II

(Säädökset, joita ei tarvitse julkaista)

KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 3 päivänä toukokuuta 2006,

Alankomaiden kuningaskunnan EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti tiedoksi antamista kansallisista säännösluonnoksista, joissa säädetään dieselkäyttöisten ajoneuvojen hiukkaspäästöjen rajoittamisesta

(tiedoksiannettu numerolla K(2006) 1791)

(Ainoastaan hollanninkielinen teksti on todistusvoimainen)

(2006/372/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 95 artiklan 5 ja 6 kohdan,

sekä katsoo seuraavaa:

I TAUSTA

1. Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

(1) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/69/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 1998, moottoriajoneuvojen päästöjen aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemiseksi toteutettavista toimenpiteistä ja neuvoston direktiivin 70/220/ETY muuttamisesta. Kyseisellä direktiivillä muutetaan neuvoston direktiiviä 70/220/ETY, annettu 20 päivänä maaliskuuta 1970, moottoriajoneuvojen ottomoottoreiden kaasujen aiheuttaman ilman pilaantumisen estämiseksi toteutettavia toimenpiteitä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä ([1]) ja asetetaan hiukkaspäästöjen raja-arvoksi 25 milligrammaa kilometriä kohden (ks. direktiivin liitteessä I oleva 5.3.1.4 kohta). Neuvoston direktiivi 70/156/ETY, annettu 6 päivänä helmikuuta 1970, moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen tyyppihyväksyntää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä ([2]) liitteessä II olevassa A jaksossa tarkoitettujen M-luokan dieselajoneuvojen – lukuun ottamatta ajoneuvoja, joiden enimmäismassa on yli 2 500 kilogrammaa – ja N_1-luokan I-alaluokan dieselajoneuvojen osalta. Tätä raja-arvoa sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2005 uudentyyppisiin ajoneuvoihin ja 1 päivästä tammikuuta 2006 uusiin ajoneuvoihin. Lisäksi direktiivissä asetetaan hiukkaspäästöjen raja-arvoksi 40 milligrammaa kilometriä kohden N_1-luokan II-alaluokan dieselajoneuvojen osalta ja 60 milligrammaa kilometriä kohden niiden N_1-luokan III-alaluokan ja M-luokan dieselajoneuvojen osalta, joiden enimmäismassa on yli 2 500 kilogrammaa. Kahta jälkimmäistä raja-arvoa sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2006 uudentyyppisiin ajoneuvoihin ja 1 päivästä tammikuuta 2007 uusiin ajoneuvoihin.

(2) Direktiivin 98/69/EY 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”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.”

(3) Komissio hyväksyi 21 päivänä joulukuuta 2005 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä niiltä osin kuin se koskee päästöjä ja ajoneuvojen korjaamiseen tarvittavien tietojen saatavuutta sekä direktiivien 72/306/ETY ja …/…/EY muuttamisesta (Euro 5 -ehdotus) ([3]). Ehdotuksessa alennetaan hiukkaspäästöjen raja-arvo 5 milligrammaan kilometriä kohden dieselajoneuvojen osalta. Tätä uutta raja-arvoa aletaan soveltaa M-luokan ja N_1-luokan I-alaluokan uudentyyppisiin ajoneuvoihin 18 kuukautta ja yksi päivä asetuksen voimaantulopäivästä ja M-luokan ja N_1-luokan I-alaluokan uusiin ajoneuvoihin 36 kuukautta asetuksen voimaantulopäivästä.

([1]) EYVL L 350, 28.12.1998, s. 1.
([2]) EYVL L 42, 23.2.1970, s. 1.
([3]) KOM(2005) 683 lopullinen.

(4) Ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22 päivänä huhtikuuta 1999 annetussa neuvoston direktiivissä 1999/30/EY ([4]), jota olisi luettava yhdessä ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27 päivänä syyskuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY kanssa ([5]), vahvistetaan raja-arvot ilmassa olevien PM_{10}-hiukkasten pitoisuuksille; PM_{10}-hiukkaset määritellään hiukkasiksi, ”jotka läpäisevät kokoerottelevan erottimen, jonka leikkausraja aerodynaamiselta halkaisijaltaan 10 µm:n kokoisille hiukkasille on 50 %”. Direktiivin 1999/30/EY 5 artiklan mukaan nämä raja-arvot ovat olleet oikeudellisesti sitovia 1 päivästä tammikuuta 2005. Kyseisen direktiivin liitteen III mukaan ihmisten terveyden suojelemiseksi asetettu vuosiraja-arvo on 40 $\mu g/m^3$ ja vuorokausiraja-arvo 50 $\mu g/m^3$, joka saa ylittyä enintään 35 kertaa kalenterivuoden aikana.

(5) Direktiivin 96/62/EY 7 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on laadittava toimintasuunnitelmia, joista ilmenevät toimenpiteet, jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä 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”.

2. **Tiedoksi annettu kansallinen säännös**

(6) Alankomaiden kuningaskunta on antanut komissiolle tiedoksi asetusluonnoksen, jolla on tarkoitus asettaa hiukkaspäästöjen pakolliseksi raja-arvoksi 5 milligrammaa kilometriä kohden sellaisten hyötyajoneuvojen osalta, joiden suurin sallittu paino on 1 305 kilogrammaa (N_1-luokan I-alaluokan ajoneuvot), ja henkilöautojen (M_1-luokan ajoneuvot) osalta, siten kuin ne on määritelty ajoneuvoasetuksen *(Voertuigreglement)* 1 artiklan 1 kohdan h alakohdassa ja at kohdassa. Asetusta sovellettaisiin kaikkiin tällaisiin dieselmoottorilla varustettuihin ajoneuvoihin, jotka otetaan käyttöön 31 päivän joulukuuta 2006 jälkeen. Tämä tarkoittaa, että ajoneuvoihin asennetaan hiukkassuodattimet.

(7) Alankomaiden viranomaisten tiedoksiantamalla toimenpiteellä muutetaan lainsäädäntöä, jossa säädetään vaatimuksista, jotka ajoneuvojen ja niiden osien on täytettävä koko niiden käyttöiän ajan *(Voertuigreglement)*. Näiden vaatimusten täyttyminen tarkastetaan ajoneuvojen määräaikaiskatsastuksen yhteydessä, ja tarkastuksen voi tehdä myös poliisi.

(8) Tiedoksiannettu toimenpide ei siihen liitettyjen perusteluiden mukaan koske tyyppihyväksyntämenettelyä. Näyttää siltä, että toisessa jäsenvaltiossa EY-tyyppihyväksytyiltä ajoneuvoilta ei kielletä rekisteröintiä Alankomaissa ja että ajoneuvojen, jotka täyttävät direktiivin 70/220/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/69/EY, vaatimukset, olisi edelleenkin saatava tyyppihyväksyntä Alankomaissa. Ensimmäisessä katsastuksessa tai poliisitarkastuksessa nämä ajoneuvot todetaan kuitenkin tiedoksiannetun toimenpiteen vastaisiksi.

(9) Näin ollen tiedoksiannettu toimenpide tarkoittaa sitä, että 1 päivästä tammikuuta 2007 on kielletty sellaisten uusien N_1-luokan I-alaluokan ja M_1-luokan ajoneuvojen käyttö, joiden hiukkaspäästöt ovat yli 5 milligrammaa kilometriä kohden.

II **ASIAN KÄSITTELY**

(10) Alankomaiden kuningaskunta antoi komissiolle 2 päivänä marraskuuta 2005 päivätyllä kirjeellä EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti tiedoksi aikomuksensa hyväksyä asetusluonnos, jossa säädetään dieselkäyttöisten ajoneuvojen hiukkaspäästöjen rajoittamisesta, näin poiketen siitä, mitä on säädetty direktiivissä 98/69/EY.

