JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
VERICA TRSTENJAK
16 päivänä joulukuuta 2010[1]

Sisällys

I Johdanto ..... I - 13529

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 13530

A Unionin oikeus ..... I - 13530

1. Direktiivi 96/62 ..... I - 13530

2. Direktiivi 1999/30 ..... I - 13531

3. Direktiivi 2008/50 ..... I - 13531

B Kansallinen oikeus ..... I - 13532

1. Immissiosuojalaki – ilma ..... I - 13532

2. Alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus ..... I - 13532

III Tosiseikat ..... I - 13535

IV Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ..... I - 13537

V Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset .... I - 13538

VI Asianosaisten ja väliintulijoiden pääasialliset lausumat ..... I - 13539

1 – Ratkaisuehdotuksen alkuperäinen kieli: saksa. Oikeudenkäyntikieli: saksa.

VII Oikeudellinen arviointi ..... I - 13542

A Alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus direktiivien 96/62 ja 1999/30 täytäntöönpanotoimenpiteenä ..... I - 13542

B Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolo ..... I - 13545

C Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen perusteltavuus ..... I - 13548

1. Alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen ja unionin perusoikeuksien suhde ..... I - 13548

2. Perusteltavuus ympäristönsuojelua koskevista syistä ..... I - 13550

a) Ympäristönsuojelua koskevat pakottavat syyt ..... I - 13550

b) Oikeasuhteisuuden arviointi ..... I - 13554

i) Alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen soveltuvuus ... I - 13555

ii) Alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen tarpeellisuus .. I - 13557

iii) Alakohtaisen liikennöintikiellon oikeasuhteisuus ..... I - 13560

c) Välipäätelmä ..... I - 13564

VIII Yhteenveto ..... I - 13565

IX Oikeudenkäyntikulut ..... I - 13565

X Ratkaisuehdotus ..... I - 13565

I Johdanto

1. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse komission EY 226 artiklan [2] nojalla nostamasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, jossa komissio pyytää unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Itävallan liittotasavalta ole noudattanut EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska tavarankuljetusajoneuvojen, jotka kuljettavat tiettyjä tavaroita ja joiden kokonaispaino ylittää 7,5 tonnia, liikennöinti on kielletty osalla moottoritietä A 12.

2. Nyt esillä olevassa asiassa on erityistä se, että yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli moottoritiellä A 12 määrättyä vastaavanlaista alakohtaista liikennöintikieltoa jo asiassa komissio vastaan Itävalta 15.11.2005 antamassaan tuomiossa, [3] jossa se piti kyseistä kieltoa EY 28 ja EY 29 artiklan vastaisena ja totesi Itävallan tasavallan jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Tämän tuomion perusteella Itävallan tasavalta on pyrkinyt saattamaan edellä mainitun alakohtaisen liikennöintikiellon unionin oikeuden mukaiseksi. Uusi alakohtainen liikennöintikielto kuuluu yhtäältä Inn-laakson moottoritien ilmanlaadun parantamista koskevaan toimenpidekokonaisuuteen. Toisaalta Itävallan tasavalta on pyrkinyt laatimaan vaihtoehtoja alakohtaisen liikennöintikiellon soveltamisalaan kuuluville tavarankuljetuksille.

3. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen komissio korostaa, että se suurimmaksi osaksi kannattaa ja tukee Itävallan tasavallan laatimaa toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään parantamaan Inn-laakson moottoritien ilmanlaatua. Komission mielestä siihen sisältyvä alakohtainen liikennöintikielto ei kuitenkaan ole suhteellisuusperiaatteen mukainen, minkä vuoksi se katsoi olevansa velvollinen panemaan vireille uuden menettelyn. Koska moottoritiellä A 12 määrätty uusi alakohtainen liikennöintikielto eroaa sekä oikeudellisten seikkojen että tosiseikkojen osalta liikennöintikiellosta, joka todettiin 15.11.2005 annetussa tuomiossa unionin oikeuden vastaiseksi, tämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely pantiin perustellusti vireille EY 226 artiklan nojalla. [4]

2 – EY 226 artiklassa määrätystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 13.12.2007 tehdyn Lissabonin sopimuksen (EUVL C 306, s. 1) mukaisesti nykyään SEUT 258 artiklassa ja SEUT 260 artiklan 3 kohdassa. Tärkein uudistus sisältyy SEUT 260 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan komissio voi direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnin vuoksi vireille pannun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä vaatia jo SEUT 258 artiklan mukaisessa menettelyssä, että laiminlyöntiin syyllistynyt jäsenvaltio määrätään suorittamaan uhkasakko tai kiinteämääräinen hyvitys.

3 – Asia C-320/03, komissio v. Itävalta, tuomio 15.11.2005 (Kok., s. I-9871).

4 – Ks. asia C-526/08, komissio v. Luxemburg, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-6151, 23 ja 37 kohta), jossa unionin tuomioistuin korostaa, että EY 228 artiklan soveltaminen on mahdollista vain, jos käy ilmi, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä esitetyt kanneperusteet ovat tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta identtiset aikaisemmassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä esitettyjen kanneperusteiden kanssa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus* [5]

1. Direktiivi 96/62

4. Ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/62/EY [6] yleisenä päämääränä on sen 1 artiklan mukaan määritellä perusperiaatteet yhteiselle strategialle, jonka tarkoituksena on

– määritellä ilmanlaatua koskevat päämäärät ja vahvistaa yhteisössä ihmisten terveydelle ja koko ympäristölle haitallisten vaikutusten välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi

– arvioida yhteisin menetelmin ja arviointiperustein ilmanlaatua jäsenvaltioiden alueella

– saada ilman laadusta riittävästi tietoa ja toimia siten, että väestölle tiedotetaan tästä muun muassa käyttäen varoituskynnyksiä

– ylläpitää ilman laatu sellaisenaan, silloin kun se on hyvä, ja muissa tapauksissa parantaa sitä.

5. Direktiivin 96/62 4 artiklan nojalla neuvosto antaa komission ehdotuksesta lainsäädännön, jossa säädetään direktiivin liitteessä I lueteltuja epäpuhtauksia, myös typpidioksidia (NO_2), koskevien raja-arvojen ja tarvittaessa varoituskynnysten määrittämisestä.

6. Direktiivin 96/62 7 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen raja-arvojen noudattamisen.

7. Direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen alueilla ja taajamissa, joissa yhden tai useamman epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon, sellaisen suunnitelman tai ohjelman laatimisen tai toteutuksen, jolla saavutetaan raja-arvo vahvistetussa määräajassa. Vähimmäistiedot, jotka näiden – yleisön saataville asetettavien – suunnitelmien tai ohjelmien on sisällettävä, luetellaan direktiivin liitteessä IV.

5 – Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa käytettyjen nimitysten mukaisesti yhteisön oikeudesta ja unionin oikeudesta käytetään yhteiskäsitettä "unionin oikeus". Siltä osin kuin jäljempänä on kyse primaarioikeuden säännöistä, ne ovat ratione temporis sovellettavien sääntöjä.

