JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

17 päivänä heinäkuuta 2008 [1]

I Johdanto

1. Yhteisön oikeudessa säädetään dieselkäyttöisten ajoneuvojen hiukkaspäästöjen rajaarvoista. Alankomaat aikoo kuitenkin myöntää rekisteröinnin ainoastaan ajoneuvoille, jotka täyttävät vielä tiukemmat rajaarvot. Tällä toimella on tarkoitus alentaa ilman hiukkaspitoisuutta. Ilman hiukkaspitoisuudelle yhteisön oikeudessa asetetut rajaarvot nimittäin ylittyvät useilla Alankomaiden alueilla.

2. Tästä syystä Alankomaat pyysi EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan nojalla komissiolta poikkeusta hiukkaspäästöjen rajaarvoja koskevasta sääntelystä. Komissio kuitenkin hylkäsi pyynnön riidanalaisella päätöksellään. [2] Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen, jonka Alankomaat nosti komission päätöksestä. [3]

3. Nyt esillä olevassa valituksessa Alankomaat väittää, ettei komissio ole ottanut huomioon määräajassa esitettyä kertomusta, johon sisältyi uusia tietoja ilman saastumisesta Alankomaissa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on Alankomaiden mukaan tämän väitteen hylätessään tulkinnut virheellisesti komission huolellisuusvelvoitetta ja perusteluvelvollisuutta. Lisäksi Alankomaat katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tutkiessaan, oliko Alankomaissa kyseessä EY 95 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu erityinen ongelma.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on esittänyt asiaa koskevat oikeussäännöt tuomionsa 1–9 kohdassa seuraavasti:

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – Alankomaiden kuningaskunnan EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti tiedoksi antamista kansallisista säännösluonnoksista, joissa säädetään dieselkäyttöisten ajoneuvojen hiukkaspäästöjen rajoittamisesta, 3.5.2006 tehty komission päätös 2006/372/EY (EUVL L 142, s. 16; jäljempänä riidanalainen päätös).

3 – Asia T-182/06, Alankomaat v. komissio, tuomio 27.6.2007 (Kok. 2007, s. II-1983).

”1 EY 95 artiklan 4–6 kohdassa määrätään seuraavaa:

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

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

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

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

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

2 Ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY (EYVL L 296, s. 55) 7 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on laadittava toimintasuunnitelmia, joista ilmenevät toimenpiteet, jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä ilman epäpuhtauksien tasoja koskevien raja-arvojen ja/tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa kyseisen uhan vähentämiseksi ja sen keston lyhentämiseksi. Näissä suunnitel-

missa voidaan määrätä tapauskohtaisesti valvontatoimista ja tarvittaessa sellaisten toimintojen keskeyttämisestä, moottoriajoneuvoliikenne mukaan lukien, jotka myötävaikuttavat raja-arvojen ylittymiseen.

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

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

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

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

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

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

– evätä kansallista tyyppihyväksyntää tai

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

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

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

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

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

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

5. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion jälkeen on tullut voimaan moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 715/2007.[4] Euro 5 -päästöstandardilla hiukkasmassan (PM) pitoisuuden raja-arvoa alennetaan 5 mg:aan/km. Lähtökohtaisesti dieselmoottoreilla varustettujen kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen uusissa tyypeissä on tästä syystä oltava syyskuusta 2009 lähtien hiukkassuodattimet, ja jo hyväksytyntyyppisiin uusiin ajoneuvoihin tätä vaatimusta sovelletaan tammikuusta 2011 lähtien.

6. Lisäksi 21.5.2008 annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY ilmanlaadusta ja sen parantamisesta.[5] Tämä direktiivi korvaa erityisesti direktiivin 96/62 ja direktiivin 1999/30. Uuden direktiivin 22 artiklan 1 ja 2 kohdassa jäsenvaltiot vapautetaan tietyin edellytyksin

4 – EUVL L 171, s. 1.
5 – EUVL L 152, s. 1.

tilapäisesti velvoitteesta soveltaa raja-arvoja. PM_{10}-hiukkasiin tätä vapautusta sovelletaan kolmen vuoden ajan direktiivin voimaantulosta eli vuoteen 2011 saakka.

III Hallinnollinen menettely

7. Alankomaat pyysi 2.11.2005 komissiota hyväksymään tiettyjen dieselajoneuvojen hiukkaspäästöille yhteisön oikeudessa säädettyjä tiukemmat vaatimukset. Komissio kuvaa toimenpiteitä, joille hyväksyntää haetaan, päätöksen 2006/372/EY 6 kohdassa seuraavasti:

”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.”

8. Hallinnollisen menettelyn jatkumista tämän jälkeen kuvataan valituksenalaisen tuomion 21–26 kohdassa seuraavasti:

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

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

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

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

25 Mainittu järjestö esitti kertomuksensa komissiolle 27.3.2006.

26 Komissio hylkäsi – – 2006/372 – – tiedoksi annetun asetusluonnoksen, koska '[Alankomaiden kuningaskunta] ei [ollut] pystynyt osoittamaan erityisen ongelman olemassaoloa direktiivin [98/69] osalta' ja koska 'tiedoksi annettu toimenpide ei [ollut] oikeasuhteinen toimenpiteen tavoitteisiin nähden'."

IV Menettely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja asianosaisten lausumat

9. Alankomaat nosti 12.7.2006 riidanalaisesta päätöksestä 2006/372 kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

10. Valituksenalaisen tuomion 33 kohdan mukaan Alankomaiden hallitus väitti, että päätös on ristiriidassa EY 95 artiklassa olevien aineellisten sääntöjen ja EY 253 artiklan mukaisen perusteluvelvollisuuden kanssa *ensinnäkin*, koska siinä kyseisen jäsenvaltion toimittamia merkityksellisiä tietoja tutkimatta todetaan, ettei Alankomaissa ole olemassa erityistä ongelmaa, joka on ilmennyt direktiivin 98/69 antamisen jälkeen, ja *toiseksi*, koska siinä katsotaan, ettei tiedoksi annettu asetusluonnos ole oikeasuhteinen Alankomaiden kuningaskunnan tavoitteisiin nähden.

11. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ratkaisi kanteen nopeutettua menettelyä noudattaen 27.6.2007 antamallaan tuomiolla. Se tutki tällöin ainoastaan ensimmäistä kanneperustetta, nimittäin Alankomaiden

toimittamien tietojen huomioon ottamista ja Alankomaissa olevan erityisen ongelman osoittamista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi Alankomaiden hallituksen väitteet molempien kohtien osalta.

