EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

6. november 2008 *

Kohtuasjas C-405/07 P,

mille ese on Euroopa Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 30. augustil 2007 esitatud apellatsioonkaebus,

**Madalmaade Kuningriik**, esindajad: M. de Grave ja C. Wissels,

apellatsioonkaebuse esitaja,

teine menetlusosaline:

**Euroopa Ühenduste Komisjon**, esindajad: M. Patakia, A. Alcover San Pedro ja H. Van Vliet, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja Esimese Astme Kohtus

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen ja C. Toader (ettekandja),

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikku menetlust,

olles 17. juuli 2008. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

**otsuse**

1 Apellatsioonkaebuses palub Madalmaade Kuningriik tühistada Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu 27. juuni 2007. aasta otsuse kohtuasjas T-182/06: Madalmaad *vs.* komisjon (EKL 2007, lk II-1983; edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus”), millega Esimese Astme Kohus jättis rahuldamata tühistamishagi, mis esitati komisjoni 3. mai 2006. aasta otsuse 2006/372/EÜ peale, mis käsitleb riiklike eeskirjade eelnõud diiselmootoriga sõidukite tahkete osakeste heitkoguste piirnormide kehtestamise kohta, millest Madalmaade Kuningriik on kooskõlas EÜ asutamislepingu artikli 95 lõikega 5 teatanud (ELT L 142, lk 16; edaspidi „vaidlusalune otsus”).

## Õiguslik raamistik

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 1998. aasta direktiiv 98/69/EÜ mootorsõidukite heitgaaside tekitatud õhusaaste vastu võetavate meetmete kohta ja nõukogu direktiivi 70/220/EMÜ muutmise kohta (EÜT L 350, lk 1; ELT eriväljaanne 13/23, lk 126) kehtestab I lisa punktis 5.3.1.4 tahkete osakeste massi (PM) sisalduse piirtasemeks 25mg/km diiselmootoriga sõidukite jaoks, mis kuuluvad ühelt poolt M-kategooriasse (sõiduautod), mis on määratletud nõukogu 6. veebruari 1970. aasta direktiivi 70/156/EMÜ liikmesriikide mootorsõidukite ja nende haagiste tüübikinnitusega seotud õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 42, lk 1; ELT eriväljaanne 13/01, lk 44) II lisa A osas – välja arvatud sõidukid, mille täismass on üle 2,5 tonni – ja teiselt poolt $N_1$ -kategooria I klassi (tarbeveokid, mille registrimass on 1,305 tonni).

3 Direktiivi 98/69 artikli 2 lõike 1 kohaselt:

„[…] ei tohi ükski liikmesriik üheksa kuu jooksul pärast käesoleva direktiivi jõustumist mootorsõidukite tekitatud õhusaastest tulenevatel põhjustel:

– keelduda EÜ tüübikinnituse andmisest direktiivi 70/156/EMÜ artikli 4 lõike 1 kohaselt või

– keelduda siseriikliku tüübikinnituse andmisest või

– keelata sõidukite registreerimist, müüki või kasutuselevõtmist direktiivi 70/156/EMÜ artikli 7 kohaselt,

kui sõidukid vastavad käesoleva direktiiviga muudetud [nõukogu 20. märtsi 1970. aasta] direktiivi 70/220/EMÜ [mootorsõidukite ottomootorite heitgaaside tekitatud õhusaaste vastu võetavaid meetmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 76, lk 1; ELT eriväljaanne 13/01, lk 64)] nõuetele."

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2007. aasta määrus (EÜ) nr 715/2007, mis käsitleb mootorsõidukite tüübikinnitust seoses väikeste sõiduautode ja kommertsveokite (Euro 5 ja Euro 6) heitmetega ning sõidukite remondi- ja hooldusteabe kättesaadavust (ELT L 171, lk 1) asendab alates 2. jaanuarist 2013 eelkõige direktiive 70/220 ja 98/69. Nimetatud määrus kehtestab I lisa esimeses tabelis heitmestandardi „Euro 5", nähes ette tahkete osakeste (PM) sisalduse piirtaseme vähendamise 5mg/km-ni kõikidele selles tabelis toodud kategooriate ja klasside sõidukitele. Mis puutub M-kategooria ja $N_1$ I klassi sõidukitesse, siis uus piirtase on määruse nr 715/2007 artikli 10 lõigete 2 ja 3 kohaselt alates 1. septembrist 2009 kohustuslik uutele sõidukitüüpidele ja alates 1. jaanuarist 2011 uutele sõidukitele.

5 Nõukogu 27. septembri 1996. aasta direktiivi 96/62/EÜ välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta (EÜT L 296, lk 55; ELT eriväljaanne 15/03, lk 95) põhjenduste 2 ja 12 kohaselt:

„kaitsmaks kogu keskkonda ja inimeste tervist, tuleks vältida või vähendada õhusaasteainete kontsentratsioone ning määrata välisõhu saastatuse astmetele piir- ja/või häiretasemed;

[…]

kaitsmaks kogu keskkonda ja inimeste tervist, on vaja, et liikmesriigid võtavad piirtasemete rikkumise korral meetmeid nende tasemete täitmiseks kindlaksmääratud aja jooksul".

6 Direktiivi 96/62 artikkel 7, mille pealkiri on „Välisõhu kvaliteedi parandamine – Üldnõuded", sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad piirtasemetest kinnipidamiseks vajalikke meetmeid.

2. Käesoleva direktiivi eesmärkide saavutamiseks võetavad meetmed:

[…]

b) ei ole vastuolus ühenduse tööohutuse ja -tervishoiu alaste õigusaktidega;

c) ei kahjusta oluliselt teiste liikmesriikide keskkonda.

