



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

19 päivänä marraskuuta 2014*

Ennakkoratkaisupyyntö — Ympäristö — Ilmanlaatu — Direktiivi 2008/50/EY — Typpidioksidin raja-arvot — Velvollisuus pyytää vahvistetun määräajan pidentämistä esittämällä ilmanlaatusuunnitelma — Seuraamukset

Asiassa C-404/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Supreme Court of the United Kingdom (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 16.7.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.7.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

The Queen,

ClientEarthin hakemuksesta

vastaan

The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta, varapresidentti K. Lenaerts, joka hoitaa toisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev ja J. L. da Cruz Vilaça,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.7.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- ClientEarth, edustajinaan avocat P. Kirch, D. Rose, QC, barrister E. Dixon ja barrister B. Jaffey,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinnään M. Holt ja J. Beeko, avustajanaan K. Smith, QC,
- Euroopan komissio, asiamiehinnään K. Mifsud-Bonnici ja S. Petrova,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEU 4 ja SEU 19 artiklan sekä ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY (EUVL L 152, s. 1) 13, 22, 23 ja 30 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat ClientEarth, joka on ympäristönsuojelun alalla toimiva kansalaisjärjestö, ja Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs ja joka koskee kyseisen järjestön pyyntöä ilmanlaatusuunnitelmien, jotka Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on laatinut direktiivin 2008/50 mukaisesti tiettyjä alueitaan ja taajamiaan varten, tarkistamiseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2008/50

- 3 Direktiivin 2008/50 johdanto-osan 16 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Alueilla ja taajamissa, joissa olosuhteet ovat erityisen hankalat, ilmanlaatua koskevien raja-arvojen saavuttamisen määräaika olisi voitava jatkaa tapauksissa, joissa tarkoituksenmukaisista pilaantumisen vähennystoimista huolimatta tietyillä alueilla ja tietyissä taajamissa on akuutteja vaikeuksia saavuttaa raja-arvoja. Kaikkiin tiettyä aluetta tai taajamaa koskeviin määräajanpidennyksiin olisi liitettävä kattava suunnitelma, jonka komissio arvioisi sen varmistamiseksi, että tarkistettua määräaika noudatetaan. On tärkeää, että on käytettävissä tarvittavia yhteisön toimenpiteitä, jotka heijastavat ilman pilaantumista koskevassa teemakohtaisessa strategiassa lähteisiin kohdistuville toimille valittua vaatimustasoa, jotta päästöjä voidaan vähentää tehokkaasti tässä direktiivissä raja-arvojen saavuttamiselle asetetussa määräajassa, ja ne olisi otettava huomioon arvioitaessa saavuttamiselle asetetun määräajan jatkamista koskevia pyyntöjä.”

- 4 Direktiivin 2008/50 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään toimenpiteistä, joiden tavoitteena on:

- 1) ilmanlaatua koskevien tavoitteiden määrittäminen ja vahvistaminen ihmisten terveydelle ja koko ympäristölle haitallisten vaikutusten välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi;

- -”

- 5 Direktiivin 2008/50 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- -

- 5) ’raja-arvolla’ tasoa, joka on vahvistettu tieteellisin perustein ihmisen terveydelle ja/tai ympäristölle haitallisten seurausten välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi, joka on saavutettava määräajassa ja jota ei saa ylittää sen jälkeen kun se on saavutettu;

- -

- 7) 'ylitysmarginaalilla' sitä prosenttimäärää raja-arvosta, jonka verran tämä saa ylittyä tässä direktiivissä vahvistetuina edellytyksinä;
- 8) 'ilmanlaatusuunnitelmilla' suunnitelmia, joihin sisältyy raja-arvojen tai tavoitearvojen saavuttamiseksi toteutettavia toimenpiteitä;

--”

- 6 Direktiivin 2008/50 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Raja-arvot ja varoituskyynnykset ihmisten terveyden suojelemiseksi”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueilla ja taajamissa vallitsevat ilman rikkidioksidi-, PM₁₀-, lyijy- ja hiilimonoksiditasot eivät ylitä liitteessä XI vahvistettuja raja-arvoja.