12. Tästä tuomiosta Alankomaat teki nyt esillä olevan valituksen. Alankomaiden hallitus riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tutkinnan molempien kohtien osalta ja vaatii, että

– valituksenalainen tuomio kumotaan, asia palautetaan muiden kanneperusteiden osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi ja että

– vastapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13. Komissio vaatii, että

– valitus jätetään tutkimatta tai toissijaisesti hylätään ja

– valittaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Kumpikin asianosainen toimitti yhteisöjen tuomioistuimelle kirjelmän. Suullista käsittelyä ei pidetty.

V Oikeudellinen arviointi

15. Alankomaat ja komissio kiistelevät siitä, onko yhteisön oikeuden mukaista se, että Alankomaissa asetetaan ajoneuvojen hiukkaspäästöille tiukemmat raja-arvot kuin direktiivissä 98/69.

16. Alankomaat saa ottaa käyttöön direktiivistä 98/69 poikkeavan kansallisen sääntelyn vasta sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt sen. Tämä ilmenee EY 95 artiklan 5 ja 6 kohdasta, koska Alankomaiden sääntely poikkeaisi aiemmin annetusta säädöksestä, joka perustuu EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla).

17. EY 95 artiklan 5 kohdan nojalla kyseisen jäsenvaltion on annettava komissiolle tiedoksi riidanalaisten kansallisten säännösten käyt-

töönottamisen perusteet. [6] Näin ollen jäsenvaltion tehtävänä on näyttää nämä perusteet toteen. [7]

18. Ensinnäkin jäsenvaltion on osoitettava, että yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavien kansallisten säännösten käyttöönotto perustuu uuteen, ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevaan tieteelliseen näyttöön. Lisäksi sen on todistettava, että näiden säännösten käyttöönotto tapahtuu kyseisen jäsenvaltion erityisten ongelmien vuoksi, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen. [8]

19. Kun tämä on osoitettu, komissio toteaa EY 95 artiklan 6 kohdan mukaisesti, ovatko kaavaillut kansalliset toimenpiteet keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

20. Nyt esillä oleva valitus koskee yksinomaan EY 95 artiklan 5 kohdan soveltamista. Tältä osin komissio on todennut, että Alankomaat on toimittanut uutta tieteellistä näyttöä, [9] mutta katsonut, ettei Alankomaissa ole erityistä ongelmaa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi Alankomaiden tätä koskevat väitteet ja vahvisti komission toteamuksen.

21. Valituksessaan Alankomaiden hallitus väittää ensinnäkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olettaneen virheellisesti, että komissio on ottanut huomioon Alankomaiden hallituksen toimittaman kertomuksen (tästä jäljempänä A kohdassa), ja riitauttaa toiseksi sen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut riittäväksi komission tutkinnan siitä, oliko Alankomaissa kyseessä erityinen ongelma (tästä jäljempänä B kohdassa).

22. Molemmissa valitusperusteissa viitataan oikeudelliseen virheeseen valituksenalaisen tuomion perusteluissa, joten tarkastelen seuraavaksi sitä, onko tuomiolauselman tueksi esitetty sellaisia muita perusteluita, että siitä ilmenevä lopputulos on perusteltu (tästä jäljempänä C kohta). Myös tässä tapauksessa valitus olisi hylättävä. [10]

6 – Asia C-512/99, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.2003 (Kok. 2003, s. I-845, 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

7 – Ks. EY 95 artiklan 4 kohdan osalta asia C-3/00, Tanska v. komissio, tuomio 20.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2643, 84 kohta).

8 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 80 kohta ja yhdistetyt asiat C-439/05 P ja C-454/05 P, Land Oberösterreich v. komissio, tuomio 13.9.2007 (Kok. 2007, s. I-7141, 57 kohta).

9 – Ks. riidanalaisen päätöksen 25–32 perustelukappale.

10 – Asia C-30/91 P, Lestelle v. komissio, tuomio 9.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3755, 28 kohta); asia C-210/98 P, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5843, 58 kohta) ja asia C-167/04 P, JCB Service v. komissio, tuomio 21.9.2006 (Kok. 2006, s. I-8935, 186 kohta).

A *Ensimmäinen valitusperuste – Alankomaiden kertomusta koskeva menettely*

23. Tämä valitusperuste perustuu siihen, että komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä totuudenvastaisesti, ettei kertomusta ilmanlaadusta Alankomaissa vuonna 2004 ollut vielä toimitettu.

1. Eri kertomukset

24. Jäsenvaltioiden on direktiivin 96/62 11 artiklan 1 alakohdan a alakohdan i luetelmakohdan nojalla toimitettava komissiolle joka vuosi ilmanlaatua koskeva kertomus, jossa esitetään ne alueet ja taajamat, joissa yhden tai useamman epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon.

25. Riidanalaisen päätöksen 41 kohdassa komissio totesi, ettei Alankomaat ollut vielä toimittanut virallisia tietoja vuodelta 2004. On kuitenkin kiistatonta, että tämä toteamus on virheellinen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin mainitsee valituksenalaisen tuomion 22 kohdassa, että tämä kertomus toimitettiin komissiolle 8.2.2006 ja että komissio merkitsi sen 10.2.2006 rekisteriinsä. Riidanalainen päätös tehtiin vasta kolme kuukautta myöhemmin.

26. Tästä ilmanlaatua vuonna 2004 käsittelevästä kertomuksesta on erotettava erityisesti kaksi muuta kertomusta.

27. Ensinnäkin Alankomaat toimitti maaliskuussa 2006 Alankomaiden ympäristönarviointiviraston [11] laatiman kertomuksen, niin sanotun MNP:n kertomuksen. Riidanalaisen päätöksen 41 kohdassa komissio viittaa tähän kertomukseen ja toteaa, että PM_{10}-taso on 10–15 prosenttia aiemmin oletettua alempi. MNP:n kertomuksen mukaan myös niiden alueiden lukumäärä, joilla raja-arvot ylittyvät, puolittuu vuonna 2010 vuoteen 2005 verrattuna ja vuonna 2015 vuoteen 2010 verrattuna.

28. Toiseksi komissio pyysi Alankomaiden sovelletun tieteellisen tutkimuksen järjestön [12] koordinoimaa konsulttien yhteenliittymää

11 – Milieu- en Natuurplanbureau, MNP.