6 – (EYVL L 296, s. 55), sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1).

2. Direktiivi 1999/30

8. Typpidioksidin (NO_2) raja-arvot määritetään ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annetussa neuvoston direktiivissä 1999/30/EY. [7]

9. Edellä mainitun direktiivin johdantoosan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että tässä direktiivissä vahvistetut raja-arvot ovat vähimmäisvaatimuksia ja että jäsenvaltiot voivat EY 176 artiklan mukaisesti pitää voimassa tai toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä.

10. Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ilman typpidioksidipitoisuudet ja tarvittaessa typen oksidien pitoisuudet eivät 7 artiklan mukaisesti arvioituina ylitä liitteessä II olevassa I jaksossa vahvistettuja raja-arvoja siinä määrätyistä määräajoista alkaen.

Liitteessä II olevan I jakson mukaisia ylitysmarginaaleja sovelletaan direktiivin 96/62/EY 8 artiklan mukaisesti.

2. Ilman typpidioksidipitoisuuden varoituskynnys vahvistetaan liitteessä II olevassa II jaksossa.”

11. Direktiivin 1999/30 liitteessä II olevassa I jaksossa typpidioksidin tuntiraja-arvoksi, joka saa ylittyä enintään 18 kertaa kalenterivuoden aikana, määritetään 200 μg/m^3, johon lisätään 1.1.2010 asti pienentyvä ylitysmarginaali. Typpidioksidin vuosiraja-arvo on 40 μg/m^3, johon lisätään 1.1.2010 asti pienentyvä ylitysmarginaali. Ottaen huomioon nämä pienentyvät ylitysmarginaalit mainitut raja-arvot on saavutettava 1.1.2010 mennessä.

3. Direktiivi 2008/50

12. Ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/50/EY [8] korvataan yhteensä neljä direktiiviä, muun muassa direktiivit 96/62 ja 1999/30, sekä yksi päätös. Direktiivin 2008/50 liitteessä XI määritetään typpidioksidin tuntiraja-arvo ja vuosiraja-arvo sekä ylitysmarginaalit. Nämä raja-arvot ja ylitysmarginaalit ovat samat kuin direktiivin 1999/30 liitteessä II olevassa I jaksossa. Myös

7 – (EYVL L 163, s. 41), sellaisena kuin se on muutettuna ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista annetun neuvoston direktiivin 1999/30/EY liitteen V muuttamisesta 17.10.2001 tehdyllä komission päätöksellä (EYVL L 278, s. 35).

8 – EUVL L 152, s. 1.

nämä raja-arvot on saavutettava lähtökohtaisesti 1.1.2010 mennessä.

B *Kansallinen oikeus*

1. Immissiosuojalaki – ilma

13. Direktiivit 96/62 ja 1999/30 saatettiin osaksi Itävallan oikeutta muutoksilla, jotka tehtiin ilman suojelua saasteilta koskevaan liittotasavallan lakiin (Immissionsschutzgesetz – Luft, jäljempänä IG-L), jolla muutetaan vuoden 1994 elinkeinolakia (Gewerbeordnung 1994), kattilalaitoksia koskevaa ilmansuojelulakia (Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen), vuoden 1975 vuorilakia (Berggesetz 1975), jätetalouslakia (Abfallwirtschaftsgesetz) ja otsonilakia (Ozongesetz).

14. IG-L:n 3 §:n 1 momentin nojalla koko liittotasavallan alueella sovelletaan ihmisten terveyden suojelemiseksi liitteissä 1 ja 2 määritettyjä immissioraja-arvoja. Liitteessä 1 typpidioksidin vuosiraja-arvoksi vahvistetaan 30 µg/m^3. Liitteessä 1 määritetään lisäksi ylitysmarginaaliksi 30 µg/m^3, jota pienennetään vähitellen. Näin ollen typpidioksidin immissioraja-arvo on 40 µg/m^3 vuosina 2006–2009 ja 35 µg/m^3 vuonna 2010.

15. IG-L:n 10 §:n nojalla viimeistään 24 kuukauden kuluttua sen vuoden päättymisestä, jona raja-arvon ylittyminen todettiin, on säädettävä toimenpiteistä asetuksella. Mahdollisiin toimenpiteisiin kuuluvat IG-L:n 16 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan moottoriajoneuvojen liikennöintikiellot.

2. Alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus

16. Tirolin osavaltion pääministeri antoi IG-L:n 10 §:n ja 16 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla 17.12.2007 asetuksen, jolla kielletään tiettyjen tavaroiden pitkän matkan kuljetukset Inn-laakson moottoritiellä A 12 (jäljempänä alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus). Tässä asetuksessa säädetään seuraavaa:

”– –

1 §

Tavoitteen määrittely

Tämän asetuksen tavoitteena on vähentää ihmisen toiminnasta aiheutuvia päästöjä, joiden vuoksi immissioraja-arvot ovat ylittyneet, ja parantaa siten ilmanlaatua. Näin suojellaan pitkällä aikavälillä väestöä, eläimistöä, kasvistoa ja niiden eliöyhteisöjä, elinympäristöjä ja niiden vuorovaikutusta, kulttuuriperintöä sekä kiinteää ja irtainta omaisuutta haitallisilta ilman epäpuhtauksilta sekä suojellaan väestöä kohtuutonta haittaa aiheuttavilta ilman epäpuhtauksilta.

– –

3 §

Kielto

Inn-laakson moottoritiellä A 12 liikennöinti on kielletty molempiin ajosuuntiin 6,35 kilometrin kohdalta Langkampfenin kunnan alueella 90,00 tiekilometriin Zirlin kunnan alueella seuraavilla ajoneuvoilla:

tavarankuljetusajoneuvot tai puoliperävaunuyhdistelmät, joiden kokonaispaino ylittää 7,5 tonnia, ja tavarankuljetusajoneuvojen ja perävaunujen yhdistelmät, joiden yhteenlaskettu sallittu enimmäispaino ylittää 7,5 tonnia, seuraavien tavaroiden kuljetuksen yhteydessä:

a) 2.5.2008 alkaen:

1. kaikki jätteet, jotka on mainittu Euroopan jäteluettelossa (joka on esitetty jäteluetteloa koskevassa komission päätöksessä 2000/532/EY, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2001/573/EY),

2. kivet, maa-ainekset ja kaivujäte.

b) 1.1.2009 alkaen:

1. pyöreä puutavara ja korkki,

2. rautaa sisältämättömät malmit ja rautamalmit,

3. moottoriajoneuvot ja perävaunut,

4. teräs, paitsi rakennustyömaille toimitettava betoni- ja rakennusteräs,

5. marmori ja travertiini,

6. laatat (keraamiset).

