KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 17. juulil 2008 [1]

I. Sissejuhatus

1. Diiselmootoriga sõidukite tekitatud tahkete osakeste heitkoguste piirtasemed on sätestatud ühenduse õiguses. Madalmaade Kuningriik kavatseb aga edaspidi registreerida ainult sellised sõidukid, mis vastavad rangematele piirnormidele. Nimetatud meede peab aitama vähendada tahkete osakeste sisaldust välisõhus. Nimelt ületatakse tahkete osakeste sisaldusele välisõhus kehtestatud ühenduse piirnormid riigi mitmes osas.

2. Seetõttu taotles Madalmaade Kuningriik komisjonilt EÜ artikli 95 lõike 5 alusel erandi tegemist tahkete osakeste heitkoguste ühenduse piirtaseme osas. Komisjon lükkas nimetatud taotluse vaidlusaluse otsusega [2] siiski tagasi. Esimese Astme Kohus jättis Madalmaade Kuningriik poolt komisjoni otsuse peale esitatud hagi rahuldamata. [3]

3. Madalmaade Kuningriik heidab käesolevas apellatsioonkaebuses komisjonile ette, et komisjon ei võtnud arvesse õigeaegselt esitatud aruannet, mis sisaldas uusi andmeid õhusaaste kohta Madalmaades. Esimese Astme Kohus hindas nimetatud argumendi tagasilükkamisel valesti komisjoni hoolsus- ja põhjendamiskohustust. Lisaks sisaldab Esimese Astme Kohtu kontroll, mille eesmärk oli selgitada välja, kas Madalmaade Kuningriigis on tegemist ainuomase probleemiga EÜ artikli 95 lõike 5 tähenduses, õiguslikku viga.

II. Õiguslik raamistik

4. Esimese Astme Kohus kujutas punktides 1–9 õiguslikku raamistikku järgmiselt:

1 – Algkeel: saksa.

2 – 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 asutamislepingu artikli 95 lõikega 5 teatanud (ELT L 142, lk 16).

3 – 27. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas T-182/06: Madalmaade Kuningriik *vs.* komisjon (EKL 2007, lk II-1983).

„1 EÜ artikli 95 lõigetes 4–6 on sätestatud:

„4) Kui pärast seda, kui nõukogu või komisjon on ühtlustamismeetme vastu võtnud, peab liikmesriik artiklis 30 märgitud oluliste vajaduste tõttu või seoses keskkonna või töökeskkonna kaitsega vajalikuks säilitada siseriiklikke norme, teatab ta nendest normidest ja nende säilitamise põhjustest komisjonile.

5) Lisaks sellele ja ilma et see piiraks lõike 4 kohaldamist, kui pärast ühtlustamismeetme võtmist nõukogus või komisjonis liikmesriik peab vajalikuks ühtlustamismeetme võtmise järel ainuomaselt selles liikmesriigis ilmneva probleemi tõttu kehtestada keskkonna ja töökeskkonna kaitsega seotud uutel teaduslikel tõenditel põhinevaid siseriiklikke norme, teatab ta kavandatavatest normidest ja nende kehtestamise põhjustest komisjonile.

6) Komisjon kinnitab kõnealused siseriiklikud normid või lükkab need tagasi kuue kuu jooksul pärast lõigetes 4 ja 5 osutatud teatamist, olles eelnevalt kindlaks teinud, kas need on või ei ole suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud, ja kas need kujutavad või ei kujuta endast takistust siseturu toimimisele.

Kui komisjon selles ajavahemikus otsust ei tee, loetakse lõigetes 4 ja 5 osutatud siseriiklikud normid kinnitatuks.

Kui seda õigustab küsimuse keerukus ja kui puudub oht inimeste tervisele, võib komisjon asjaomasele liikmesriigile teatada, et käesolevas lõikes osutatud ajavahemikku võidakse pikendada veel kuni kuus kuud.”

2 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) artikli 7 lõikes 3 on sätestatud, et liikmesriigid koostavad tegevuskavad ja näitavad neis ära meetmed, mida tuleb võtta kiiresti, kui on oht, et välisõhu saaste piir- ja/või häiretasemed ületatakse, et seda ohtu ja sellise olukorra kestvust vähendada. Sellistes kavades võib olenevalt konkreet-

sest olukorrast näha ette meetmeid ületatud piirtasemete saavutamisele kaasa aitava tegevuse, sealhulgas maanteeliikluse juhtimiseks ja vajaduse korral peatamiseks.

3 Direktiivi 96/62 artikli 11 lõike 1 punkti a alusel teatavad liikmesriigid komisjonile nii saaste piirtasemete kui ka nende ületamismäära ületamisest üheksa kuu jooksul pärast iga aasta lõppu.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 1998. aasta direktiiv 98/69/EÜ mootorsõidukite heitgaaside tekitatud õhusaaste vastu võetavate meetmete kohta ja direktiivi 70/220/EMÜ muutmise kohta (EÜT L 350, lk 1; ELT eriväljaanne 13/23, lk 126) jõustus 28. detsembril 1998, mil see avaldati Euroopa Ühenduste Teatajas.

5 Viidatud direktiiv seab tahkete osakeste massi (PM) sisalduse piirtasemeks 25 mg/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 – v.a sõidukid, mille täismass on üle 2,5 tonni – ja teiselt poolt N_1-kategooria I klassi (tarbeveokid, mille registrimass on 1,305 tonni).

6 Direktiivi 98/69 artikli 2 lõige 1 sätestab:

„[…] ei tohi ükski liikmesriik […] mootorsõidukite tekitatud õhusaastest tulenevatel põhjustel:

– keelduda EÜ tüübikinnituse andmisest direktiivi 70/156 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 direktiivi 70/220/EMÜ nõuetele."

7 Nõukogu 22. aprilli 1999. aasta direktiiv 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) määrab koos direktiiviga 96/62 kindlaks eelkõige tahkete osakeste „PM_{10}" sisaldusele välisõhus kohaldatavad piirtasemed, mis on õiguslikult siduvad alates 1. jaanuarist 2005.

8 Direktiivis 1999/30 määratletakse PM_{10} tahkeid osakesi järgmiselt:

„11. PM_{10} – tahke osake, mis läbib 10 µm aerodünaamilise diameetriga mõõduselektiivse ava 50 protsendil juhtudest."

9 Direktiivi 1999/30 artiklis 5 on ette nähtud, et liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid selle tagamiseks, et nende raskete osakeste sisaldus välisõhus ei ületaks piirtasemeid, mis on ette nähtud III lisa 1. jaos."

5. Vahepeal on vastu võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2007. aasta määrus (EÜ) nr 715/2007, mis käsitleb mootorsõidukite tüübikinnitust seoses väikeste sõiduautode ja kommertsveokite heitmetega (Euro 5 ja Euro 6) ning sõidukite remondi- ja hooldusteabe kättesaadavust. [4] Euro 5 näeb ette tahkete osakeste heitmete piirväärtuste vähendamise tasemeni 5 mg/km. Uut tüüpi väikesed sõiduautod ja diiselmootoriga kommertsveokid tuleb seega alates 2009. aasta septembrist varustada tahkete osakeste filtritega, uute sõidukite puhul, millele on tüübikinnitus juba antud, kehtib see nõue alates 2011. aasta jaanuarist.