12 – Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, lyhennettynä TNO.

tutkimaan Alankomaiden pyynnön. Tämän tutkinnan tulokset esitetään 27.3.2006 toimitetussa niin sanotussa TNO:n kertomuksessa. Komissio tukeutui lähinnä tähän kertomukseen riidanalaista päätöstä tehdessään.

29. TNO:n kertomus osoittaa, että ainakin komission asiantuntijat olivat selvillä ilmanlaatuun Alankomaissa vuonna 2004 liittyvistä uusista tiedoista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lainaa valituksenalaisen tuomion 44 kohdassa kyseistä kertomusta tämän johdosta seuraavasti:

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

2. Valitusperusteen oikeudellinen arviointi

30. Tässä valitusperusteessaan Alankomaiden hallitus väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen soveltaessaan komission huolellisuusvelvoitetta ja perusteluvelvollisuutta.

Tutkittavaksi ottaminen

31. Komissio katsoo, ettei tätä valitusperustetta voida ottaa tutkittavaksi. Alankomaat on ensinnäkin komission mukaan menettänyt oikeutensa esittää vuoden 2004 kertomusta koskevia väitteitä, koska se on toimittanut kertomuksen selvästi myöhässä. Lisäksi Alankomaat ainoastaan kyseenalaistaa tällä valitusperusteellaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tosiseikkojen määrittämisen.

32. Ensimmäinen komission esittämä peruste sille, ettei tätä valitusperustetta voida ottaa tutkittavaksi, on hylättävä, koska se on – ainakin nyt esillä olevassa asiassa – täysin perusteeton. Se, onko komission otettava hallinnollisessa menettelyssä huomioon jäsenvaltion liian myöhään esittämät väitteet, on lähtökohtaisesti kanteen perusteltavuutta koskeva kysymys.

33. Ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa oikeuden väärinkäytön kielto voi estää jo kanteen tai tiettyjen kanneperusteiden tutkittavaksi ottamisen. Tällöin jäsenvaltion pitäisi herättää esimerkiksi komissiossa

perusteltu luottamus siihen, ettei se toimita uusia tietoja tai ainakaan nosta missään tapauksessa kannetta tiettyjen asiakirjojen huomioon ottamisesta. Komission esittämien seikkojen perusteella ei voida katsoa, että kyseessä olisi tällainen poikkeuksellinen tapaus tai erityisesti perusteltu luottamus, eikä tämä ole myöskään todennäköistä.

34. Lisäksi tämä moite voisi kohdistua korkeintaan ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen tutkittavaksi ottamiseen, ei kuitenkaan valituksen tutkittavaksi ottamiseen. Komissio ei kuitenkaan väitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi ottanut Alankomaiden kanteen tältä osin perusteettomasti tutkittavaksi.

35. Toinen komission esittämä peruste sille, ettei tätä valitusperustetta voida ottaa tutkittavaksi, perustuu sitä vastoin valitusoikeutta koskevaan tunnustettuun periaatteeseen: EY 225 artiklan ja yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan nojalla muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymysten osalta. Tämän vuoksi ainoastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on toimivaltainen toisaalta määrittämään ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston ja toisaalta arvioimaan tätä tosiseikastoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että tuomioistuimelle toimitettu aineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikaston tällainen arviointi ei näin ollen ole sen luonteinen oikeuskysymys, että se sellaisenaan kuuluisi yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin. [13]

36. Alankomaiden hallituksen valitusperuste ei komission käsityksestä poiketen kuitenkaan koske tosiseikaston määrittämistä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Nämä tosiseikat ovat kiistattomia. Kyse on pikemminkin siitä, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätellyt näistä tosiseikoista oikein, ettei komissio ole loukannut huolellisuusvelvoitettaan eikä perusteluvelvollisuuttaan. Tämä on oikeuskysymys. Myös tämä komission väite on siksi hylättävä.

13 – Asia C-390/95 P, Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomio 11.2.1999 (Kok. 1999, s. I-769, 29 kohta); asia C-237/98 P, Dorsch Consult, tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4549, 35 ja 36 kohta); yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomio 7.1.2004 (Kok. 2004, s. I-123, 49 kohta) ja yhdistetyt asiat C-442/03 P ja C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) ja Diputación Foral de Vizcaya v. komissio, tuomio 1.6.2006 (Kok. 2006, s. I-4845, 60 kohta).

37. Ensimmäinen valitusperuste voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

Perusteltavuus

38. Komission huolellisuusvelvoitteen ja perusteluvelvollisuuden tarkastelussa on otettava huomioon toimivalta, jota se on käyttänyt nyt esillä olevassa asiassa. Komission on tehtävä EY 95 artiklan 5 ja 6 kohdan yhteydessä monitahoisia teknisiä arviointeja, joten sillä on tältä osin oltava laaja harkintavalta. [14]

39. Jos tuomioistuinvalvontaa on kuitenkin komission laajan harkintavallan perusteella rajoitettu, niiden takeiden noudattaminen, joista yhteisön oikeusjärjestyksessä säädetään hallinnollisen menettelyn osalta, on erityisen tärkeää. Näihin takeisiin kuuluu erityisesti toimivaltaisen toimielimen velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat sekä perustella päätöksensä riittävällä tavalla. [15] Yhteisöjen tuomioistuinten harjoittaman valvonnan piiriin kuuluu tästä syystä myös se, muodostavatko päätöksessä esitetyt todisteet sellaisten merkityksellisten seikkojen kokonaisuuden, jotka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty. [16]

40. Täten on ensin tutkittava, sisältyikö vuotta 2004 koskevaan kertomukseen asian kannalta merkityksellisiä tietoja. Tältä osin TNO:n kertomuksessa todettiin, että uudet tiedot tuovat esiin vanhoihin tietoihin verrattuna *erilaisen* tilanteen. Muuttuneilla tiedoilla on väistämättä merkitystä Alankomaiden tilanteen arvioinnin kannalta. Nämä uudemmat tiedot olivat sen vuoksi asian kannalta merkityksellisiä.

41. Näiden tietojen toimittamisajankohtaan liittyen herää kuitenkin kysymys, saiko komissio jättää kyseiset tiedot ottamatta huomioon tehdessään Alankomaiden pyyntöä koskevaa päätöstä.

14 – Vastaavasti asia C-326/05 P, Industrias Químicas del Vallés v. komissio, tuomio 18.7.2007 (Kok. 2007, s. I-6557, 75 kohta) ja asia C-127/95, Norbrook Laboratories, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1531, 90 kohta).