4 §

Poikkeukset

1) Rajoittamatta IG-L:n 16 §:n 2 momentissa säädettyjen poikkeusten soveltamista edellä 3 §:ssä tarkoitettua kieltoa ei sovelleta

a) liikennöintiin moottoriajoneuvoilla, joita lastataan tai joista puretaan tavaraa ydinalueella (lähtöpaikka tai määränpää ydinalueella)

b) liikennöintiin moottoriajoneuvoilla, joita lastataan tai joista puretaan tavaraa laajennetulla ydinalueella (lähtöpaikka tai määränpää laajennetulla ydinalueella)

c) liikennöintiin moottoriajoneuvoilla ennen junan lastausta Hallin rautatieasemalle itäänpäin ajettaessa ja Wörglin rautatieasemalle länteenpäin ajettaessa, jos tämä voidaan osoittaa asiaa koskevalla asiakirjalla

d) liikennöintiin moottoriajoneuvoilla junan lastauksen jälkeen Hallin rautatieasemalta länteenpäin ajettaessa ja Wörglin rautatieasemalta itäänpäin ajettaessa, jos tämä voidaan osoittaa asiaa koskevalla asiakirjalla

e) liikennöintiin moottoriajoneuvoilla, joiden käyttöön on IG-L:n 14 §:n 3 momentin mukaisen tarkastuksen perusteella tapauskohtaisesti arvioitavaan pakottavaan yleiseen etuun tai merkittävään yksityiseen etuun liittyvä tarve ja jotka on merkitty IG-L:n 14 §:n 4 momentissa tarkoitetun asetuksen mukaisesti.

2) Ydinalueella sijaitsevat poliittiset hallintoalueet Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein ja Schwaz.

Laajennetulla ydinalueella sijaitsevat

a) Itävallassa poliittiset hallintoalueet Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte ja Zell am See

b) Saksassa hallinnolliset piirikunnat Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (mukaan lukien kaupunki) ja Traunstein

c) Italiassa piirikunnat Eisacktal (Valle Isarco), Pustertal (Val Pusteria) ja Wipptal.

– –”

III Tosiseikat

17. Tirolin moottoriteillä (A 12 ja A 13) on jo usean vuoden ajan todettu typpidioksidipitoisuutta koskevien raja-arvojen ylityksiä. Tirolin osavaltio on siksi viime vuosina määrännyt useita toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan kyseisten moottoriteiden ilmanlaatua.

18. Näihin toimenpiteisiin sisältyi Tirolin osavaltion pääministerin 27.5.2003 antama asetus, jolla Kundlin ja Ampassin kuntien välisellä noin 46 kilometrin pituisella moottoritien A 12 osuudella kiellettiin tiettyjen tavaroiden kuljetus tavarankuljetusajoneuvoilla, joiden suurin sallittu kokonaispaino ylittää 7,5 tonnia. Tämä alakohtainen liikennöintikielto koski erityisesti jätteiden, viljan, pyöreän puutavaran ja korkin, rautaa sisältämättömien malmien ja rautamalmien, kivien, maa-ainesten ja kaivujätteen, moottoriajoneuvojen ja perävaunujen sekä rakennusteräksen kuljetusta. Kiellon oli tarkoitus tulla välittömästi voimaan 1.8.2003. Tätä kieltoa ei kuitenkaan sovellettu sellaisiin tavaroiden kuljetuksiin, joiden lähtöpaikkana tai määränpäänä olivat Innsbruckin kaupungin alue tai Kufsteinin, Schwazin tai Innsbruck-Landin hallintoalueet. Kiellosta vapautettiin myös tietyt ajoneuvoluokat, kuten teiden kunnossapitoajoneuvot, jätehuoltoajoneuvot sekä maa- ja metsätalousajoneuvot. Myös muille ajoneuvoille voitiin hakea poikkeuslupaa yleisen edun tai merkittävän yksityisen edun perusteella.

19. Koska komissio oli vakuuttunut siitä, että kyseinen toimenpide oli ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, se nosti EY 226 artiklan nojalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 15.11.2005 antamassaan tuomiossa, ettei Itävallan tasavalta ole noudattanut EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on määrännyt liikennettä rajoittavan toimenpiteen Inn-laakson moottoritiellä A 12. [9]

20. Edellä mainitun tuomion jälkeen Itävallan toimivaltaiset viranomaiset laativat uuden toimenpidekokonaisuuden, jolla oli tarkoitus parantaa ilmanlaatua Inn-laakson moottoritiellä ja johon sisältyivät seuraavat neljä osatoimenpidettä: 1) henkilöautojen nopeusrajoitus joillakin moottoritien A 12 osuuksilla, 2) tiettyjä suuripäästöisiä tavarankuljetusajoneuvoja koskeva liikennöintikielto, 3) jo voimassa olevan yli 7,5 tonnia painavia tavarankuljetusajoneuvoja koskevan yöliikennöintikiellon maantieteellinen laajentaminen ja luokkiin Euro 4 ja 5 kuuluvien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen tästä kiellosta vapauttamisen vähittäinen kumoaminen sekä 4) yli 7,5 tonnia painavia tavarankuljetusajoneuvoja koskeva uusi alakohtainen liikennöintikielto. Tätä toimenpidepakettia

9 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta.

on pantu vähitellen täytäntöön vuoden 2006 lopusta alkaen.

21. Uudesta alakohtaisesta liikennöintikiellosta säädettiin 17.12.2007 annetulla osavaltion pääministerin asetuksella, joka tuli voimaan 1.1.2008. Tämän asetuksen nojalla Inn-laakson moottoritiellä A 12 Langkampfenin (noin 6 kilometriä Itävallan ja Saksan väliseltä rajalta) ja Zirlin (noin 12 kilometriä länteen Innsbruckista) välisellä tieosuudella eli noin 90 moottoritiekilometrin pituisella matkalla ei 2.5.2008 alkaen saa liikennöidä yli 7,5 tonnia painavilla tavarankuljetusajoneuvoilla, jos niillä kuljetetaan jätteitä, kiviä, maa-aineksia tai kaivujätettä (= 1. vaihe). Tätä liikennöintikieltoa laajennetaan 1.1.2009 alkaen pyöreän puutavaran ja korkin, rautaa sisältämättömien malmien ja rautamalmien, moottoriajoneuvojen ja perävaunujen, teräksen (paitsi rakennustyömaille toimitettavan betoni- ja rakennusteräksen), marmorin ja travertiinin sekä laattojen kuljetukseen (= 2. vaihe). Kieltoa ei kuitenkaan sovelleta tavarankuljetusajoneuvoilla suoritettaviin kuljetuksiin, jos ajoneuvo lastataan tai siitä puretaan tavaraa asetuksessa tarkoitetulla ”ydinalueella”, jos ajoneuvo lastataan tai siitä puretaan tavaraa asetuksessa tarkoitetulla ”laajennetulla ydinalueella” tai jos liikennöinti tapahtuu ennen junan lastausta tai sen jälkeen Hallin tai Wörglin rautatieasemalle tai sieltä pois. Lisäksi tästä liikennöintikiellosta voidaan myöntää poikkeus tiettyjen edellytysten täyttyessä.