Liitteessä XI vahvistettuja typpidioksidin ja bentseenin raja-arvoja ei saa ylittää liitteessä vahvistetuista ajankohdista alkaen.

Näiden vaatimusten noudattamista on arvioitava liitteen III mukaisesti.

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

--”

- 7 Direktiivin 2008/50 22 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoitteiden saavuttamisen määräaikojen pidentäminen ja tiettyjen raja-arvojen soveltamisvelvoitteita koskeva poikkeus”, säädetään seuraavaa:

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

--

3. Jos jäsenvaltio soveltaa 1 ja 2 kohtaa, sen on varmistettava, että kutakin epäpuhtautta koskeva raja-arvo ei ylitä kullekin epäpuhtaudelle liitteessä XI vahvistettua ylitysmarginaalia suuremmalla määrällä.

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

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

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

- 8 Direktiivin 2008/50 23 artiklassa, jonka otsikko on ”Ilmanlaatusuunnitelmat”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos ilman epäpuhdistusarvot ylittävät raja-arvon tai tavoitearvon sekä kyseisessä tapauksessa sallitun ylitysmarginaalin tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisille alueille tai taajamille laaditaan ilmanlaatusuunnitelmia liitteissä XI ja XIV eritellyn raja-arvon tai tavoitearvon saavuttamiseksi.

Jos ylitetään sellaiset raja-arvot, joiden saavuttamisen määräaika on jo umpeutunut, ilmanlaatusuunnitelmiin on sisällytettävä asianmukaisia toimenpiteitä, jotta ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi. Ilmanlaatusuunnitelmiin voi lisäksi sisältyä erityisiä toimenpiteitä herkkien väestöryhmien, myös lasten, suojelemiseksi.

Näihin ilmanlaatusuunnitelmiin on sisällytettävä ainakin liitteessä XV olevassa A jaksossa luetellut tiedot, ja niihin voidaan sisällyttää 24 artiklan mukaisia toimenpiteitä. Nämä suunnitelmat on annettava tiedoksi komissiolle viipymättä ja viimeistään kahden vuoden kuluttua sen vuoden päättymisestä, jolloin ylittyminen ensimmäisen kerran havaittiin.

Jos on laadittava tai pantava täytäntöön useita epäpuhdistuksia koskevia ilmanlaatusuunnitelmia, jäsenvaltioiden on tarvittaessa laadittava ja pantava täytäntöön kaikki kyseessä olevat epäpuhdistukset sisältäviä yhtenäisiä ilmanlaatusuunnitelmia.

2. Jäsenvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan varmistettava yhdenmukaisuus muiden direktiivin 2001/80/EY, direktiivin 2001/81/EY tai direktiivin 2002/49/EY edellyttämien suunnitelmien kanssa asian kannalta merkityksellisten ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.”

- 9 Direktiivin 2008/50 30 artiklassa, jonka otsikkona on ”Seuraamukset”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamusjärjestelmästä, jota sovelletaan tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen ja toteutettava seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi kaikki tarvittavat toimenpiteet. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

- 10 Direktiivin 2008/50 liitteessä XI, jonka otsikko on ”Raja-arvot ihmisten terveyden suojelemiseksi”, olevassa B kohdassa vahvistetaan päivämääräksi, jona typpidioksidin raja-arvoja ei enää saa ylittää, 1.1.2010.
- 11 Direktiivin 2008/50 liitteessä XV, jonka otsikko on ”Paikallisiin, alueellisiin tai kansallisiin ilmanlaadun parantamissuunnitelmiin sisällytettävät tiedot”, olevassa A kohdassa vahvistetaan tiedot, jotka on toimitettava kyseisen direktiivin 23 artiklan mukaisesti, ja sen B kohdassa tiedot, jotka on toimitettava direktiivin 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 12 Typpidioksidi on palamisen korkeissa lämpötiloissa muodostama kaasu. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenee, että useimmilla Yhdistyneen kuningaskunnan kaupunkialueilla typpidioksidin tärkeimmät päästölähteet ovat tieliikenne ja kotitalouksien lämmittäminen.
- 13 Ilmanlaadun arvioimiseksi ja hallinnoimiseksi direktiivissä 2008/50 säädetyin edellytyksin Yhdistynyt kuningaskunta on jaettu 43:een kyseisessä direktiivissä tarkoitettuun alueeseen ja taajamaan.
- 14 Kyseisistä alueista ja taajamista 40:ssä yksi tai useampi direktiivissä typpidioksidille vahvistettu raja-arvo ylitettiin vuonna 2010.

