



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
JULIANE KOKOTT  
10 päivänä marraskuuta 2016<sup>1</sup>

**Asia C-488/15**

**Euroopan komissio  
vastaan**

**Bulgarian tasavalta**

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 2008/50/EY — Ilmanlaatu — PM<sub>10</sub>-hiukkasten pitoisuus ilmassa — Raja-arvojen ylittyminen — Yleinen ja jatkuva noudattamatta jättäminen — Ilmanlaatusuunnitelmat

## I Johdanto

1. Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komissio moittii ilmanlaadulle unionin oikeudessa asetettujen vaatimusten rikkomista Bulgariassa. Tarkemmin sanoen kyse on halkaisijaltaan enintään 10 µm:n kokoisten hiukkasten (jäljempänä PM<sub>10</sub>-hiukkaset) ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY<sup>2</sup> mukaisten arvojen ylittymisestä. Euroopan ympäristökeskuksen (jäljempänä EYK) mukaan Bulgarialla on kyseisen epäpuhtauden osalta huonoimmat arvot kaikista jäsenvaltioista.<sup>3</sup>

2. Ilman pilaantuminen vaikuttaa terveyteemme merkittävästi. PM<sub>10</sub>-hiukkaset ovat vahingollisia etenkin sekä sydän- ja verenkiertoelimistölle että hengitysteille.<sup>4</sup> Maailman terveysjärjestön (WHO) mukaan vuonna 2012 todettiin maailmanlaajuisesti kolme miljoonaa ilman pilaantumisen aiheuttamaa ennenäikaista kuolemantapausta, ja vastaava määrä Euroopassa oli 479 000,<sup>5</sup> joista 8 634 todettiin Bulgariassa.<sup>6</sup> Maailmanlaajuisesti Bulgariassa on Ukrainan jälkeen toiseksi eniten kuolemantapauksia väestöön suhteutettuna (118 tapausta 100 000:ta asukasta kohti), vaikka tämä suhde ei vaikutakaan aivan yhtä suurelta, kun otetaan huomioon maan väestön ikärakenne. Seuraavaksi eniten vastaavia kuolemantapauksia todettiin Valko-Venäjällä ja Kiinassa.<sup>7</sup>

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EUVL 2008, L 152, s. 1.

3 — Air quality in Europe – 2015 report, EEA Report No 5/2015, s. 22.

4 — WHO European Centre for Environment and Health, Bonn, WHO Regional Office for Europe, Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, Technical Report (2013), s. 35.

5 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 40.

6 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 98.

7 — WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353-eng.pdf>, s. 65–67.

3. Erityisesti PM<sub>10</sub>-hiukkasista ei ilmeisestikään ole saatavilla uudempia arvioita, mutta vuonna 2009 EYK arvioi vuoden 2005 osalta, että Bulgariassa ennenaikaisia kuolemantapauksia oli noin 1 600 miljoonaa asukasta kohti ja että tämä määrä laskisi raja-arvoja noudatettaessa noin 1 000:een. Silloisista 27 jäsenvaltiosta tehdyissä vastaavissa arvioissa kuolemantapausten määrä oli sitä vastoin ainoastaan noin 650–850 miljoonaa asukasta kohti.<sup>8</sup>

4. Tällä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla menettelyllä on siten suuri merkitys ihmisten terveyden suojelulle haitallisilta ympäristövaikutuksilta. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, ettei Bulgaria ole noudattanut raja-arvoja vuodesta 2007 lähtien, jolloin niitä alettiin soveltaa siellä.

5. Asian oikeudellinen arviointi ei kuitenkaan ole mitenkään yksinkertaista. Perustava merkitys on kysymyksellä siitä, miten velvollisuus noudattaa raja-arvoja suhteutuu siihen, että niiden ylittyessä on laadittava ilmanlaatusuunnitelmia, joissa ei pyritä palauttamaan heti edellytettyä ilmanlaatua vaan ainoastaan pitämään ylityksen kesto mahdollisimman lyhyenä.

6. Esille nousee lisäksi useita tähän nimenomaiseen menettelyyn liittyviä kysymyksiä, etenkin se, voiko komissio todeta yleisen ja jatkuvan rikkomisen, voiko Bulgaria vaatia tilapäistä raja-arvoista vapauttamista ja voiko komissio johtaa raja-arvojen jatkuvasta rikkomisesta, että ilmanlaatusuunnitelmat ovat puutteellisia.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

7. Bulgarian tasavallan ja Romanian Euroopan unioniin liittymistä koskevista ehdoista ja menettelyistä tehdyn pöytäkirjan<sup>9</sup> 2 artiklan mukaan erityisesti toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat Bulgariaa ja Romaniaa liittymispäivästä – eli 1.1.2007 – alkaen, ja niitä sovelletaan näissä valtioissa perustamissopimuksissa ja pöytäkirjassa määrättyihin edellytyksiin. Pöytäkirjassa ei sovittu ilmanlaatua koskeviin säännöksiin ja määräyksiin sovellettavasta poikkeuksesta.

8. Direktiivin 2008/50 2 artiklan 18 kohdassa määritellään riidanalaiset hiukkaset seuraavasti:

”PM<sub>10</sub>-hiukkasilla’ [tarkoitetaan] hiukkasia, jotka läpäisevät PM<sub>10</sub>-hiukkasten näytteenotossa ja mittauksessa käytettävän vertailumenetelmän, EN 12341 -standardin, mukaisen koon perusteella erottelevan erottimen, jonka leikkausraja aerodynaamiselta halkaisijaltaan 10 µm:n kokoisille hiukkasille on 50 prosenttia”.

9. Direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdassa säädetään velvoitteesta noudattaa PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvoja seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueilla ja taajamissa vallitsevat ilman rikkidioksidi-, PM<sub>10</sub> -, lyijy- ja hiilimonoksiditasot eivät ylitä liitteessä XI vahvistettuja raja-arvoja.”

10. Direktiivin 2008/50 liitteen XI mukaan PM<sub>10</sub>-hiukkasten vuosikeskiarvo on 40 µg/m<sup>3</sup> ja päiväarvo 50 µg/m<sup>3</sup>, joka saa ylittyä enintään 35 kertaa kalenterivuoden aikana.

11. Ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/30/EY<sup>10</sup> 5 artiklan 1 kohdan ja liitteessä III olevan I jakson mukaan samaa velvoitetta sovellettiin jo 1.1.2005 alkaen.

8 — Spatial assessment of PM<sub>10</sub> and ozone concentrations in Europe (2005), EEA Technical report No 1/2009, s. 20.

9 — EUVL 2005, L 157, s. 29.

10 — EYVL 1999, L 163, s. 41.

12. Direktiivin 2008/50 22 artiklassa säädetään menettelystä, jossa jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksiä hakea tilapäistä vapauttamista muun muassa velvoitteesta noudattaa  $PM_{10}$ -hiukkasten raja-arvoja 11.6.2011 asti, 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.

2. Jos  $PM_{10}$ -hiukkasille liitteessä XI vahvistettuja raja-arvoja ei voida saavuttaa tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa paikkakohtaisten leviämisolosuhteiden, epäsuotuisien ilmasto-olosuhteiden tai rajat ylittävien päästöjen johdosta, jäsenvaltio vapautetaan velvoitteesta soveltaa näitä raja-arvoja 11 päivään kesäkuuta 2011 asti edellyttäen, että 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät ja että jäsenvaltio osoittaa, että se on määräaikoja noudattaakseen toteuttanut kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla kaikki asianmukaiset toimenpiteet.

3. – –

4. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava 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.”

13. Direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan mukaan raja-arvojen ylittyessä jäsenvaltioiden on laadittava ilmanlaatusuunnitelmia:

”Jos ilman epäpuhastusarvot 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. – –

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

– –”

14. Vastaava velvoite sisältyi jo ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY<sup>11</sup> 7 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen:

”Jäsenvaltioiden on laadittava toimintasuunnitelmia, joista ilmenevät toimenpiteet, jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä raja-arvojen ja/tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa, kyseisen uhan vähentämiseksi ja sen keston lyhentämiseksi.”

15. Direktiivin 2008/50 liitteessä XV olevaan A jaksoon sisältyvät näitä suunnitelmia koskevat vaatimukset. Sen 6 kohdassa edellytetään, että tilanneanalyysistä toimitetaan seuraavat tiedot:

a) yksityiskohtaiset tiedot ylityksiä aiheuttavista tekijöistä (esimerkiksi liikenne, mukaan luettuna valtioiden rajat ylittävä liikenne, toissijaisten epäpuhtauksien muodostuminen ilmakehässä);

b) tietoja mahdollisista ilman parantamistoimista”.

16. A jakson 8 kohdassa säädetään, että ilmanlaatusuunnitelmat sisältävät hyväksytyt, pilaantumisen vähentämiseen pyrkiviä toimenpiteitä tai hankkeita koskevat seuraavat tiedot:

a) luettelo ja kuvaus kaikista hankkeeseen sisältyvistä toimenpiteistä;

b) täytöntöönpanon aikataulu;

c) arvio ilmanlaadun paranemisesta sekä näiden tavoitteiden toteutumisen ajankohdasta”.

17. Direktiivin 2008/50 33 artiklan mukaan direktiivi oli pantava täytäntöön viimeistään 11.6.2010.

18. Direktiivin 2008/50 31 artiklassa säädetään direktiivien 96/62 ja 99/30 kumoamisesta seuraavaa:

”Kumotaan direktiivit 96/62/EY, 1999/30/EY, 2000/69/EY ja 2002/3/EY 11 päivänä kesäkuuta 2010, sanotun kuitenkin rajoittamatta näiden direktiivien sisällyttämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön tai soveltamiselle asetettuja määräaikoja koskeviin jäsenvaltioiden velvoitteisiin.

--”

### **III Tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja kannevaatimus**

19. Asianosaisten kesken on riidatonta, että vuodesta 2007 lähtien ainakin vuoteen 2015 saakka sekä PM<sub>10</sub>-hiukkasten päiväkohtaiset että vuotuiset raja-arvot ovat ylittyneet kaikilla Bulgarian alueilla ja taajamissa. Ainoastaan alueella BG0003 Varna vuotuinen raja-arvo ei ylittynyt vuonna 2009.

20. Raja-arvojen ylittymisen vuoksi Bulgaria pyysi komissiota pidentämään määräaikoja raja-arvojen noudattamiseksi (jäljempänä A jakso), kun taas komissio käynnisti vireillä olevan jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn (jäljempänä B jakso).

#### ***A Määräaikojen pidentämistä koskevat toimet***

21. Komissio vastaanotti 14.4.2009 Bulgarian ilmoituksen, jonka mukaan PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvoja ei pystytty noudattamaan kuudessa taajamassa. Tämän vuoksi Bulgaria pidensi raja-arvojen noudattamista koskevaa määräaikaa direktiivin 2008/50 22 artiklan mukaisesti.

11 — EYVL 1996, L 296, s. 55.

22. Komissio kuitenkin päätti 11.12.2009 ottaa kielteisen kannan ilmoitukseen.

23. Bulgaria lähetti 9.6.2011 komissiolle uuden ilmoituksen määräajan pidentämiseksi. Komissio kuitenkin hylkäsi ilmoituksen, koska määräaikaa voitiin pidentää enintään 11.6.2011 saakka ja direktiivin 2008/50 22 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa annetaan komissiolle yhdeksän kuukautta aikaa tutkia ilmoitus.

### ***B Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely***

24. Komissio oli tällä välin kehottanut 1.10.2010 esittämässään virallisessa huomautuksessa Bulgariaa ottamaan kantaa direktiivin 2008/50 13 artiklan rikkomiseen. Komissio täydensi kehotusta 25.1.2013 moittimalla Bulgariaa siitä, ettei se ole laatinut 23 artiklan mukaisia asianmukaisia ilmanlaatusuunnitelmia. Tämä komission moite koski vuosia 2007–2011.

25. Bulgaria ei kiistänyt raja-arvojen ylittymistä mutta katsoi, että ylitykset olivat vähenemään päin.

26. Komissio piti kiinni moitteistaan ja osoitti Bulgarialle 11.7.2014 perustellun lausunnon, jossa se tukeutui lisäksi vuotta 2012 koskeviin lukuihin ja asetti Bulgarialle viimeisen, kahden kuukauden määräajan.

27. Bulgaria vetosi vastauksissaan edelleen siihen, että tilanne paranee vähitellen. Sen mukaan ylitykset johtuivat pääosin tiettyjen polttoaineiden käytöstä asuntojen lämmitykseen talvella.

28. Koska komissio ei ollut tyytyväinen näihin vastauksiin, se nosti 14.9.2015 käsiteltävänä olevan kanteen, jossa se vaatii, että unionin tuomioistuimen on

- todettava, että Bulgaria on jättänyt noudattamatta direktiivin 13 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä liitteen XI kanssa, mukaisia velvoitteitaan, koska se on ylittänyt sekä vuotuiset että päiväkohtaiset  $PM_{10}$ -hiukkasten raja-arvot systemaattisesti ja vuodesta 2007 ainakin vuoteen 2013 saakka seuraavilla alueilla ja taajamissa: BG0001 Sofian taajama, BG0002 Plovdivin taajama, BG0004 Pohjois-Bulgaria, BG0005 Lounais-Bulgaria ja BG0006 Kaakkois-Bulgaria;
- koska se on ylittänyt päiväkohtaiset  $PM_{10}$ -hiukkasten raja-arvot systemaattisesti ja vuodesta 2007 ainakin vuoteen 2013 saakka ja vuotuiset  $PM_{10}$ :n raja-arvot vuosina 2007, 2008 ja 2010 alueella BG0003 Varna;
- ja kun ei ole olemassa tarkempaa tietoa, josta ilmenisi, että  $PM_{10}$ -hiukkasten päiväkohtaisten ja vuotuisien raja-arvojen ylittyminen edellä mainituilla alueilla ja taajamissa olisi muuttunut,
- todettava, että Bulgaria on jättänyt noudattamatta direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä liitteen XI kanssa, mukaisia velvoitteitaan ja että tämä velvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkuu yhä;
- todettava myös, että Bulgaria on jättänyt noudattamatta direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan ja erityisesti velvoitettaan pitää ylittämisyksittäisellä mahdollisimman lyhyenä ja että tämä velvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkuu yhä, kun otetaan huomioon se, että – viimeisintä ilmanlaatua koskevaa kertomusta vuodelta 2013 lukuun ottamatta – sekä vuotuiset että päiväkohtaiset  $PM_{10}$ -hiukkasten raja-arvot kaikilla edellä mainituilla alueilla ja taajamissa edelleen ylittyvät;
- velvoitettava Bulgarian tasavalta korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. Bulgarian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin joko jättää kanteen tutkimatta tai hylkää sen perusteettomana ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30. Asianosaiset ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia, ja niiden suulliset lausumat kuultiin 29.9.2016 pidetyssä istunnossa. Istunnossa Puolan tasavalta tuki väliintulijana Bulgarian vaatimuksia.