(11) Komissio ilmoitti 23 päivänä marraskuuta 2005 päivätyllä kirjeellä Alankomaiden hallitukselle, että se on vastaanottanut perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan mukaisen tiedoksiannon ja että 95 artiklan 6 kohdan mukainen kuuden kuukauden tarkastelujakso alkoi 5 päivänä marraskuuta 2005 eli seuraavana päivänä tiedoksiannon vastaanottamisesta.

(12) Komissio ilmoitti 17 päivänä tammikuuta 2006 päivätyllä kirjeellä muille jäsenvaltioille saaneensa tiedoksiannon Alankomaiden kuningaskunnalta. Lisäksi komissio julkaisi tiedoksiantoa koskevan ilmoituksen *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([6]) ilmoittaakseen muille, joita asia koskee, kansallisista säännöksistä, jotka Alankomaat aikoo ottaa käyttöön, sekä niiden perusteluista.

(13) Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat komissiolle 10 päivänä maaliskuuta 2006 päivätyllä kirjeellä Alankomaiden ympäristönarviointiviraston (Milieu- en Natuurplanbureau) äskettäisestä raportista *New understanding of the scale of particulate matter problem*, joka osoittaa, että PM_{10}-hiukkaspäästöjen tasot ovat 10–15 prosenttia luultua alhaisemmat.

([4]) EYVL L 163, 29.6.1999, s. 41.
([5]) EYVL L 296, 21.11.1996, s. 55.
([6]) EUVL C 12, 18.1.2006, s. 5.

(14) Voidakseen arvioida Alankomaiden viranomaisten esittämiä näkemyksiä komissio pyysi tieteellistä ja teknistä neuvontaa konsulttien yhteenliittymältä, jota koordinoi TNO *(Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek)*. Yhteenliittymä toimitti komissiolle raporttinsa 27 päivänä maaliskuuta 2006 ([7]).

III OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

1. Käsiteltäväksi ottamista koskevien ehtojen arviointi

(15) EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdassa määrätään seuraavaa: ”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.”

(16) Alankomaiden viranomaisten toimittaman tiedoksiannon tavoitteena on saada hyväksyntä sellaisten uusien kansallisten säännösten käyttöönotolle, joiden katsotaan olevan ristiriidassa direktiivin 70/220/ETY kanssa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/69/EY. Kyseisellä direktiivillä yhdenmukaistetaan täysimääräisesti moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnälle asetetut tekniset vaatimukset moottoriajoneuvojen päästöjen osalta. Siinä asetetaan dieselautojen ja kevyiden pakettiautojen hiukkaspäästöjen raja-arvoksi 25 milligrammaa kilometriä kohden.

(17) Kun direktiivin 70/220/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/69/EY, säännöksiä verrataan Alankomaiden viranomaisten tiedoksi antamiin kansallisiin säännöksiin, ilmenee, että Alankomaiden ehdotus sisältää kyseistä direktiiviä tiukemmat vaatimukset moottoriajoneuvojen tekniselle tarkastukselle niiden päästöjen aiheuttamaan ilman pilaantumiseen liittyvistä syistä. Erityisesti tiedoksiannetussa toimenpiteessä asetetaan hiukkaspäästöille pakolliseksi raja-arvoksi 5 milligrammaa kilometriä kohden sellaisten hyötyajoneuvojen osalta, joiden suurin sallittu paino on 1 305 kilogrammaa (N_1-luokan I-alaluokan ajoneuvot), ja henkilöautojen (M_1-ajoneuvot) osalta, mikä estää näihin luokkiin kuuluvien ajoneuvojen käytön, vaikka ne täyttäisivät direktiivin 70/220/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/69/EY, vaatimukset. On huomattava, että direktiivi menettää vaikutuksensa, jos jäsenvaltiot voivat teknisten tarkastusten yhteydessä asettaa ajoneuvoille erilaisia vaatimuksia ajoneuvojen päästöjen aiheuttamaan ilman pilaantumiseen liittyvistä syistä. EY-tyyppihyväksynnän on oltava voimassa useita vuosia ja joka tapauksessa pitkään ajoneuvon ensimmäisen katsastuksen jälkeen. Kaikki muut tulkinnat antaisivat jäsenvaltioille mahdollisuuden kiertää EY-tyyppihyväksyntäjärjestelmä.

([7]) TNO:n raportti 06.OR.VM.013.1/IJR, *Evaluation of the Dutch request for derogation to Directive 98/69/EC*, 27.3.2006 (jäljempänä ”TNO-raportti”).

(18) Kuten EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdassa edellytetään, Alankomaat antoi komissiolle tiedoksi niiden säännösten sanamuodon, jotka se aikoo ottaa käyttöön ja jotka menevät direktiivin 70/220/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/69/EY, säännöksiä pidemmälle. Pyyntöön oli liitetty perusteet, jotka sen mielestä oikeuttavat mainittujen säännösten käyttöönoton.

(19) Alankomaiden antaman tiedoksiannon, jonka tarkoituksena on saada hyväksyntä direktiivistä 70/220/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/69/EY, poikkeavien kansallisten säännösten käyttöönotolle, katsotaan siten täyttävän käsiteltäväksi ottamisen ehdot EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan määräysten mukaisesti.

2. Perustelujen arviointi

(20) Komission on varmistettava EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan mukaisesti, että kaikki sellaiset ehdot täyttyvät, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat käyttää artiklassa tarkoitettuja poikkeusmahdollisuuksia.

(21) Siksi komission on arvioitava, täyttyvätkö EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdassa määrätyt ehdot. Kyseisessä artiklassa määrätään, että jos jäsenvaltio pitää tarpeellisena ottaa käyttöön yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavia kansallisia säännöksiä, sen on osoitettava, että säännökset perustuvat

a) uuteen, ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevaan tieteelliseen näyttöön

b) kyseisen jäsenvaltion erityiseen ongelmaan, joka on ilmennyt yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen.

(22) Lisäksi jos komissio katsoo, että kyseisten kansallisten säännösten käyttöönotto on perusteltua, se tarkistaa EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 6 kohdan nojalla, ovatko kyseiset kansalliset säännökset keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoittamista ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

(23) Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jokaista poikkeusta yhteisön lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen ja sisämarkkinoiden yhtenäisyyden periaatteista on tulkittava tiukasti. EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdassa määrätään yhteisön lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen ja markkinoiden yhtenäisyyden periaatteita koskevasta poikkeuksesta. Näin ollen kyseistä kohtaa on tulkittava siten, ettei sen soveltamisalaa uloteta laajemmalle kuin niihin tapauksiin, joita se muodollisesti koskee.

(24) Koska perustamissopimuksen 95 artiklan 6 kohdassa säädetty määräaika on suhteellisen lyhyt, komission on käytettävä tiedoksiannon toimittaneen jäsenvaltion esittämiä perusteita tarkastellessaan, ovatko perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti tiedoksi annetut kansalliset toimenpiteet aiheellisia. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisten toimenpiteiden aiheellisuuden osoittaminen on EY:n perustamissopimuksen määräysten mukaan pyynnön esittäneen jäsenvaltion vastuulla. Ottaen huomioon EY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa vahvistetut menettelypuitteet ja erityisesti päätöksen tekemisen tiukka määräaika komission on yleensä rajoituttava tarkastelemaan pyynnön esittäneen jäsenvaltion toimittamien perustelujen asianmukaisuutta hakematta itse mahdollisia syitä tai perusteluja.