6. Lisaks sellele kirjutati 21. mail 2008 alla Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta. [5] Direktiiviga asendatakse eeskätt direktiiv 96/62 ja direktiiv 1999/30. Uue direktiivi artikli 22 lõiked 1 ja 2 vabastavad liikmesriigi

4 – ELT L 171, lk 1.
5 – ELT L 152, lk 1.

teatavatel tingimustel ajutiselt piirtaseme rakendamise kohustusest. PM_{10} puhul kohaldatakse viidatud vabastust kolme aasta jooksul pärast jõustumist, st kuni aastani 2011.

III. Haldusmenetlus

7. Madalmaade Kuningriik taotles komisjonilt 2. novembril 2005 heakskiitu teatavate diiselmootoriga sõidukite tekitatud tahkete osakeste heitkoguste suhtes rangemate nõuete kehtestamiseks, kui seda näeb ette ühenduse õigus. Otsuse 2006/372/EÜ punktis 6 kirjeldab komisjon heakskiidu saamiseks esitatud meetmeid järgmiselt:

„Madalmaade Kuningriik on eelnevalt komisjonile teatanud dekreedi eelnõust, mille eesmärk on kehtestada tarbesõidukite, mille maksimaalne lubatud mass on 1 305 kg (N_1-kategooria I klassi sõidukid), ja Voertuigreglementi artikli 1.1 punktides h ja at määratletud sõiduautode (M_1-kategooria sõidukid) tahkete osakeste heitmete kohustuslikuks piirväärtuseks 5 milligrammi kilomeetri kohta. Dekreeti kohaldatakse kõikide selliste diiselmootoriga sõidukite suhtes, mida kasutati esimest korda pärast 31. detsembrit 2006. See viitab asjaolule, et nimetatud sõidukid on varustatud tahkete osakeste filtritega."

8. Menetluse edasist käiku kirjeldatakse vaidlustatud kohtuotsuse punktides 21–26:

„21 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, teate kättesaamise päevale järgneval päeval.

22 Madalmaade õhu kvaliteedi hindamise aruanne 2004. aasta kohta, mis koostati direktiivi 96/62 alusel, edastati komisjonile 8. veebruaril 2006, kes registreeris selle sama aasta 10. veebruaril.

23 Madalmaade ametiasutused teavitasid 10. märtsi 2006. aasta kirjaga komisjoni aruandest „Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek" („Uus arusaam tahkete osakeste heitmete probleemi ulatusest"), mille Milieu- en Natuurplanbureau (Madalmaade keskkonnaamet, […]) koostas 2006. aasta märtsis.

24 Madalmaade ametiasutuste esitatud argumentide põhjendatuse hindamiseks küsis komisjon Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Madalmaade rakenduslikteaduslike uuringute organisatsioon, […]) koordineeritud konsultantide konsortsiumilt teaduslikke ja tehnilisi nõuandeid.

25 Nimetatud organisatsioon esitas komisjonile oma aruande 27. märtsil 2006.

26 Komisjon lükkas teatatud dekreedi eelnõu […] otsusega 2006/372 […] tagasi põhjusel, et „Madalmaade Kuningriik ei [olnud] suutnud tõestada [ainuomase] probleemi olemasolu seoses direktiiviga 98/69" [ja et] „teatatud meede ei ole saavutatavate eesmärkide suhtes proportsionaalne"."

IV. Esimese Astme Kohtu menetlus ja poolte nõuded

9. Madalmaade Kuningriik esitas 12. juulil 2006 vaidlusaluse otsuse 2006/372 peale hagi Esimese Astme Kohtusse.

10. Vaidlustatud kohtuotsuse punkti 33 kohaselt väitis Madalmaade valitsus, et komisjoni otsus on vastuolus EÜ artikli 95 põhinormidega ja EÜ artiklis 253 ette nähtud põhjendamiskohustusega *esiteks* seetõttu, et sellega eitatakse pärast direktiivi 98/69 vastuvõtmist Madalmaades ilmnenud ainuomase probleemi olemasolu, ja seda ilma et oleks uuritud asjaomase liikmesriigi edastatud asjakohaseid andmeid; *teiseks* seetõttu, et sellega loetakse, et teatatud dekreedi eelnõu ei ole proportsionaalne Madalmaade Kuningriigi taotletavate eesmärkidega.

11. Esimese Astme Kohus tegi asjas otsuse 27. juunil 2007 pärast kiirendatud menetluse läbiviimist. Seejuures kontrollis kohus ainult hagi esimest väidet, nimelt Madalmaade Kuningriigi edastatud andmete arvessevõtmist ja Madalmaadele ainuomase probleemi

tõendamist. Mõlema punkti osas lükkas Esimese Astme Kohus Madalmaade valitsuse argumendid tagasi.

12. Nimetatud kohtuotsuse peale esitas Madalmaade Kuningriik käesoleva apellatsioonkaebuse. Madalmaade valitsus vaidlustab Esimese Astme Kohtu kontrolli mõlemas punktis ja palub

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

– mõista kohtukulud välja teiselt poolelt.

13. Komisjon palub

– tunnistada apellatsioonkaebus vastuvõetamatuks või teise võimalusena jätta see rahuldamata ja

– mõista kohtukulud välja apellandilt.

14. Mõlemad pooled esitasid ühe kirjaliku märkuse. Kohtuistungit ei toimunud.

V. Õiguslik hinnang

15. Madalmaade Kuningriik ja komisjon vaidlevad selle üle, kas sõidukite tekitatud tahkete osakeste heitkogustele direktiivis 98/69 ette nähtud piirtasemest rangema piirtaseme kehtestamine Madalmaades on kooskõlas ühenduse õigusega.

16. Madalmaade Kuningriik võib direktiivist 98/69 erinevad siseriiklikud normid kehtestada ainult pärast seda, kui komisjon on need heaks kiitnud. See tuleneb EÜ artikli 95 lõigetest 5 ja 6, kuna Madalmaade õigusnorm kalduks tagantjärele kõrvale EÜ asutamislepingu artiklile 100a (pärast muutmist EÜ artikkel 95) tuginenud õigusaktist.

17. EÜ artikli 95 lõike 5 kohaselt peab asjaomane liikmesriik teatama komisjonile

vaidlusaluste siseriiklike normide vastuvõtmise põhjused.[6] Seega on ta kohustatud nimetatud põhjused tõendama.[7]

18. Kõigepealt peab liikmesriik näitama, et ühtlustamismeetmest erandit tegevate siseriiklike normide kehtestamine põhineb keskkonna ja töökeskkonna kaitsega seotud uutel teaduslikel tõenditel. Lisaks peab ta tõendama, et normide kehtestamine põhineb ühtlustamismeetme võtmise järel ainuomaselt selles liikmesriigis ilmnenud probleemil.[8]

19. Pärast nimetatud tõendamist kontrollib komisjon vastavalt EÜ artikli 95 lõikele 6, kas ettenähtud siseriiklikud meetmed kujutavad endast suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangut ja kas need takistavad siseturu toimimist.