3. Liikmesriigid koostavad tegevuskavad ja näitavad neis ära meetmed, mida tuleb võtta kiiresti, kui on oht, et piir- ja/või häiretasemed ületatakse, et seda ohtu ja sellise olukorra kestvust vähendada. Sellistes kavades võib olenevalt konkreetsest olukorrast näha ette meetmeid tegevuse, sealhulgas maanteeliikluse juhtimiseks ja vajaduse korral peatamiseks, mis aitavad kaasa ületatud piirtasemete saavutamisele."

7 Vastavalt direktiivi 96/62 artikli 8 lõikele 3 võtavad liikmesriigid meetmeid piirkondades ja aglomeraatides, kus ühe või mitme saasteaine tase ületab piirtaset ja ületamismäära, tagamaks et koostatakse või rakendatakse kava või programm piirtaseme saavutamiseks kindlaksmääratud aja jooksul. Selle sätte kohaselt sisaldavad nimetatud kava või programm vähemalt selle direktiivi IV lisas loetletud teavet. Kõnealuse teabe hulgas on nimetatud lisa punktides 5 ja 6 teave saastuse päritolu kohta, eelkõige saastust põhjustavate heitgaaside peamiste allikate nimekiri, ning olukorra analüüs, mis hõlmab selgitusi eelkõige niisuguste ületamist põhjustavate tegurite kohta nagu transport, sealhulgas piiriülene transport.

8 Direktiivi 96/62 artikli 8 lõige 6 sätestab:

„Kui mõne saasteaine tase ületab või tõenäoliselt ületab pärast teises liikmesriigis aset leidnud suuremat saastet nii piirtaset kui ka ületamismäära või olenevalt olukorrast häiretaset, peavad need liikmesriigid lahenduse leidmiseks omavahel konsulteerima. Komisjon võib sellistel konsultatsioonidel osaleda."

9 Direktiivi 96/62 artikli 11 lõike 1 punkti a alapunkti i kohaselt teatavad liikmesriigid komisjonile nii saastuse piirtasemete kui ka nende ületamismäära ületamisest üheksa kuu jooksul pärast iga aasta lõppu.

10 Direktiiv 96/62 ei kehtesta piirtasemeid, vaid loetleb artiklis 4 koostoimes vastavalt I ja II lisaga õhusaasteained, mille jaoks niisugused tasemed tuleb kindlaks määrata, ning ka tegurid, mida kindlaksmääramisel tuleb arvestada. Nende tegurite hulgas on elanikkonna osade saastega kokkupuutumise ulatus.

11 Piirtasemed peenosakeste jaoks ja eelkõige $PM_{10}$ jaoks on kehtestatud nõukogu 22. aprilli 1999. aasta direktiivis 1999/30/EÜ vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi ning lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii piirtasemete kohta välisõhus (EÜT L 163, lk 41; ELT eriväljaanne 15/04, lk 164). $PM_{10}$ on määratletud selle direktiivi artikli 2 punktis 11 kui tahke osake, mis läbib 10 µm aerodünaamilise diameetriga mõõduselektiivse ava 50 protsendil juhtudest.

12 Direktiivi 1999/30 artikli 5 lõige 1 näeb ette:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid selle tagamiseks, et artikli 7 kohaselt hinnatud $PM_{10}$ sisaldus välisõhus ei ületaks III lisa I jaos ettenähtud piirtasemeid alates selles lisas märgitud tähtaegadest.

III lisa I jaos ettenähtud lubatud ületamismäärasid kohaldatakse kooskõlas direktiivi 96/62/EÜ artikli 8 nõuetega.”

13 Direktiivi 1999/30 III lisa määrab kindlaks tahkete osakeste $PM_{10}$ suhtes kohaldatava piirtaseme ja selle ületamismäära kahe üksteisele järgneva etapi jaoks, kehtestades kummagi puhul kuupäeva, mil piirtasemest peab kinni pidama. Nii on esimese etapi jaoks ettenähtud tasemed ja määrad õiguslikult siduvad alates 1. jaanuarist 2005.

14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiiv 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta (ELT L 152, lk 1) asendab vastavalt selle artiklile 31 alates 11. juunist 2010 muu hulgas direktiivid 96/62 ja 1999/30. Direktiivi 2008/50 artikli 22 lõige 2 sätestab, et kui teatud piirkonnas või linnastus osutub $PM_{10}$ -osakeste piirtaseme saavutamine siiski raskeks kohaspetsiifiliste levimisomaduste, ebasoodsate ilmastikutingimuste või piiriülese saasteleviku tõttu, vabastatakse liikmesriik nende piirtasemete rakendamise kohustusest kuni 11. juunini 2011, kui teatavad kohustused on täidetud.

**Vaidluse taust**

15 Madalmaade Kuningriik teatas EÜ artikli 95 lõike 5 alusel 2. novembri 2005. aasta kirjas oma kavatsusest võtta vastu dekreet, mis kehtestab $M_1$ kategooria ja $N_1$ kategooria I klassi uutele diiselmootoriga sõidukitele tahkete osakeste heitkoguste piirtasemeks 5mg/km erandina direktiivi 98/69 sätetest juba 1. jaanuarist 2007.

16 Oma taotluse põhjenduseks selgitas Madalmaade Kuningriik, et direktiivis 1999/30 määratud tahkete osakeste sisalduse piirtasemed on tema territooriumi mitmes osas ületatud ja seetõttu ta leidis, et ta ei ole võimeline täitma sellest direktiivist tulenevaid kohustusi. Selles osas rõhutas ta riigi kõrget asustamistihedust ja muudest liikmesriikidest suuremat infrastruktuuride kontsentreerumistaset, millega kaasnevad tahkete osakeste suuremad heitkogused ruutkilomeetri kohta. Eelkõige mootorsõidukite läheduse tõttu elurajoonidele puutuvad elanikud seega õhusaastega palju kokku. Lisaks jõuab temani oluline osa naaberliikmesriikide saastusest nii, et tahkete osakeste sisalduse riiklikust keskmisest üksnes 15% oleks siseriiklike keskkonnakaitse normidega mõjutatav.