15 – Asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 14 kohta) ja yhdistetyt asiat C-258/90 ja C-259/90, Pesquerias De Bermeo ja Naviera Laida v. komissio, tuomio 7.5.1992 (Kok. 1992, s. I-2901, 26 kohta); ks. myös asia T-374/04, Saksa v. komissio, tuomio 7.11.2007 (Kok. 2008, s. I-4431, 81 kohta).

16 – Asia C-12/03 P, komissio v. Tetra Laval, tuomio 15.2.2005 (Kok. 2005, s. I-987, 39 kohta); edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Industrias Químicas del Vallés v. komissio, tuomion 77 kohta ja asia C-525/04 P, Espanja v. Lenzing, tuomio 22.11.2007 (Kok. 2007, s. I-9947, 57 kohta).

42. Alankomaiden olisi direktiivin 96/62 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla pitänyt toimittaa tämä kertomus komissiolle jo 1.10.2005, toisin sanoen kuukautta ennen EY 95 artiklan 5 kohdan mukaista pyyntöään. Se kuitenkin toimitti kertomuksen 5 kuukautta myöhässä. Direktiivin 96/62 määräajat eivät kuitenkaan liity mitenkään EY 95 artiklan 6 kohdan mukaiseen menettelyyn. Tästä syystä niiden rikkomisella ei ole merkitystä poikkeusta koskevan menettelyn kannalta.

43. EY 95 artiklaan ei sisälly nimenomaista sääntelyä siitä, milloin poikkeusta koskevan pyynnön tueksi esitettävät asiakirjat on toimitettava. Yhteisöjen tuomioistuin lähtee siitä, että jäsenvaltio esittää perusteensa lähtökohtaisesti yhdessä pyynnön kanssa, [17] mutta sallii myös toimitettujen asiakirjojen täydentämisen. [18]

44. Myöhemmin toimitettujen tietojen huomioon ottaminen vastaa lisäksi yhteisön ympäristö- ja hallinto-oikeuden perusperiaatteita. EY 174 artiklan 3 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla ympäristöpolitiikkaansa valmistellessaan yhteisö ottaa huomioon saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot. [19] Uusien tietojen huomioon ottaminen muodostaa lisäksi EY 95 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisen menettelyn perustan. [20] Hallinnollisen menettelyn osalta toimenpiteen pätevyyttä on arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka olivat käytettävissä päätöstä tehtäessä. [21]

45. Näiden vaatimusten mukaisesti komissio on nimenomaisesti ottanut huomioon niin sanotun MNP:n kertomuksen. Se sai tämän kertomuksen jopa myöhemmin kuin kertomuksen ilmanlaadusta Alankomaissa vuonna 2004. Se seikka, että MNP:n kertomus tukee komission kantaa, asettaa samanaikaisesti komission menettelyn vuotta 2004 koskevan kertomuksen osalta erityisen huonoon valoon.

17 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Tanska v. komissio, tuomion 48 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Land Oberösterreich v. komissio, tuomion 38 kohta.

18 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 62 kohta.

19 – Asia C-341/95, Bettati, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4355, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ks. tämän soveltamisesta jäsenvaltioiden osalta asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7405, 54 kohta); asia C-60/05, WWF Italia ym., tuomio 8.6.2006 (Kok. 2006, s. I-5083, 27 kohta) ja asia C-418/04, komissio v. Irlanti, tuomio 13.12.2007 (Kok. 2007, s. I-10947, 63 kohta).

20 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 41 kohta ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Tanska v. komissio, tuomion 58 kohta.

21 – Asia 74/74, CNTA v. komissio, tuomio 14.5.1975 (Kok. 1975, s. 533, Kok. Ep. II, s. 469, 29/32 kohta); yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 321, Kok. Ep. IV, s. 311, 7 kohta); yhdistetyt asiat C-248/95 ja C-249/95, SAM Schiffahrt ja Stapf, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4475, 46 kohta) ja asia C-504/04, Agrarproduktion Staebelow, tuomio 12.1.2006 (Kok. 2006, s. I-679, 38 kohta).

46. Tästä huolimatta myöhässä toimitettujen tietojen jättäminen ottamatta huomioon voisi poikkeuksellisesti olla yksittäistapauksessa perusteltua EY 95 artiklan 6 kohdan mukaista menettelyä koskevien tiukkojen määräaikojen [22] perusteella, esimerkiksi kun tietoja ei voitaisi enää tutkia määräaikojen rajoissa. Jos komissio kieltäytyy ottamasta huomioon myöhässä toimitettuja tietoja, tuomioistuinten on kuitenkin voitava valvoa tätä päätöstä. Komission olisi näin ollen pitänyt perustella, miksi se ei ole ottanut vuotta 2004 koskevaa kertomusta huomioon. Se ei kuitenkaan ole tehnyt näin nyt esillä olevassa asiassa.

47. Alankomaiden ilmanlaatua vuonna 2004 koskeva kertomus olisi siten pitänyt ottaa huomioon tehtäessä päätöstä poikkeusta koskevasta pyynnöstä.

48. Riidanalaisesta päätöksestä ei kuitenkaan ilmene, että nämä tiedot olisi otettu huomioon. Komissio pikemminkin totesi päätöksen 41 perustelukappaleessa, ettei kertomusta ole toimitettu.

49. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin sitä vastoin totesi valituksenalaisen tuomion 43 ja 44 kohdassa, että nämä tiedot on otettu huomioon TNO:n kertomuksessa ja että komissio on tukeutunut tähän kertomukseen päätöstä tehdessään. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa myöhemmin toimitetun MNP:n kertomuksen arviointiin. Tästä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättelee tuomionsa 47 kohdassa, ettei komissiota voida moittia siitä, että se on jättänyt tutkimatta ne uudet tiedot, jotka Alankomaiden hallitus esitti sille ennen päätöksen tekemistä.

50. TNO:n kertomus itse asiassa osoittaa, että vuotta 2004 koskevien tietojen täytyi olla komission tiedossa ja että nämä tiedot otettiin huomioon menettelyssä, nimittäin välillisesti TNO:n kertomuksen välityksellä.