20. Käesolev apellatsioonimenetlus puudutab eranditult EÜ artikli 95 lõike 5 kohaldamist. Komisjon sedastas küll, et Madalmaade Kuningriik esitas uued teaduslikud tõendid[9], kuid eitas ainuomase probleemi esinemist Madalmaades. Esimese Astme Kohus lükkas Madalmaade Kuningriigi asjaomased vastuväited tagasi ja kinnitas viidatud sedastust.

21. Apellatsioonkaebuses heidab Madalmaade valitsus ette ühelt poolt seda, et Esimese Astme Kohus eeldas õigustamatult, et komisjon võttis valitsuse esitatud aruannet arvesse (selle kohta A osas), ja teiselt poolt seda, et Esimese Astme Kohus pidas piisavaks komisjoni kontrolli, mille eesmärk oli Madalmaadele ainuomase probleemi olemasolu väljaselgitamine (selle kohta B osas).

22. Kuna apellatsioonkaebuse mõlemad väited toovad esile õiguslike vigade esinemise vaidlustatud kohtuotsuse põhistuses, kontrollin järgnevalt, kas kohtuotsuse resolutiivosa osutub muudel õiguslikel alustel õigeks (selle kohta C osas). Sellisel juhul tuleks apellatsioonkaebus jätta samuti rahuldamata.[10]

6 – 21. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-512/99: Saksamaa *vs.* komisjon (EKL 2003, lk I-845, punkt 80 jj).

7 – Vt EÜ artikli 95 lõike 4 kohta 20. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-3/00: Taani *vs.* komisjon (EKL 2003, lk I-2643, punkt 84).

8 – Eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, punkt 80, ja 13. septembri 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-439/05 P ja C-454/05 P: Land Oberösterreich *vs.* komisjon (EKL 2007, lk I-7141, punkt 57).

9 – Vt vaidlusalune otsus, punktid 25–32.

10 – 9. juuni 1992. aasta otsus kohtuasjas C-30/91 P: Lestelle *vs.* komisjon (EKL 1992, lk I-3755, punkt 28); 13. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-210/98 P: Salzgitter *vs.* komisjon (EKL 2000, lk I-5843, punkt 58) ja 21. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-167/04 P: JCB Service *vs.* komisjon (EKL 2006, lk I-8935, punkt 186).

A. *Apellatsioonkaebuse esimene väide – Madalmaade aruande käsitlemine*

23. Apellatsioonkaebuse kõnealune väide põhineb asjaolul, et vaidlusaluses otsuses esitatud komisjoni väide, mille kohaselt on Madalmaade õhu kvaliteedi hindamise 2004. aasta aruanne veel esitamata, ei vasta tõele.

1. Erinevad aruanded

24. Direktiivi 96/62 artikli 11 lõike 1 punkti a alapunkti i kohaselt peavad liikmesriigid esitama komisjonile igal aastal aruande õhu kvaliteedi kohta, milles on ära näidatud piirkonnad ja linnastud, kus ühe või mitme saasteaine tase ületab piirtaseme ja selle ületamise määra.

25. Vaidlusaluse otsuse punktis 41 sedastas komisjon, et Madalmaade Kuningriik ei ole 2004. aasta kohta veel andmeid esitanud. See sedastus on siiski vaieldamatult vale. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 22 sedastab Esimese Astme Kohus, et komisjon sai viidatud aruande kätte 8. veebruaril 2006 ja registreeris selle 10. veebruaril 2006. Vaidlusalune otsus võeti vastu alles kolm kuud hiljem.

26. Nimetatud õhu kvaliteedi hindamise 2004. aasta aruandest tuleb lahus hoida eeskätt kaks järgmist aruannet.

27. Ühelt poolt esitas Madalmaade Kuningriik 2006. aasta märtsis Madalmaade keskkonnaagentuuri [11] aruande, nn MNP aruande. Vaidlusaluse otsuse punktis 41 märgib komisjon sellele aruandele tuginedes, et tahkete osakeste kontsentratsioon on 10–15% madalam, kui esialgu arvati. Seega väheneb ka piirkondade arv, kus piirtaset ületatakse, ajavahemikul 2005–2010 poole võrra ning ajavahemikul 2010–2015 veel poole võrra.

28. Teiselt poolt tegi komisjon ekspertide konsortsiumile, kelle tööd koordineerib Madalmaade rakenduslik-teaduslike uuringute organisatsioon [12], ülesandeks hinnata

11 – Milieu- en Natuurplanbureau, MPN.

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

Madalmaade taotlust. Nimetatud hindamise tulemused esitati 27. märtsi 2006. aasta niinimetatud TNO aruandes. Vaidlusaluse otsuse tegemisel tugines komisjon peamiselt sellele aruandele.

29. TNO aruanne näitab, et vähemalt komisjoni ekspertidele olid uuemad andmed õhukvaliteedi kohta Madalmaades 2004. aastal teada. Esimese Astme Kohus osundab viidatud aruannet vaidlustatud kohtuotsuse punktis 44 järgmiselt:

„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."

2. Apellatsioonkaebuse väite õiguslik hinnang

30. Apellatsioonkaebuse selle väitega heidab Madalmaade valitsus Esimese Astme Kohtule ette õiguslikku viga komisjoni hoolsuskohustuse ja põhjendamiskohustuse kohaldamisel.

Vastuvõetavus

31. Komisjon peab seda väidet vastuvõetamatuks. Esiteks kaotas Madalmaade Kuningriik õiguse teha etteheiteid seoses 2004. aasta aruandega, sest ta esitas aruande märkimisväärse hilinemisega. Lisaks sellele seab Madalmaade Kuningriik selle väitega kahtluse alla üksnes Esimese Astme Kohtu faktilised sedastused.

32. Komisjoni esimene vastuväide apellatsioonkaebuse väite vastuvõetavuse suhtes tuleb tagasi lükata, kuna sellel – vähemalt käesoleval juhul – puudub vähimgi alus. See, kas komisjon peab haldusmenetluses võtma arvesse liikmesriigi hilinenult esitatud argumente, on põhimõtteliselt hagi põhjendatuse küsimus.

33. Üksnes erilistel asjaoludel võib õiguse kuritarvitamise keeld olla juba vastuvõetavuse tasandil takistuseks hagi või hagi teatavate väidete esitamisel. Selleks peaks liikmesriik

näiteks äratama komisjoni õiguspärase ootuse, et ta ei esita uut teavet või vähemalt ei esita mingil juhul hagi teatavate dokumentide arvessevõtmise osas. Niisuguse ebatavalise juhtumi, eeskätt õiguspärase ootuse kohta ei esita komisjon ühtegi pidepunkti ja sellist pidepunkti ka ei ilmne.