17 Madalmaade Kuningriik kinnitas, et tahkete osakeste sisalduse vähendamisel peab ta esmatähtsaks tahkete osakeste heitkoguseid, mille on tekitanud sõiduautod ja kommertsveokid, mis põhjustavad 70% nimetatud maanteeliiklusest tulenevatest heitkohustest. Teatatud erimeede on seega õigusaktide raamistiku lahutamatu osa, mis tugineb muu hulgas vähem saastavate sõidukite ja kütuste propageerimisele. Konkreetselt kaasneks sellega Madalmaade Kuningriigis registreeritud diiselmootoriga sõidukitele niisuguse filtri paigaldamine, mis vähendab diislinões leiduvate tahkete osakeste hulka.

18 Ta selgitas nimelt, et teatatud dekreeti kohaldataks vaid Madalmaade Kuningriigis registreeritud sõidukite suhtes ja see ei muuda mingil moel EÜ tüübikinnituse menetlust ega niisuguste sõidukite registreerimise tingimusi, mis on nimetatud tüübikinnituse saanud muudes liikmesriikides. Seevastu politsei ja asutused, kellel on selles liikmesriigis sõidukite perioodilise kontrolli pädevus, saavad pärast nimetatud dekreedi jõustumist kontrollida, kas sõiduauto või kerge kommertsveok on selline, millega saab järgida uut 5mg/km tahkete osakeste heitkoguse piirtaset.

19 Komisjon kinnitas 23. novembri 2005. aasta kirjas, et ta on Madalmaade valitsuse teate kätte saanud, ning andis viimasele teada, et kuuekuuline tähtaeg, mis on komisjonile EÜ artikli 95 lõikes 6 eranditaotluse suhtes otsuse tegemiseks ette nähtud, hakkas kulgema 5. novembril 2005.

20 Madalmaade õhu kvaliteedi hindamise aruanne 2004. aasta kohta, mis koostati direktiivi 96/62 alusel (edaspidi 2004. aasta hindamisaruanne), edastati komisjonile 8. veebruaril 2006. Aruanne registreeriti sama aasta 10. veebruaril.

21 Madalmaade ametiasutused teavitasid 10. märtsi 2006. aasta kirjas komisjoni aruandest „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek" („Uus arusaam tahkete osakeste heitmete probleemi ulatusest", edaspidi „MNP aruanne"), mille Milieu- en Natuurplanbureau (Madalmaade keskkonnaamet (MNP)) koostas 2006. aasta märtsis.

22 Madalmaade ametiasutuste esitatud argumentide põhjendatuse hindamiseks küsis komisjon Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Madalmaade rakenduslik-teaduslike uuringute organisatsioon (TNO)) koordineeritud konsultantide konsortsiumilt teaduslikke ja tehnilisi nõuandeid. Nimetatud organisatsioon esitas oma aruande 27. märtsil 2006 (edaspidi „TNO aruanne").

23 Komisjon lükkas teatatud dekreedi eelnõu 3. mail 2006 vaidlusaluse otsusega tagasi põhjusel, et „Madalmaade Kuningriik ei [olnud] suutnud tõestada ainuomase

probleemi olemasolu seoses direktiiviga 98/69" ja et igal juhul „teatatud meede ei [olnud] saavutatavate eesmärkide suhtes proportsionaalne".

**Esimese Astme Kohtule esitatud hagi ja vaidlustatud kohtuotsus**

24 Madalmaade Kuningriik esitas vaidlusaluse otsuse tühistamiseks hagiavalduse koos hagi kiirendatud menetlemise taotlusega, mis saabus Esimese Astme Kohtu kantseleisse 12. juulil 2006.

25 Esimese Astme Kohus jättis nimetatud hagi rahuldamata vaidlustatud kohtuotsusega, mis tehti kiirendatud menetluses. Selleks lükkas ta tagasi esimesed kaks Madalmaade Kuningriigi valitsuse esitatud väidet, mis tuginesid komisjoni hinnangule Madalmaadele ainuomase probleemi olemasolu kohta.

26 Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 43–49 lükkas Esimese Astme Kohus kõigepealt tagasi väite, milles Madalmaade Kuningriik väitis, et komisjon rikkus hoolsuskohustust ja otsuste põhjendamise kohustust, kuna ta jättis ilma põhjendusi toomata Madalmaade välisõhukvaliteedi probleemi ainuomasuse hinnangus arvesse võtmata Madalmaid puudutavad 2004. aasta andmed. Sellega seoses oli komisjon tunnistanud – vastupidi sellele, mida ta väitis vaidlusaluse otsuse punktis 41 –, et Madalmaade Kuningriik oli tõesti enne nimetatud otsuse vastuvõtmist ametlikult esitanud oma 2004. aasta hindamisaruande.

27 Selles osas sedastas Esimese Astme Kohus eelkõige vaidlusaluse kohtuotsuse punktides 44–46:

„44 Ometi nähtub [vaidlusaluse otsuse] arutluskäigust, mis käsitleb Madalmaade välisõhu kvaliteedi probleemi ainuomasust, et Madalmaade ametiasutuste edastatud viimased andmed kaasati TNO aruandesse. Eelkõige märgib TNO nimetatud dokumendi leheküljel 29 […], et:

„Madalmaade Kuningriigi edastatud esialgsed andmed piirtasemete ületamise kohta 2004. aastal viitavad sellele, et olukord on erinev võrreldes 2003. aastaga. Kõigis piirkondades on $PM_{10}$ puhul täheldatav vähemalt ühe piirtaseme ja selle ületamismäära ületamine.”