1. *Uusi tieteellinen näyttö*

(25) Alankomaiden viranomaisten mukaan heidän pyyntönsä on perusteltu, koska hiukkasten ympäristö- ja terveyshaitoista on saatu uutta tieteellistä näyttöä direktiivin 98/69/EY hyväksymisen jälkeen. Nämä uudet tiedot osoittavat, että liian suuret hiukkaspäästöt aiheuttavat ihmisille terveyshaittoja, esimerkiksi ennenaikaisia kuolemia ja keuhkojen vajaatoimintaa.

(26) Asiakirjat, jotka Alankomaat toimitti hiukkasten ympäristö- ja terveyshaittoja koskevan uuden tieteellisen näytön yhteydessä, sisältävät tätä aihetta koskevia kansallisia ja kansainvälisiä tutkimuksia, julkaisuja ja katsauksia. Asiakirjoissa annetaan laaja yleiskatsaus hiukkasaltistumiseen liittyviä terveyshaittoja koskevasta tieteellisestä tietämyksestä, joka on saatu direktiivin 98/69/EY hyväksymisen jälkeen.

(27) Alankomaiden viranomaiset esittävät, että ilmassa oleville hiukkasille altistumisen ja lukuisten terveyshaittojen välinen yhteys on todistettu ja että sitä on korostettu monissa uusissa tieteellisissä julkaisuissa. Hiukkasten terveyshaitat voidaan jakaa suhteellisen lyhyestä altistumisesta aiheutuviin (”akuutit”) ja pitkästä altistumisesta aiheutuviin (”krooniset”). Alankomaiden toimittamat tutkimukset osoittavat, että lyhyestä altistumisesta aiheutuvat terveyshaitat eivät ole vähäisiä mutta että pitkällä altistumisella ilmassa oleville hiukkasille on suurempia vaikutuksia. Lyhyeen altistumiseen liittyviä terveyshaittoja ovat tulehdusreaktiot keuhkoissa, hengitysoireet, verenkiertoelimistön häiriöt sekä lääkkeiden käytön, sairaalahoidon ja kuolleisuuden lisääntyminen. Pitkään altistumiseen liittyviä terveyshaittoja ovat alempien hengitysteiden oireiden ja kroonisen obstruktiivisen keuhkosairauden lisääntyminen, keuhkojen vajaatoiminta lapsilla ja aikuisilla sekä eliniänodotteen aleneminen, joka johtuu pääosin sydän- ja keuhkotautikuolleisuudesta sekä mahdollisesti myös keuhkosyövästä.

(28) Alankomaiden viranomaisten toimittamista asiakirjoista ilmenee, että vaikka ei ole täysin selvää, mitä terveyshaittoja hiukkasten eri fraktioilla ja lähteillä on, viimeaikaiset epidemiologiset ja toksikologiset tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että palamisprosesseissa syntyvät hiukkaset, kuten dieselmoottoreista peräisin oleva noki, aiheuttaa suuria terveyshaittoja. Palamisen tuloksena syntyvät primaariset hiukkaset aiheuttavat erityisen suuria terveyshaittoja koostumuksensa (niissä esiintyy transitiometalleja ja reaktiivisia orgaanisia yhdisteitä) ja hyvin pienen kokonsa vuoksi. Koska palamisen tuloksena syntyvät hiukkaset ovat niin pieniä, ne voivat kiertää ihmiskehon suojamekanismit ja kulkeutua verenkiertoon ja eri kudoksiin. Alankomaiden viranomaiset korostavat, että suurista populaatioista tehdyissä epidemiologisissa tutkimuksissa ei ole voitu osoittaa enimmäispitoisuutta, jota pienempi ilmassa olevien hiukkasten määrä ei vaikuttaisi kuolleisuuteen ja sairastuvuuteen.

(29) Alankomaiden viranomaiset katsovat, että vaikka tällä hetkellä ei ole mahdollista määritellä riittävästi hiukkasten terveyshaittoja, on kuitenkin tärkeää toimia mahdollisimman nopeasti ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti, jotta voidaan vähentää mahdollisimman paljon altistumista liikenteestä peräisin oleville nokihiukkasille ja siten suojella Alankomaiden väestön terveyttä.

(30) Alankomaiden viranomaisten näkemyksen mukaan viimeaikaiset tieteelliset tutkimukset osoittavat, että herkät väestöryhmät altistuvat suuremmille hiukkasiin liittyville terveysriskeille. Näihin väestöryhmiin kuuluvat henkilöt, jotka ovat synnynnäisesti herkempiä hiukkasaltistumiselle (esimerkiksi ne, joilla on geneettinen taipumus, pikkulapset, ikääntyneet sekä hengityselin- ja keuhkosairauksista kärsivät), jotka herkistyvät ympäristötekijöiden tai sosiaalisten tekijöiden taikka henkilökohtaisen käyttäytymisen tuloksena ja jotka altistuvat epätavallisen suurille ilmansaasteiden määrille siksi, että he asuvat lähellä pääteitä tai oleskelevat pitkään ulkona. Koska suuri osa Alankomaiden väestöstä asuu kaupunkiympäristössä ja vilkkaasti liikennöityjen teiden lähellä, Alankomaiden viranomaiset ovat sitä mieltä, että hiukkasiin liittyvä terveysriski sen väestön keskuudessa on huomattavan suuri.

(31) Komissio katsoo, että hiukkaspitoisuuksiin liittyvät ympäristö- ja terveyshaitat olivat jo jossain määrin tiedossa ennen direktiivin 98/69/EY hyväksymistä. Tuolloin oletettiin jo, että pienet hiukkaset aiheuttavat vakavampia terveyshaittoja kuin suuret hiukkaset. Aiheesta oli saatavilla kuitenkin vain muutamia tutkimuksia. Sittemmin on tehty lukuisia uusia epidemiologisia tutkimuksia, joissa käsitellään useita hiukkasaltistumisen ja hiukkasten terveyshaittojen näkökohtia ja joiden näyttö tukee erityisesti sitä, että pienet hiukkaset ovat vaarallisempia kuin suuret hiukkaset ([8]). Näiden uusien tutkimusten perusteella Maailman terveysjärjestö ajantasaisti Euroopan ilmanlaadusta antamiaan ohjeita *(Air Quality Guidelines for Europe)* hiukkasten osalta vuonna 2000, 2003 ja 2004 ([9]).

(32) Edellä mainitun perusteella vaikuttaa siltä, että Alankomaat on toimittanut ympäristön suojelua koskevaa uutta tieteellistä näyttöä EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tämä tieteellinen näyttö ei ollut saatavilla direktiivin 98/69/EY hyväksymisen hetkellä.

2. *Alankomaita koskeva erityinen ongelma, joka on ilmennyt direktiivin 98/68/EY antamisen jälkeen*

(33) Alankomailla on maan viranomaisten näkemyksen mukaan erityinen ongelma, joka on ilmennyt direktiivin 98/69/EY antamisen jälkeen. Viranomaiset katsovat, että Alankomailla on ollut noin puolentoista vuoden ajan vaikeuksia noudattaa direktiiviä 99/30/EY. Lisäksi ne toteavat dieselautojen määrän kasvaneen Alankomaissa, mikä johtuu bensiinin hinnannoususta, dieselkäyttöisten automallien lisääntyneestä tarjonnasta ja dieselmoottoreiden huomattavasti parantuneesta suorituskyvystä ja polttoainetehokkuudesta. Direktiivin 98/69/EY hyväksymisen aikaan dieselautojen määrän ei odotettu kasvavan niin paljon. Dieselautojen osuus on noussut vuoden 1995 alle 15 prosentista nykyiseen noin 25 prosenttiin. Kaikkien näiden tekijöiden vuoksi ilmanlaatuongelman koko laajuus on ymmärretty vasta vuoden 1998 jälkeen.