34. Lisaks sellele võib seda vastuväidet äärmisel juhul esitada Esimese Astme Kohtule esitatava hagi vastuvõetavuse osas, mitte aga apellatsioonkaebuse vastuvõetavuse osas. Komisjon ei väida siiski, et Esimese Astme Kohus on Madalmaade hagi selles punktis ekslikult vastuvõetavaks tunnistanud.

35. Komisjoni teine vastuväide apellatsioonkaebuse kõnealuse väite vastuvõetavusele tugineb seevastu apellatsiooniõiguse tunnustatud maksiimile: nagu on sätestatud EÜ artiklis 225 ja Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 58, tuleb apellatsioonkaebuses piirduda õiguslike küsimustega. Seega on Esimese Astme Kohtul ainupädevus määratleda ja hinnata antud asjas olulisi faktilisi asjaolusid ning analüüsida tõendeid. Välja arvatud juhul, kui kohtule esitatud tõendeid on moonutatud, ei ole faktiliste asjaolude hindamine ja tõendite analüüs seega niisugune õiguslik küsimus, mis kuuluks Euroopa Kohtu poolt apellatsiooni korras läbivaatamisele. [13]

36. Madalmaade valitsuse etteheide ei tugine siiski vastupidi komisjoni arvamusele Esimese Astme Kohtu faktilistele sedastustele. Vaidlus ei käi nende üle. Pigem on asi selles, kas Esimese Astme Kohus tegi nimetatud faktilistest asjaoludest õige järelduse, et komisjon ei rikkunud ei oma hoolsuskohustust ega põhjendamiskohustust. See on õiguslik küsimus. Niisiis tuleb ka see komisjoni vastuväide tagasi lükata.

13 – 11. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-390/95 P: Antillean Rice Mills jt *vs.* komisjon (EKL 1999, lk I-769, punkt 29); 15. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-237/98 P: Dorsch Consult (EKL 2000, lk I-4549, punkt 35 jj); 7. jaanuari 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades 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 jt *vs.* komisjon (EKL 2004, lk I-123, punkt 49) ja 1. juuni 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-442/03 P ja C-471/03 P: P&O European Ferries (Vizcaya) *vs.* komisjon ja Diputación Foral de Vizcaya *vs.* komisjon (EKL 2006, lk I-4845, punkt 60).

37. Seega on apellatsioonkaebuse esimene väide vastuvõetav.

Põhjendatus

38. Komisjoni hoolsuskohustust ja põhjendamiskohustust tuleb vaadata pädevuse pinnalt, mida komisjon käesoleval juhul teostas. Kuna komisjon peab EÜ artikli 95 lõigete 5 ja 6 raames andma keerulisi tehnilisi hinnanguid, siis tuleb talle selles osas anda lai kaalutlusõigus. [14]

39. Kui aga komisjoni laia kaalutlusõiguse tõttu on kohtupoolne kontroll piiratud, siis on ühenduse õigusega haldusmenetluses ettenähtud tagatiste järgimise kontrollimine põhjapaneva tähtsusega. Nende tagatiste hulka kuulub eeskätt pädeva institutsiooni kohustus uurida hoolikalt ja erapooletult kõiki antud asjas tähtsust omavaid asjaolusid ja kohustus põhistada oma otsust piisavalt. [15] Ühenduste kohtud peavad seega muu hulgas kontrollima ka seda, 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. [16]

40. Seega tuleb kõigepealt kontrollida, kas 2004. aasta aruanne sisaldas olulisi andmeid. Selles osas tõdeti TNO aruandes, et uued andmed annaksid vanemate andmetega võrreldes *teistsuguse* pildi. Asjaolu, et andmed on muutunud, on Madalmaade olukorra hindamisel paratamatult tähtis. Seega olid need uuemad andmed olulised.

41. Kõnealuste andmete edastamise aja puhul kerkib aga küsimus, kas komisjon tohtis Madalmaade Kuningriigi taotluse üle otsustamisel nende andmete kasutamisest loobuda.

14 – Vt selle kohta 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-326/05 P: Industrias Quimicas del Vallés *vs.* komisjon (EKL 2007, lk I-6557, punkt 75) ja 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-127/95: Norbrook Laboratories (EKL 1998, lk I-1531, punkt 90).

15 – 21. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-269/90: Technische Universität München (EKL 1991, lk I-5469, punkt 14) ja 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), vt ka Esimese Astme Kohtu 7. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas T-374/04: Saksamaa *vs.* komisjon, (EKL 2007, lk II-4431, punkt 81).

16 – 15. veebruari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-12/03 P: komisjon *vs.* Tetra Laval (EKL 2005, lk I-987, punkt 39); eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Industrias Químicas del Vallés *vs.* komisjon, punkt 77, ja 22. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-525/04 P: Hispaania *vs.* Lenzing (EKL 2007, lk I-9947, punkt 57).

42. Direktiivi 96/62 artikli 11 lõike 1 punkti b kohaselt oleks Madalmaade Kuningriik pidanud nimetatud aruande komisjonile edastama juba 1. oktoobril 2005, st üks kuu enne EÜ artikli 95 lõike 5 kohase taotluse esitamist. Madalmaade Kuningriik esitas aruande paraku viiekuulise hilinemisega. Direktiivis 96/62 sätestatud tähtajad ei ole siiski seotud EÜ artikli 95 lõike 6 kohase menetlusega. Seega ei ole tähtaegade rikkumisel erandi tegemise menetluse puhul mingit tähtsust.

43. EÜ artikkel 95 ei sisalda konkreetseid sätteid selle kohta, milliseks tähtajaks tuleb esitada dokumendid, millele erandi tegemise taotlus tugineb. Euroopa Kohus lähtub küll sellest, et liikmesriik esitab oma argumendid põhimõtteliselt koos taotlusega, [17] kuid lubab esitatud dokumente ka täiendada. [18]

44. Lisaks on hiljem esitatud andmete arvessevõtmine kooskõlas ühenduse keskkonna- ja halduspoliitika üldpõhimõtetega. EÜ artikli 174 lõike 3 esimese taande kohaselt võtab ühendus oma keskkonnapoliitikat ette valmistades arvesse kättesaadavaid teaduslikke ja tehnilisi andmeid. [19] Lisaks sellele on uute andmete arvessevõtmine EÜ artikli 95 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud menetluse aluseks. [20] Haldusmenetlusõiguse kohaselt tuleb haldusakti õiguspärasust hinnata andmete alusel, mis olid olemas otsuse tegemise ajal. [21]

45. Nimetatud nõuete kohaselt võttis komisjon nn MNP aruannet põhjalikult arvesse. See aruanne laekus komisjonile isegi veel hiljem kui 2004. aasta aruanne Madalmaade õhu kvaliteedi kohta. Asjaolu, et MNP aruanne toetab komisjoni positsiooni, seab 2004. aasta aruande käsitlemise ühtlasi eriti halba valgusse.

17 – Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Taani *vs.* komisjon, punkt 48, ja eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Land Oberösterreich *vs.* komisjon, punkt 38.

18 – Eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, punkt 62.