45 Lisaks kasutab TNO oma aruande leheküljel 29 ja komisjon [vaidlusaluse otsuse] punktis 41 [MNP aruande] teatavaid kaalutlusi.

46 Lõpuks, nagu nähtub [vaidlusaluse otsuse] punktist 42, kui komisjon keeldus lugemast tõendatuks ainuomase probleemi olemasolu seoses direktiivis 1999/30 määratud tahkete osakeste sisalduse piirtasemete järgimisega Madalmaade Kuningriigis, siis tugines ta ka Madalmaade valitsuse edastatud uuele teabele, mis sisaldus ka MNP aruandes.”

28 Esimese Astme Kohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 47 ja 48, et neil asjaoludel ei saa väita, et komisjon jättis analüüsimata hiljutised andmed, mille Madalmaade valitsus talle enne otsuse vastuvõtmist edastas, ja et ta ei esitanud selle väidetava analüüsimata jätmise põhjuseid.

29 Seejärel lükkas Esimese Astme Kohus tagasi väite, millega sooviti tõendada, et komisjon eitas õigustamatult välisõhu ainuomase probleemi olemasolu Madalmaades.

30 Mis puutub esimesse väitesse nagu oleks komisjon kohaldanud valesti EÜ artikli 95 lõikes 5 ette nähtud probleemi siseriikliku ainuomasuse kriteeriumi, nõudes, et see probleem puudutaks ainult Madalmaade Kuningriiki, siis Esimese Astme Kohus sedastas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 66–72, et sellel etteheitel puudub faktiline alus. Selles osas rõhutas nimetatud kohus eriti, et vaidlusalune komisjoni otsus – nagu ka TNO aruanne – viitab olukorrale muudes liikmesriikides ning et sellest võrdlusest järeldub, et Madalmaade Kuningriigil ei tule lahendada ainuomast keskkonnakaitse probleemi, mis õigustaks erimeetme võtmist.

31 Teine argument, mis tugineb asjaolule, et komisjon ei võtnud arvesse Madalmaade Kuningriigi suutmatust võidelda sisevee- ja meretranspordi tekitatud tahkete osade heitkoguste probleemiga, lükati tagasi vaidlustatud kohtuotsuse punktides 78–84. Esimese Astme Kohus sedastas selles osas nimelt, et igal juhul puudub sellel argumendil faktiline alus, kuna vastupidi Madalmaade Kuningriigi valitsuse poolt

väidetule ei seadnud komisjon teatatud meetme heakskiitmise võimalusele tingimuseks seda, et piirtasemete ületamise juhud oleks suuremas osas põhjustatud diiselmootoriga maanteesõidukite tahkete osakeste heitkogustest.

32 Seoses kolmanda argumendiga, mille kohaselt välisõhu kvaliteedi probleemi ainuomasust kinnitab ka Madalmaade Kuningriigi võimetus võidelda piiriülese saastusega, leidis Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 87–94, et selle võimetuse põhjal ei saa lugeda tõendatuks seda, et see liikmesriik seisab silmitsi ainuomase õhukvaliteedi probleemiga.

33 Esimese Astme Kohus sedastas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 88 ja 91, et sellistes pindalalt väikestes riikides nagu Madalmaad on peaaegu enamik tahkeid osakesi oma olemusest tulenevalt välistekkelised. Ta leidis, et ometi ei ole kuidagi tõendatud, et tahkete osakeste piiriülesed heitkogused mõjutavad õhu kvaliteeti Madalmaades nii, et tahkete osakeste heitkoguste piiramise küsimus tõusetub seal ülejäänud ühendusest erineval viisil.

34 Ta märkis lisaks vaidlustatud kohtuotsuse punktis 92, et probleemi ainuomasust tuleb hinnata direktiiviga 1999/30 kehtestatud normide alusel. Direktiivi 1999/30 III lisa kehtestab aga üksnes piirtasemed tahkete osakeste sisaldusele välisõhus, ilma et ta võtaks arvesse olemasolevate tahkete osakeste päritolu.

35 Lõpuks lükkas Esimese Astme Kohus punktides 105 ja 116 tagasi neljanda argumendi, nagu oleks komisjon õigustamatult eitanud Madalmaade välisõhus mõõdetud tahkete osakeste sisalduse eriti tõsist piirtasemete ületamist.

36 Sellega seoses leidis Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 107, et toimikus ei leidu tõendeid selle kohta, et piirtasemete ületamised, mis mõõdeti Madalmaades, oleks võrreldes teistes liikmesriikides täheldatutega sedavõrd tõsised, et need kujutaks endast ainuomast probleemi. Seetõttu märkis Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 109 muu hulgas, et 2004. aasta kohta koostatud õhu kvaliteedi siseriiklike hindamisaruannete alusel koostatud nimekirjast nähtub, et Madalmaade Kuningriik kuulub viie liikmesriigi hulka, kelle kõikides piirkondades mõõdeti 2004. aastal tahkete osakeste sisalduse kõrgem tase kui kehtestatud piirtasemed päeva kohta.

37 Esimese Astme Kohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 115 muu hulgas, et lisaks sellele, et asustamistihedus, maanteeliikluse intensiivsus mitmes Madalmaade piirkonnas ja asulate paiknemine maanteede kõrval ei ole direktiivis 1999/30 ette nähtud kriteeriumid, ei ole ka tõendatud, et need moodustavad selle liikmesriigi puhul niisuguse keskkonnakaitse probleemi, mis eristaks teda selgelt teistest Euroopa Liidu regioonidest, eriti Beneluxi, Ühendkuningriigi keskosa ja Saksamaa lääneosa regioonidest.