#### **IV Oikeudellinen arviointi**

31. Komissio moittii Bulgariaa siitä, että se on jättänyt noudattamatta kahta direktiivin 2008/50 mukaista velvoitettaan, nimittäin ensinnäkin velvoitetta noudattaa PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvoja (jäljempänä A osa) ja toiseksi velvoitetta laatia raja-arvojen ylittymisen vuoksi ilmanlaatusuunnitelmia, jotta ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi (jäljempänä B osa).

##### ***A Direktiivin 2008/50 13 artikla – raja-arvojen ylittyminen***

32. Ensimmäinen kanneperuste koskee direktiivin 2008/50 13 artiklan ja liitteen XI mukaisten PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvojen ylittymistä. Direktiivissä säädetään kahdenlaisesta PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvosta, nimittäin ensinnäkin 24-tunnin raja-arvosta, joka on 50 µg/m<sup>3</sup> ja joka saa ylittyä enintään 35 kertaa kalenterivuoden aikana, ja toiseksi vuosiraja-arvosta, joka on 40 µg/m<sup>3</sup> ja joka ei ylipäätään saa ylittyä.

33. Bulgarian unioniin liittymisestä lähtien toista näistä raja-arvoista eli vuosiraja-arvoa on noudatettu kiistatta ainoastaan alueella BG0003 Varna yhtenä ainoana vuotena, nimittäin vuonna 2009. Muina vuosina molemmat raja-arvot ylittyivät jatkuvasti. Viimeiset, kirjallisessa menettelyssä mainitut luvut koskevat vuotta 2015.

34. Raja-arvojen ylittyminen on siten kiistaton tosiasia, mutta menettelyn kohteen täsmälliseen määrittämiseen tältä osin liittyy vaikeuksia, joihin myös Bulgaria on vedonnut väittäessään, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi (jäljempänä 1 kohta). Lisäksi on selvitettävä, voiko Bulgaria vaatia tilapäistä vapauttamista raja-arvoista (jäljempänä 2 kohdan a alakohta) ja onko velvoite noudattaa raja-arvoja velvoite saavuttaa tietty tulos vai käsittääkö se ainoastaan velvoitteen pyrkiä noudattamaan raja-arvoja (jäljempänä 2 kohdan b alakohta).

##### ***1. Menettelyn kohde ja komission väitteen tutkittavaksi ottaminen***

35. Ensi näkemältä voitaisiin olettaa, että komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan raja-arvojen ylittymisen mainittuina vuosina kyseisillä alueilla ja kyseisissä taajamissa. Kuten Bulgarian väitteet osoittavat, tällainen kannevaatimus olisi kuitenkin jätettävä tutkimatta ainakin osittain.

36. SEUT 258 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan näet kyseisessä määräyksessä tarkoitettussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Näin ollen kanne voi perustua ainoastaan oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esitettyihin väitteisiin. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan.<sup>12</sup>

12 — Ks. esim. tuomio 22.9.2005, komissio v. Belgia (C-221/03, EU:C:2005:573, 36 ja 38 kohta) ja tuomio 15.3.2012, komissio v. Kypros (C-340/10, EU:C:2012:143, 21 kohta).

37. Komissio loukkaisi näitä periaatteita, jos se vaatisi kanteessa unionin tuomioistuinta esittämään toteamuksia vuoden 2013 osalta ja vastauksessaan jopa vuoden 2014 osalta, vaikka perustellussa lausunnossa viimeisenä vuotena mainitaan 2012. Jo perustellussa lausunnossa käsiteltävä ajanjakso on vuoden pitempi kuin täydentävässä virallisessa huomautuksessa tarkasteltu ajanjakso.

38. Katson kuitenkin, että tämä väite voidaan lähtökohtaisesti ottaa tutkittavaksi.

39. Myös hallintokäytäntö voi nimittäin olla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena silloin, kun kyseinen käytäntö täyttää tietyt vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset<sup>13</sup> eli kun kyse on jäsenyysvelvoitteiden yleisestä ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä.<sup>14</sup>

40. Ymmärrän komission kannevaatimuksen vastaavasti, sikäli kuin siinä vaaditaan raja-arvojen ”systemaattisen” ja ”jatkuvan” ylittymisen osalta unionin tuomioistuinta toteamaan, että Bulgarian direktiivin 2008/50 13 artiklan ja liitteen XI mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättäminen ”jatkuu yhä”.

41. Näin selittyy myös komission viittaus raja-arvojen ylittymiseen vuosina, jotka eivät vielä olleet oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn tai kannekirjelmän kohteena. Uudempia tietoja voidaan nimittäin käyttää tukemaan väitetyn rikkomisen yleistä ja jatkuvaa luonnetta unionin tuomioistuimen menettelyssä.<sup>15</sup>

42. Komission ei voida todeta laajentaneen näin kielletysti kanteen kohdetta, sillä kyse on edelleen väitteestä, jonka mukaan Bulgaria jätti jatkuvasti noudattamatta PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvoja.

43. Kanteen kohteen rajaamiseen oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä kuitenkin liittyy myös se, että kun arvioidaan, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, huomioon on otettava jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.<sup>16</sup> Tämä määräaika päättyi käsiteltävässä asiassa syyskuussa 2014.

44. Unionin tuomioistuin voi siten esittää ainoastaan toteamuksia, jotka koskevat tämän määräajan päättymistä edeltänyttä aikaa. Komission väite, joka koskee määräajan päättymisen jälkeistä ajanjaksoa, on merkityksellinen ainoastaan siltä osin kuin sen avulla voidaan tehdä päätelmiä määräaika edeltäneestä tilanteesta.

45. Bulgarian väite kanteen harhaanjohtavasta muotoilusta, siis unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c kohdan rikkomisesta, perustuu lähinnä siihen, ettei Bulgaria ota huomioon mahdollisuutta todeta jäsenyysvelvoitteiden yleinen ja jatkuva noudattamatta jättäminen.

46. Olisi tosin ollut toivottavaa, että komissio olisi ilmaissut kanteensa kohteen selkeämmin esimerkiksi viittaamalla unionin tuomioistuimen merkitykselliseen oikeuskäytäntöön, mutta tämän perusteella ei voida todeta, ettei oikeudenkäynnin kohde kävisi ilmi kannekirjelmästä.

47. Lisäksi on mainittava, että vuosina 2007–2010 raja-arvot perustuivat direktiivin 1999/30 5 artiklan ja liitteessä III olevaan I jaksoon, kun taas komissio tukeutuu yksinomaan direktiiviin 2008/50, joka ei ollut tuolloin vielä voimassa.

13 — Tuomio 29.4.2004, komissio v. Saksa (C-387/99, EU:C:2004:235, 42 kohta) ja tuomio 26.4.2005, komissio v. Irlanti (C-494/01, EU:C:2005:250, 28 kohta).

14 — Tuomio 26.4.2005, komissio v. Irlanti (C-494/01, EU:C:2005:250, 170, 171, 184 ja 193 kohta); tuomio 26.4.2007, komissio v. Italia (C-135/05, EU:C:2007:250, 45 kohta) ja tuomio 2.12.2014, komissio v. Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33 kohta).

15 — Tuomio 26.4.2005, komissio v. Irlanti (C-494/01, EU:C:2005:250, 37 kohta) ja tuomio 2.12.2014, komissio v. Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33 kohta).

16 — Ks. esim. tuomio 6.11.2014, komissio v. Belgia (C-395/13, EU:C:2014:2347, 39 kohta) ja tuomio 28.1.2016, komissio v. Portugali (C-398/14, EU:C:2016:61, 49 kohta).