- 15 Ilmanlaatusuunnitelmia koskeneiden ehdotusten – jotka julkaistiin 9.6.2011 yleisön kuulemiseksi 17 alueen ja taajaman osalta ”Greater London” mukaan lukien – mukaan kyseisiä raja-arvoja oli määrä noudattaa vuoden 2015 jälkeen.
- 16 Komissiolle esitettiin 22.9.2011 lopulliset suunnitelmat sekä 24:n edellä mainitun 40 alueen tai taajaman osalta direktiivin 2008/50 22 artiklan mukaiset määräajan pidentämistä koskevat hakemukset. Kyseisissä suunnitelmissä täsmennettiin edellytykset, joiden mukaisesti raja-arvoja oli määrä noudattaa viimeistään 1.1.2015.
- 17 Päätöksellä, jonka komissio teki 25.6.2012, se hyväksyi ehdoita yhdeksän määräajan pidentämistä koskevaa hakemusta, edellytti kolmen muun hakemuksen hyväksymiseksi tiettyjen edellytysten täyttämistä ja otti kielteisen kannan 12 alueen osalta.
- 18 Niiden 16 alueen tai taajaman osalta, joiden ilmanlaatusuunnitelmissa lähdettiin siitä, että raja-arvot saavutettaisiin vuosina 2015-2025, Yhdistynyt kuningaskunta ei esittänyt minkäänlaista direktiivin 2008/50 22 artiklaan perustuvaa määräajan pidentämistä koskevaa hakemusta eikä komissio esittänyt niitä koskevia huomautuksia.
- 19 ClientEarth pyysi High Court of Justice (England & Wales) Queen’s Bench Divisionia (Administrative Court) velvoittamaan Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairsin tarkistamaan kyseiset suunnitelmat, jotta niissä vahvistetaan edellytykset, joiden mukaisesti typpidioksidille vahvistettuja raja-arvoja noudatetaan mahdollisimman pian ja viimeistään 1.1.2015, direktiivin 2008/50 22 artiklan mukaisesti.
- 20 Kyseinen tuomioistuin hylkäsi vaatimuksen ja katsoi, että vaikka jäsenvaltio ei ole noudattanut direktiivin 2008/50 13 artiklaan perustuvia velvoitteitaan, sen velvollisuutena ei ole pyytää kyseisen direktiivin 22 artiklan mukaisesti direktiivillä vahvistetun määräajan pidentämistä raja-arvojen noudattamiseksi. Se lisäsi, että tähän velvoittamisella voidaan joka tapauksessa aiheuttaa vakavia poliittisia ja taloudellisia ongelmia ja että kyseessä ovat poliittiset valinnat, jotka eivät kuulu sen toimivaltaan.
- 21 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) hylkäsi tästä ratkaisusta tehdyn valituksen 30.5.2012, mutta se antoi kuitenkin ClientEarthille luvan valittaa Supreme Court of the United Kingdomiin.
- 22 Viimeksi mainittu tuomioistuin totesi, että Yhdistynyt kuningaskunta oli laiminlyönyt direktiivin 2008/50 13 artiklan mukaista velvollisuuttaan noudattaa typpidioksidille vahvistettuja raja-arvoja pääasiassa kyseessä olevien 16 alueen ja taajaman osalta. Se totesi myös, että tässä asiassa nousee esiin direktiivin 2008/50 tulkintakysymyksiä, joita ei ole käsitelty oikeuskäytännössä.
- 23 Tässä tilanteessa Supreme Court of the United Kingdom päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Jos tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa ei noudatettu [direktiivin 2008/50 mukaisia] typpidioksidin raja-arvoja [sen] liitteessä XI vahvistetussa määräajassa eli 1.1.2010 mennessä, onko jäsenvaltiolla [kyseisen] direktiivin ja/tai SEU 4 artiklan nojalla velvollisuus pyytää määräajan pidentämistä direktiivin 22 artiklan mukaisesti?
- 2) Mikäli näin on, missä tilanteessa jäsenvaltio voidaan mahdollisesti vapauttaa tästä velvollisuudesta?
- 3) Missä määrin jäsenvaltion, joka on jättänyt noudattamatta [direktiivin 2008/50] 13 artiklaa, velvollisuuksiin mahdollisesti vaikuttaa [direktiivin] 23 artikla (ja erityisesti sen 2 kohta)?