38 Olles sellest tulenevalt leidnud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 117–120, et Madalmaade Kuningriik ei ole suutnud tõestada, et tema territooriumil esineb ainuomane probleem, mis on üks EÜ artikli 95 lõigetes 5 ja 6 nõutud kumulatiivsetest tingimustest, otsustas Esimese Astme Kohus, et komisjon oli kohustatud teatatud dekreedi eelnõu tagasi lükkama. Seetõttu lähtus ta menetlusökonoomiast ja ei võtnud seisukohta teiste selle liikmesriigi esitatud väidete suhtes, milles seati kahtluse alla nii komisjoni hinnang esiteks teatatud eelnõu proportsionaalsuse kohta ja teiseks selle rahvusvahelise õigusliku konteksti kohta kui ka komisjoni põhjendused.

**Poolte nõuded**

39 Madalmaade Kuningriik palub apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja saata asi hagi teiste väidete üle otsustamiseks tagasi Esimese Astme Kohtule, ja

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

40 Komisjon palub Euroopa Kohtul:

– esimese võimalusena tunnistada apellatsioonkaebus vastuvõetamatuks;

– teise võimalusena jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, ja

– mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt.

**Apellatsioonkaebus**

41 Madalmaade Kuningriik esitab oma apellatsioonkaebuse põhjenduseks kaks väidet. Ta väidab esiteks, et Esimese Astme Kohus tõlgendas vääralt hoolsuskohustust ja EÜ artiklis 253 sätestatud põhjendamiskohustust, kui otsustas, et komisjon ei ole neid kohustusi rikkunud, kuigi ta jättis ilma põhjendusi esitamata vaidlusaluses otsuses läbi vaatamata 2004. aasta hindamisaruandes sisalduvad asjassepuutuvad andmed. Teiseks

väidab Madalmaade Kuningriik, et Esimese Astme Kohus on kasutanud väärasid õiguslikke kriteeriume selleks, et hinnata, kas tegemist on ainuomase välisõhu kvaliteedi probleemiga Madalmaade Kuningriigi territooriumil.

*Vastuvõetavus*

42 Komisjon väidab, et apellatsioonkaebus on vastuvõetamatu. Esimese väite osas väidab ta, et Madalmaade Kuningriik on kaotanud oma õiguse tugineda sellele, et väidetavalt jäeti 2004. aasta hindamisaruanne arvesse võtmata, kuna see aruanne esitati pärast direktiivis 96/62 määratud tähtaja möödumist ja kolm kuud pärast eranditaotluse esitamist. Komisjon leiab lisaks, et Esimese Astme Kohus on sedastanud, et komisjon on tegelikult nimetatud aruannet arvesse võtnud ja et niisugune faktilise asjaolu tuvastamine ei saa olla apellatsioonikaebuse ese. Seoses teise väitega väidab komisjon, et Esimese Astme Kohtu järeldused põhinevad suurel hulgal asjaoludel, millest enamikku ei ole vaidlustatud, ja need järeldused oleks ikkagi põhjendatud, isegi kui Euroopa Kohus peaks Madalmaade Kuningriigi argumente arvesse võtma.

43 Selles osas tuleb kõigepealt tõdeda, et küsimuse puhul, kas kõnealusel juhul oli komisjon kohustatud 2004. aasta hindamisaruannet arvesse võtma vaatamata selle aruande esitamise väidetavale hilinemisele, on tegemist – nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktides 32–34 nentinud – mitte vastuvõetavuse, vaid sisulise küsimusega.

44 Seejärel argumendi osas, mis tugineb sellele, et Madalmaade Kuningriik soovis esimese väitega kahtluse alla seada tuvastatud faktilised asjaolud, piisab, kui täheldada, et see ei vasta tõele. Nimelt ei vaidlusta Madalmaade Kuningriik kuidagi selles osas Esimese Astme Kohtu sedastusi, millest nähtub, et andmed 2004. aasta kohta kaasati TNO aruandesse ja et komisjon on peale selle aruande arvesse võtnud ka MNP aruannet. Seevastu vaidlustab nimetatud liikmesriik järeldused, mille Esimese Astme Kohus tegi nende faktiliste asjaolude pinnalt. Küsimus, kas Esimese Astme Kohus sai neist asjaoludest õigesti järeldada, et komisjon ei rikkunud ei hoolsus- ega põhjendamiskohustust, on õigusküsimus, mida Euroopa Kohus apellatsioonimenetluses kontrollib (vt 20. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-188/96 P: komisjon *vs*. V, EKL 1997, lk I-6561, punkt 24, ja 28. juuni 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P: Dansk Rørindustri jt *vs*. komisjon, EKL 2005, lk I-5425, punkt 453).

45 Lõpuks, mis puudutab komisjoni poolt teise väite vastu esitatud väidet, siis tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et asjaoluga, et apellatsioonkaebus või apellatsioonkaebuse väide ei maini kõiki põhjusi, mis ajendasid Esimese Astme Kohut küsimuse suhtes seisukohta võtma, ei kaasne selle väite vastuvõetamatus (vt 3. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-458/98 P: Industrie des poudres sphériques *vs*. nõukogu, EKL 2000, lk I-8147, punkt 67, ja 23. septembri 2005. aasta määrus kohtuasjas C-357/04 P: Andolfi *vs*. komisjon, punkt 24).