48. Komissiolla on SEUT 258 artiklan mukaisessa menettelyssä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin oikeus vaatia sellaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista, jotka perustuvat unionin toimen alkuperäiseen mutta myöhemmin muutettuun tai kumottuun versioon, jos nämä velvoitteet on sisällytetty myös uusiin säännöksiin tai määräyksiin.<sup>17</sup>

49. Näin on myös käsiteltävissä asiassa, sillä direktiivin 2008/50 13 artiklaan ja liitteeseen XI sisältyvät PM<sub>10</sub>-hiukkasten osalta samat raja-arvot kuin direktiivin 1999/30 5 artiklaan ja liitteessä III olevaan I jaksoon ensiksi mainitun direktiivin voimaantuloa edeltävänä ajanjaksona. Tämän vahvistaa direktiivin 2008/50 31 artiklan 3 kohta, jonka mukaan viittauksia kumottuihin direktiiveihin ja etenkin direktiiviin 1999/30 pidetään viittauksina uuteen direktiiviin.

50. Siksi ei ole myöskään tarpeen, että komissio mainitsee kannevaatimuksessaan nimenomaisesti aiemman säädöksen.<sup>18</sup> Riittää, että se on esittänyt kanteensa perusteluissa selkeästi raja-arvojen jatkuvan soveltamisen ja niiden oikeusperustan.

51. Raja-arvojen ylittämistä koskeva kanneperuste ja komission väite, siltä osin kuin se koskee jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymiseen saakka syyskuussa 2014, voidaan siten ottaa tutkittaviksi.

## ***2. Ensimmäisen kanneperusteen perusteltavuus***

52. Komission moite on myös perusteltu joka tapauksessa kannekirjelmän vaatimuksessa mainittujen vuosien 2007–2013 osalta.

53. PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvot ylittyivät Bulgariassa kyseisenä ajanjaksona yhtä poikkeusta ja yhtä vuotta lukuun ottamatta kaikissa taajamissa ja kaikilla alueilla, siis siitä lähtien kun kyseisiä raja-arvoja on sovellettu Bulgariassa liittymispöytäkirjan mukaan. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on siten sekä yleistä että jatkuvaa.

54. Kun tarkastellaan sitä vastoin vastaukseen sisältyvässä vaatimuksessa lisäksi mainittua vuotta 2014, perustellussa lausunnossa asetettu määräaika päättyi jo kyseisen vuoden syyskuussa. Raja-arvot koskevat kuitenkin koko vuotta, nimittäin päiväkohtaisen raja-arvon ylittymisten lukumäärää vuoden aikana, ja vuosikeskiarvoa. Komissio ei esitä, voidaanko raja-arvojen noudattamatta jättäminen todeta jo kyseiseen ajankohtaan mennessä mittauksista saatujen tietojen perusteella. Vaikka olisikin mahdollista laskea raja-arvot määräajan päättymistä edeltäneiltä kuukausilta (koko vuoden sijaan), komission olisi esitettävä vastaava väite. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä ei siten voida todeta vuoden 2014 osalta, ja kanne on tältä osin hylättävä.

### ***a) Tilapäistä vapauttamista koskevat vaatimukset***

55. Komission moitteelta menisi kuitenkin pääosin pohja, jos Bulgaria olisi vapautettu direktiivin 2008/50 22 artiklan nojalla tilapäisesti velvoitteesta soveltaa PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvoja 11.6.2011 asti. Silloin merkityksettömiä olisivat näet kaikki raja-arvojen ylitykset, jotka voitiin todeta täydentävän virallisen huomautuksen esittämisajankohtana.<sup>19</sup>

17 — Tuomio 9.11.1999, komissio v. Italia (C-365/97, EU:C:1999:544, 36 kohta); tuomio 17.6.2010, komissio v. Ranska (C-492/08, EU:C:2010:348, 31 kohta) ja tuomio 19.12.2013, komissio v. Puola (C-281/11, EU:C:2013:855, 37 kohta).

18 — Tuomio 14.1.2016, komissio v. Bulgaria (C-141/14, EU:C:2016:8, 83 kohta). Ks. ennakkoratkaisupyyntöstä tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 26–28 kohta).

19 — Ks. tämän seurauksista kanteen tutkittavaksi ottamiselle tuomio 27.10.2005, komissio v. Luxemburg (C-23/05, EU:C:2005:660, 7 kohta) ja tuomio 21.7.2016, komissio v. Romania (C-104/15, EU:C:2016:581, 35 kohta, ks. kuitenkin myös 36 ja 37 kohta).



56. Asianosaisten kesken on riidatonta, ettei Bulgarian vuonna 2009 tekemä hakemus voinut johtaa vapautuksen soveltamiseen. Komissio on nimittäin ottanut siihen ajoissa kielteisen kannan, joten direktiivin 2008/50 22 artiklan 4 kohdan kolmannen alakohdan mukaan Bulgarian olisi pitänyt esittää muutettu hakemus.

57. Bulgaria kuitenkin katsoo, että sen 9.6.2011 esittämä hakemus oli tällainen muutettu hakemus, johon komissio ei ole ottanut kielteistä kantaa.

58. Komissio ei tosin ole tehnyt muodollista päätöstä kielteisen kannan ottamisesta hakemukseen, mutta se on 11.7.2011 päivätyssä kirjeessään ilmoittanut yksiselitteisesti, että hakemus oli toimitettu myöhässä.

59. Tämä ilmoitus muodostaa hylkäämisen, jota Bulgaria ei ole riitauttanut. Bulgaria ei myöskään vetoa perustellusti sen mitättömyyteen, koska oikeusvarmuussyistä toimen mitättömäksi toteaminen voidaan tehdä ainoastaan aivan poikkeuksellisissa tilanteissa.<sup>20</sup> Käsiteltävä asia havainnollistaa myös riskejä, joita tällaisella toteamisella olisi oikeusvarmuudelle. Bulgarian on näin ollen hyväksyttävä, että sen käsiteltävässä asiassa tekemä ilmoitus on hylätty. Direktiivin 2008/50 22 artiklan mukainen vapautus on poissuljettu jo tästä syystä.

60. Samasta syystä käsiteltävässä asiassa ei ole tarpeen ratkaista, onko komissio rikkonut SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaista velvoitettaan vilpittömään yhteistyöhön, koska se ei ole tutkinut sisällöllisesti 9.6.2011 päivättyä hakemusta. Tämä Bulgarian väite olisi tosin mahdollisesti soveltunut 11.7.2011 tehdyn ilmoituksen lainmukaisuuden kyseenalaistamiseen. Koska Bulgaria ei kuitenkaan ole moittinut kyseistä ilmoitusta, se ei voinut katsoa olevansa vapautettu velvoitteesta soveltaa raja-arvoja.<sup>21</sup>

61. Jos unionin tuomioistuin ei yhdy tähän näkemykseen, olisi tutkittava, onko komissio hylännyt hakemuksen perustellusti myöhässä esitettynä.

62. Komissio katsoo, että hylkääminen on perusteltu, koska se ei voi taannehtivasti laillistaa direktiivin vastaista tilannetta.

63. Direktiivin 2008/50 22 artikla ei kuitenkaan estä taannehtivaa vapautusta. Päinvastoin, se perustuu juuri PM<sub>10</sub>-hiukkasten osalta taannehtivuuteen. Asianomaisia raja-arvoja on näet sovellettu vuodesta 2005 lähtien, mutta vapautusmahdollisuus otettiin käyttöön vasta vuonna 2008. Oikeutettua intressiä taannehtivaan vapauttamiseen ei voida lisäksi sulkea pois, jotta esimerkiksi vahingonkorvausvaatimuksia ei voitaisi perustellusti esittää.