- 4) Kun 13 tai 22 artiklaa on jätetty noudattamatta, mitä mahdollisia oikeussuojakeinoja kansallisen tuomioistuimen on taattava unionin oikeuden perusteella direktiivin [2008/50] 30 artiklan ja/tai SEU 4 tai SEU 19 artiklan noudattamiseksi?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

- 24 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele lähinnä, onko direktiivin 2008/50 22 artiklaa tulkittava siten, että jos kyseisen direktiivin liitteessä XI vahvistettuja typpidioksidin raja-arvoja ei voitu noudattaa jäsenvaltion tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa liitteessä mainitun päivämäärän eli 1.1.2010 jälkeen, kyseisen jäsenvaltion velvollisuutena oli – tämän määräajan pidentämiseksi enintään viidellä vuodella – tehdä tätä koskeva hakemus direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja voitiinko se mahdollisesti kuitenkin vapauttaa tästä velvollisuudesta tietyissä tapauksissa.
- 25 Velvollisuus noudattaa direktiivin 2008/50 liitteessä XI säädettyjä typpidioksidin raja-arvoja 1.1.2010, joka on kyseisessä liitteessä mainittu päivämäärä, perustuu saman direktiivin 13 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan.
- 26 Direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin mahdollisuudesta pidentää alun perin vahvistettua määräaikaa, kun raja-arvoja ei voida noudattaa määräajan päättyessä, jos asianomainen jäsenvaltio laatii tietyt vaatimukset täyttävän ilmanlaatusuunnitelman alueelle tai taajamaan, johon määräajan pidentämistä sovellettaisiin. Kyseinen suunnitelma on erityisesti laadittava direktiivin 2008/50 23 artiklan mukaisesti. Sitä on myös täydennettävä liitteessä XV olevassa B jaksossa luetelluilla, kyseisiin epäpuhtauksiin liittyvillä tiedoilla ja siinä on osoitettava, miten raja-arvoja noudatetaan ennen uuden määräajan päättymistä. Kyseiset alueet, taajamat ja suunnitelmat on 22 artiklan 4 kohdan perusteella ilmoitettava komissiolle niiden hyväksymiseksi.
- 27 Siitä, onko asianomaisen jäsenvaltion tehtävä hakemus direktiivin 2008/50 liitteessä XI mainitun määräajan pidentämiseksi enintään viidellä vuodella ja laadittava tässä tarkoituksessa tällainen suunnitelma, kun direktiivin 22 artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät, on todettava, että vaikka kyseisen säännöksen sanamuoto ei anna tästä selkeitä viitteitä, sekä kyseisen säännöksen asiayhteydestä että unionin lainsäätäjän tavoitteesta ilmenee, että 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava tällä tavoin.
- 28 Direktiivin 2008/50 22 artiklan 4 kohdassa nimittäin velvoitetaan asianomainen jäsenvaltio ilmoittamaan komissiolle alueet ja taajamat, joilla se katsoo kyseisen artiklan 1 kohdan olevan sovellettavissa, ja toimittamaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettun ilmanlaatusuunnitelman.
- 29 Tällaisella tulkinnalla kyetään vastaamaan parhaiten unionin lainsäätäjän tavoitteeseen varmistaa parempi ilmanlaatu, koska sillä velvoitetaan asianomainen jäsenvaltio ennakoimaan se, ettei raja-arvoja noudateta säädetyssä määräajassa, ja laatimaan ilmanlaatusuunnitelma, jossa esitetään yksityiskohtaisesti toimenpiteet, joilla tämä pilaantuminen voidaan uudessa määräajassa poistaa.
- 30 On kuitenkin korostettava, että vaikka rikkidioksidin, PM_{10} :n, lyijyn ja hiilimonoksidin osalta direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden ”on varmistettava”, ettei raja-arvoja ylitetä, kyseisen säännöksen toisessa alakohdassa todetaan, että typpidioksidin ja bentseenin raja-arvoja ”ei saa ylittää” vahvistetun määräajan päättymisen jälkeen, mikä on velvollisuus saavuttaa tietty tulos.