46 Sellest järeldub, et apellatsioonkaebus tuleb tunnistada vastuvõetavaks.

*Sisulised küsimused*

Esimene väide, mis tugineb hoolsuskohustuse ja EÜ artiklis 253 sätestatud põhjendamiskohustuse väärale tõlgendamisele

– Poolte argumendid

47 Esimese väitega rõhutab Madalmaade Kuningriik, et 2004. aasta hindamisaruanne on ülimalt tähtis, kuna see näitab, et selle aasta piirtasemed päeva kohta ja isegi nende ületamismäärad on kõikides Madalmaade piirkondades ja linnastutes ületatud. Lisaks ilmneb selle aasta andmetest teistsugune olukord võrreldes 2003. aastaga, mida Esimese Astme Kohus ise vaidlustatud kohtuotsuse punktis 44 TNO aruandele viidates tunnistab.

48 Madalmaade Kuningriik järeldab vaidlustatud kohtuotsusest, et Esimese Astme Kohtu arvates piisab, kui komisjon piirdub liikmesriigi poolt edastatud asjassepuutuvate andmete edastamisega teadusinstituudile, kuigi ta esiteks vaidlusaluses otsuses neid andmeid ei analüüsi, vaidlustades selles isegi asjaolu, et talle on need edastatud, ja et teiseks ei arvesta ta oma otsuses teadusinstituudi sedastust, mille kohaselt ilmneb nimetatud andmetest asjassepuutuva liikmesriigi fundamentaalselt erinev ja probleemaatilisem olukord. Selle tõlgendusega kohaldas Esimese Astme Kohus valesti hoolsust ja põhjendamist puudutavaid tagatisi, mille hulka kuuluvad eelkõige komisjoni

kohustus uurida hoolikalt ja erapooletult juhtumi kõiki asjassepuutuvaid asjaolusid ja kohustus põhjendada piisavalt oma otsust.

49 Lõpuks omistab Esimese Astme Kohus selle liikmesriigi arvates õigustamatult suurt tähtsust asjaolule, et komisjon on arvesse võtnud MNP aruande. Ta märgib selles osas, et kuigi komisjon põhjendas oma seisukohta sellele aruandele tuginedes, mis oli talle muide edastatud poolteist kuud enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist, siis seevastu – selles osas ilma põhjendusi toomata – ei võtnud ta kuidagi arvesse 2004. aasta hindamisaruannet, mis edastati talle kolm kuud enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist, kuid mille andmed on tema seisukoha suhtes ebasoodsamad. Lisaks näitab TNO aruanne selgelt, et MNP aruande sedastused ei muuda kuidagi sedastusi, mis on tehtud 2004. aasta hindamisaruandest tulenevate andmete põhjal.

50 Komisjon väidab – lisaks käesoleva kohtuotsuse punktis 42 korratud argumendile, mis tugineb 2004. aasta hindamisaruande esitamise väidetavale hilinemisele –, et ta ei ole kohustatud lisama oma otsustesse kõikide kasutatud ekspertiiside andmeid. Vaidlustatud kohtuotsuse teatavatest punktidest tuleneb muu hulgas, et Esimese Astme Kohus on leidnud, et 2004. aasta hindamisaruandest ja MNP aruandest nähtub, et Madalmaade õhukvaliteet on 2003. aastaga ja varasemate hinnangutega võrreldes paranenud.

– Euroopa Kohtu hinnang

51 Vastavalt EÜ artikli 95 lõikele 5 tuleb liikmesriikidel pärast seda, kui on võetud ühtlustamismeede, esitada komisjonile heakskiidu saamiseks kõik sellest meetmest erandit tegevad siseriiklikud normid, mida liikmesriigid vajalikuks peavad.

52 Nimetatud säte nõuab, et niisuguste õigusnormide kehtestamine põhineks ühtlustamismeetme võtmise järel eriomaselt selles liikmesriigis ilmnenud probleemi kajastavatel keskkonna ja töökeskkonna kaitsega seotud uutel teaduslikel tõenditel ning kavandatavatest normidest ja nende kehtestamise põhjustest teatatakse komisjonile (vt 21. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-512/99: Saksamaa *vs*. komisjon, EKL 2003, lk I-845, punkt 80, ja 13. septembri 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-439/05 P ja C-454/05: Land Oberösterreich ja Austria *vs*. komisjon, EKL 2007, lk I-7141, punkt 57).

53 Need tingimused on kumulatiivsed ja peavad seega olema kõik täidetud, muidu lükkab komisjon siseriiklikud erandnormid tagasi (vt eespool viidatud kohtuotsused Saksamaa *vs*. komisjon, punkt 81, ja Land Oberösterreich ja Austria *vs*. komisjon, punkt 58).

54 Selleks et hinnata, kas nimetatud tingimused on tõesti täidetud – mille puhul võib teatatud juhtudel olla vaja anda keerulisi tehnilisi hinnanguid –, on komisjonil lai kaalutlusõigus.

55 Sellise kaalutlusõiguse kasutamine ei ole siiski kohtuliku kontrolli alt välja jäetud. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb tegelikult, et ühenduste kohus ei pea kontrollima ainult esitatud tõendite sisulist õigsust, usaldusväärsust ja sidusust, vaid ka kontrollima, kas kogutud tõendid sisaldavad kogu asjakohast teavet, mida keerulise olukorra hindamisel tuleb arvesse võtta, ja kas kõnealused tõendid võivad toetada järeldusi, mis nende pinnalt on tehtud (vt 22. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-525/04 P: Hispaania *vs*. Lenzing, EKL 2007, lk I-9947, punkt 57 ja viidatud kohtupraktika).