51. Ei kuitenkaan riitä, että komissio ottaa asian kannalta merkitykselliset tiedot jossain muodossa huomioon. Sen on pikemminkin otettava tällaiset tiedot asianmukaisesti huomioon. [23]

52. Komission päätöksestä ei kuitenkaan ilmene, miten merkittävänä se pitää rajaarvojen ylittymistä koko Alankomaiden alueella. Päätöksessä mainittuun TNO:n kertomukseen sisältyy muutamia toteamuksia tästä tilanteesta, mutta niistä ei voida päätellä, onko Alankomaissa tältä osin kyseessä erityinen ongelma vai ei.

22 – Vrt. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Tanska v. komissio, tuomion 48 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Land Oberösterreich v. komissio, tuomion 39 kohta.

23 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Tanska v. komissio, tuomion 114 kohta.

53. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkastelee tätä seikkaa ainoastaan valituksenalaisen tuomion 109 ja 110 kohdassa. Se viittaa siihen, että vuonna 2004 neljässä muussa jäsenvaltiossa raja-arvot ylittyivät kaikilla alueilla ja että ilmanlaatu Alankomaissa on absoluuttisina lukuina jopa parantunut edellisvuoteen verrattuna.

54. Näillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamuksilla ei kuitenkaan voida korjata riidanalaisen päätöksen puutteita. Pikemminkin jo yhteisön toimenpiteen perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. [24] Puutteellisia perusteluja ei tästä syystä voida täydentää oikeudenkäyntimenettelyssä, varsinkaan yhteisöjen tuomioistuinten toimesta.

55. Verratessaan itse Alankomaita muihin jäsenvaltioihin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ylittää lisäksi toimivaltansa ja tulee komission tilalle. [25] Viimeksi mainitun olisi pitänyt itse tehdä tämä vertailu riidanalaisessa päätöksessä tai ainakin tukeutua vastaavaan kertomukseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmiä, jotka koskevat Alankomaiden vertailua muihin jäsenvaltioihin, ei näin ollen voida ottaa huomioon.

56. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan komissio on ottanut vuotta 2004 koskevan Alankomaiden kertomuksen huomioon, on näin ollen oikeudellisesti virheellinen, koska komissio ei ole ottanut tätä kertomusta asianmukaisesti huomioon. Sitä, johtaako tai myötävaikuttaako tämä oikeudellinen virhe valituksenalaisen tuomion kumoamiseen, voidaan kuitenkin arvioida tyhjentävästi vasta toisen valitusperusteen tutkimisen jälkeen.

B *Toinen valitusperuste – erityisen ongelman puuttuminen Alankomaissa*

57. Toinen valitusperuste koskee sitä, onko Alankomaissa kyseessä erityinen ongelma. Alankomaat riitauttaa kaksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiossaan esittämää perustelua.

24 – Asia 1/69, Italia v. komissio, tuomio 9.7.1969 (Kok. 1969, 277, 9 kohta); asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2289, 48 kohta); asia C-66/02, Italia v. komissio, tuomio 15.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10901, 26 kohta) ja yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomio 22.6.2006 (Kok. 2006, s. I-5479, 137 kohta).

25 – Vrt. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 81 kohta.

58. Ensinnäkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut, ettei erityisiä syitä raja-arvojen ylittymiselle Alankomaissa voida ottaa huomioon, koska näitä syitä ei mainita direktiivissä 1999/30. Näitä syitä ovat rajat ylittävien hiukkaspäästöjen vaikutus, asukastiheys, maantieliikenne ja tiheä asuinrakentaminen maanteiden varsilla.

1. Direktiivissä 1999/30 mainitut tekijät

61. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo valituksenalaisen tuomion 92 ja 115 kohdassa, ettei rajat ylittäviä hiukkaspäästöjä, asukastiheyttä, maantieliikenteen tiheyttä useilla Alankomaiden alueilla ja asutusten sijaintia maanteiden varsilla voida ottaa huomioon. Nämä eivät ole direktiivissä 1999/30 mainittuja tekijöitä.

59. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on myöntänyt, ettei ongelman tarvitse olla ainutlaatuinen, mutta tästä huolimatta käytännössä vaatinut sen olevan sellainen, jolla kyseinen jäsenvaltio yksilöidään suhteessa *kaikkiin* muihin jäsenvaltioihin, eli ainutlaatuinen.

62. Direktiivissä 1999/30 asetetaan ainoastaan raja-arvot, joten tämä käsitys saattaa johtaa siihen, että pelkästään raja-arvojen ylittymisen määrä voi olla sellainen tekijä, jonka perusteella erityisen ongelman voidaan katsoa olevan olemassa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei kuitenkaan selvennä, miksi se katsoo, että raja-arvojen ylittymisen syyt olisi mainittava direktiivissä 1999/30.

60. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio on laadittu siten, että molemmat perustelut kulkevat rinnakkain ja tukevat toisistaan riippumatta päätöstä. Pohjan vieminen tuomiolta edellyttää siten tämän Alankomaiden valitusperusteen molempien osien hyväksymistä.

63. Alankomaat torjuu tämän ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemyksen. Komissio ei kiistä valitusta tältä osin vaan korostaa valituksenalaisen tuomion vaihtoehtoista perustelua, jossa viitataan riittämättömiin eroihin suhteessa toisiin jäsenvaltioihin. Komissio viittaa lisäksi direktiivin 96/62 8 artiklan 6 kohtaan. Sen nojalla jäsenval-

tioiden on neuvoteltava keskenään, jos raja-arvot yhdessä jäsenvaltiossa ylittyvät toisen jäsenvaltion päästöjen seurauksena. Alankomaat ei kuitenkaan komission mukaan ole aloittanut tällaisia neuvotteluja.

64. Direktiivi 96/62 on ratkaiseva arvioitaessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluja niiden tekijöiden osalta, joita ei mainita direktiivissä 1999/30. Direktiiviä 1999/30 ei nimittäin voida soveltaa erikseen vaan ainoastaan yhdessä direktiivin 96/62 kanssa. Direktiivin 1999/30 antamisesta on näet säädetty direktiivin 96/62 4 artiklassa ja liitteessä I. Lisäksi toimenpiteet, joita jäsenvaltioiden on toteutettava erityisesti, muttei ainoastaan, ilmanlaatua koskevien raja-arvojen ylittyessä, eivät käy ilmi direktiivistä 1999/30 vaan direktiivistä 96/62.