19 – 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-341/95: Bettati (EKL 1998, lk I-4355, punkt 49 jj). Liikmesriikide suhtes kohaldamise kohta vt 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-127/02: Waddenvereniging ja Vogelbescher-mingsvereniging (EKL 2004, lk I-7405, punkt 54); 8. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-60/05: WWF Itaalia jt (EKL 2006, lk I-5083, punkt 27) ja 13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-418/04: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 2007, lk I-10947, punkt 63).

20 – Eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, punkt 41, ja eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Taani *vs.* komisjon, punkt 58.

21 – 14. mai 1975. aasta otsus kohtuasjas 74/74: CNTA *vs.* komisjon (EKL 1975, lk 533, punktid 29–32); 7. veebruari 1979. aasta otsus liidetud kohtuasjades 15/76 ja 16/76: Prantsusmaa *vs.* komisjon (EKL 1979, lk 321, punkt 7); 17. juuli 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-248/95 ja C-249/95: SAM Schiffahrt ja Stapf (EKL 1997, lk I-4475, punkt 46) ja 12. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-504/04: Agrarproduktion Staebelow (EKL 2006, lk I-679, punkt 38).

46. Hoolimata sellest võib EÜ artikli 95 lõikes 6 ette nähtud menetluse rangete tähtaegade tõttu olla hiljem esitatud andmete arvestamata jätmine konkreetsel juhul erandkorras õigustatud,[22] näiteks kui tähtaegne kontrollimine ei oleks enam võimalik. Juhul kui komisjon peaks hiljem esitatud andmete arvessevõtmisest keelduma, peaks see otsus olema siiski kohtu poolt kontrollitav. Järelikult oleks komisjon pidanud põhjendama, miks ta ei võtnud 2004. aasta aruannet arvesse. Seda aga käesoleval juhul ei tehtud.

47. Seega tuli erandi tegemise taotluse üle otsustamisel kasutada Madalmaade õhu kvaliteedi hindamise 2004. aasta aruannet.

48. Siiski ei nähtu vaidlusalusest otsusest, et nimetatud andmeid kasutati. Pigem sedastas komisjon punktis 41 vastupidi, et aruanne oli esitamata.

49. Esimese Astme Kohus sedastab seevastu vaidlustatud kohtuotsuse punktides 43 ja 44, et komisjoni eksperdid võtsid nimetatud andmeid TNO aruandes arvesse ning et komisjon tugines nimetatud aruandele. Lisaks sellele viitab Esimese Astme Kohus hiljem esitatud MNP aruande hindamisele. Sellest järeldab Esimese Astme Kohus punktis 47, et neil asjaoludel ei saa väita, et komisjon jättis uued andmed, mille Madalmaade valitsus talle enne otsuse vastuvõtmist edastas, analüüsimata.

50. Tegelikult tõendab TNO aruanne, et komisjonile pidid 2004. aasta arvandmed olema teada ja et neid arve menetluses kasutati, nimelt kaudselt TNO aruande kaudu.

51. Siiski ei piisa sellest, et komisjon olulisi andmeid suvalises vormis kasutab. Pigem peab ta selliseid andmeid kohaselt arvesse võtma.[23]

52. Komisjoni otsusest ei nähtu siiski, millise tähtsuse omistab komisjon piirtaseme ületamisele kogu Madalmaade territooriumil. Viidatud TNO aruanne sisaldab küll teatavaid selgitusi selle olukorra kohta, kuid sellest ei ilmne ainuomase probleemi olemasolu Madalmaades.

22 – Vt eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Taani *vs.* komisjon, punkt 48, ja eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Land Oberösterreich *vs.* komisjon, punkt 39.

23 – Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Taani *vs.* komisjon, punkt 114.

53. Ainult Esimese Astme Kohus puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punktides 109 ja 110 seda probleemi. Ta osutab sellele, et 2004. aastal ületati veel nelja liikmesriigi kõikides piirkondades tahkete osakeste sisalduse piirtase ja et võrreldes eelmise aastaga on õhu kvaliteet Madalmaades absoluutarvudes isegi paranenud.

54. Need Esimese Astme Kohtu sedastused ei suuda siiski parandada vaidlusaluse otsuse puudujääke. Pigem peab juba õigusakti põhjendusest selgelt ja üheselt nähtuma akti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel võetud meetme põhjuseid mõista ja pädeval kohtul kontrolli teostada.[24] Kohtumenetluses ei saa seega puuduvat põhjendust tagantjärele esitada, eeskätt ei saa seda teha ühenduse kohtud.

55. Kui Esimese Astme Kohus ise võrdleb Madalmaid teiste liikmesriikidega, siis ületab ta muu hulgas oma pädevuse ja seab ennast komisjoni asemele.[25] Viimane oleks pidanud vaidlusaluses otsuses ise võrdluse esitama või vähemalt tuginema asjaomasele aruandele. Seega on Esimese Astme Kohtu kaalutlused, mis puudutavad võrdlust teiste liikmesriikidega, ebaolulised.

56. Esimese Astme Kohtu sedastus, et komisjon võttis arvesse Madalmaade 2004. aasta aruannet, on järelikult õiguslikus mõttes väär, sest komisjon ei võtnud nimetatud aruannet kohaselt arvesse. Küsimuse üle, kas nimetatud õiguslik viga põhjustab vaidlustatud kohtuotsuse tühistamise või aitab sellele kaasa, saab siiski lõplikult otsustada alles pärast apellatsioonkaebuse teise väite kontrollimist.

B. *Apellatsioonkaebuse teine väide – ainuomase probleemi puudumine Madalmaades*

57. Apellatsioonkaebuse teine väide puudutab ainuomase probleemi olemasolu Madalmaades. Madalmaade Kuningriik esitab vastuväited Esimese Astme Kohtu otsuse kahe argumendi osas.

24 – 9. juuli 1969. aasta otsus kohtuasjas 1/69: Itaalia *vs.* komisjon (EKL 1969, lk 277, punkt 9); 7. märtsi 2002. aasta otsus kohtuasjas C-310/99: Itaalia *vs.* komisjon (EKL 2002, lk I-2289, punkt 48); 15. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-66/02: Itaalia *vs.* komisjon (EKL 2005, lk I-10901, punkt 26) ja 22. juuni 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-182/03 ja C-217/03: Belgia ja Forum 187 *vs.* komisjon (EKL 2006, lk I-5479, punkt 137).

25 – Vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, punkt 81.

58. Esiteks keeldus Esimese Astme Kohus arvesse võtmast piirtaseme ületamise ainuomaseid põhjusi Madalmaades, kuna direktiiv 1999/30 neid põhjusi ei nimeta. Nende põhjuste puhul on tegemist piiriüleste tahkete osakeste heitkoguste mõjuga, asustustihedusega, liikluse intensiivsusega ning maanteede ääres paiknevate elurajoonide rohkusega.

1. Direktiivi 1999/30 kriteeriumid

61. Esimese Astme Kohus keeldub punktides 92 ja 115 arvesse võtmast piiriüleseid tahkete osakeste heitkoguseid, asustustihedust, liikluse intensiivsust Madalmaade paljudes piirkondades ning elurajoonide paiknemist maanteede ääres. Esimese Astme Kohtu arvates ei ole need direktiivi 1999/30 kriteeriumid.