56 Lisaks tuleb meenutada, et juhul kui ühenduse institutsioonil on lai kaalutlusõigus, on teatavate ühenduse õiguskorras haldusmenetluses ettenähtud tagatiste järgimise kontrollimine põhjapaneva tähtsusega. Nii on Euroopa Kohtul olnud võimalus selgitada, et nende tagatiste hulka kuuluvad eelkõige pädeva institutsiooni kohustus uurida hoolikalt ja erapooletult kõiki antud asjas tähtsust omavaid asjaolusid ja kohustus põhistada oma otsust piisavalt (vt 21. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-269/90: Technische Universität München, EKL 1991, lk I-5469, punkt 14, ning 7. mai 1992. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-258/90 ja C-259/90: Pesquerias De Bermeo ja Naviera Laida *vs*. komisjon, EKL 1992, lk I-2901, punkt 26, ning eespool viidatud kohtuotsus Hispaania *vs*. Lenzing, punkt 58).

57 Nimetatud menetluslike tagatiste kontrollil on veelgi suurem tähtsus EÜ artikli 95 lõikes 5 ette nähtud menetluse raames, kuna selle menetluse suhtes ei kohaldata võistlevuse printsiipi (vt eespool viidatud kohtuotsus Land Oberösterreich ja Austria *vs*. komisjon, punkt 44).

58 Kõnesoleval juhul heidab Madalmaade Kuningriik komisjonile ette seda, et jättes vaidlusaluses otsuses ilma põhjendusi esitamata läbi vaatamata 2004. aasta hindamisaruandes sisalduvaid andmeid, on ta rikkunud hoolsus- ja põhjendamiskohustust.

59 Selles osas on vaidlusaluse otsuse punktis 41 sedastatud, et „nõukogu direktiivile 96/62/EÜ vastavad aastaaruanded näitavad, et Madalmaades ei olnud 2003. aastal võrreldes teiste liikmesriikidega (nt Belgia, Austria, Kreeka, Tšehhi Vabariik, Leedu, Sloveenia ja Slovakkia) eriliselt kõrget piirmäärade ületamise probleemi. Kuna Madalmaad ei ole veel esitanud andmeid 2004. aasta kohta, ei ole võimalik võrrelda õhukvaliteedi olukorda Madalmaades teiste liikmesriikide 2004. aasta andmetega".

60 On aga kindel, et 2004. aasta hindamisaruandes sisalduvad ametlikud andmed 2004. aasta kohta edastati tõesti 8. veebruaril 2006 komisjonile, kes need registreeris sama aasta 10. veebruaril, st mitu kuud enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist.

61 EÜ artikli 174 lõike 3 esimesest taandest tuleneb, et komisjon on põhimõtteliselt kohustatud oma keskkonnaalastes otsustes arvesse võtma kõik uued kättesaadavad teaduslikud ja tehnilised andmed. Eriti kehtib see kohustus EÜ artikli 95 lõigetes 5 ja 6 sätestatud menetluse suhtes, mille aluseks on just nimelt uute andmete arvessevõtmine.

62 Seega oli komisjon kõnesoleval juhul kohustatud arvesse võtma 2004. aasta hindamisaruandes sisalduvaid andmeid. Nimelt ei välista seda kohustust asjaolu, et Madalmaade Kuningriik edastas komisjonile nimetatud aruande pärast direktiivis 96/62 ette nähtud tähtaja lõppu, kuna see tähtaeg ei ole EÜ artikli 95 lõigetes 5 ja 6 sätestatud menetlusega seotud. Kindel on ka see, et komisjonil oli tegelikult veel võimalik vaidlusaluse otsuse väljatöötamisel nimetatud aruannet arvesse võtta, kuna TNO ja MNP aruanded, millel komisjoni otsus põhineb, edastati talle veel hiljem.

63 Vaidlusaluse otsuse punktides 41 ja 42 sisalduvad komisjoni kaalutlused, millest nähtub, et komisjon andis hinnangu Madalmaadele ainuomase probleemi olemasolu kohta 2003. aasta ja mitte 2004. aasta aastaaruannete alusel, tekitavad aga tõsiseid kahtlusi selles osas, et komisjon on arvesse võtnud andmeid 2004. aasta kohta.

64 Kuigi on tõsi – nagu märgib Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 44 –, et TNO aruanne kaasab ka esialgseid Madalmaade Kuningriigi esitatud andmeid 2004. aasta kohta, vastab siiski tõele ka see, et vaidlusalune otsus ei viita mingil moel sellele asjaolule või TNO kaalutlustele nende andmete kohta.

65 Vastupidi vaidlustatud kohtuotsusele ei maini vaidlusalune otsus kuidagi TNO hinnangut, mille kohaselt nendest esialgsetest andmetest 2004. aasta kohta ilmneb erinev olukord võrreldes eelneva aastaga, kuivõrd kõikides Madalmaade piirkondades on tuvastatud $PM_{10}$ puhul vähemalt ühe piirtaseme ja selle ületamismäära ületamine.

66 Eriti nimetatud TNO hinnangust lähtudes oli komisjon siiski kohustatud selleks, et täita nõuetekohaselt oma kohustust analüüsida kõiki juhtumi puhul asjassepuutuvaid asjaolusid ja piisavalt põhjendada oma otsust, vaidlusaluses otsuses esitama põhjused, miks ta leidis, et ka 2004. aasta andmete alusel, ja vaatamata TNO esile toodud erinevusest nende andmete ja eelmise aasta andmete vahel, ei olnud tõendatud ainuomase probleemi olemasolu.

67 Nimelt, kuigi Euroopa Kohus tunnistas, et komisjonil võib olla vaja EÜ artikli 95 lõike 5 alusel esitatud eranditaotluse põhjendatuse hindamise raames pöörduda väliseksperti de poole arvamuse saamiseks uute teaduslike tõendite osas, mis on esitatud niisuguse taotluse põhjenduseks (vt eespool viidatud kohtuotsus Land Oberösterreich ja Austria *vs*. komisjon, punkt 32), siis tuleb ikkagi tõdeda, et nimetatud hinnangu tegemise esmane vastutus kuulub komisjonile, kes peab isiklikult vajaduse korral ekspertide arvamuse alusel võtma nõuetekohaselt arvesse kõiki asjassepuutuvaid asjaolusid ja esitama oma lõplikus otsuses peamised kaalutlused, mis ajendasid teda seda otsust tegema.