(34) Alankomaiden viranomaisten mukaan hiukkaset ovat vakava huolenaihe Alankomaissa maan suuren asukastiheyden ja muita Euroopan maita keskittyneemmän infrastruktuurin vuoksi. Niiden näkemyksen mukaan Alankomaat on eurooppalaisittain erityisasemassa, koska sen alueet ovat tehokkaasti hyödynnettyjä ja koska asukkaita, karjaa, liikennettä ja teollisuutta on tiheässä. Viranomaisten näkemyksen mukaan päästöt neliökilometriä kohden ovat tästä syystä korkeat. Tämän lisäksi Alankomaat joutuu maan viranomaisten mukaan selviytymään muista maista peräisin olevasta huomattavasta saastemäärästä. Erityisesti todetaan, että Alankomaiden hiukkaspitoisuudesta 45 prosenttia on ihmisten toiminnasta johtuvaa, ja siitä kaksi kolmasosaa on peräisin ulkomailta. Kaupunkialueilla kotimaisten lähteiden ihmisten aiheuttama osuus on kuitenkin 30–45 prosenttia, ja liikenne on yksi merkittävä lähde.

(35) Alankomaiden viranomaiset toteavat, että monilla Alankomaiden alueilla ilmanlaatu ei täytä direktiivissä 99/30/EY vahvistettuja eurooppalaisia hiukkaspäästöjen raja-arvoja. Vaikka hiukkaspäästöt ovat vähentyneet selvästi Alankomaissa vuosina 1990–2003, maan viranomaisten mukaan Alankomaiden suuren liikennemäärän sekä väestön ja rakennusten keskittyneisyyden vuoksi väheneminen ei ole riittävää liiallisista hiukkaspäästöistä johtuvien terveyshaittojen ehkäisemiseksi tai ilmanlaadun eurooppalaisten raja-arvojen noudattamiseksi.

(36) Alankomaiden viranomaisten mukaan kotimaan hiukkaspäästöjen kokonaismäärästä noin kolmannes johtuu liikenteestä, toinen kolmannes teollisuudesta ja noin neljännes maataloudesta. Pakokaasuista tulevat hiukkaset kuuluvat kaikkein haitallisimpiin. Liikennepäästöt altistavat ihmisiä voimakkaasti, koska niitä aiheutuu asuinalueiden ja muiden herkkien maankäyttöalueiden välittömässä läheisyydessä.

(37) Tiedoksiantonsa liitteenä olevissa asiakirjoissa ”Milieubalans 2005” (Ympäristön tasapaino 2005) ja ”Fijn stof nader bekeken” (Hiukkaset lähemmin tarkasteltuna) Alankomaiden viranomaiset painottavat, että ilman hiukkaspitoisuudet ovat eurooppalaisia ilmanlaatustandardeja huomattavasti korkeammat laajoilla alueilla Alankomaissa. Alankomaiden viranomaiset toteavat, että ilmanlaadun vuorokausiraja-arvot hiukkasten osalta ylittyvät yhä laajalti vuonna 2010. Sen sijaan hiukkaspäästöille asetettu vuosittainen keskiarvostandardi ei ylity juuri koskaan. Alankomaiden viranomaiset huomauttavat, että lähes kaikissa Euroopan kaupungeissa on havaittu direktiivillä 99/30/EY vahvistettujen raja-arvojen rikkomisia. Alankomaissa, Belgiassa, Saksassa Ruhrin alueella ja Pohjois-Italian teollisuusalueilla raja-arvoja rikotaan kuitenkin laajemmalla maantieteellisellä alueella kuin muissa jäsenvaltioissa.

(38) Alankomaiden viranomaiset toteavat, että tämän tiedon perusteella ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä ottamatta huomioon näiden eri maissa sijaitsevien vyöhykkeiden tarkkaa sijaintia ja kokoa. Viranomaiset toteavat myös, että ilmanlaatu määritetään Alankomaissa erittäin yksityiskohtaisesti käyttämällä vaadittujen mittausten lisäksi tarkkaa aluemallinnusta. Mallinnusta käytetään kuitenkin vain muutamassa muussa EU-valtiossa, ja useimmissa maissa ilmanlaatua arvioidaan pelkästään mittauksin. On myös mahdollista, että osa eroista johtuu

([8]) WHO:n työryhmän vuonna 2003 antama raportti *Health aspects of Air Pollution with Particulate Matter, Ozone and Nitrogen Dioxide*.

([9]) WHO:n Euroopan aluetoimiston vuonna 2004 antama raportti *Meta-analysis of time-series studies and panel studies of Particulate matter (PM) and Ozone (O3)*.

käytetyistä korjauskertoimista. Esimerkiksi Alankomaissa mittaustuloksiin käytettävä korjauskerroin on 1,33. Alankomaiden viranomaisten mukaan muutamissa maissa noudatetaan Euroopan komission antamaa ohjeellista korjauskerrointa 1,3. Useimmissa maissa korjauskerroin on alempi tai kerrointa ei käytetä lainkaan. Lisäksi joissakin maissa ei mallinneta katutason ilmanlaatua. Alankomaiden viranomaisten mukaan korkeiden pitoisuuksien alueiden määrä saatetaan arvioida liian pieneksi maissa, joissa katutason ilmanlaatua ei mallinneta.

(39) Alankomaiden viranomaiset viittaavat vielä maan erityiseen oikeudelliseen tilanteeseen. Vuonna 2001 voimaan tulleella ilmanlaatuasetuksella on luotu oikeudellinen säännöstö, jonka nojalla rakennus- ja laajentamissuunnitelmat voidaan estää tai niihin voidaan vaatia muutoksia, jos niillä todennäköisesti on ilmanlaatua huonontavia vaikutuksia. Kyseisten säännösten täytäntöönpanon jälkeen eri oikeusviranomaisille, korkein hallinto-oikeus mukaan luettuna, on jätetty yli 40 aluekehityssuunnitelmia koskevaa vastalausetta sillä perusteella, että suunnitelmat voivat olla ilmanlaatuasetuksen vastaisia. Kolmasosassa kyseisistä tapauksista korkein hallinto-oikeus kumosi suunnitelman.

(40) Komissio toteaa, että Alankomaiden hiukkaspitoisuuksista prosentuaalisesti suuri osuus tulee maan rajojen ulkopuolelta, mutta määrä ei ole korkeampi kuin muissa Beneluxmaissa ([10]). Komissio toteaa myös, että muihin jäsenvaltioihin verrattuna Alankomaille on ominaista, että hiukkaspäästöjä tulee enemmän sisävesien laivaliikenteestä ja meriliikenteestä ([11]). Olisi myös huomattava, että Rotterdamin laaja satama ei ole hiukkaspäästöjen suurin lähde, mutta sillä on merkittävä vaikutus taloudelliseen toimintaan ja liikenteeseen Alankomaissa ja sen ympäristössä ([10]).