64. On kuitenkin totta, että vapautus on mahdollinen vain, kun sen edellytykset täyttyvät. Direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdassa kuitenkin edellytetään, että jäsenvaltio toimittaa ilmanlaatusuunnitelman, jossa osoitetaan, että raja-arvoja noudatetaan ennen uuden määräajan päättymistä eli PM<sub>10</sub>-hiukkasten osalta viimeistään 11.6.2011.<sup>22</sup>

65. Bulgarian 9.6.2011 päivätyssä hakemuksessa olisi täytynyt siis esittää, että raja-arvoja noudatetaan viimeistään kaksi päivää myöhemmin. Se ei ole tosiasiallisesti ilmoitettujen arvojen perusteella mahdollista. Raja-arvot pikemminkin ylittyivät Bulgarian taajamissa ja alueilla lähes yhtäjaksoisesti ennen hakemuksen tekemistä ja sen jälkeen. Vaikka vuotuinen raja-arvo alittui yhden ainoan kerran Varnan alueella muutamia vuosia aiemmin, päiväkohtainen raja-arvo oli ylittynyt aivan liian useasti.

20 — Tuomio 5.10.2004, komissio v. Kreikka (C-475/01, EU:C:2004:585, 20 kohta) ja tuomio 18.10.2012, komissio v. Tšekki (C-37/11, EU:C:2012:640, 49 kohta).

21 — Ymmärrän näin etenkin Bulgarian mainitseman tuomion 1.6.1999, Kortas (C-319/97, EU:C:1999:272, 36 kohta). Ks. myös tuomio 15.12.2011, komissio v. Espanja (C-560/08, EU:C:2011:835, 75 kohta).

22 — Tuomio 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, 45 ja 47 kohta).

66. Näin ollen on katsottava, ettei Bulgarian hakemus täyttänyt vapautuksen edellytyksiä. Komissio olisi siten ottanut perustellusti kielteisen kannan Bulgarian hakemukseen myös kattavan tarkastelun perusteella.

67. Vaikka Bulgaria olisi toimittanut vapauttamista koskevan ilmoituksen, jossa se olisi ilmoittanut noudattavansa raja-arvoja 11.6.2011 alkaen, olisi kohtuutonta, että se vetoaa tähän ilmoitukseen nyt, kun otetaan huomioon raja-arvojen jatkuva ylittäminen.

68. Yhteenvetona on siten katsottava, ettei Bulgariaa vapautettu velvoitteestaan soveltaa PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvoja 11.6.2011 asti.

#### ***b) Raja-arvojen noudattamista koskevan velvoitteen luonne***

69. Bulgaria pyrkii lisäksi torjumaan komission moitteen vetoamalla toimiinsa ilmanlaadun parantamiseksi ja sen väitettyyn paranemiseen sekä maan taloudelliseen tilanteeseen.

70. Näillä väitteillä ei voida kyseenalaistaa toteamusta raja-arvojen yleisestä ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä. Unionin tuomioistuin on nimittäin toistuvasti todennut, että jo pelkkä raja-arvojen ylittäminen rikkoo direktiivin 2008/50 13 artiklaa ja liitettä XI,<sup>23</sup> ellei kyseessä osoiteta olevan force majeure -tilanne.<sup>24</sup> Kyse on siten velvoitteesta saavuttaa tietty tulos (obligation de résultat) eikä velvoitteesta ainoastaan pyrkiä noudattamaan raja-arvoja.

71. Sitä, että kyseessä on velvoite saavuttaa tietty tulos, ei estä myöskään se, että direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot eivät ole velvollisia toteuttamaan toimenpiteitä, jotta estetään tai lopetetaan välittömästi kaikki raja-arvojen ylitykset vaan jotta ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi.

72. Jos direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ymmärrettäisiin siten, että tämä velvoite laatia ilmanlaatusuunnitelmia on ainoa oikeudellinen seuraus ilmanlaatuvaatimusten rikkomisesta, olisi epäselvää, onko kyseessä velvoite saavuttaa tietty tulos. Se nimittäin merkitsisi, että lievennetään unionin oikeuteen sisältyvää yleistä velvoitetta lopettaa unionin oikeuden rikkominen mahdollisimman nopeasti ja tietyin edellytyksin vastata aiheutuneesta vahingosta.<sup>25</sup> Myös rikkomisen keston merkitys vähenisi. Suunnittelovelvoite näet tarkoittaa, ettei rikkomista yleensä voida lopettaa heti vaan ainoastaan tietyn ajanjakson kuluttua. Tämä tulkinta on todennäköinen niiden ilmanlaatuvaatimusten täytäntöönpanoon liittyvien vaikeuksien vuoksi, jotka leimasivat myös ilmanlaatudirektiivin tarkistamista.

73. Kuten unionin tuomioistuin on kuitenkin perustellusti todennut, yksinomaan direktiivin 2008/50 22 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti siitä, että jäsenvaltio voi pidentää kyseisen direktiivin liitteessä XI mainittua määräaika samassa liitteessä vahvistettujen raja-arvojen noudattamiseksi.<sup>26</sup> Olisi ristiriitaista katsoa, että tämän nimenomaisesti säädetyn määräajan pidentämisen, jolle on asetettu tiukat edellytykset ja rajat,<sup>27</sup> ohella 23 artiklan 1 kohdan toisen

23 — Tuomio 24.3.2011, komissio v. Slovenia (C-365/10, EU:C:2011:183, 24 kohta); tuomio 10.5.2011, komissio v. Ruotsi (C-479/10, EU:C:2011:287, 13–16 kohta) ja tuomio 15.11.2012, komissio v. Portugali (C-34/11, EU:C:2012:712, 52 kohta). Ks. myös EFTA-tuomioistuimen tuomio 2.10.2015, EFTAn valvontaviranomainen v. Norja (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, 33–36 kohta).

24 — Tuomio 19.12.2012, komissio v. Italia (C-68/11, EU:C:2012:815, 41 ja 59–66 kohta).

25 — Ks. tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 35 kohta); tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 31 kohta) ja tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 45 kohta).

26 — Tuomio 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, 43 kohta).

27 — Tuomio 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, 44 ja 45 kohta).

alakohdan mukaiseen veloitteeseen laatia ilmanlaatusuunnitelmia olisi säädetty toinen, ainoastaan implisiittinen, mutta ajallisesti rajoittamaton<sup>28</sup> poikkeus. Tämä vahingoittaisi ilmanlaatuvaatimusten tehokasta vaikutusta,<sup>29</sup> mitä ei voida hyväksyä jo senkään vuoksi, että sillä on suuri merkitys ihmisten terveydelle.

74. Direktiiviin 2008/50 sisältyy myös ilmanlaatuavoitteita, joita ei ole yksiselitteisesti muotoiltu veloitteeksi saavuttaa tietty tulos. Sen 15 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimittäin toteutettava ainoastaan tarvittavat toimenpiteet, joista ei koidu kohtuuttomia kustannuksia, jotta PM<sub>2,5</sub>-hiukkasten, siis vielä nyt kyseessä olevia pienempien hiukkasten, vähennystavoite saavutetaan. Jos lainsäätäjän tarkoituksena ei olisi ollut vahvistaa PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvo veloitteena saavuttaa tietty tulos, olisi valittu samankaltainen muotoilu kuin edellä.

75. Direktiivissä 2008/50 säädetään siten PM<sub>10</sub>-hiukkasten tapauksessa kahdesta toisiinsa liittyvästä, mutta erilaisesta veloitteesta: yhtäältä ennalta ehkäisevästä ja ehdottomasta veloitteesta noudattaa raja-arvoja ja toisaalta veloitteista, jotka koskevat raja-arvojen ylityssä toteutettavia toimia.