68 Sellest tuleneb, et pelk asjaolu, et TNO aruandesse kaasati esialgsed andmed 2004. aasta kohta, ei õigusta seda, et komisjon ei analüüsinud vaidlusaluses otsuses andmeid selle aasta kohta ega esitanud analüüsi tegemata jätmise põhjusi.

69 Samuti on ka asjaoluga, et komisjon kordas vaidlusaluses otsuses teatavaid MNP aruande sedastusi ja hindas Madalmaadele ainuomase probleemi olemasolu, arvestades aruandes sisalduvat uut teavet.

70 MNP sedastused, mida komisjon vaidlusaluse otsuse punktis 41 kordas, ei sisalda mingit kinnitust seoses küsimusega, kas Madalmaades esines nimetatud otsuse vastuvõtmise hetkel ja eriti 2004. aasta andmeid arvestades välisõhu kvaliteedi ainuomane probleem.

71 Need sedastused, millest nähtub, et $PM_{10}$ tasemed on uue hinnangu kohaselt eelnevate hinnangutega võrreldes 10–15% madalamad ja piirkondade arv, kus piirtasemed on ületatud, on 2010. aastal võrreldes 2005. aastaga ning 2015. aastal võrreldes 2010. aastaga poole võrra vähenenud, ei sea tegelikult kahtluse alla 2004. aasta andmete tõesust, mis annavad tunnistust sellest, et kogu Madalmaade territooriumil on piirtasemed ületatud, ning ei välista, et vaidlusaluse otsuse vastuvõtmise ajal esines selles liikmesriigis ainuomane probleem.

72 Eelnevast järeldub, et kuna Esimese Astme Kohus otsustas, et komisjon ei rikkunud vaidlusalust otsust vastu võttes hooldus- ega põhjendamiskohustust, on ta rikkunud õigusnormi.

73 Kuna komisjon ei võtnud Madalmaades välisõhu kvaliteedi ainuomase probleemi hindamiseks nõuetekohaselt arvesse kõiki asjassepuutuvaid asjaolusid ja eelkõige andmeid 2004. aasta kohta, siis on selles hinnangus ilmtingimata tehtud viga, ning seda sõltumata küsimusest, kas komisjon on lisaks nimetatud hinnangus kohaldanud väärasid õiguslikke kriteeriume, nagu väitis Madalmaade Kuningriik.

74 Neil asjaoludel ei saanud Esimese Astme Kohus ilma õigusnormi rikkumata jätta põhjendamatuse tõttu rahuldamata Madalmaade Kuningriigi hagi, järeldades, et komisjon oli õigesti leidnud, et välisõhus tahkete osakeste sisalduse ühenduse piirtasemetest kinnipidamise probleem ei ole ainuomane.

75 Sellest nähtub, et vaidlustatud kohtuotsus tuleb tühistada. Kuna teise väite käsitlus, milles Madalmaade Kuningriik heidab Esimese Astme Kohtule ette väärade õiguslike kriteeriumide kohaldamist välisõhu kvaliteedi ainuomase probleemi hindamisel, ei saanud seega olenemata sellele antud hinnangust mõjutada apellatsioonkaebuse tulemust, siis tuleb see väide jätta analüüsimata.

76 Euroopa Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu alusel võib Euroopa Kohus, juhul kui Esimese Astme Kohtu otsus tühistatakse, teha ise asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab. Kõnealusel juhul on tegemist niisuguse olukorraga.

77 Siinkohal tuleb tõdeda, et komisjoni poolt asjassepuutuvate teaduslike andmete ebatäieliku analüüsi tõttu võib väär olla mitte ainult komisjoni hinnang ainuomase probleemi olemasolu kohta, vaid ka kogu tema hinnang EÜ artikli 95 lõigete 5 ja 6 kohaldamise tingimuste kohta ning eelkõige hinnang teatatud meetme proportsionaalsuse kohta, kuna kättesaadavate teaduslike andmete täiuslikum hindamine võib oma olemuselt niisuguse meetme proportsionaalsuse hinnangut mõjutada.

78 Neil asjaoludel tuleb vaidlusalune otsus tühistada, et komisjon saaks teatatud meedet kõikide asjakohaste teaduslike asjaolude põhjal uuesti hinnata, et kindlaks teha, kas meede vastab EÜ artikli 95 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud tingimustele.

**Kohtukulud**

79 Kodukorra artikkel 122 sätestab, et kui apellatsioonkaebus on põhjendatud ja Euroopa Kohus teeb ise kohtuasjas lõpliku otsuse, otsustab kohus kohtukulude jaotuse.

80 Vastavalt sama kodukorra artikli 69 lõikele 2, mida kodukorra artikli 118 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Madalmaade Kuningriik on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb mõlema astme kohtukulud mõista välja komisjonilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Tühistada Esimese Astme Kohtu 27. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas T-182/06: Madalmaade Kuningriik *vs.* komisjon.**

2. **Tühistada Euroopa Ühenduste Komisjoni 3. mai 2006. aasta otsus 2006/372/EÜ, mis käsitleb riiklike eeskirjade eelnõud diiselmootoriga sõidukite tahkete osakeste heitkoguste piirnormide kehtestamise kohta, millest Madalmaade Kuningriik on kooskõlas EÜ artikli 95 lõikega 5 teatanud.**

3. **Mõista kohtukulud välja Euroopa Ühenduste Komisjonilt.**

Allkirjad