(41) Neuvoston direktiivin 96/62/EY mukaisesti annetut vuosikertomukset osoittavat, että Alankomailla ei ollut erityisen suuria vaikeuksia noudattaa pitoisuusrajoja vuonna 2003 verrattuna muihin jäsenvaltioihin (kuten Belgiaan, Itävaltaan, Kreikkaan, Tšekkiin, Liettuaan, Sloveniaan ja Slovakiaan). Koska Alankomaat ei vielä ole toimittanut virallisia tietoja vuodelta 2004, sen ilmanlaatutilannetta ei voida verrata muiden jäsenvaltioiden tilanteisiin vuonna 2004. Lisäksi komissio toteaa, että aivan äskettäin (maaliskuussa 2006) Alankomaiden ympäristönarviointivirasto (Netherlands Environmental Assessment Agency – NMP) julkaisi PM_{10}-pitoisuuksia koskevan uudelleenarvioinnin, josta käy ilmi, että PM_{10}-taso on 10–15 prosenttia aiemmin oletettua alempi. Tason alenemisen määrä vaihtelee paikan mukaan Alankomaissa, ja yleensä se on suurempi maaseutualueilla kuin kaupungeissa. NMP:n raportin mukaan niiden alueiden lukumäärä, joilla ilmanlaatua koskevat raja-arvot ylittyvät, puolittuu vuonna 2010 vuoteen 2005 verrattuna ja vuonna 2015 vuoteen 2010 verrattuna.

(42) Vuoden 2003 vuosikertomusten perusteella ja Alankomaiden viranomaisten toimittamat, NMP:n raporttiin sisältyvät uudet tiedot huomioon ottaen on syytä epäillä, ettei Alankomailla ole muihin jäsenvaltioihin verrattuna erityisiä vaikeuksia noudattaa ilmanlaatudirektiivillä vahvistettuja raja-arvoja. Varsinkin hiukkasten (PM_{10} ja $PM_{2.5}$) kokonaispäästöt neliökilometriä kohden ovat Alankomaissa vain puolet Belgian vastaavista päästöistä ([11]).

(43) Erityisesti on syytä epäillä, liittyykö direktiivin 98/69/EY noudattamiseen erityistä ongelmaa. Kuten edellä 40 kohdassa todetaan, Alankomaille ovat ominaisia huomattavasti keskimääräistä korkeammat sisävesien laivaliikenteestä ja meriliikenteestä aiheutuvat hiukkaspäästöt. Lisäksi dieselajoneuvojen osuus on Alankomaissa huomattavasti pienempi (25 prosenttia uusista ajoneuvoista) kuin EU:ssa keskimäärin (noin 50 prosenttia uusista ajoneuvoista). Siksi on kyseenalaista, aiheuttavatko direktiivin 98/69/EY soveltamisalaan kuuluvien moottoriajoneuvojen hiukkaspäästöt erityisen ongelman.

(44) Tästä syystä komissio katsoo, että Alankomaat ei ole pystynyt osoittamaan erityisen ongelman olemassaoloa direktiivin 98/69/EY osalta.

3. *EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 6 kohdassa esitettyjen ehtojen täyttymisen arvioiminen*

(45) EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 6 kohdan mukaan komissiolla on velvollisuus varmistaa, että tiedoksi annetut kansalliset säännökset eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja että ne eivät muodosta estettä sisämarkkinoiden toiminnalle.

(46) Viimeksi mainittua ehtoa ei voida tulkita siten, että se kieltäisi kaikkien sellaisten kansallisten säännösten antamisen, joilla voi olla vaikutusta sisämarkkinoiden toimintaan. Itse asiassa kaikki sisämarkkinoiden toteutumiseen ja toimintaan tähtäävästä yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavat kansalliset säännökset todennäköisesti vaikuttavat sisämarkkinoihin. Tästä syystä komissio katsoo, että EY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa määrätyn poikkeusmenettelyn hyödyllisyyden säilyttämiseksi sisämarkkinoiden toiminnan esteen käsite on 95 artiklan 6 kohdan yhteydessä ymmärrettävä kohtuuttoman suureksi vaikutukseksi tavoitteeseen nähden.

([10]) Ks. TNO-raportti, s. 5.
([11]) Ks. TNO-raportti, s. 31.

(47) Alankomaiden viranomaiset katsovat, että toimenpide on välttämätön ympäristön laadun parantamiseksi ja sen myötä ihmisten terveyden suojelemiseksi. Ne katsovat myös, että toimenpideluonnos ei ole mielivaltaisen syrjinnän eikä jäsenvaltioiden välisen kaupan peitellyn rajoittamisen keino. Lisäksi ne katsovat toimenpiteen olevan tavoitteeseen nähden oikeasuhteinen, kun otetaan huomioon nokihiukkaspäästöjen sekä ympäristölle että ihmisten terveydelle aiheuttamat riskit ja niille altistumisen erityinen tilanne tiheään asutuilla alueilla kuten Alankomaissa. Lisäksi Alankomaiden viranomaisten mukaan kaikkia ajoneuvomalleja, joiden osuus dieselautojen myynnistä on jossain määrin merkittävä, on jo nyt tai lähitulevaisuudessa saatavilla hiukkasloukuin varustettuina. Näin ollen autonvalmistajien ei tiedoksi annetun toimenpiteen vuoksi tarvitsisi tehdä (perustavanlaatuisia) muutoksia tuotantoprosesseihinsa.

(48) Ranskan ja Italian hallitukset ovat toimittaneet huomautuksensa Alankomaiden tiedoksiantoon määräajassa. Ne ovat molemmat korostaneet, että tiedoksi annetulla toimenpiteellä olisi kielteinen, sisämarkkinoita vääristävä vaikutus. Ne ovat viitanneet Alankomaiden viranomaisten mahdollisuuteen edistää verotuskannustimin sellaisten autojen aikaista käyttöönottoa, joiden hiukkaspäästöt eivät ylitä 5:tä milligrammaa kilometriä kohden. Näin Euroopan tulevat päästöstandardit voidaan panna täytäntöön aikaisessa vaiheessa aiheuttamatta häiriöitä ajoneuvojen sisämarkkinoiden toiminnalle.

(49) Kuten edellä mainitaan (katso 46 kohta), 95 artiklan 6 kohdan yhteydessä sisämarkkinoiden toiminnan esteen käsite on ymmärrettävä kohtuuttoman suureksi vaikutukseksi tavoitteeseen nähden. Tästä syystä komissio keskittyy EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 6 kohdan mukaisten ehtojen arvioinnissaan tiedoksi annettujen kansallisten säännösten oikeasuhteisuuden tarkasteluun. Kyseisen arvioinnin yhteydessä on ratkaistava, ylittääkö tiedoksi annettu toimenpide mittasuhteiltaan sen, mikä on asianmukaista ja välttämätöntä mainittuun tavoitteeseen pääsemiseksi eli ympäristön ja terveyden suojelemiseksi. Arvioinnin lähtökohtana on se, että silloin kun useampi sopiva toimenpide tulee kysymykseen, olisi valittava niistä vähiten rajoittava.