76. On kuitenkin oletettava, että ilmanlaatusuunnitelmat vaikuttavat raja-arvojen ylittämisen oikeudellisiin seurauksiin. Monet seikat puoltavat etenkin sitä, että direktiivin 2008/50 vaatimusten mukainen ilmanlaatusuunnitelma ja sen vankkumaton täytäntöönpano voivat pienentää noudattamatta jättämisen painoarvoa. Tällainen suunnitelma voisi mahdollisesti jopa oikeuttaa sakon määräämättä jättämisen SEUT 260 artiklan mukaisessa menettelyssä tai sen, ettei raja-arvojen noudattamatta jättämistä pidetä korvaukseen oikeuttavana seikkana.<sup>30</sup> Käsiteltävässä asiassa näitä kysymyksiä ei tarvitse vielä ratkaista, mutta tätä taustaa vasten komission toisella kanneperusteella on entistä enemmän painoarvoa.

77. Raja-arvojen noudattamisveloitteen tulkintaa veloitteeksi saavuttaa tietty tulos ei kyseenalaista myöskään tuomion ClientEarth jossain määrin epäselvä muotoilu. Siinä unionin tuomioistuin korosti, että rikkidioksidin, PM<sub>10</sub>:n, lyijyn ja hiilimonoksidin osalta direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden ”on varmistettava”, ettei raja-arvoja ylitetä, mutta että kyseisen säännöksen toisessa alakohdassa todetaan, että typpidioksidin ja bentseenin raja-arvoja ”ei saa ylittää” vahvistetun määräajan päättymisen jälkeen, mikä on velvollisuus saavuttaa tietty tulos.<sup>31</sup>

78. Unionin tuomioistuimen tarkoituksena ei nähdäkseni ollut asettaa näin vastakkain yhtäältä rikkidioksidia, PM<sub>10</sub>-hiukkasia, lyijyä ja hiilimonoksidia koskevia veloitteita ja toisaalta typpidioksidia ja bentseeniä koskevia veloitteita. Kyse on pikemminkin aiemman oikeuskäytännön vahvistamisesta tavalla, joka voidaan ymmärtää jossain määrin väärin. Molemmilla muotoiluilla ilmaistaan eri sanoin sama velvoite.<sup>32</sup>

79. Toteamusta raja-arvojen yleisestä ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä ei kyseenalaista myöskään se, että yhdellä kuudesta alueesta eli Varnan alueella toinen näistä raja-arvoista ei ylittynyt vuonna 2009. Kyse on pikemminkin ilmeisesti epätyypillisestä tapauksesta, joka selittyy ainoastaan erityisillä olosuhteilla. Sen jälkeen myös tämä raja-arvo ylittyi uudelleen kyseisellä alueella. Päivittäinen raja-arvohan ylittyi siellä liian usein myös vuonna 2009.

28 — Tuomio 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, 48 kohta).

29 — Tuomio 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, 44 kohta).

30 — Ks. esim. tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 51 ja 52 kohta).

31 — Tuomio 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, 30 kohta).

32 — Näin myös EFTA-tuomioistuimen tuomiossa 2.10.2015, EFTAn valvontaviranomainen v. Norja (E-7/15, EFTA Court Reports 2015, 568, 36 kohta).

### **3. Välipäätelmä**

80. Näin ollen on todettava, että Bulgaria on jättänyt yleisesti ja jatkuvasti noudattamatta ilmanlaadusta ja sen parantamisesta annetun direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä liitteen XI kanssa, johtuvia velvoitteitaan PM<sub>10</sub>-hiukkasten osalta vuosina 2007–2013 kaikissa taajamissaan ja kaikilla alueillaan.

#### **B Direktiivin 2008/50 23 artikla – ilmanlaatusuunnitelmat**

81. Komission toinen kanneperuste koskee direktiivin 2008/50 23 artiklan mukaista velvoitetta laatia ilmanlaatusuunnitelmia.

82. Jos ilman epäpuhtaustasot ylittävät raja-arvon tietyllä alueella tai tietyssä taajamassa, jäsenvaltioiden on direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan varmistettava, että kyseisille alueille tai taajamille laaditaan ilmanlaatusuunnitelmia raja-arvon saavuttamiseksi. Saman artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että jos ylitetään sellaiset raja-arvot, joiden saavuttamisen määräaika on jo umpeutunut, ilmanlaatusuunnitelmiin on sisällytettävä asianmukaisia toimenpiteitä, jotta ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi. Saman artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan näihin ilmanlaatusuunnitelmiin on sisällytettävä ainakin liitteessä XV olevassa A jaksossa luetellut tiedot.

83. Raja-arvojen ylitymisestä lähtien Bulgaria on siten ollut direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla velvollinen laatimaan ilmanlaatusuunnitelmia. Koska sitä ei ole vapautettu velvoitteesta soveltaa raja-arvoja, ilmanlaatusuunnitelmiin oli 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan sisällytettävä asianmukaisia toimenpiteitä, jotta ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi.

84. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että Bulgaria on laatinut ilmanlaatusuunnitelmia.

85. Komissio kuitenkin johtaa raja-arvojen ylitymisestä edelleen, ettei Bulgaria ole täyttänyt velvoitettaan pitää ylityksen kesto mahdollisimman lyhyenä. Sen mukaan Bulgaria ei ole toteuttanut kaikkia tarpeellisia ja tieteellisesti mahdollisia toimenpiteitä raja-arvojen ylityksen lopettamiseksi. Lisäksi komissio moittii Bulgariaa siitä, ettei kaavailtuja toimenpiteitä ole vielä toteutettu ja etteivät Bulgarian suunnitelmat sisältäneet tiettyjä tietoja.

86. Myös tämän kanneperusteen yhteydessä on ensin täsmennettävä menettelyn kohdetta (jäljempänä 1 kohta) ennen kuin tarkastellaan komission väitteensä tueksi esittämää näyttöä (jäljempänä 2 kohta) ja Bulgarian ilmanlaatusuunnitelmien laatua (jäljempänä 3 kohta).

#### **1. Kannevaatimuksen kohde ja komission väitteen tutkittavaksi ottaminen**

87. Tämän kanneperusteen tutkittavaksi ottamiseen pätevät lähtökohtaisesti samat seikat kuin ensimmäisen kanneperusteen tutkittavaksi ottamiseen. Komission väite ei koske pelkästään tietoja, joita käsiteltiin jo virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa, mutta myöhemmät seikat ovat ainoastaan lisätodisteita ilmanlaatusuunnitelmien laatimisessa ja toteuttamisessa noudatetusta jatkuvasta ja yleisestä käytännöstä.

88. Myös tämän kanneperusteen tutkittavaksi otettava kohde määräytyy kuitenkin ajallisesti perustellussa lausunnossa asetetun määräajan, 11.9.2014, perusteella.

89. Lisäksi herää kysymys, sisältyykö myös tähän kanneperusteeseen ennen direktiiviä 2008/50 voimassa olleiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen. Nämä velvoitteet sisältyivät direktiiviin 96/62, luettuna yhdessä direktiivin 99/30 kanssa.

90. Tältä osin tilanne on toinen kuin raja-arvojen tapauksessa. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen ratkaista, sisältyikö aiempiin säädöksiin samankaltaisia vaatimuksia kuin nykyisin direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohtaan ja liitteessä XV olevaan A jaksoon. Komissio nimittäin itse katsoo, että direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohta on tiukempi kuin direktiivi 96/62. Jälkimmäisessä edellytetään ainoastaan, että raja-arvoja noudatetaan kohtuullisessa määräjassa, kun taas ensiksi mainitun mukaan ylityksen keston on jätävä mahdollisimman lyhyeksi. Vaatimusten tiukentuminen sulkee kuitenkin pois jatkuvuuden.