22. Samanaikaisesti tämän alakohtaisen liikennöintikiellon kanssa pantiin täytäntöön myös Inn-laakson moottoritien ilmanlaatua parantavan toimenpidekokonaisuuden kolme muuta osatoimenpidettä. Inn-laakson moottoritiellä A 12 Itävallan ja Saksan välisen rajan ja Zirlin välillä henkilöautojen yleiseksi nopeusrajoitukseksi asetettiin 1.11.2006 ja 30.4.2007 väliseksi ajaksi 100 km/h.[10] Marraskuusta 2007 alkaen edellä mainitulla tieosuudella oli voimassa kokovuotinen 100 kilometrin tuntinopeusrajoitus, jota muutettiin tosiasiallisesti mitatun yleisen immissiotason ja meteorologisten tekijöiden mukaan.[11] Tirolin osavaltion pääministeri kielsi lisäksi Inn-laakson moottoritiellä A 12 Zirlin ja Kufsteinin välillä 1.1.2007 alkaen liikennöinnin yli 7,5 tonnia painavilla puoliperävaunuyhdistelmillä ja tavarankuljetusajoneuvojen ja perävaunujen yhdistelmillä, jotka eivät täytä Euro 2 -luokan vaatimuksia. Saman asetuksen nojalla 1.11.2008 alkaen kiellettiin liikennöinti myös edellä mainituilla tavarankuljetusajoneuvoilla, jotka eivät täytä Euro 3 -luokan vaatimuksia. Marraskuun 1. päivästä 2009 alkaen on ollut voimassa yleinen liikennöintikielto, joka koskee yli 7,5 tonnia painavia tavarankuljetusajoneuvoja, jotka eivät

10 – 23.10.2006 annettu osavaltion pääministerin asetus, jolla Inn-laakson moottoritiellä A 12 Zirl-Westin ja Saksan liittotasavallan vastaisen rajan välillä nopeusrajoitukseksi asetetaan 100 km/h (Verordnung des Landeshauptmanns vom 23. Oktober 2006, mit der auf der A 12 Inntalautobahn zwischen Zirl-West und der Staatsgrenze mit der Bundesrepublik Deutschland eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 100 km/h festgesetzt wird, Landesgesetzblatt für Tirol, nro 86/2006), esitetty komission kannekirjelmän liitteessä A-2.

11 – 6.11.2007 annettu osavaltion pääministerin asetus, jolla Inn-laakson moottoritiellä A 12 otetaan Unterperfussin ja Ebbsin kuntien välillä käyttöön immissiotasosta riippuva sallitun enimmäisnopeuden rajoitus (Verordnung des Landeshauptmanns vom 6. November 2007, mit der auf der A 12 Inntal Autobahn zwischen der Gemeinde Unterperfuss und der Gemeinde Ebbs eine immissionsabhängige Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit eingeführt wird, Landesgesetzblatt für Tirol, nro 72/2007), esitetty komission kannekirjelmän liitteessä A-3.

täytä Euro 2 -luokan vaatimuksia. [12] Lisäksi 1.1.2007 alkaen Wörglin ja Hallin välillä jo voimassa ollutta tavarankuljetusajoneuvojen yöliikennöintikieltoa laajennettiin 40 kilometriä eli koko moottoritien A 12 Kufsteinin ja Zirlin väliselle tieosuudelle. Luokkiin Euro 4 ja 5 kuuluvien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen vapautus kumottiin vähitellen 31.10.2009 mennessä. [13]

IV Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

23. Tirolin osavaltio ilmoitti 20.7.2006 päivätyllä kirjeellä komissiolle laatimastaan ilmanlaadun parantamista koskevasta toimintaohjelmasta ja toimenpidekokonaisuudesta, jolla oli tarkoitus parantaa Inn-laakson moottoritien ilmanlaatua ja johon sisältyi alakohtaisen liikennöintikiellon käyttöönotto.

24. Komissio katsoi 20.7.2007 antamassaan lausunnossa, että suunniteltu alakohtaisen liikennöintikiellon käyttöönotto Tirolin osavaltion viranomaisten ehdottamassa muodossa on ristiriidassa EY 28 ja EY 29 artiklan kanssa. Tästä kielteisestä lausunnosta huolimatta alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus annettiin 17.12.2007.

25. Komissio näin ollen vahvisti näkemyksensä 31.1.2008 päivätyssä virallisessa huomautuksessaan ja kehotti Itävallan tasavaltaa EY 226 artiklan mukaisesti esittämään huomautuksensa. Itävallan tasavalta vastasi komission viralliseen huomautukseen 15.2.2008 annetulla lausunnolla. Se totesi lausunnossaan, ettei alakohtaista liikennöintikieltoa voida pitää tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastaisena, kun otetaan huomioon sen muoto ja Itävallan maantieteellinen sijainti.

26. Komissio osoitti 8.5.2008 päivätyllä kirjeellä Itävallan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen. Itävallan tasavallalle asetettiin kuukauden pituinen määräaika, jonka kuluessa sen oli toteutettava tarvittavat toimenpiteet.

27. Itävallan tasavalta vastasi 9.6.2008 päivätyllä kirjeellä, jossa se toisti oikeudellisen näkemyksensä. Se ilmoitti 2.12.2008 päivätyssä

12 – 24.11.2006 annettu osavaltion pääministerin asetus, jolla Inn-laakson moottoritiellä A 12 otetaan käyttöön suuripäästöisten raskaiden ajoneuvojen liikennöintikielto (Verordnung des Landeshauptmanns vom 24. November 2006, mit der auf der A 12 Inntalautobahn ein Fahrverbot für schadstoffreiche Schwerfahrzeuge erlassen wird, Landesgesetzblatt für Tirol, nro 90/2006), esitetty komission kannekirjelmän liitteessä A-5.

13 – 24.11.2006 annettu osavaltion pääministerin asetus, jolla Inn-laakson moottoritiellä A 12 otetaan käyttöön raskaita ajoneuvoja koskeva yöliikennöintikielto (Verordnung des Landeshauptmanns vom 24. November 2006, mit der auf der A 12 Inntalautobahn ein Nachtfahrverbot für Schwerfahrzeuge erlassen wird, Landesgesetzblatt für Tirol, nro 91/2006), esitetty komission kannekirjelmän liitteessä A-6.

täydentävässä kirjeessään, että Inn-laakson moottoritiellä A 12 sovellettavasta alakohtaisesta liikennöintikiellosta säädettiin uudelleen 13.11.2008 annetulla Tirolin osavaltion pääministerin asetuksella. Tällä uudella asetuksella vahvistettiin alakohtaisen liikennöintikiellon käyttöönotto moottoritiellä A 12 Langkampfenin (6,35 tiekilometriä) ja Ampassin (72 tiekilometriä) välillä eli Innsbruckin itäpuolisella alueella. Innsbruckin länsipuolisella alueella alakohtainen liikennöintikielto tulee voimaan Ampassin ja Zirlin välisellä tieosuudella vasta 1.1.2011.