59. Teiseks on Esimese Astme Kohus küll tunnistanud, et probleem ei pea olema ainuomane, kuid nõuab praktikas sellest hoolimata erinevust *kõikidest* teistest liikmesriikidest, st ainuomast probleemi.

62. Kuna direktiiv 1999/30 sätestab ainult piirtasemed, peaks niisugune käsitus viima lõpuks selleni, et ainuomase probleemi esinemise sobivaks kriteeriumiks võib olla ainuüksi piirtasemete ületamise määr. Esimese Astme Kohus ei selgita siiski, miks on ta arvamusel, et piirtasemete ületamise põhjused peavad olema nimetatud direktiivis 1999/30.

60. Esimese Astme Kohtu otsus on sõnastatud nii, et mõlemad argumendid asuvad kõrvuti ja toetavad otsust üksteisest sõltumata. Selleks et võtta kohtuotsuselt alus, peab Madalmaade Kuningriik seega ümber lükkama mõlemad argumendid.

63. Madalmaade Kuningriik ei nõustu kohtu sellise käsitusega. Selles punktis ei vaidle komisjon apellatsioonkaebusele vastu, vaid rõhutab vaidlustatud kohtuotsuse alternatiivset põhistamist ebapiisavate erinevustega teistest liikmesriikidest. Lisaks sellele viitab komisjon direktiivi 96/62 artikli 8 lõikele 6. Selle kohaselt peavad liikmesriigid omavahel

konsulteerima, juhul kui saasteainete tase ühes liikmesriigis ületab pärast teises liikmesriigis aset leidnud saastet piirtaset. Madalmaade Kuningriik ei ole aga niisuguseid konsultatsioone algatanud.

64. Kohtu argumentide hindamiseks selles osas, mis puudutab direktiivis 1999/30 nimetamata kriteeriume, on otsustava tähtsusega direktiiv 96/62. Direktiivi 1999/30 ei saa nimelt kohaldada isoleeritult, seda saab teha vaid koos direktiiviga 96/62. Direktiivi 1999/30 vastuvõtmine on ette nähtud direktiivi 96/62 artiklis 4 ja I lisas. Lisaks sellele ei tulene meetmed, mida liikmesriigid peavad võtma eeskätt – kuid mitte ainult – õhu kvaliteediga seotud piirtasemete ületamise korral, mitte direktiivist 1999/30, vaid direktiivist 96/62.

65. Kumbki direktiiv ei anna mingit alust eeldada, et nad määravad kindlaks õhusaaste need põhjused, mis tekitavad ainuomase probleemi. Pigem on direktiivide sõnastus eri liikmesriikide vaheliste erinevuste kajastamiseks suhteliselt üldine. Seepärast näevad direktiivid ette ainult õhu kvaliteedi kontrollimise, saavutatava eesmärgi, nimelt piirtasemed, ja programmide väljatöötamise selle eesmärgi saavutamiseks, nõudmata konkreetseid meetmeid heitkoguste vähendamiseks. Direktiivi 1999/30 põhjenduse 4 kohaselt on lisaks sellele miinimumnõueteks välisõhu saaste piirtasemed, mis kehtivad üldiselt kõikides liikmesriikides. Võimalikud on rangemad piirtasemed. [26]

66. Lisaks sellele näitab direktiivi 1999/30 ja direktiivi 96/62 ühine vaatlus, et kohtu poolt tagasi lükatud kriteeriumid on välisõhu kvaliteedi hindamisel siiski olulised.

67. Direktiivi 96/62 artikkel 8 ja IV lisa sätestavad eeskätt, milliseid andmeid peavad liikmesriigid piirtasemete ületamise korral koguma ja komisjonile teatavaks tegema. Nimetatud lisa punkti 5 järgi tuleb kindlaks teha saaste päritolu, peamised heitmeallikad ja teistest piirkondadest lähtuv saaste. Punktis 6 ette nähtud olukorra analüüs peab sisaldama ülemäärase saaste tekkimise üksikasjalikke põhjusi ja nimetab selles osas sõnaselgelt ülekandumist, sealhulgas üle piiri kandumist, ja teket.

26 – Vt ka 15. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-320/03: komisjon *vs.* Austria (EKL 2005, lk I-9871, punkt 80).

68. Nagu väitis Madalmaade Kuningriik, rõhutab selles kontekstis direktiivi 96/62 artikli 8 lõige 6 vastupidi vaidlustatud kohtuotsuse punktile 92, et tahkete osakeste piiriülesed heitkogused on ühenduse õiguses tingimata oluline kriteerium õhu kvaliteedi hindamiseks.

69. Erinevalt Esimese Astme Kohtu sedastusest vaidlustatud kohtuotsuse punktis 115 ei või ka liikluse intensiivsust jätta arvesse võtmata. Seda ei rõhutata küll samas vormis nagu piiriülest saastet, kuid see on siiski samuti üks põhjus, mida tuleb direktiivi 96/62 artikli 8 raames silmas pidada.

70. Direktiivi 96/62 II lisa esimese taande kohaselt on tegur, mida tuleb ühenduse piirtasemete kindlaksmääramisel arvestada, elanikkonna saastega kokkupuutumise ulatus. Seega on ka nimetatud tegur sobiv kriteerium piirtasemete ületamise mõju hindamiseks teatavates liikmesriikides. Kuna asustustihedus, maanteeliikluse intensiivsus mitmes Madalmaade piirkonnas ja elurajoonide paiknemine maanteede ääres on elanikkonna saastega kokkupuutumise seisukohalt määravad, siis on vaidlustatud kohtuotsuse punktis 115 tegemist õigusliku veaga ka seetõttu, et Esimese Astme Kohus lükkab need direktiivis 1999/30 nimetamata teguritena tagasi.

71. Seega keeldus Esimese Astme Kohus punktides 92 ja 115, viidates direktiivile 1999/30, alusetult arvesse võtmast piiriülest saastet, asustustihedust, maanteeliikluse intensiivsust mitmes Madalmaade piirkonnas ja elurajoonide paiknemist maanteede ääres.

2. Ainuomase probleemi puudumine

72. Seetõttu tuleb käsitleda Esimese Astme Kohtu teist argumenti, mis puudutab ainuomase probleemi puudumist Madalmaades.

73. Esimese Astme Kohus sedastab kõigepealt vaidlustatud kohtuotsuse punktis 63, et „selline üldiselt levinud probleem, mis ei ole seega ainuomane EÜ artikli 95 lõike 5 tähenduses, on iga probleem, mis esineb üldiselt analoogsetel tingimustel kõigis liikmesriikides ning on seega lahendatav ühenduse tasandil ühtlustatud vahenditega."

74. Samuti nõustub Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 65 Madalmaade valitsusega selles osas, et „selleks et

probleem oleks ühele liikmesriigile ainuomane kõnealuse sätte mõttes, ei ole vajalik, et see tuleneks keskkonnaohust, mis esineb vaid selle riigi territooriumil."