91. Komissio ei siksi voi vedota siihen, että direktiivissä 96/62 säädetyt suunnittelovelvoitteet pätevät edelleen. Direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan rikkominen voidaan pikemminkin todeta vasta, kun viimeksi mainitun direktiivin täytäntöönpanovelvoite on päättynyt, siis aikaisintaan 11.6.2010 alkaen.

92. Komission väite voidaan siten ottaa tutkittavaksi ainoastaan tässä laajuudessa.

## **2. Raja-arvojen ylityksen kesto**

93. Komission ylityksen kestosta tekemä päätelmä, jonka mukaan Bulgaria ei ole noudattanut velvoitetta pitää ylityksen kesto mahdollisimman lyhyenä, viittaa siihen, että ylitys olisi päätettävä tietyn ajanjakson kuluessa. Tällaista tiettyä ajanjaksoa ei kuitenkaan vahvisteta nimenomaisesti direktiivissä 2008/50, eikä sellaista voida siitä johtaa.

94. Unionin tuomioistuin on pikemminkin toistaiseksi todennut ilmanlaatusuunnitelmista vain direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ilmenevän, että vaikka jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa toteutettavien toimenpiteiden määrittämisessä, kyseisten toimenpiteiden on kuitenkin mahdollistettava se, että ajanjakso, jona raja-arvot ylitetään, jää mahdollisimman lyhyeksi.<sup>33</sup>

95. Tätä toteamusta tarkasteltaessa on otettava huomioon aiempi tuomio Janecek, joka koski raja-arvojen ylittymisen uhatessa lyhyellä aikavälillä direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti laadittavia toimintasuunnitelmia. Kyseisessä tuomiossa todettiin, että mainitun direktiivin, jolla pyritään saasteiden vähentämiseen kokonaisuudessaan, systematiikasta päinvastoin seuraa, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet, joilla ylittymisen ja sen keston uhka voidaan vähentää mahdollisimman pieneksi, kun otetaan huomioon kaikki senhetkiset olosuhteet ja käsillä olevat intressit.<sup>34</sup> Tässä yhteydessä myös myönnettiin, että harkintavaltaa käyttäessään jäsenvaltioiden on otettava huomioon paitsi tavoite pitää ylittymisen kesto mahdollisimman pienenä myös tasapaino, joka tämän tavoitteen ja käsillä olevien eri julkisten ja yksityisten intressien välillä on varmistettava.<sup>35</sup>

96. Myös direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan mukaiset ilmanlaatusuunnitelmat voidaan laatia ainoastaan tällaisen intressien tasapainon perusteella. Ilmanlaadun suuri merkitys elämän ja terveyden suojelulle jättää tosin ainoastaan hyvin vähän sijaa muiden intressien huomioon ottamiselle. Se edellyttää siksi myös intressien punninnan seikkaperäistä tarkastelua.<sup>36</sup> On toki olemassa kiistatta erittäin tärkeitä etuja, jotka voivat olla esteenä tietyille asianmukaisille toimenpiteille.

33 — Tuomio 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, 57 kohta).

34 — Tuomio 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, 45 kohta).

35 — Tuomio 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, 46 kohta).

36 — Ks. vastaavasti valvonnasta, joka kohdistuu vakavaan yksityiselämään puuttumiseen, ja oikeudesta henkilötietojen suojaan tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym. (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 48 kohta) ja tuomio 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 78 kohta).

97. Bulgaria väittää, että pääsyynä raja-arvojen ylittymiseen on asuntojen lämmittäminen talvella kiinteillä polttoaineilla, etenkin puu- tai kivihieillä. Tällaisten lämmitysmuotojen kieltäminen vaikuttaisi siten asianmukaiselta raja-arvojen noudattamiseksi. Tällaista toimenpidettä ei kuitenkaan voida toteuttaa niin kauan kuin käytettävissä ei ole muita lämmitystapoja, sillä ilman lämmitystä olisi odotettavissa vieläkin suurempia haittoja ihmisten terveydelle.

98. Bulgaria korostaa näin ollen perustellusti, että toteamus siitä, millainen ajanjakso on ”mahdollisimman lyhyt”, voidaan tehdä ainoastaan tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Ylityksen kesto ei yksin riitä, sillä pelkästään siitä ei voida päätellä, punnittiinko muita intressejä virheellisesti.

99. Komission keskeistä perustelua ei siksi voida hyväksyä suoraan. Se, ylittyivätkö raja-arvot tietyn vuosimäärän osalta, olipa se sitten seitsemän, kahdeksan tai yhdeksän vuotta, ei voi olla yksin ratkaisevaa sen kannalta, oliko kyseinen ajanjakso vielä ”mahdollisimman lyhyt”.

100. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että komission väite olisi merkityksetön.

101. Unionin tuomioistuimen pitäisi pikemminkin ottaa oikeuskäytäntönsä ohjenuoraksi jätelainsäädäntö. Mainitulla alalla sovelletaan nykyisin jätedirektiivin<sup>37</sup> 13 artiklassa säädettyä jäsenvaltioiden yleistä velvoitetta varmistaa, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle. Sellaisen tilanteen jatkuminen, joka on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa, esimerkiksi laitton kaatopaikka, viittaa näiden velvoitteiden noudattamatta jättämiseen, nimittäin jos ympäristön tila on jo pitkään huomattavasti heikentynyt toimivaltaisten viranomaisten puuttumatta asiaan.<sup>38</sup>

102. Sama pätee käsiteltävään asiaan. PM<sub>10</sub>-hiukkasten raja-arvot ovat ylittyneet Bulgariassa jo pitempään, millä on vakavia seurauksia maan väestön terveydelle. Tämä seikka on vahva peruste sille, että Bulgaria on jättänyt noudattamatta direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaista velvoitettaan.

103. Bulgaria tosin katsoo, ettei raja-arvojen ylittyminen voi olla samanaikaisesti perusteena direktiivin 2008/50 13 artiklan 1 kohdan ja 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomiselle, koska ensiksi mainitun velvoitteen noudattamatta jättäminen vasta synnyttää jälkimmäisen velvoitteen.

104. Tässä väitteessä jätetään kuitenkin huomiotta se, ettei raja-arvojen noudattamatta jättäminen johda direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomiseen vaan on ainoastaan osoitus siitä, etteivät ilmanlaatusuunnitelmat täytä vaatimuksia. Tätä ei voida johtaa raja-arvojen ylittymisestä ensimmäisen kerran, mutta mitä pitempään ylittyminen jatkuu, sitä enemmän se osoittaa, miten tehokkaita – tai tehottomia – ilmanlaadun parantamiseksi jo toteutetut toimenpiteet olivat.

105. Tätä arvioitaessa kiinnostavia ovat samoin kiistattomat raja-arvojen ylitykset, jotka tapahtuivat perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen eli vuosina 2014 ja 2015. Ne vahvistavat, että ennen määräajan päättymistä voimassa olleet ilmanlaatusuunnitelmat eivät vielä olleet riittäviä raja-arvojen saavuttamiseksi myöhempänä ajankohtana.

106. Ylityksen keston merkitystä ei myöskään vähennä se, että menettelyn kohteena on ainoastaan 11.6.2010 lähtien sovellettu velvoite. Bulgaria ei nimittäin ollut velvollinen ehkäisemään ilman pilaantumista ensimmäisen kerran vasta 11.6.2010 lähtien vaan jo tammikuussa 2007 tapahtuneesta liittymisestäään lähtien, kun direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohtaa alettiin soveltaa siellä.