28. Itävallan tasavalta ilmoitti 19.12.2008 päivätyllä toisella täydentävällä kirjeellä, että alakohtaisesta liikennöintikiellosta säädetään taas uudelleen 23.12.2008 annettavalla Tirolin osavaltion pääministerin asetuksella. Aiemmasta asetuksesta poiketen tämän uuden asetuksen mukaan liikennöintikielto koskee 2.1.2009 alkaen soveltamisalaan jo aiemmin kuuluneiden tavaroiden lisäksi ainoastaan pyöreää puutavaraa ja korkkia sekä moottoriajoneuvoja ja perävaunuja. Sitä sovelletaan muihin tavaroihin (rautaa sisältämättömät malmit ja rautamalmit, teräs, marmori, travertiini ja keraamiset laatat) vasta 1.7.2009 alkaen.

V Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

29. Koska Itävallan tasavalta ei komission näkemyksen mukaan noudattanut perusteltua lausuntoa, komissio nosti 21.1.2009 kanteen EY 226 artiklan nojalla.

30. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

– Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska tavarankuljetusajoneuvojen, jotka kuljettavat tiettyjä tavaroita ja joiden kokonaispaino ylittää 7,5 tonnia, liikennöinti on kielletty osalla moottoritietä A 12.

– Itävallan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. Itävallan tasavalta vaatii, että kanne hylätään ja että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 19.6.2009 antamalla määräyksellä Italian tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia. Italian tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta vaativat, että komission kanne hyväksytään.

33. Komission, Itävallan tasavallan ja Italian tasavallan edustajat esittivät huomautuksiaan 19.10.2010 pidetyssä istunnossa.

VI Asianosaisten ja väliintulijoiden pääasialliset lausumat

34. Komissio katsoo, että 17.12.2007 annetulla alakohtaista liikennöintikieltoa koskevalla asetuksella rajoitetaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja erityisesti tavaroiden vapaata kauttakulkua, koska siinä kielletään tiettyjä tavaroita kuljettavien yli 7,5 tonnia painavien tavarankuljetusajoneuvojen liikennöinti yhdellä tärkeimmistä Etelä-Saksan ja Pohjois-Italian välisistä Alppien läpi kulkevista kauppareiteistä. Komission mukaan tämä liikennöintikielto vaikuttaa tosiasiallisesti koko Brennerin solaan ja Boden-järven alueen läntisiin yhteyksiin. Komissio toteaa, että alakohtaisella liikennöintikiellolla on laajoja taloudellisia vaikutuksia, koska se vaikuttaa sekä kyseessä olevien tavaroiden valmistukseen tai jalostukseen että kuljetusalaan. Komission mielestä on katsottava, että kielto nostaa lopulta kuljetettavien tavaroiden hintoja ja heikentää näin välillisesti niiden kilpailukykyä. Komission mukaan alakohtaista liikennöintikieltoa on näin ollen pidettävä määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, joka on lähtökohtaisesti ristiriidassa EY 28 ja EY 29 artiklan kanssa.

35. Komissio pitää alakohtaista liikennöintikieltoa myös voimakkaasti syrjivänä. Kun otetaan huomioon paikallisliikennettä ja alueellista liikennettä koskevat poikkeukset, kielto koskee nimittäin ensisijaisesti tavaroita, joita kuljetetaan kieltovyöhykkeen kautta. Kuljetettaviin tavaroihin liittyvällä liikennöintikiellolla voi komission mukaan olla syrjiviä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

36. Komission mukaan alakohtaista liikennöintikieltoa ja siitä johtuvia unionin sisäisen tavaroiden liikkuvuuden rajoituksia ei voida perustella EY 30 artiklassa mainituilla syillä eikä oikeuskäytännössä tunnustetuilla yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Komissio katsoo, että kyseessä olevat toimenpiteet voisivat edistää ympäristönsuojeluun liittyvän tavoitteen saavuttamista mutta että ne ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Alakohtaisen liikennöintikiellon käsitteeseen liittyy komission mukaan sisäisiä ristiriitoja, minkä vuoksi sen soveltuvuus ilmanlaadun parantamiseen on kyseenalaista. Kiellolla on lisäksi selvästikin liian rajoittava vaikutus sen hyötyyn nähden. Tässä yhteydessä erityisen vakavaa on komission mielestä se, ettei ole toteutettu tai otettu riittävästi huomioon vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, kuten moottoritiellä A 12 määrättävää pysyvää nopeusrajoitusta, päästöihin perustuvia liikennöintikieltoja, tiemaksuihin liittyviä toimia tai muita taloudellisia ohjauskeinoja. Komissio toteaa lisäksi, ettei Itävallan tasavalta

ole osoittanut alakohtaisen liikennöintikiellon soveltamisalaan kuuluville tavarankuljetuksille riittävästi kuljetusvaihtoehtoja. Tällaisen kapasiteetin puutteen vuoksi komissio pitää myös säädettyä siirtymäaikaa riittämättömänä.

37. Komissio katsoo lisäksi, ettei alakohtaisen liikennöintikiellon tarpeellisuutta ole osoitettu Innsbruckin länsipuolisen alueen osalta, koska käytettävissä ei ole riittäviä mittaustietoja, joista ilmenisi alueeseen kohdistuvat erityisvaikutukset. Tässä yhteydessä ei ole tehty myöskään konkreettista vaikutusten arviointia, josta voisi ilmetä alakohtaisen liikennöintikiellon soveltuvuus ja tarpeellisuus.

38. Itävallan tasavalta korostaa, että kyseessä oleva alakohtainen liikennöintikielto on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla on tarkoitus varmistaa kyseisellä alueella jo vuosien ajan pysyvästi ja huomattavasti ylittyneiden typpidioksidin raja-arvojen noudattaminen. Tällä toimenpidekokonaisuudella Itävallan tasavalta katsoo noudattavansa unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan, jotka eivät johdu pelkästään ilmanlaadun suojelemiseen liittyvistä direktiiveistä vaan myös unionin perusoikeuksiin liittyvistä velvollisuuksista, jotka koskevat kansanterveyden ja ympäristön suojelua sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista.

39. Moottoritien A 12 suuret typpidioksidipitoisuudet johtuvat lähinnä tieliikenteen päästöistä. Itävallan tasavalta toteaa, että maanteiden tavaraliikenne on suurimpia typpidioksidipäästöjen aiheuttajia ja että siitä johtuvat ruuhkat lisääntyvät jatkuvasti. Ilmanlaadun parantamista koskeva toimenpidepaketti, johon myös kyseessä oleva alakohtainen liikennöintikielto kuuluu, määrättiin vasta laajojen kyselyjen, kuulemisten ja valmistelujen jälkeen. Sen varmistamiseksi, että toimenpidekokonaisuus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, jo valmisteluvaiheessa tutkittiin kattavasti koko toimenpidekokonaisuuden ja sen yksittäisten toimien konkreettisen toteutustavan soveltuvuutta ja tarpeellisuutta.