- 31 Jäsenvaltioiden on näin ollen toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet raja-arvojen noudattamiseksi eivätkä ne voi katsoa, että direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdassa tarjottu määräajan pidentämismahdollisuus sallisi sen, että ne voisivat lykätä täytäntöönpanoa mielensä mukaan.
- 32 Kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan, siinä nimittäin sallitaan direktiivillä alun perin vahvistetun määräajan pidentäminen yksinomaan, kun tietyillä alueilla ja tietyissä taajamissa on "akuutteja vaikeuksia" saavuttaa raja-arvoja tarkoituksenmukaisista pilaantumisen vähennystoimista huolimatta.
- 33 Tässä tilanteessa direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että voidakseen pidentää enintään viidellä vuodella direktiivillä vahvistettua määräaikaa sen liitteessä XI mainittujen typpidioksidin raja-arvojen noudattamiseksi jäsenvaltion on tehtävä tätä koskeva hakemus, kun jäsenvaltion toteuttamista tarkoituksenmukaisista pilaantumisen vähennystoimista huolimatta ja olemassa olevat tiedot huomioiden objektiivisesti tarkasteltuna on ilmeistä, että kyseisiä arvoja ei voida noudattaa vahvistetussa määräajassa tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa.
- 34 Siitä, voidaanko tietyillä seikoilla kuitenkin oikeuttaa se, ettei tällaista velvollisuutta ole noudatettu, on riittävää todeta, ettei direktiivissä 2008/50 ole poikkeuksia sen 22 artiklan 1 kohtaan perustuvasta velvollisuudesta.
- 35 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että voidakseen pidentää enintään viidellä vuodella direktiivillä vahvistettua määräaikaa sen liitteessä XI mainittujen typpidioksidin raja-arvojen noudattamiseksi jäsenvaltion on tehtävä tätä koskeva hakemus ja laadittava ilmanlaatusuunnitelma, kun jäsenvaltion toteuttamista tarkoituksenmukaisista pilaantumisen vähennystoimista huolimatta ja olemassa olevat tiedot huomioiden objektiivisesti tarkasteltuna on ilmeistä, että kyseisiä arvoja ei voida noudattaa vahvistetussa määräajassa tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa. Direktiivissä 2008/50 ei ole poikkeuksia sen 22 artiklan 1 kohtaan perustuvasta velvollisuudesta.