37 — Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY (EUVL 2008, L 312, s. 3).

38 — Ks. esim. tuomio 9.11.1999, komissio v. Italia (C-365/97, EU:C:1999:544, 36 kohta, 68 kohta); tuomio 18.11.2004, komissio v. Kreikka (C-420/02, EU:C:2004:727, 22 kohta); tuomio 4.3.2010, komissio v. Italia (C-297/08, EU:C:2010:115, 97 kohta); tuomio 11.12.2014, komissio v. Kreikka (C-677/13, EU:C:2014:2433, 78 kohta); tuomio 16.7.2015, komissio v. Slovenia (C-140/14, EU:C:2015:501, 69 kohta) ja tuomio 21.7.2016, komissio v. Romania (C-104/15, EU:C:2016:581, 81 kohta).

Toimenpiteiden, jotka toteutettiin 11.6.2010–11.9.2014, tehokkuutta on siten arvioitava ottamalla huomioon aiemmat yli kolme vuotta jatkuneet pyrkimykset parantaa ilmanlaatua. Koska nämä pyrkimykset eivät olleet riittäviä, oli sitäkin aiheellisempaa toteuttaa 11.6.2010 jälkeen tehokkaita toimenpiteitä.

107. Näin ollen on Bulgarian asia kumota tämä raja-arvojen jatkuvaan ylittymiseen pohjautuva todiste. Kyseisen jäsenvaltion olisi siten erityisesti esitettävä, että sen ilmanlaatusuunnitelmat täyttävät direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan ja liitteessä XV olevan A jakson vaatimukset.

### **3. Bulgarian ilmanlaatusuunnitelmien laatu**

108. Bulgarian ja komission mukaan tähänastiset suunnitelmat ovat kuitenkin puutteellisia.

109. On riidatonta, että suunnitelmat sisälsivät erilaisia tavoitepäivämääriä raja-arvojen noudattamiseksi mutta että näitä tavoitteita ei saavutettu. Komissio myös väittää Bulgarian sitä kiistämättä, ettei suunnitelmissa ole tarkasteltu mahdollisten toimenpiteiden koko kirjoa, esimerkiksi tiukempia laatuvaatimuksia asuntojen lämmityksessä käytettäville kiinteille polttoaineille tai tieliikenteen rajoituksia.

110. Bulgarian suunnitelmissa on lisäksi rakenteellisia puutteita.

111. Komissio nimittäin väittää, ettei Bulgaria ole toimitannut tietoja suunnitelmien täsmällisestä paikallisesta soveltamisalasta, niiden toteuttamisen aikataulusta, suunniteltujen toimenpiteiden perusteella odotettavissa olevasta ilmanlaadun paranemisesta eikä ajankohdasta, jona raja-arvoja noudatetaan.

112. Komissio viittaa tällä tietoihin, jotka jäsenvaltion on toimitettava direktiivin 2008/50 liitteessä XV olevan A jakson mukaan. Kyseisen jakson 6 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltion on toimitettava erityisesti tietoja mahdollisista ilman parantamistoimista. Saman jakson 8 kohdan mukaan on toimitettava myös luettelo ja kuvaus kaikista hankkeeseen sisältyvistä toimenpiteistä (a alakohta), täytäntöönpanon aikataulu (b alakohta) sekä arvio ilmanlaadun paranemisesta sekä näiden tavoitteiden toteutumisen ajankohdasta (c alakohta).

113. Näiden tietojen merkitys on erittäin suuri, sillä vasta niiden avulla voidaan tarkastella sitä, taataanko ilmanlaatusuunnitelmilla tosiasiallisesti, että raja-arvojen ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi. Näiden tietojen perusteella voidaan tutkia, onko jäsenvaltio tunnistanut kaikki toimenpiteet ilmanlaadun parantamiseksi ja mitä toimenpiteitä se on valinnut. Samalla niiden avulla voidaan arvioida, miten paljon ja millä aikavälillä ilmanlaatu paranee. Näistä tiedoista käy viime kädessä ilmi, voidaanko raja-arvoja näiden suunnitelmien mukaan noudattaa ja jos, niin mihin mennessä.

114. Bulgaria kuvailee tosin monia toimenpiteitä ja suunnitelmia muttei kiistä sitä, että niistä puuttuvat pääosin edellä mainitut tiedot.

115. Bulgaria kuitenkin osoittaa yhden ristiriitaisuuden komission väitteessä. Komissio näet väittää yhtäältä, ettei Bulgaria ole ilmoittanut, milloin raja-arvoja voidaan odottaa noudatettavan, mutta arvostelee toisaalta sitä, että joihinkin suunnitelmiin sisältyi tällaisia päivämääriä, jotka kuitenkin oli ohitettu raja-arvojen ylityksessä edelleen.

116. Tällä ristiriidalla ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä, koska raja-arvojen noudattamisesta, joka ei toteudu, ilmoittaminen on ainoastaan lisätodiste ilmanlaatusuunnitelman puutteellisuudesta.

117. Bulgarian PM<sub>10</sub>-hiukkasten aiheuttaman ilman pilaantumisen vähentämiseksi laatimat ilmanlaatusuunnitelmat eivät siten täytä direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan vaatimuksia eivätkä etenäkään sisällä kaikkia direktiivin 2008/50 liitteessä XV olevassa A jaksossa edellytettäviä tietoja.

118. Bulgaria ei voi siten myöskään osoittaa, että raja-arvojen jatkuvasta ylittymisestä huolimatta se on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet, jotta ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi.

#### **4. Välipäätelmä**

119. Toisesta kanneperusteesta on yhteenvedona todettava, että Bulgaria on 11.6.2010–11.9.2014 jättänyt noudattamatta yleisesti ja jatkuvasti kaikissa taajamissaan ja kaikilla alueillaan direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdasta johtuvaa velvoitettaan laatia ja panna täytäntöön liitteessä XV olevan A jakson mukaisia ilmanlaatusuunnitelmia PM<sub>10</sub>-hiukkasten aiheuttaman ilman pilaantumisen vähentämiseksi, jotta 13 artiklan 1 kohdan ja liitteen XI mukaisten raja-arvojen ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi.

#### **V Oikeudenkäyntikulut**

120. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on voittanut pääosin asian, Bulgaria on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

121. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat kuitenkin omista oikeudenkäyntikuluistaan. Puola vastaa siten omista oikeudenkäyntikuluistaan.

#### **VI Ratkaisuehdotus**

122. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Bulgarian tasavalta on jättänyt yleisesti ja jatkuvasti noudattamatta ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/50/EY 13 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä liitteen XI kanssa, johtuvia velvoitteitaan PM<sub>10</sub>-hiukkasten osalta vuosina 2007–2013 kaikissa taajamissaan ja kaikilla alueillaan.
- 2) Bulgarian tasavalta on 11.6.2010–11.9.2014 jättänyt noudattamatta yleisesti ja jatkuvasti kaikissa taajamissaan ja kaikilla alueillaan direktiivin 2008/50 23 artiklan 1 kohdasta johtuvaa velvoitettaan laatia ja panna täytäntöön liitteessä XV olevan A jakson mukaisia ilmanlaatusuunnitelmia PM<sub>10</sub>-hiukkasten aiheuttaman ilman pilaantumisen vähentämiseksi, jotta 13 artiklan 1 kohdan ja liitteen XI mukaisten raja-arvojen ylityksen kesto jää mahdollisimman lyhyeksi.
- 3) Kanne hylätään muilta osin.
- 4) Bulgarian tasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut lukuun ottamatta Puolan tasavallan oikeudenkäyntikuluja, joista tämä vastaa itse.