40. Kolme keskeistä strategiaa, joita ilmanlaadun parantamista koskevalla toimenpidekokonaisuudella noudatetaan, ovat Itävallan tasavallan mukaan ajoneuvojen aiheuttamien päästöjen vähentäminen, päästöjen siirtäminen epäpuhtauksien ja ilmaston kannalta suotuisampiin aikoihin sekä tavarankuljetusajoneuvoilla liikennöitävien matkojen kokonaismäärän vähentäminen välttämällä kiertotietä tapahtuvia ajoja ja siirtämällä rautatiekuljetukseen soveltuvia tavaroita rautatieliikenteeseen. Tässä yhteydessä kyseessä olevaa alakohtaista liikennöintikieltoa on Itävallan tasavallan mukaan pidettävä

toimenpiteenä, jolla maanteiden tavaraliikennettä siirretään rautateille. Se pitää rautateiden kuljetuskapasiteettia riittävänä, jotta tavoitteena oleva liikenteen siirtäminen voidaan toteuttaa.

41. Kun otetaan huomioon alakohtaisen liikennöintikiellon konkreettinen toteutustapa ja vähitellen tapahtuva käyttöönotto sekä käytettävissä olevat kuljetusvaihtoehdot rautateillä ja muilla maantiereiteillä, alakohtaista liikennöintikieltoa ei voida Itävallan tasavallan mukaan pitää EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitettuna määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, etenkään kun myöskään alakohtaisen liikennöintikiellon ensimmäisen ja toisen vaiheen voimaantulon jälkeen ei voida todeta, että tavaroiden kulku Tirolin kautta sekä Saksan ja Italian välinen tavaroiden kauppa olisivat vaikeutuneet. Myöskään alakohtaisen liikennöintikiellon toteutustapa ei ole syrjivä.

42. Vaikka alakohtainen liikennöintikielto olisi EY 28 ja EY 29 artiklassa lähtökohtaisesti kielletty määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, tätä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista olisi Itävallan tasavallan mukaan pidettävä perusteltuna. Merkityksellistä on sen mielestä se, että alakohtainen liikennöintikielto on osa toimenpidekokonaisuutta, jonka Itävallan tasavalta on toteuttanut sellaisen kokonaissuunnitelman yhteydessä, jolla pyritään täyttämään perussopimusten keskeisten tavoitteiden (kansanterveyden tai ympäristön suojelu) saavuttamista ja unionin perusoikeuksien kunnioittamista koskevat unionin oikeuden mukaiset velvollisuudet ryhtyä toimenpiteisiin. Arvioitaessa sitä, onko alakohtainen liikennöintikielto unionin oikeuden mukainen, on näin ollen vertailtava asianmukaisesti yhtäältä tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja toisaalta perussopimusten keskeisenä tavoitteena olevaan kansanterveyden tai ympäristön suojeluun liittyviä vaatimuksia sekä perusoikeuksien suojeluun liittyviä vaatimuksia.

43. Itävallan tasavallan mukaan tämä vertailu vahvistaa, että kyseessä oleva alakohtainen liikennöintikielto on sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa. Itävallan tasavalta katsoo, että myös suhteellisuusperiaatetta on kaiken kaikkiaan noudatettu, koska alakohtainen liikennöintikielto on soveltuva ja kohdennettu toimenpide, jolla vähennetään päästöjä niin kutsutulla tervehdyttämisvyöhykkeellä ja joka on tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta tarpeen ja myös vaikutuksiltaan oikeasuhteinen. Itävallan tasavalta pitää myös alakohtaisen liikennöintikiellon käyttöönottoa koskevia siirtymäaikoja riittävinä.

44. Alankomaiden kuningaskunta katsoo, että kyseessä olevan alakohtaisen liikennöintikiellon kaltaisen toimenpiteen, joka on osa haitallisten päästöjen vähentämistä koskevaa toimenpidekokonaisuutta, yhteensoveltuvuutta EY:n perustamissopimuksen määräysten kanssa voidaan tutkia myös erikseen. Tämän tarkastelun perusteella Alankomaiden kuningaskunta pitää alakohtaista liikennöintikieltoa EY 28 artiklan nojalla lähtökohtaisesti kiellettynä. Se pitää kyseessä olevaa kieltoa myös välillisesti syrjivänä. Kyseistä toimenpidettä ei voida perustella ympäristönsuojeluun liittyvillä syillä, koska

liikennöintikielto ei ole soveltuva ja asianmukainen toimenpide. Sitä ei ole myöskään valmisteltu riittävän huolellisesti, mistä aiheutuu tarpeettomia ja kohtuuttoman haitallisia vaikutuksia kauttakulkuliikenteeseen.

45. Myös Italian tasavalta pitää alakohtaista liikennöintikieltoa tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavana laittomana toimenpiteenä. Se on Italian tasavallan mukaan epälooginen, syrjivä ja suhteellisuusperiaatteen vastainen, etenkin kun ei ole tarjottu sopivaa rautatiekuljetusvaihtoehtoa eikä vaihtoehtoisia kuljetusreittejä, jotta voitaisiin täyttää kaikki alakohtaisesta liikennöintikiellosta johtuvat tarpeet.

VII Oikeudellinen arviointi

A *Alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus direktiivien 96/62 ja 1999/30 täytäntöönpanotoimenpiteenä*

46. Arvioitaessa alakohtaista liikennöintikieltoa merkityksellistä on Itävallan tasavallan mukaan se, että se on säätänyt kyseisen kiellon pannakseen täytäntöön direktiivit 96/62 ja 1999/30 ja noudattaakseen näin asianmukaisesti unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Kun otetaan huomioon erityisesti tämä seikka, alakohtaista liikennöintikieltoa ei voida sen mielestä pitää tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastaisena.

47. Tarkastelen jäljempänä edellä esitettyjen väitteiden valossa ensin sitä, voidaanko alakohtaista liikennöintikieltoa koskevaa asetusta pitää direktiivien 96/62 ja 1999/30 kansallisena täytäntöönpanotoimenpiteenä, ja jos voidaan, millainen vaikutus tämän toteamisella on tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

48. Direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen alueilla ja taajamissa, joissa yhden tai useamman epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetut merkitykselliset raja-arvot, sellaisen suunnitelman tai ohjelman laatimisen tai toteutuksen, jolla saavutetaan raja-arvot vahvistetussa määräajassa. Tämän suunnitelman on oltava yleisön saatavilla ja sisällettävä vähintään direktiivin liitteessä IV luetellut tiedot.