75. Apellatsioonkaebuses heidab Madalmaade Kuningriik siiski ette, et vastuolus eelnimetatud väidetega nõudis Esimese Astme Kohus punktides 53 ja 106 ainuomase probleemi esinemiseks eristumist teistest liikmesriikidest. Vastavalt sellele lükkas Esimese Astme Kohus konkreetsed, ainuomase probleemi kasuks esitatud argumendid tagasi seetõttu, et teistes liikmesriikides on olukord samasugune.

76. Vaidlustatud kohtuotsuse punkti 53 kohaselt eeldab Madalmaade meetmete heakskiit, et Madalmaade territooriumil tuvastatud tahkete osakeste sisalduse piirtasemete ületamine „eristub märgatavalt teistes liikmesriikides täheldatud piirtasemete ületamisest." Punkti 106 kohaselt peab asjaomane liikmesriik tõendama, et tal on spetsiifilisi probleeme, „mis eristavad teda teistest liikmesriikidest." Niisiis nõuab Esimese Astme Kohus nimetatud punktides just eristumist *kõikidest* teistest liikmesriikidest.

77. Seega on üksteisega vastuolus ühelt poolt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 63 ja 65 ning teiselt poolt punktid 53 ja 106. Sellest vastuolust hoolimata on igal juhul selgelt mõistetav, et Esimese Astme Kohus tugineb vaidlustatud kohtuotsuses ainult viimati nimetatud punktides esitatud kaalutlusele, et Madalmaad ei ole tõendanud erinevust kõikidest teistest liikmesriikidest. Esimese Astme Kohus ei kontrolli nimelt, kas sarnaste probleemidega silmitsi seisvate liikmesriikide arv on liiga suur, et tunnistada Madalmaadele ainuomase probleemi olemasolu. Pigem piirdub Esimese Astme Kohus sellega, et toob iga kord näiteid sarnaste probleemidega liikmesriikide kohta.

78. Esimese Astme Kohtu viimati nimetatud käsituses on siiski õiguslik viga. Kohtuasjas Land Oberösterreich tehtud otsuse kohaselt ei piirdu ainuomane probleem EÜ artikli 95 lõike 5 tähenduses „eriomaste probleemidega". [27] Esimese Astme Kohus ja komisjon tõlgendasid mõistet „ainuomane" kohtuasjas Land Oberösterreich pigem tabavalt tähenduses „eriline". [28]

79. Seega ei ole ka Esimese Astme Kohtu sedastused liikmesriikide võrdluse kohta vaidlustatud kohtuotsuse toetamiseks sobivad.

27 – Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud, punkt 65.
28 – Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud, punkt 66 jj.

C. *Vaidlustatud kohtuotsuse teistsuguse põhistamise võimalus*

80. Vaidlustatud kohtuotsus sisaldab küll õiguslikke vigu, kuid ometi tuleks apellatsioonkaebus rahuldamata jätta ka siis, kui kohtuotsuse resolutiivosa on muudel õiguslikel alustel õige.[29] Seepärast tuleb kontrollida, kas komisjon sedastas õigusega, et Madalmaades ei esine ainuomast probleemi äsja nimetatud kohtuotsuse Land Oberösterreich tähenduses, st probleemi, mis ei ole eriline, vaid on üldist laadi.

81. Madalmaade probleem seisneb selles, et PM_{10} sisaldus välisõhus ületab direktiivis 96/62 koosmõjus direktiiviga 1999/30 sätestatud piirtaseme.

82. Küsimust, kas nimetatud probleem on ainuomane, kontrollivad Esimese Astme Kohus ja komisjon siiani lahendatud juhtumitele tuginedes, kusjuures nad võrdlevad eri liikmesriikide olukorda. Käesoleval juhul annab siiski juba ühenduse õigusnormide eesmärkide vaheline vastuolu aluse ainuomase probleemi esinemisele (selle kohta tagapool punktis 1). Seega uuritakse üksnes teise võimalusena ka ainuomase probleemi põhjendamist teiste liikmesriikidega võrdlemise alusel (selle kohta tagapool punktis 2).

1. Ainuomase probleemi põhjendamine ühenduse õigusnormide eesmärkide vahelise vastuoluga

83. Käesoleval juhul tuleneb probleem, mida Madalmaade Kuningriik tahab lahendada erandi tegemisega direktiivi 98/69 kohaldamisel, ühenduse *teiste õigusnormide* nõuetest: välisõhk Madalmaades ei saavuta kvaliteeti, mille näeb ette direktiiv 96/62 koosmõjus direktiiviga 1999/30.

84. See ei ole ehk *tõepoolest* ebatavaline ja võib pidada paika ka teiste liikmesriikide puhul. Sellest hoolimata kirjeldavad ühenduse õigusnormid välisõhu kvaliteeti, mis peaks välisõhku iseloomustama kõikjal ühenduses. Selle kvaliteedistandardi rikkumist ei saa seega käsitleda *õiguslikus mõttes* „tavalisena". Normiks on ju ühenduse õiguse järgimine, mitte selle rikkumine. Seega tuleb standardite rikkumist lugeda EÜ artikli 95 lõike 5 kohaselt ainuomaseks.

29 – Vt viited eespool 10. joonealuses märkuses.

2. Võrdlemine teiste liikmesriikidega

85. Juhuks, kui Euroopa Kohus minu käsitust ei järgi või ei kasuta, kuna pooled ei ole selle suhtes siiani seisukohta võtnud, uurin ma järgnevalt, kas ainuomase probleemi olemasolu Madalmaades näitab võrdlemine teiste liikmesriikidega.

86. Mis puudutab kohtu kontrollistandardit, siis tuleb komisjonile – nagu öeldud – anda lai kaalutlusõigus, kuivõrd olukorra võrdlemine eri liikmesriikides nõuab keerukate tehniliste hinnangute andmist. Komisjon peab vastukäiguna hoolikalt ja erapooletult uurima kõiki antud asjas tähtsust omavaid asjaolusid ja põhistama oma otsust piisavalt. Ühenduste kohtud peavad seega muu hulgas kontrollima ka seda, 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. [30]

87. Lisaks sellele tuleb meenutada, et ainuomast probleemi peab tõendama taotluse teinud liikmesriik, käesoleval juhul seega Madalmaade Kuningriik. [31] Komisjon ei pea niisiis tõendama, et ainuomast probleemi ei esine. Kui komisjon ainuomast probleemi siiski ei tunnista, peab ta üksikasjalikult kirjeldama, miks ta lükkab liikmesriigi asjakohased argumendid tagasi.

88. Nagu juba sedastatud, tuleb vastupidi vaidlustatud kohtuotsusele võtta käesoleval juhul arvesse eeskätt piiriülest saastet, asustustihedust, maanteeliikluse intensiivsust paljudes Madalmaade piirkondades ja elurajoonide paiknemist maanteede ääres, samuti Madalmaade õhu kvaliteedi hindamise 2004. aasta aruannet.