Kolmas kysymys

- 36 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien tiedusteleo lähinnä, mahdollistaako tilanteessa, jossa on ilmeistä, että direktiivin 2008/50 liitteessä XI vahvistettuja typpidioksidin raja-arvoja ei voida noudattaa jäsenvaltion tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa kyseisessä liitteessä mainitun päivämäärän eli 1.1.2010 jälkeen, ja jäsenvaltio ei ole pyytänyt määräajan pidentämistä direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ilmanlaatusuunnitelman laatiminen direktiivin 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti sen, että voidaan katsoa, että kyseinen valtio on kuitenkin noudattanut direktiivin 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan.
- 37 Aluksi on muistutettava, että direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään, että sitä sovelletaan, kun epäpuhtauksien raja-arvot ylitetään niiden soveltamiseksi säädetyn määräajan päättymisen jälkeen.
- 38 Typpidioksidin osalta kyseisessä säännöksessä ei aseteta sen soveltamisedellytykseksi sitä, että asianomainen jäsenvaltio on pyrkinyt ennalta siihen, että määräaikaa pidennetään direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti.
- 39 Direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa sovelletaan näin ollen myös pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa direktiivin liitteessä XI mainittuja typpidioksidin raja-arvoja ei noudatettu kyseisessä liitteessä vahvistettuna päivänä eli 1.1.2010 jäsenvaltion alueilla ja taajamissa eikä jäsenvaltio pyytänyt lykkäämään kyseistä päivämäärää direktiivin 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

- 40 Direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee seuraavaksi, että kun typpidioksidin raja-arvot on ylitetty niiden soveltamiseksi säädetyn määräajan päättymisen jälkeen, asianomaisen jäsenvaltion velvollisuutena on laatia ilmanlaatusuunnitelma, joka täyttää tietyt vaatimukset.
- 41 Kyseiseen suunnitelmaan on näin ollen sisällytettävä asianmukaisia toimenpiteitä, jotta ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi, ja siihen voi sisältyä erityisiä lisätoimenpiteitä herkkien väestöryhmien – muun muassa lasten – suojelemiseksi. Direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan tähän suunnitelmaan on sisällytettävä ainakin direktiivin liitteessä XV olevassa A jaksossa luetellut tiedot, ja siihen voidaan myös sisällyttää 24 artiklan mukaisia toimenpiteitä ja se on annettava tiedoksi komissiolle viipymättä ja viimeistään kahden vuoden kuluttua sen vuoden päättymisestä, jolloin ylittyminen ensimmäisen kerran havaittiin.
- 42 Analyysiä, jonka mukaan jäsenvaltio olisi pääasian kaltaisessa tilanteessa noudattanut täysimääräisesti direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvia velvoitteitaan yksinomaan siksi, että tällainen suunnitelma on laadittu, ei kuitenkaan voida hyväksyä.
- 43 Aluksi on todettava, että yksinomaan direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti siitä, että jäsenvaltio voi pidentää kyseisen direktiivin liitteessä XI mainittua määräaika samassa liitteessä vahvistettujen typpidioksidin raja-arvojen noudattamiseksi.
- 44 Seuraavaksi on todettava, että tällainen analyysi olisi omiaan vahingoittamaan direktiiviin 2008/50 13 ja 22 artiklan tehokasta vaikutusta, koska se mahdollistaisi sen, että jäsenvaltio voisi vapautua noudattamasta 13 artiklalla asetettua määräaika edellytyksin, jotka ovat vähemmän tiukat kuin 22 artiklassa vahvistetut edellytykset.
- 45 Direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdassa edellytetään nimittäin, että ilmanlaatusuunnitelma sisältää paitsi direktiivin 23 artiklan perusteella toimitettavat tiedot, jotka luetellaan sen liitteessä XV olevassa A jaksossa, myös että sitä täydennetään saman liitteen B jaksossa luetelluilla tiedoilla, jotka koskevat useiden direktiivien täytäntöönpanotilannetta ja kaikkia muita ilman pilaantumisen vähennystoimia, joiden toteuttamista on harkittu asianmukaisella paikallisella, alueellisella tai kansallisella tasolla ilmanlaatuavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmassa on myös osoitettava, miten raja-arvoja noudatetaan ennen uuden määräajan päättymistä.
- 46 Lopuksi on todettava, että tämä tulkinta saa myös vahvistuksen siitä, että direktiivin 2008/50 22 ja 23 artiklaa on lähtökohtaisesti sovellettava erilaisiin tapauksiin ja niiden soveltamisalat poikkeavat toisistaan.
- 47 Kyseisen direktiivin 22 artiklan 1 kohtaa sovelletaan nimittäin tilanteessa, jossa tiettyjen epäpuhtauksien raja-arvoja ei ”voida” noudattaa direktiivissä 2008/50 alun perin säädetyn määräajan päätyttyä, kun otetaan huomioon – kuten ilmenee direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleesta – pilaantumisen erityisen korkea taso. Tässä säännöksessä lisäksi mahdollistetaan määräajan pidentäminen vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltio kykenee osoittamaan, että se voi noudattaa kyseisiä raja-arvoja uudessa enintään viiden vuoden määräajassa. Lopuksi on todettava, että sen ajallinen soveltamisala on vain rajallinen.
- 48 Direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan soveltamisala on sen sijaan yleisempi, koska sitä sovelletaan ilman ajallisia rajoituksia kaikkien kyseisessä direktiivissä vahvistettujen epäpuhtauksien raja-arvojen ylityksiin niiden soveltamiselle asetetun määräajan päätyttyä, vahvistettiinpa ne direktiivillä 2008/50 tai vahvistipa komissio ne 22 artiklan perusteella.
- 49 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että tilanteessa, jossa on ilmeistä, että direktiivin 2008/50 liitteessä XI vahvistettuja typpidioksidin raja-arvoja ei voida noudattaa jäsenvaltion tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa kyseisessä liitteessä mainitun päivämäärän eli