49. Typpidioksidin raja-arvot ja ylitysmarginaalit on vahvistettu direktiivissä 1999/30. Sen liitteessä II olevan I jakson mukaan typpidioksidin vuosiraja-arvo on 40 $\mu g/m^3$, johon

lisätään 1.1.2010 asti pienentyvä ylitysmarginaali. Direktiivin 1999/30 4 artiklan 1 kohdan nojalla, luettuna yhdessä liitteessä II olevan I jakson kanssa, jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, ettei typpidioksidin vuosiraja-arvoksi määritetty 40 µg/m^3 ylity 1.1.2010 jälkeen.

50. Vaikka typpidioksidin raja-arvoja on siis direktiivin 1999/30 sanamuodon mukaan noudatettava vasta 1.1.2010 alkaen, tämä ei tarkoita, ettei kyseisestä raja-arvosta ja siihen sovellettavista ylitysmarginaaleista voi aiheutua jäsenvaltioille velvoitteita ennen asetetun määräajan päättymistä. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin korosti asiassa komissio vastaan Itävalta 15.11.2005 antamassaan tuomiossa, että koska ylitysmarginaalilla korotettu typpidioksidin vuosiraja-arvo ylitettiin Inn-laakson moottoritiellä A 12 Vomp/Raststätten mittauspaikalla vuosina 2002 ja 2003, Itävallan tasavallalla oli direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdan perusteella velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin päästäkseen vähitellen direktiivissä 1999/30 säädetyn mukaiseen lopputulokseen ja saavuttaakseen siten kyseisessä direktiivissä vahvistetun tavoitteen säädetyssä määräajassa. [14]

51. Jäsenvaltioiden velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin voidaan johtaa samalla tavoin direktiivin 1999/30 4 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä liitteessä II olevan I jakson kanssa. Sen nojalla jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että typpidioksidin raja-arvoa, joka on 40 µg/m3, noudatetaan 1.1.2010 alkaen. Jos jäsenvaltion typpidioksidimittauksista ilmenee, että tämä tulos voidaan varmistaa ainoastaan panemalla toimenpidepaketti vähitellen täytäntöön, jäsenvaltiot ovat velvollisia toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet jo ennen 1.1.2010 myös direktiivin 1999/30 4 artiklan 1 kohdan perusteella, luettuna yhdessä liitteessä II olevan I jakson kanssa.

52. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että Tirolissa olevalla Inn-laakson moottoritiellä esiintyi vuosina 2005–2007 suuria tai erittäin suuria typpidioksidipitoisuuksia ja asianosaiset ovat siitä yhtä mieltä. Vomp/Raststätten mittauspaikalla (Innsbruckin itäpuolella) mitatut typpidioksidipitoisuudet ylittivät direktiivissä 1999/30 vahvistetut ylitysmarginaalilla korotetut vuosiraja-arvot koko vuodet 2002–2007 käsittävällä ajanjaksolla. Myös IG-L:ssä vahvistetut typpidioksidin vuosiraja-arvot ylittyivät Tirolin osavaltiossa vuonna 2005 kuudella kaikkiaan kolmestatoista, vuonna 2006 seitsemällä kaikkiaan kolmestatoista ja vuonna 2007 seitsemällä kaikkiaan neljästätoista mittauspaikasta.

53. Edellä esitetyn perusteella Itävallan tasavalta laati vuonna 2007 kyseistä aluetta varten ohjelman, jolla oli tarkoitus vähentää ilmansaasteita ja josta ilmoitettiin komissiolle

14 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 79 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

helmikuussa 2008. [15] Kyseinen ohjelma täyttää direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ohjelmaa koskevat muodolliset vaatimukset. Ohjelmassa luetellaan toimenpiteet, joilla pienennetään typpidioksidi-immissioita osassa Inn-laaksoa (Unteres Inntal) ja joihin sisältyi useita Inn-laakson moottoritietä A 12 koskevia toimenpiteitä. Niihin kuuluu myös ehdotus, joka koskee kyseisellä moottoritiellä käyttöön otettavaa tavarankuljetusajoneuvojen alakohtaista liikennöintikieltoa. [16] Viimeksi mainittu toimenpide pantiin täytäntöön 17.12.2007 annetulla alakohtaista liikennöintikieltoa koskevalla asetuksella.

54. Näin ollen voidaan kokoavasti todeta, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus annettiin direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun sellaisen ohjelman täytäntöön panemiseksi, jonka oli tarkoitus edistää direktiivissä 1999/30 vahvistettujen typpidioksidin vuosiraja-arvojen saavuttamista kyseessä olevalla ”tervehdyttämisalueella” 1.1.2010 mennessä. Itävallan tasavallan näkemykseen on näin ollen yhdyttävä siltä osin kuin se toteaa, että kyseistä asetusta on pidettävä kansallisena toimenpiteenä, joka annettiin direktiivien 96/62 ja 1999/30 – erityisesti 8 artiklan 3 kohdan tai 4 artiklan 1 kohdan – täytäntöön panemiseksi.

55. Se, että 17.12.2007 annettu alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus annettiin direktiivien 96/62 ja 1999/30 täytäntöön panemiseksi, ei kuitenkaan tarkoita, ettei se kuulu EY 28 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltamisalaan.

56. Vaikka kansallista säännöstä, jolla jäsenvaltio noudattaa direktiivin mukaisia velvoitteitaan, ei unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan voida pitää perusvapauksien rajoituksena, josta jäsenvaltiot ovat vastuussa, [17] nyt esillä olevassa asiassa on korostettava, ettei Itävallan tasavalta ollut direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdan tai direktiivin 1999/30 4 artiklan 1 kohdan perusteella missään tapauksessa velvollinen antamaan kyseessä olevaa alakohtaista liikennöintikieltoa koskevaa asetusta.

57. Tässä yhteydessä on ratkaisevaa se, että direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdassa tai direktiivin 1999/30 4 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan ”toimenpiteitä” typpidioksidin raja-arvojen noudattamisen varmistamiseksi mutta ei määritetä tarkemmin näiden toimenpiteiden

15 – IG-L:n 9a §:n mukainen Tirolin osavaltiota koskeva ohjelma, jonka ympäristövirasto laati Tirolin osavaltion hallituksen toimeksiannosta, Wien, 2007, 135 sivua (jäljempänä IG-L:n 9a §:n mukainen Tirolin osavaltiota koskeva ohjelma) – esitetty Itävallan tasavallan 15.2.2008 antaman lausunnon liitteessä 2 ja komission kannekirjelmän liitteessä A-15.

16 – Ibid., s. 65 ja 66.