65. Kumpaankaan direktiiviin ei sisälly viitteitä siitä, että niissä säädettäisiin, mitkä ilmansaastumisen syyt soveltuvat erityisen ongelman perustelemiseen. Direktiivit on pikemminkin muotoiltu verrattain yleisluonteisesti, jotta niissä voidaan ottaa huomioon eri jäsenvaltioiden väliset erot. Tästä syystä niissä säädetään ainoastaan ilmanlaadun valvonnasta, tavoitteesta eli raja-arvoista ja ohjelmien kehittämisestä tämän tavoitteen saavuttamiseksi, eikä niissä vaadita tiettyjä toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi. Erityisesti ilman epäpuhtauksia koskevat raja-arvot ovat lisäksi direktiivin 1999/30 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan vähimmäisvaatimuksia, joita sovelletaan yleisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Tiukemmat säännökset ovat mahdollisia. [26]

66. Lisäksi direktiivin 1999/30 ja direktiivin 96/62 tarkastelu yhdessä osoittaa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen hylkäämillä tekijöillä on suuri merkitys ilmanlaadun arvioinnin kannalta.

67. Direktiivin 96/62 8 artiklassa ja liitteessä IV vahvistetaan erityisesti, mitä tietoja jäsenvaltioiden on kerättävä ja toimitettava komissiolle raja-arvojen ylittyessä. Tämän liitteen 5 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on yksilöitävä epäpuhtauksien alkuperä, erityisesti tärkeimmät päästölähteet ja muilta alueilta peräisin oleva ilman pilaantuminen. Saman liitteen 6 kohdassa säädetään tilannearviosta, jossa on esitettävä tarkennuksia ylitykset aiheuttaneista tekijöistä, ja mainitaan tältä osin nimenomaisesti kulkeutuminen, rajojen yli kulkeutuminen mukaan lukien, sekä niiden muodostuminen.

26 – Ks. myös asia C-320/03, komissio v. Itävalta, tuomio 15.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9871, 80 kohta).

68. Direktiivin 96/62 8 artiklan 6 kohdassa korostetaan tähän liittyen valituksenalaisen tuomion 92 kohdasta poiketen, että rajat ylittävät hiukkaspäästöt ovat, kuten Alankomaat väittää, yhteisön oikeudessa merkittävä tekijä ilmanlaadun arvioinnin kannalta.

69. Toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 115 kohdassa, myöskään maantieliikenteen tiheyttä ei voida jättää tarkastelun ulkopuolelle. Sitä ei tähdennetä samalla tavalla kuin rajat ylittävää saastumista, mutta myös se on syy, joka on otettava huomioon direktiivin 96/62 8 artiklan yhteydessä.

70. Direktiivin 96/62 liitteen II ensimmäisen luetelmakohdan nojalla myös väestön altistuminen on tekijä, joka on otettava huomioon yhteisön raja-arvoja määritettäessä. Tämä tekijä soveltuu näin ollen myös sen arvioimiseen, millainen painoarvo raja-arvojen ylittymisellä on tietyissä jäsenvaltioissa. Asukastiheys, maantieliikenteen tiheys useilla Alankomaiden alueilla ja asutusten sijainti maanteiden varsilla ovat ratkaisevia väestön altistumisen kannalta, joten valituksenalaisen tuomion 115 kohtaa rasittaa myös tältä osin oikeudellinen virhe, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on hylännyt nämä tekijät sellaisina, joita ei mainita direktiivissä 1999/30.

71. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on täten valituksenalaisen tuomion 92 ja 115 kohdassa direktiiviin 1999/30 viitaten perusteettomasti katsonut, ettei rajat ylittävää saastumista, asukastiheyttä, maantieliikenteen tiheyttä useilla Alankomaiden alueilla ja asutusten sijaintia maanteiden varsilla voida ottaa huomioon.

2. Erityisen ongelman puuttuminen

72. Tarkastelen näin ollen seuraavaksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toista perustelua, joka koskee erityisen ongelman puuttumista Alankomaissa.

73. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 63 kohdassa, että ”kaikki ongelmat, jotka ilmenevät suurin piirtein samanlaisina kaikissa jäsenvaltioissa ja jotka täten ovat ratkaistavissa yhteisön tasolla yhdenmukaistetuilla ratkaisuilla, – – eivät – – ole erityisiä EY 95 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla”.

74. Valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin yhtyy Alankomaiden hallituksen väitteeseen

siitä, ”että jotta kyseessä katsotaan olevan esillä olevassa määräyksessä tarkoitetulla tavalla jäsenvaltion erityinen ongelma, ei ole välttämätöntä, että ongelma on seurausta ympäristövaarasta, joka vallitsee ainoastaan kyseisen valtion alueella”.

75. Valituksessaan Alankomaat kuitenkin moittii sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on edellä mainituista toteamuksista poiketen edellyttänyt valituksenalaisen tuomion 53 ja 106 kohdassa, että erityisen ongelman on erotettava Alankomaat muista jäsenvaltioista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on täten hylännyt erityisen ongelman puolesta esitetyt yksittäiset perustelut sillä perusteella, että muissa jäsenvaltioissa on vastaava tilanne.

76. Valituksenalaisen tuomion 53 kohdan mukaan Alankomaiden toimenpiteiden hyväksyminen edellyttää, että Alankomaiden alueella todetut raja-arvojen ylitykset ”erottuivat selvästi muissa jäsenvaltioissa todetuista ylityksistä”. Valituksenalaisen tuomion 106 kohdan mukaan kyseisen jäsenvaltion on osoitettava, että sillä on erityisiä ongelmia, ”jotka erottavat sen muista jäsenvaltioista”. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin edellyttää siten näissä kohdissa nimenomaan erottumista *kaikista* muista jäsenvaltioista.

77. Toisaalta valituksenalaisen tuomion 63 ja 65 kohta ja toisaalta sen 53 ja 106 kohta ovat täten ristiriidassa keskenään. Tästä ristiriidasta huolimatta on selvästi havaittavissa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustanut valituksenalaisen tuomion ainoastaan sen viimeksi mainituissa kohdissa esittämiinsä toteamuksiin, joiden mukaan Alankomaat ei ole osoittanut erottuvansa millään tavalla kaikista muista jäsenvaltioista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei nimittäin ole tutkinut, onko vastaavista ongelmista kärsivien jäsenvaltioiden määrä liian suuri, jotta Alankomaissa voitaisiin katsoa olevan kyseessä erityinen ongelma. Se pikemminkin tyytyi mainitsemaan esimerkkejä vastaavista ongelmista kärsivistä jäsenvaltioista.