(50) Komissio haluaa alustavana huomautuksenaan todeta, että komissiossa ollaan hyvin tietoisia tarpeesta parantaa edelleen ajoneuvojen suorituskykyä ilmakehää saastuttavien päästöjen osalta. Juuri tästä syystä on hiljattain tehty edellä mainittu Euro 5 -ehdotus. Ehdotuksen mukaan uusien dieselkäyttöisten henkilöautojen ja pienimpien kevyiden hyötyajoneuvojen hiukkaspäästöjen raja-arvoja alennetaan 80 prosenttia. Euro 5 -ehdotusta laatiessaan komissio on pyrkinyt ottamaan tasapuolisesti huomioon sekä ajoneuvojen ympäristöystävällisyyden jatkuvan kehittämistarpeen että autonvalmistajien tarvitseman ajan ajoneuvojen ja tuotantotoiminnan suunnitteluun. Tämä ilmenee erityisesti asetuksen voimaantuloa koskevista säännöksistä. Alankomaiden viranomaisten tiedoksi antama toimenpide varhentaisi Euro 5 -ehdotukseen sisältyvien hiukkaspäästörajojen soveltamista ja lyhentäisi näin tuntuvasti ehdotettua täytäntöönpanon määräaikaa. Tällä olisi huomattava vaikutus ajoneuvojen valmistajiin, sillä niiden olisi pakko joko mukauttaa tuotantonsa Alankomaiden lainsäädännön vaatimuksiin tai rajoittaa Alankomaiden markkinoilla tarjottavien mallien määrää. Tältä osin olisi huomattava, että tällä hetkellä kaikkia M_1-luokan ja N_1-luokan I-alaluokan ajoneuvoja ei ole saatavilla hiukkassuodattimella varustettuina. Alankomaiden viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle, että usean tyyppisiä dieselhiukkassuodattimella varustettuja dieselkäyttöisiä henkilöautoja on jo saatavilla tai tulee pian saataville Alankomaiden markkinoilla. Komissio kuitenkin toteaa, että sen käytettävissä olevien tietojen mukaan (joulukuun 2005 tilanne) noin 710 henkilöautomallista ainakin 240:een eri tyyppiin ei Alankomaiden markkinoilla ole saatavissa hiukkassuodatinta, ja siksi ne suljettaisiin pois markkinoilta, jos tiedoksi annettu toimenpide hyväksyttäisiin. Koska joidenkin mallien suurimmat moottorit ovat hiukkassuodattimella varustettuja, Alankomaiden toimenpide saattaisi karsia kotimaan markkinoilta pikemminkin kyseisten mallien pienemmät, polttoainetehokkaammat moottorit, mikä olisi hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseen tähtäävän vakiintuneen EU-politiikan vastaista.

(51) Alankomaiden viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle, että suunniteltu toimenpide on osa toimenpidepakettia (budjettipäivän paketti), jolla pyritään parantamaan Alankomaiden ilmanlaatua. Toimenpidepaketissa ovat keskeisellä sijalla liikennettä koskevat toimet, koska pakokaasuista tulevat hiukkaset kuuluvat kaikkein haitallisimpiin. Pakettiin kuuluvia toimenpiteitä ovat muun muassa tuet hiukkassuodattimen asentamiseksi uusiin ja vanhempiin dieselautoihin sekä kannustimet, joilla edistetään puhtaan paikallisliikenteen, tavarankuljetuksen ja laivaliikenteen sekä puhtaiden polttoaineiden käyttämistä. On myös alettu selvittää vanhojen (diesel)autojen romuttamiseen myönnettävän tuen kustannustehokkuutta. Lisäksi toimenpidepakettiin kuuluu muita yleisiä liikennetoimenpiteitä sekä teollisuutta ja maataloutta koskevia toimenpiteitä. Myös kansallista infrastruktuuria koskevia paikallistason toimenpiteitä toteutetaan, esimerkiksi alentamalla suurimpia sallittuja nopeuksia tietyillä teillä. Toimenpidepaketilla on lisäksi tarkoitus toteuttaa paikallisen tason toimia, muun muassa panna täytäntöön kunnalliset ilmanlaatusuunnitelmat, myöntää enemmän rahaa vähemmän saastuttavan paikallisliikenteen edistämiseen kunnissa ja maakunnissa, ja yhdessä toimenpiteistä on kysymys vähän saastuttavan teknologian kuten hiukkasloukkujen käytöstä aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisesta huomattavin osin. Tämän ohella tuetaan kuntia, jotka rajoittavat muiden kuin vähän saastuttavien ja hiljaisten ajoneuvojen pääsyä (ydin)keskustoihin.

(52) Alankomaiden viranomaiset ovat antaneet yhteenvedon kaikista toimenpiteistä, jotka ne aikovat toteuttaa, sekä niitä koskevat kustannus- ja hyötyarvioinnit. On huomattava, että joitakin budjettipäivän pakettiin sisältyviä kaavailtuja toimenpiteitä luonnehditaan ”koviksi toimenpiteiksi” ja joitakin ”pehmeiksi toimenpiteiksi”. ”Kovat toimenpiteet” ovat jo määriteltyjä konkreettisia toimia, joiden rahoitus on järjestetty ja jotka kuuluvat valtion toimivaltaan. Pehmeistä toimenpiteistä päätetään myöhemmin tai niistä päättävät muut elimet (kuten Euroopan unioni), niiden välineitä ja rahoitusta ei useinkaan ole määritelty tai niitä koskeva toimivalta ei kuulu valtiolle.

(53) Sen arvioimiseksi, onko tiedoksi annettu toimenpide oikeasuhteinen sille asetettuihin tavoitteisiin nähden, olisi komission mukaan tarkasteltava, voisivatko Alankomaiden viranomaiset toteuttaa vaihtoehtoisia toimenpiteitä, joilla hiukkasten (erityisesti ultrapienten hiukkasten) esiintymistä vähennettäisiin yhtä paljon mutta jotka häiritsisivät vähemmän kansainvälisiä markkinoita. Tämän tarkastelun ensimmäisessä vaiheessa olisi arvioitava tiedoksi annetun toimenpiteen täytäntöönpanolla mahdollisesti aikaansaatava hyöty.

(54) Alankomaiden viranomaisten mukaan 1 päivänä tammikuuta 2007 voimaan tuleva velvollisuus asentaa hiukkasloukut M_1-luokan ja N_1-luokan I-alaluokan dieselajoneuvoihin vähentäisi hiukkasten määrää noin 0,4–0,5 kilotonnia (kt) vuonna 2010, mikä on noin 50 prosenttia liikennettä koskevilla Alankomaiden toimenpiteillä saavutettavaksi tarkoitetusta vähennyksestä. Nämä luvut perustuvat siihen, että tiedoksiannon hetkellä hiukkasloukulla varustettujen dieselajoneuvojen osuus kaikista autoista oli 10 prosenttia, sekä siihen oletukseen, että Euro 5 -asetuksen noudattaminen tulee pakolliseksi uuden tyyppisille ajoneuvoille aikaisintaan 1 päivästä heinäkuuta 2008 ja uusille ajoneuvoille 1 päivästä tammikuuta 2010.

(55) Komissio antaa tunnustusta Alankomaiden viranomaisille siitä, että ne ovat panneet täytäntöön 1 päivästä kesäkuuta 2005 verokannustinohjelman, jotta uusiin dieselautoihin asennettaisiin hiukkassuodattimia. Komissio toteaa, että Alankomaiden viranomaiset arvioivat kannustinohjelman vaikutusta asiakirjassa ”Beoordeling van het prinsjesdagpakket – Aanpak Luchtkwaliteit 2005”, jossa tarkastellaan ilmanlaadun parantamiseen vuonna 2005 tähtääviä budjettipäivän pakettiin kuuluvia toimenpiteitä. Viranomaiset olettavat, että kyseisen toimenpiteen seurauksena ja jos Euro 5 -standardi tulee voimaan aikaisintaan 1 päivänä heinäkuuta 2008 uuden tyyppisille ajoneuvoille ja 1 päivänä tammikuuta 2010 uusille ajoneuvoille, 70–90 prosentissa Alankomaissa myydyistä uusista dieselautoista on hiukkassuodatin vuonna 2008. Sitä edeltävien vuosien vastaavat luvut ovat 40–60 prosenttia vuonna 2006 ja 60–80 prosenttia vuonna 2007. Tästä syystä komissio päättelee, että verrattuna perusskenaarioon, jossa uusia dieselautoja koskeva kannustinohjelma on voimassa, ja ottaen huomioon, että Euroopassa dieselajoneuvot usein varustetaan oma-aloitteisesti hiukkassuodattimilla, tiedoksi annetusta toimenpiteestä saatavat lisähyödyt olisivat huomattavasti pienemmät kuin ne arvioidut hyödyt, jotka saadaan hiukkasten vähenemisestä 0,4–0,5 kilotonnilla vuonna 2010. Komissio arvioi, että vaikutus voisi olla 0,05 kilotonnin [12] luokkaa. Olisi myös huomattava, että nykyisen verokannustinohjelman vaikutusta voitaisiin tehostaa entisestään yhdistämällä siihen täydentäviä toimenpiteitä, kuten yhteisön lainsäädännön mukaisia valikoivia liikennekieltoja erikseen määritellyillä alueilla sellaisille dieselajoneuvoille, jotka eivät ole tietyn hiukkaspäästötason mukaisia. Muissa jäsenmaissa saatu kokemus osoittaa, että valikoivista rajoituksista ilmoittaminen riittää usein vaikuttamaan ostopäätöksiin niin, että valinta kohdistuu hiukkassuodattimella varustettuun dieselajoneuvoon tai muuhun kuin dieselajoneuvoon.