1.1.2010 jälkeen, ja jäsenvaltio ei ole pyytänyt määräajan pidentämistä direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti, pelkästään ilmanlaatusuunnitelman laatiminen direktiivin 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti ei voi mahdollistaa sitä, että katsottaisiin, että kyseinen valtio on kuitenkin noudattanut direktiivin 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

Neljäs kysymys

- 50 Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEU 4 ja SEU 19 artiklaa sekä direktiivin 2008/50 30 artiklaa tulkittava siten, että kun jäsenvaltio ei ole noudattanut direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvia vaatimuksia eikä pyytänyt määräajan pidentämistä direktiivin 22 artiklassa säädetyin edellytyksin, toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi asia mahdollisesti saatetaan, on toteutettava kansalliseen viranomaiseen nähden kaikki tarvittavat toimenpiteet, kuten annettava määräys, jotta kyseinen viranomaisen laatii direktiivissä vaaditun suunnitelman siinä säädetyin edellytyksin.
- 51 Aluksi on todettava, että syyt, joiden vuoksi direktiivin 2008/50 30 artiklan, joka koskee seuraamusjärjestelmää, joka jäsenvaltioiden on otettava käyttöön, tulkinnasta olisi hyötyä pääasiassa, eivät ilmene riittävän selvästi unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta.
- 52 SEU 4 artiklasta on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten on kyseisen artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti varmistettava yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien oikeussuoja (ks. vastaavasti mm. tuomio Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, 38 kohta). SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sitä paitsi säädettävä tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.
- 53 Jos jäsenvaltiossa, joka ei ole pyytänyt määräajan pidentämistä direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ylitetään typpidioksidin raja-arvot 1.1.2010 jälkeen, direktiivin 23 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa sille asetetaan selkeä velvollisuus laatia tiettyjen vaatimusten mukainen ilmanlaatusuunnitelma (ks. analogisesti tuomio Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, 35 kohta).
- 54 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on lisäksi niin, että yksityisillä on oikeus vedota viranomaisiin vastaan direktiivin ehdottomiin ja riittävän täsmällisiin säännöksiin. Aina kun se on mahdollista, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on myös tulkittava kansallisen oikeuden säännöksiä niin, että tulkinta on sopusoinnussa kyseisen direktiivin tavoitteiden kanssa. Silloin kun tällainen tulkinta ei ole mahdollinen, niiden on jätettävä mainitun direktiivin kanssa ristiriidassa olevat kansallisen oikeuden säännökset huomiotta (ks. vastaavasti tuomio Janecek, EU:C:2008:447, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 55 Kuten oikeuskäytännössä on useissa yhteyksissä muistutettu, olisi sen sitovan luonteen, joka SEUT 288 artiklassa direktiiville 2008/50 tunnustetaan, kanssa ristiriidassa se, että henkilöt, joita asia koskee, eivät lähtökohtaisesti voisi vedota direktiivillä asetettuihin velvollisuuksiin. Mainittu näkökohta pätee aivan erityisesti direktiiviin, jonka tavoitteena on ilmansaasteiden hallitseminen ja vähentäminen ja jonka tarkoituksena on siis kansanterveyden suojeleminen (ks. vastaavasti tuomio Janecek, EU:C:2008:447, 37 kohta).
- 56 Tästä seuraa, että luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden, joita raja-arvojen ylittäminen 1.1.2010 jälkeen koskee suoraan, on voitava saada kansalliset viranomaiset – tarvittaessa saattamalla asia toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi – laatimaan direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukainen ilmanlaatusuunnitelma, kun jäsenvaltio ei ole varmistanut direktiivin 13 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvien vaatimusten noudattamista eikä pyytänyt määräajan pidentämistä direktiivin 22 artiklassa säädetyin edellytyksin (ks. analogisesti tuomio Janecek, EU:C:2008:447, 39 kohta).