89. Vaidlusaluse otsuse punktides 41–43 tugineb komisjon põhiliselt kahele argumendile. Esiteks ei ole tahkete osakeste heitko-

30 – Vt eespool punkt 38 jj.

31 – Vt eespool punkt 17 jj.

gused Madalmaades suuremad kui seitsmes teises liikmesriigis. Teiseks on kaheldav, kas probleem, pidades silmas direktiivi 98/69, on üldse olemas, kuna Madalmaadele eriomaseid peentolmu heitkoguseid ei ole põhjustanud direktiiviga hõlmatud mootorsõidukid.

90. Esimene argument võiks põhimõtteliselt olla veenev, juhul kui – vastupidi siinkohal esitatud käsitusele – lähtutakse sellest, et ühenduse piirtasemete ületamine ei tekita käesolevas asjas esinevatel asjaoludel veel ainuomast probleemi. Ent see argument ei pea käesoleval juhul paika juba seetõttu, et komisjon ei käsitlenud peentolmu heitkoguseid, nagu tuleneb Madalmaade Kuningriigi 2004. aasta aruandest.

91. Komisjoni teine argument, ainuomase probleemi puudumine diiselmootoriga sõidukite osas, sobib selleks, et lükata ümber osa Madalmaade erandi tegemise taotluses esitatud argumente. Madalmaade Kuningriik ei sea praegu enam ka ise kahtluse alla, et Madalmaades on registreeritud vähem diiselmootoriga sõidukeid kui enamikus teistes liikmesriikides.

92. See ei välista siiski seda, et muude nimetatud punktide osas esineb Madalmaades ainuomaseid probleeme. Kas need võimalikud probleemid õigustavad meetmete võtmist diiselmootoriga sõidukite suhtes, sellel ei ole ainuomase probleemi esinemise kontrollimise seisukohalt tähtsust. Pigem tuleks seda uurida järgneva EÜ artikli 95 lõike 6 kohase kontrolli alusel.

93. Mis puudutab Madalmaade Kuningriigi järgmisi olulisi väiteid, siis märgib komisjon vaidlusaluse otsuse punktis 40, et piiriülese transpordi tekitatud tahkete osakeste osakaal on Madalmaades kõrge. Ta rõhutab aga, et see osakaal ei ole kõrgem kui teistes Beneluxi maades.

94. Nimetatud argument mind siiski ei veena, sest ainuomane probleem ei pea olema erandlikku laadi. See, et Beneluxi maad kannatavad nende keskse asukoha ja väiksuse tõttu eriti piiriüleste tahkete osakeste heitkoguste all, on neile omane probleem, mida võib tunnistada ainuomaseks.

95. Samuti kinnitab komisjon vaidlusaluse otsuse punktis 40 Rotterdami sadama kaudset mõju tahkete osakeste kontsentratsioonile, jättes siiski selgitamata, miks ei peaks see olema ainuomane probleem.

96. Vaidlusaluse otsuse punktides 34–36 nimetab komisjon ka asustustihedust, liikluse intensiivsust Madalmaade paljudes piirkondades ja elurajoonide paiknemist maanteede ääres. Komisjon ei ütle küll midagi selle kohta, kas see võib põhjustada ainuomase probleemi, kuid sellesuunalisi märkusi leidub vähemalt viidatud komisjoni ekspertaruandes. Seega on olukord Madalmaades võrreldav teiste Beneluxi maadega, Ühendkuningriigi keskosaga ja Saksamaa lääneosaga.

97. Nendest sedastustest siiski ei piisa, sest ei ole ühtegi seisukohta selle kohta, kas ühenduse see osa, mis on territoriaalselt suhteliselt piiratud, ei ole siiski mitte piisavalt ebatavaline, et esineks ainuomane probleem.

98. Niisiis ei hinnanud komisjon Madalmaade määravaid omadusi või hindas neid üksnes ebapiisavalt, kui ta keeldus tunnistamast ainuomase probleemi olemasolu Madalmaades. Seega ei saa komisjoni sedastused ainuomase probleemi puudumise kohta Madalmaades vaidlusalust otsust põhistada.

3. Vahejäreldus

99. Vaidlustatud kohtuotsuse kehtivust ei saa seega säilitada teistsuguse põhistamisega. Käesoleval juhul tekib ainuomane probleem Madalmaades juba seetõttu, et rikutakse direktiivi 96/62 koosmõjus direktiiviga 1999/30. Sama järelduse lubab teha ka teise võimalusena teostatud liikmesriikide võrdluse kontroll, kuna komisjon ei hinnanud Madalmaade Kuningriigi asjakohaseid väiteid piisavalt.

D. *Apellatsioonkaebuse üle otsustamine*

100. Euroopa Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu teise lause kohaselt võib Euroopa Kohus vaidlustatud kohtuotsuse tühistamise korral ise teha asjas lõpliku otsuse, kui menetlusstaadium seda lubab, või suunata asja otsustamiseks tagasi Esimese Astme Kohtusse.

101. Senine kontroll ei võimalda veel langetada otsust hagi üle, mille Madalmaade Kuningriik esitas komisjoni vaidlusaluse otsuse peale. Otsus ei põhine nimelt mitte ainult Madalmaade ainuomase probleemi eitamisel. Komisjon tugines lisaks sellele veel teisele põhjendusele, mille Madalmaade Kuningriik samuti vaidlustas: Madalmaade Kuningriigi meede ei ole kooskõlas EÜ artikli 95 lõikega 6.

102. Selle punkti kohta ei ole Esimese Astme Kohus sedastust veel teinud ja see ei olnud ka Euroopa Kohtus toimunud menetluse ese. Seega tekivad olulised kahtlused küsimuses, kas menetlusstaadium lubab teha lõplikku otsust.

103. Võiks üksnes esitada küsimuse, kas vaidlusalust otsust ei tule tühistada mitte juba seetõttu, et komisjon jättis EÜ artikli 95 lõike 6 kohase kontrolli teostamisel Madalmaade õhu kvaliteedi hindamise 2004. aasta aruande samuti arvesse võtmata. Igal juhul eeldaks selle küsimuse üle otsustamine poolte ärakuulamist. Kuna seda ei ole Euroopa Kohtu menetluses siiani tehtud, ei saa Euroopa Kohus kohtuasjas otsust teha.

104. Seega tuleb kohtuasi saata otsustamiseks tagasi Esimese Astme Kohtusse.

VI. Kohtukulud

105. Kui Euroopa Kohus saadab asja otsustamiseks tagasi Esimese Astme Kohtusse, ei tule Euroopa Kohtu kodukorra artikli 122 kohaselt teha otsust kohtukulude jaotamise kohta, vaid see otsustatakse lõplikus otsuses.

VII. Ettepanek

106. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Tühistada Esimese Astme Kohtu 27. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas T-182/06: Madalmaade Kuningriik *vs.* komisjon (EKL 2007, lk II-1983).

2. Saata kohtuasi otsuse tegemiseks tagasi Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtusse.

3. Kohtukulude kandmine otsustatakse edaspidi.