(56) Alankomaiden viranomaisten mukaan millään muulla, kaupankäyntiin vähemmän vaikuttavalla kansallisella toimenpiteellä ei saavutettaisi samoja tuloksia kuin tiedoksi annetulla toimenpiteellä. Komissio toteaa kuitenkin, että ilmanlaadun parantamiseen vuonna 2005 tähtääviä budjettipäivän paketin toimenpiteitä käsittelevässä asiakirjassa ”Beoordeling van het prinsjesdagpakket – Aanpak Luchtkwaliteit 2005” Alankomaiden viranomaiset toteavat selkeästi, että budjettipäivän pakettiin sisältyville toimenpiteille olisi vaihtoehtoisia, kustannustehokkaampia vaihtoehtoja. Erityisesti ne ovat sitä mieltä, että liikennealaa koskeva lisähinnoittelupolitiikka olisi kustannustehokkain tapa alentaa pitoisuuksia kaikkialla Alankomaissa – sekä alueellisesti että paikallisesti. Tästä vaihtoehdosta yhteiskunnalle koituvat edut olisivat kustannuksia merkittävämmät. Alankomaiden viranomaisten tekemien arviointien mukaan autoveroja muuttamalla ja ottamalla käyttöön tiemaksut vähennettäisiin päästöjä vuonna 2010 suunnilleen yhtä paljon kuin ehdotetulla budjettipäivän paketilla. Näin menettelemällä saataisiin toisin sanoen vähennettyä hiukkaspäästöjä 4–10 kertaa enemmän kuin tiedoksi annetulla toimenpiteellä [12].

(57) Alankomaiden viranomaiset toteavat, että ajan ja paikan mukaan vaihteleviin tiemaksuihin liittyvät lyhyen aikavälin hyödyt eivät merkittävästi poikkea budjettipäivän pakettiin liittyvistä hyödyistä. Budjettipäivän pakettiin sisältyvillä toimenpiteillä ei kuitenkaan saavuteta yhtä paljon hyötyä, kun on kyse vaikutuksista ilmanlaatuun vuonna 2020. Viranomaiset päättelevät, että vaikka ajan ja paikan mukaan vaihtelevat tiemaksut maksavat valtiolle enemmän kuin budjettipäivän paketin toimenpiteet, tiemaksuilla saavutettaisiin merkittävää yhteiskunnallista hyötyä (1–1,5 miljardia euroa vuodessa). Tiemaksujen käyttöönotolla vähennettäisiin myös muita yhteiskunnan ongelmia kuten meluhaittoja, puutteellista liikenneturvallisuutta ja ruuhkia. Viranomaiset tunnustavat lisäksi, että budjettipäivän paketissa ehdotetut toimenpiteet ovat ”toiseksi paras” ratkaisu liikenteen alaa koskevan uuden hinnoittelupolitiikan jälkeen.

[12] Ks. TNO-raportti, s. 38.

(58) Komissio toteaa Alankomaiden viranomaisilta saamiensa tietojen perusteella, että liikenteen alan tiemaksut vaikuttaisivat tiedoksi annettua toimenpidettä kustannustehokkaammalta keinolta ja niillä saataisiin vähennettyä enemmän ultrapienten hiukkasten päästöjä aiheuttamatta periaatteessa esteitä sisämarkkinoiden toiminnalle. Toimenpidettä voitaisiin tehostaa yhdistämällä se nykyiseen verokannustinohjelmaan, ja lisätehoa saataisiin vielä, kuten edellä todetaan, jos paikallisviranomaiset toteuttaisivat muita täydentäviä toimenpiteitä kuten liikennerajoituksia vanhemmille, saastuttavammille ajoneuvoille. Komissio toteaa, että joissakin muissa jäsenvaltioissa, joissa kärsitään samanlaisista ilmanlaatuongelmista kuin Alankomaissa, paikallisviranomaiset ovat toteuttaneet viimeksi mainitun kaltaisia toimenpiteitä menestyksekkäästi ja laajalti.

(59) Lisäksi komissio katsoo, että Alankomaiden viranomaiset voisivat myös harkita joidenkin budjettipäivän pakettiin sisältyvien ”kovien toimenpiteiden” tiukentamista. Esimerkiksi hiukkassuodatinten asentaminen dieselajoneuvoihin jälkikäteen vähentäisi päästöjä enemmän kuin Alankomaiden viranomaiset arvioivat, jos tähän toimenpiteeseen varattaisiin enemmän määrärahoja ja jos hiukkassuodattimia asennettaisiin ennen kaikkea ajoneuvoihin, joilla ajetaan paljon kaupunkialueilla (esimerkiksi takseihin). Alankomaiden viranomaiset arvioivat dieselhiukkassuodattimien jälkiasentamisesta laivoihin aiheutuvien kustannusten olevan muista jälkiasentamisista aiheutuvia kustannuksia alemmat (suunnilleen 10–60 euroa vähenevältä hiukkaspäästökilolta ([13])) ja alemmat kuin hiukkaspitoisuuksista johtuvat Alankomaiden viranomaisten laskelmien mukaiset terveydenhuoltomenot (eli 340 euroa kilogrammaa kohden kaupunkiympäristössä ja 80 euroa kilogrammaa kohden maaseutuympäristössä). Tältä osin olisi huomattava, että RAINS-malleihin perustuvien ennusteiden mukaan kevyiden hyötyajoneuvojen suhteelliset hiukkaspäästöt vähenevät tulevina vuosina, mutta sisävesiliikenteen ja merikuljetusten päästöjen osuus kasvaa.

(60) Alankomaiden viranomaiset voisivat myös harkita joidenkin budjettipäivän pakettiin sisältyvien, Alankomaiden hallituksen toimivaltaan kuuluvien ”pehmeiden toimenpiteiden” varhaisempaa täytäntöönpanoa. Tässä yhteydessä todetaan, että budjettipäivän pakettiin sisältyvillä kaikilla ”pehmeillä toimenpiteillä” yhteensä on mahdollista vähentää hiukkaspäästöjä enemmän kuin ”kovilla toimenpiteillä”. Alankomaiden viranomaiset arvioivat etenkin, että ottamalla käyttöön yhdistetyt ”ilmanpuhdistusjärjestelmät” intensiivisessä kotieläintuotannossa hiukkaspäästöjä saataisiin vähennettyä 4,4 kilotonnia vuonna 2010. Tämä olisi huomattavasti suurempi vähennys kuin tiedoksiannetun toimenpiteen käyttöönotolla saavutettavaksi toivottu hiukkaspitoisuuksien väheneminen (0,05 kilotonnia, katso edellä 55 kohta). Tällä toimenpiteellä olisi todennäköisesti enemmän vaikutusta harvempaan asutuilla alueilla kuin kaupungeissa. Kun otetaan huomioon hiukkasten taustapitoisuuden vähenemisen odotettu suuruusluokka ja siitä kansanterveydelle aiheutuvat myönteiset vaikutukset, olisi kuitenkin ehkä syytä harkita varhaisempaa täytäntöönpanoa.