78. Viimeksi mainittu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsitys on kuitenkin oikeudellisesti virheellinen. Asiassa Land Oberösterreich annetun tuomion mukaan EY 95 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu erityinen ongelma ei koske pelkästään ”ainutlaatuisia ongelmia”. [27] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ja komissio ovat asiassa Land Oberösterreich pikemminkin osuvasti tulkinneet ilmaisun ”erityinen” tarkoittavan ”epätavallista”. [28]

79. Myöskään jäsenvaltioiden vertailua koskevat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamukset eivät näin ollen ole omiaan tukemaan valituksenalaista tuomiota.

27 – Mainittu edellä alaviitteessä 8, tuomion 65 kohta.
28 – Mainittu edellä alaviitteessä 8, tuomion 66 ja 67 kohta.

C *Valituksenalaisen tuomion mahdollinen muu perustelu*

80. Valituksenalaiseen tuomioon sisältyy oikeudellisia virheitä, mutta valitus olisi kuitenkin hylättävä, jos tuomiolauselman tueksi on esitetty sellaisia muita perusteluita, että siitä ilmenevä lopputulos on perusteltu. [29] Tämän vuoksi on tutkittava, onko komissio todennut perustellusti, ettei Alankomaissa ole olemassa edellä mainitussa asiassa Land Oberösterreich annetussa tuomiossa tarkoitettua erityistä ongelmaa, eli että siellä on ongelma, joka ei ole epätavallinen, vaan yleisluonteinen.

1. Erityisen ongelman perusteleminen yhteisön oikeuden säännösten ristiriitaisilla tavoitteilla

81. Ongelmana Alankomaissa on se, että PM_{10}-hiukkasten pitoisuus ilmassa ylittää direktiivissä 96/62, luettuna yhdessä direktiivin 1999/30 kanssa, asetetut raja-arvot.

83. Nyt esillä olevassa asiassa ongelma, jonka Alankomaat pyrkii poistamaan direktiiviä 98/69 koskevalla poikkeuksella, perustuu yhteisön oikeuden *muihin* säännöksiin sisältyviin vaatimuksiin: ilmanlaatu Alankomaissa ei täytä direktiivissä 96/62, luettuna yhdessä direktiivin 1999/30 kanssa, säädettyjä vaatimuksia.

82. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ja komissio tutkivat tämän ongelman mahdollista erityisyyttä tukeutuen aiemmin ratkaistuihin tapauksiin, joissa ne vertasivat tilannetta eri jäsenvaltioissa. Nyt esillä olevassa asiassa jo yhteisön oikeuden säännösten ristiriitaiset tavoitteet ovat kuitenkin riittävä peruste erityiselle ongelmalle (tästä jäljempänä alaotsikon 1 alla). Tästä syystä tutkin ainoastaan toissijaisesti erityistä ongelmaa koskevaa perustelua, joka perustuu muihin jäsenvaltioihin tehtävään vertailuun (tästä jäljempänä alaotsikon 2 alla).

84. Tämä ongelma ei ehkä *tosiasiassa* ole kovinkaan epätavallinen ja saattaa koskea myös muita jäsenvaltioita. Yhteisön oikeuden säännöksissä kuvataan kuitenkin ilmanlaadun taso, joka ilman pitäisi täyttää kaikkialla yhteisössä. Näiden laatuvaatimusten noudattamatta jättämistä ei siten voida *oikeudellisessa* mielessä pitää ”tavanomaisena”. Yhteisön oikeuden noudattaminen, ei sen rikkominen, on nimittäin normatiivinen sääntö. Vaatimusten noudattamatta jättämistä on tästä syystä pidettävä EY 95 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna erityisenä ongelmana.

29 – Ks. edellä alaviitteessä 10 olevat viittaukset.

2. Vertailu muihin jäsenvaltioihin

85. Siltä varalta, ettei yhteisöjen tuomioistuin yhdy käsitykseeni tai ota sitä käsiteltäväksi, koska asianosaiset eivät ole tähän mennessä ottaneet siihen kantaa, tutkin jäljempänä, onko Alankomaissa muihin jäsenvaltioihin tehtävän vertailun perusteella kyseessä erityinen ongelma.

86. Tuomioistuinten suorittamaa tutkintaa koskevien vaatimusten osalta on todettava, että komissiolla on – kuten edellä on todettu – oltava laaja harkintavalta, siltä osin kuin eri jäsenvaltioiden tilanteen vertailu edellyttää monitahoisia teknisiä arviointeja. Komission on tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat sekä perusteltava päätöksensä riittävällä tavalla. Yhteisöjen tuomioistuinten harjoittaman valvonnan piiriin kuuluu tästä syystä myös se, muodostavatko päätöksessä esitetyt todisteet merkityksellisten seikkojen kokonaisuuden, joka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty. [30]

87. Lisäksi on muistutettava siitä, että erityistä ongelmaa koskeva todistustaakka on pyynnön esittäneellä jäsenvaltiolla, nyt esillä olevassa asiassa siis Alankomailla. [31] Komission ei näin ollen tarvitse osoittaa, ettei erityistä ongelmaa ole. Jos komissio ei kuitenkaan hyväksy erityistä ongelmaa, sen on esitettävä yksityiskohtaisesti, miksi se hylkää jäsenvaltion asianomaisen väitteen.

88. Kuten on jo todettu, toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisessa tuomiossa, nyt esillä olevassa asiassa on otettava huomioon erityisesti rajat ylittävä saastuminen, asukastiheys, maantieliikenteen tiheys useilla Alankomaiden alueilla ja asutusten sijainti maanteiden varsilla sekä kertomus ilmanlaadusta vuonna 2004.

89. Komissio esittää riidanalaisen päätöksen 41–43 perustelukappaleessa lähinnä kaksi perustelua. Ensinnäkin hiukkaspäästöjen kokonaismäärä Alankomaissa ei ole suurempi kuin seitsemässä muussa jäsenvaltiossa. Toiseksi komission mukaan on syytä epäillä,

30 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38 ja 39 kohta.

31 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 17 ja 18 kohta.

liittyykö direktiivin 98/69 noudattamiseen erityistä ongelmaa, koska Alankomaiden erityiset hiukkaspäästöt eivät johdu direktiivin soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvojen päästöistä.

90. Ensimmäistä perustelua voitaisiin lähtökohtaisesti pitää vakuuttavana, jos – tässä ratkaisuehdotuksessa esitetystä näkemyksestä poiketen – lähdetään siitä, ettei yhteisön rajaarvojen ylittyminen nyt esillä olevan asian olosuhteissa ole vielä peruste erityisen ongelman olemassaololle. Sitä ei kuitenkaan voida hyväksyä nyt esillä olevassa asiassa jo siitä syystä, ettei komissio ole tarkastellut vuotta 2004 koskevasta Alankomaiden kertomuksesta ilmeneviä hiukkaspäästöjä.