- 57 Suunnitelman sisällön osalta direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, että vaikka jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa toteutettavien toimenpiteiden määrittämisessä, kyseisten toimenpiteiden on kuitenkin mahdollistettava se, että ajanjakso, jona raja-arvot ylitetään, jää mahdollisimman lyhyeksi.
- 58 Neljänteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että kun jäsenvaltio ei ole noudattanut direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvia vaatimuksia eikä pyytänyt määräajan pidentämistä direktiivin 22 artiklassa säädetyn edellytyksin, toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi asia mahdollisesti saatetaan, on toteutettava kansalliseen viranomaiseen nähden kaikki tarvittavat toimenpiteet, kuten annettava määräys, jotta kyseinen viranomainen laatii direktiivissä vaaditun suunnitelman siinä säädetyn edellytyksin.

Oikeudenkäyntikulut

- 59 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

- 1) **Ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että voidakseen pidentää enintään viidellä vuodella direktiivillä vahvistettua määräaika sen liitteessä XI mainittujen typpidioksidin raja-arvojen noudattamiseksi jäsenvaltion on tehtävä tätä koskeva hakemus ja laadittava ilmanlaatusuunnitelma, kun jäsenvaltion toteuttamista tarkoituksenmukaisista pilaantumisen vähennystoimista huolimatta ja olemassa olevat tiedot huomioiden objektiivisesti tarkasteltuna on ilmeistä, että kyseisiä arvoja ei voida noudattaa vahvistetussa määräajassa tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa. Direktiivissä 2008/50 ei ole poikkeuksia sen 22 artiklan 1 kohtaan perustuvasta velvollisuudesta.**
- 2) Tilanteessa, jossa on ilmeistä, että direktiivin 2008/50 liitteessä XI vahvistettuja typpidioksidin raja-arvoja ei voida noudattaa jäsenvaltion tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa kyseisessä liitteessä mainitun päivämäärän eli 1.1.2010 jälkeen, ja jäsenvaltio ei ole pyytänyt määräajan pidentämistä direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti, pelkästään ilmanlaatusuunnitelman laatiminen direktiivin 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti ei voi mahdollistaa sitä, että katsottaisiin, että kyseinen valtio on kuitenkin noudattanut direktiivin 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan.
- 3) Kun jäsenvaltio ei ole noudattanut direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuvia vaatimuksia eikä pyytänyt määräajan pidentämistä direktiivin 22 artiklassa säädetyn edellytyksin, toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi asia mahdollisesti saatetaan, on toteutettava kansalliseen viranomaiseen nähden kaikki tarvittavat toimenpiteet, kuten annettava määräys, jotta kyseinen viranomainen laatii direktiivissä vaaditun suunnitelman siinä säädetyn edellytyksin.

Allekirjoitukset