(61) Komissio katsoo Alankomaiden viranomaisten toimittamien tietojen osoittavan selkeästi, että mainitut ympäristön ja terveyden suojelua koskevat mainitut tavoitteet saavuttaakseen Alankomaiden viranomaiset voisivat toteuttaa toimenpiteitä, jotka eivät ole yhtä rajoittavia kuin tiedoksi annettu toimenpide. Tiedoksi annettu toimenpide olisi ajoneuvojen EY-typpihyväksyntäjärjestelmän vastainen, kun taas vaihtoehtoisilla toimenpiteillä ei periaatteessa poikettaisi nykyisistä EY:n yhdenmukaistamistoimenpiteistä. Syyt, joiden vuoksi tällaisia toimenpiteitä ei kuitenkaan ole ehdotettu, vaikka Alankomaiden viranomaiset ovat niitä harkinneet ja vaikka niillä saavutettaisiin vähintään saman suuruinen hiukkaspäästöjen väheneminen kuin tiedoksi annetulla toimenpiteellä, eivät käy selvästi ilmi Alankomaiden toimittamista asiakirjoista. Komissio haluaa tässä yhteydessä korostaa, että eri vaihtoehdoista, joilla voidaan saavuttaa terveyden ja ympäristön suojelun tavoitteet, jäsenvaltioiden on valittava ne, jotka vähiten häiritsevät sisämarkkinoita.

(62) Lopuksi komissio toteaa olevan näyttöä siitä, että suunniteltu kansallinen toimenpide ei ole vähiten rajoittava niistä toimenpiteistä, joilla saavutettaisiin asetetut ympäristön ja terveyden suojelua koskevat tavoitteet, ja että toimenpiteen hyväksyminen muodostaisi kohtuuttoman esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

4. *Kansainvälinen asiayhteys*

(63) Komissio haluaa tuoda esille joitakin suunnitellun toimenpiteen kansainväliseen asiayhteyteen liittyviä näkökohtia. Neuvoston päätöksellä 97/836/EY, tehty 27 päivänä marraskuuta 1997, Euroopan yhteisön liittymisestä Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission sopimukseen pyörillä varustettuihin ajoneuvoihin ja niihin asennettaviin tai niissä käytettäviin varusteisiin ja osiin sovellettavien yhdenmukaisten teknisten vaatimusten hyväksymisestä sekä näiden vaatimusten mukaisesti

([13]) Ks. TNO-raportti, s. 41.

annettujen hyväksymisien vastavuoroista tunnustamista koskevista ehdoista (vuoden 1958 tarkistettu sopimus) ([14]), Euroopan yhteisö sitoutui soveltamaan Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission sääntöä N:o 83 ([15]), pyörillä varustettuihin ajoneuvoihin ja niihin asennettaviin tai niissä käytettäviin varusteisiin ja osiin sovellettavien yhdenmukaisten teknisten vaatimusten hyväksymisestä sekä näiden vaatimusten mukaisesti annettujen hyväksymisien vastavuoroista tunnustamista koskevista ehdoista tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission sopimuksen mukaisesti (jäljempänä 'vuoden 1958 tarkistettu sopimus'). Säännössä asetetut päästöjen raja-arvot ja sen soveltamisala ovat samat kuin direktiivissä 70/220/ETY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 98/69/EY. Vuoden 1958 sopimuksen 3 artiklan mukaan "pyörillä varustettujen ajoneuvojen ja niiden varusteiden ja osien, joille jokin sopimuspuoli on tämän sopimuksen 2 artiklan mukaisesti antanut tyyppihyväksynnän ja jotka on valmistettu joko jonkin kyseistä sääntöä soveltavan sopimuspuolen alueella tai jossakin muussa kyseisten pyörillä varustettujen ajoneuvojen ja niiden varusteiden ja osien tyypit hyväksyneen sopimuspuolen nimeämässä maassa, katsotaan olevan kaikkien mainittua sääntöä soveltavien sopimuspuolten lainsäädännön mukaisia".

(64) Alankomaiden viranomaisten tiedoksi antamaan toimenpiteeseen ei sisälly säännöksiä, joiden nojalla sallittaisiin sellaisten ajoneuvojen käyttö, joille on myönnetty tyyppihyväksyntä Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission säännön N:o 83 mukaisesti. Tästä syystä toimenpiteellä estettäisiin muista sopimuspuolista tulevien, säännön N:o 83 vaatimukset täyttävien ajoneuvojen pääsy Alankomaiden markkinoille. Jos toimenpide hyväksytään, se rikkoo vuoden 1958 sopimusta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisön lainsäädäntöä on tulkittava mahdollisimman pitkälti yhteisön kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Komission on siksi varmistettava, että yhteisö täyttää sille vuoden 1958 sopimuksen mukaan kuuluvat velvoitteet. Näin ollen Alankomaiden on noudatettava Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission sääntöä N:o 83. Säännön noudattamatta jättäminen voisi vaarantaa EU-tyyppihyväksynnän tunnustamisen muissa sopimuspuolissa, ja siten sillä olisi selkeästi kohtuuttoman suuri vaikutus ajoneuvojen vientiin yhteisöstä kyseisiin maihin.

IV **PÄÄTELMÄT**

(65) Komissio katsoo niiden tietojen valossa, jotka sillä oli käytettävissään arvioidessaan sille tiedoksi annettujen kansallisten toimenpiteiden perusteluja, sekä edellä esitetyn perusteella, että Alankomaiden kuningaskunnan 2 päivänä marraskuuta 2005 esittämä pyyntö ottaa käyttöön direktiivistä 98/69/EY poikkeavia kansallisia säännöksiä

— täyttää käsiteltäväksi ottamista koskevat ehdot

— ei täytä kaikkia EY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa asetettuja ehtoja. Alankomaat ei ole pystynyt osoittamaan erityisen ongelman olemassaoloa direktiivin 98/69/EY osalta. Vaikka Alankomaat olisi pystynyt osoittamaan erityisen ongelman olemassaolon direktiivin 98/69/EY osalta, komissio katsoo, että tiedoksi annettu toimenpide ei ole oikeasuhteinen toimenpiteen tavoitteisiin nähden.

(66) Sen vuoksi komissiolla on aihetta katsoa, että tiedoksi annettuja kansallisia säännöksiä ei voida hyväksyä perustamissopimuksen 95 artiklan 6 kohdan mukaisesti,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Hylätään Alankomaiden kuningaskunnan EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti tiedoksi antamat kansalliset säännökset, joissa määrätään hiukkaspäästöjen pakolliseksi raja-arvoksi 5 milligrammaa kilometriä kohden sellaisten hyötyajoneuvojen osalta, joiden suurin sallittu paino on 1 305 kilogrammaa (N_1-luokan I-alaluokan ajoneuvot), ja henkilöautojen (M_1-ajoneuvot) osalta.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Alankomaiden kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 3 päivänä toukokuuta 2006.

Komission puolesta
Günter VERHEUGEN
Varapuheenjohtaja

([14]) EYVL L 346, 17.12.1997, s. 78.
([15]) Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission sääntö N:o 83 "Uniform provisions concerning the approval of vehicles with regard to the emission of pollutants according to engine fuel requirements".