91. Komission toinen perustelu, dieselajoneuvoihin liittyvän erityisen ongelman puuttuminen, on omiaan kumoamaan osan Alankomaiden poikkeusta koskevassa pyynnössään esittämistä perusteluista. Alankomaissa on hyväksytty vähemmän dieselajoneuvoja kuin useimmissa muissa jäsenvaltioissa, mitä Alankomaat ei myöskään enää kyseenalaista.

92. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että Alankomaissa on erityisiä ongelmia muiden mainittujen seikkojen osalta. Sillä, oikeuttavatko nämä mahdolliset ongelmat dieselajoneuvoihin liittyvät toimenpiteet, ei ole merkitystä käsiteltävänä olevan erityisen ongelman tutkimisen kannalta. Tätä olisi pikemminkin tutkittava EY 95 artiklan 6 kohdan nojalla jäljempänä tehtävän tarkastelun yhteydessä.

93. Toisen asian kannalta merkityksellisen Alankomaiden väitteen osalta komissio myöntää riidanalaisen päätöksen 40 perustelukappaleessa, että suuri osuus Alankomaiden hiukkaspitoisuuksista tulee maan rajojen ulkopuolelta. Se kuitenkin korostaa, ettei tämä määrä ole korkeampi kuin muissa Benelux-maissa.

94. Tämä perustelu ei kuitenkaan vakuuta minua, koska erityisen ongelman ei tarvitse olla luonteeltaan yksinomainen. Se, että Benelux-maat kärsivät keskeisen sijaintinsa ja pienen kokonsa vuoksi erityisesti rajat ylittävistä hiukkaspäästöistä, on niille ominainen ongelma, joka voidaan hyvin katsoa erityiseksi.

95. Samoin riidanalaisen päätöksen 40 perustelukappaleessa komissio vahvistaa, että Rotterdamin satamalla on merkittävä välillinen vaikutus hiukkaspäästöihin, selventämättä kuitenkaan, miksi tämä ei muodosta erityistä ongelmaa.

96. Riidanalaisen päätöksen 34–-36 perustelukappaleessa komissio mainitsee myös asukastiheyden, maantieliikenteen tiheyden useilla Alankomaiden alueilla ja asutusten sijainnin maanteiden varsilla. Se ei ota kantaa siihen, voidaanko näillä tekijöillä perustella erityisen ongelman olemassaoloa, mutta komission huomioon ottamaan asiantuntijakertomukseen sisältyy ainakin tämänsuuntaisia toteamuksia. Kertomuksen mukaan Alankomaiden tilanne on tältä osin verrattavissa muihin Benelux-maihin, Yhdistyneen kuningaskunnan keskiosiin ja Saksan länsiosiin.

97. Nämä toteamukset eivät kuitenkaan riitä, koska niissä ei oteta kantaa siihen, onko tämä maantieteellisesti verrattain pieni osa yhteisöä kuitenkin riittävän epätavallinen, jotta erityinen ongelma voi koskea sitä.

98. Komissio ei näin ollen ole arvioinut ainakaan riittävästi Alankomaiden asian kannalta merkityksellisiä ominaispiirteitä, kun se on katsonut, ettei Alankomaissa ole kyseessä erityinen ongelma. Riidanalaista päätöstä ei siten voida perustella komission toteamuksilla siitä, ettei Alankomaissa ole erityistä ongelmaa.

3. Välipäätelmä

99. Valituksenalaisen tuomion tueksi ei täten voida esittää muita perusteluita. Nyt esillä olevassa asiassa jo direktiivin 96/62, luettuna yhdessä direktiivin 1999/30 kanssa, noudattamatta jättäminen on peruste erityisen ongelman olemassaololle Alankomaissa. Myös toissijaisesti tehdyssä jäsenvaltioiden vertailun tarkistamisessa päädyttiin kuitenkin samaan tulokseen, koska komissio ei ole arvioinut riittävästi Alankomaiden asian kannalta merkityksellistä väitettä.

D *Valitusta koskeva päätös*

100. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen nojalla yhteisöjen tuomioistuin voi, jos se julistaa valituksenalaisen tuomion mitättömäksi, ratkaista itse asian, jos asia on ratkaisukelpoinen. Muussa tapauksessa se palauttaa asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

101. Tähänastisen tarkastelun perusteella ei voida vielä antaa ratkaisua riidanalaista komission päätöstä koskevasta Alankomaiden valituksesta. Päätös ei nimittäin perustu ainoastaan siihen, ettei Alankomaissa komission mukaan ole kyse erityisestä ongelmasta. Komissio on lisäksi esittänyt päätöksensä tueksi toisen perustelun, jonka Alankomaat on myös riitauttanut: Alankomaiden toimenpide ei komission mukaan ole yhteensopiva EY 95 artiklan 6 kohdan kanssa.

102. Tästä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole vielä lausunut mitään, eikä sitä ole myöskään käsitelty yhteisöjen tuomioistuimessa. Tästä syystä asian ratkaisukelpoisuutta on syytä vakavasti epäillä.

103. Voitaisiin ainoastaan esittää kysymys, onko riidanalainen päätös kumottava jo sen vuoksi, ettei komissio ole myöskään ottanut EY 95 artiklan 6 kohdan mukaisessa tutkinnassa huomioon Alankomaiden ilmanlaatua vuonna 2004 koskevaa kertomusta. Tämän kysymyksen ratkaiseminen edellyttäisi kuitenkin asianosaisten kuulemista. Näin ei ole tähän mennessä tapahtunut yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä, joten yhteisöjen tuomioistuin ei voi ratkaista asiaa kokonaan.

104. Asia on näin ollen palautettava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

VI Oikeudenkäyntikulut

105. Jos yhteisöjen tuomioistuin palauttaa asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi, oikeudenkäyntikuluista päättäminen ei työjärjestyksen 122 artiklan nojalla tule kyseeseen, vaan niistä päätetään lopullisen tuomion yhteydessä.

VII Ratkaisuehdotus

106. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-182/06, Alankomaat vastaan komissio, 27.6.2007 antama tuomio (Kok. 2007, s. II-1983) kumotaan.

2) Asia palautetaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

3) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.