17 – Ks. asia C-97/09, Schmelz, tuomio 26.10.2010 (Kok., s. I-10465, 53 ja 54 kohta).

sisältöä. Jäsenvaltioilla täytäntöönpanotoimenpiteiden valinnassa olevaa laajaa harkintavaltaa rajoitetaan ainoastaan typpidioksidin enimmäisarvojen noudattamista koskevalla tavoitteella. [18] Edellä mainittujen direktiivien säännösten perusteella ei voida arvioida tarkemmin yksittäisten jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimien sisältöä. Se, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus annettiin muodollisesti direktiivien 96/62 ja 1999/30 täytäntöön panemiseksi, ei näin ollen lähtökohtaisesti estä sen mahdollista pitämistä EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitettuna tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

58. Edellä esitetyn perusteella katson, että Itävallan tasavalta antoi alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen direktiivien 96/62 ja 1999/30 täytäntöön panemiseksi mutta että tämä toteamus ei estä tarkastelemasta sitä EY 28–EY 30 artiklan määräysten valossa.

18 – Ks. tältä osin asia C-237/07, Janecek, tuomio 25.7.2008 (Kok., s. I-6221, 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdassa säädetyn toimintasuunnitelmien laatimista koskevan velvoitteen täytäntöönpanossa, mutta täsmensi, että edellä mainittu direktiivin säännös sisältää kyseisen harkintavallan käytön rajat siltä osin kuin kyse on niiden toimenpiteiden riittävyydestä, jotka toimintasuunnitelman on sisällettävä, ylityksen uhan vähentämisen ja sen keston lyhentämisen tavoitteeseen nähden, kun otetaan huomioon tasapaino, joka tämän tavoitteen ja käsillä olevien eri julkisten ja yksityisten intressien välillä on varmistettava.

B *Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolo*

59. Jäsenvaltioiden väliset tavaroiden tuonnin ja viennin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat EY 28 ja EY 29 artiklan nojalla kiellettyjä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä kielto ei koske ainoastaan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden tuontia ja vientiä vaan myös tavaroiden kauttakulkua. [19]

60. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi jo asiassa komissio vastaan Itävalta 15.11.2005 antamassaan tuomiossa, että Inn-laakson A 12 -moottoritien 46 kilometrin pituisella tieosuudella määrätty aikaisempi tavarankuljetusajoneuvoja koskeva alakohtainen liikennöintikielto oli määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, joka on lähtökohtaisesti ristiriidassa EY 28 ja EY 29 artiklasta seuraavien yhteisön oikeuden velvoitteiden kanssa. [20]

61. Yhteisöjen tuomioistuin esitti tässä yhteydessä perusteluiksi yhtäältä Inn-laakson moottoritien A 12 liikenneteknisen merkityksen, koska se on tärkeimpiä maayhteyksiä Etelä-Saksan ja Pohjois-Italian välillä. Koska kyseessä olleiden yritysten oli alakohtaisen liikennöintikiellon seurauksena etsittävä,

19 – Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 65 kohta. Ks. myös asia C-173/05, komissio v. Italia, tuomio 21.6.2007 (Kok., s. I-4917, 31 kohta) ja asia 266/81, SIOT, tuomio 16.3.1983 (Kok., s. 731, Kok. Ep. VII, s. 65, 16 kohta).

20 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 69 kohta.

vieläpä erittäin lyhyessä määräajassa, taloudellisesti kannattavia vaihtoehtoja kyseisessä asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden kuljettamiseksi, liikennöintikielto oli tuomioistuimen mukaan omiaan rajoittamaan kaupankäyntimahdollisuuksia Euroopan pohjoisen osan ja Pohjois-Italian välillä. [21]

62. Myös nyt esillä oleva alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus on nähdäkseni omiaan rajoittamaan kaupankäyntimahdollisuuksia Euroopan pohjoisen osan ja Pohjois-Italian välillä, minkä vuoksi sitä on pidettävä määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

63. Tässä yhteydessä on ensinnäkin korostettava, että kyseisen liikennöintikieltoa koskevan asetuksen erillistä tarkastelua EY 28–EY 30 artiklan määräysten valossa ei estä myöskään se, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus annettiin osana toimenpidekokonaisuutta, jolla vähennetään haitallisia päästöjä. Sillä, että kyseinen liikennöintikielto on osa laajempaa toimenpidekokonaisuutta, on kuitenkin erityinen merkitys tutkittaessa, onko tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen perusteltua.

64. Itävallan tasavallan mukaan alakohtainen liikennöintikielto koskee lopullisessa laajuudessaan vuosittain noin 194 000:ta tavarankuljetusajoneuvoilla suoritettavaa kuljetusta 90 kilometrin pituisella Inn-laakson moottoritien osuudella. [22] Komission kiistämättömän toteamuksen mukaan kielto vaikuttaa Itävallan moottoritieverkkoon noin 300 kilometrin osalta. [23] Koska liikennöintikiellon oli 17.12.2007 annetun alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen mukaan tarkoitus tulla täysimääräisesti voimaan 1.1.2009, kyseisillä taloudenaloilla oli näin ollen vuosi aikaa määrittää näille 194 000 kuljetukselle vaihtoehtoisia maantiereittejä tai siirtää kuljetukset – ainakin osittain – rautatieliikenteeseen.

65. Eri asianosaisten ja väliintulijoiden lausumista ilmenee, että tämä logistinen muutos oli kyseisille taloudenaloille suuri haaste ja ettei sen eteneminen ollut ennalta tiedossa.

66. Analysoidessaan mahdollisuuksia siirtää liikennöintikiellon soveltamisalaan kuuluvat tavarankuljetukset rautatieliikenteeseen tai suorittaa ne vaihtoehtoisia reittejä käyttämällä Itävallan tasavalta erottaa toisistaan tavarankuljetukset, joissa Inn-laakson

21 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 66 ja 68 kohta.

22 – Itävallan tasavallan vastine, 86 kohta.

23 – Komission kannekirjelmä, 31 kohta.

moottoritie on lyhyin reitti (nk. parhaan reitin kauttakulku), tavarankuljetukset, joille on olemassa vähintään samanarvoinen vaihtoehtoinen reitti (nk. usean reitin kauttakulku), sekä tavarankuljetukset, joille on olemassa parempi vaihtoehtoinen reitti (nk. kiertoreitin kauttakulku). Itävallan tasavallan mukaan liikennöintikiellon soveltamisalaan kuuluvista kuljetuksista 45 prosenttia on parhaan reitin kauttakulkuja, 25 prosenttia usean reitin kauttakulkuja ja 30 prosenttia kiertoreitin kauttakulkuja. Sen mielestä on oletettava, että parhaan reitin kauttakulut ja noin puolet usean reitin kauttakuluista olisi siirrettävä rautatieliikenteeseen ja että muut kuljetukset voitaisiin suorittaa vaihtoehtoisia reittejä käyttämällä.[24] Siirrettäessä parhaan reitin ja usean reitin kauttakulkuihin luokiteltavat tavarankuljetukset rautateille voitaisiin käyttää kolmea kuljetusmuotoa, nimittäin tavanomaisia vaunukuormakuljetuksia, yhdistelmäkuljetuksia, joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja ei ole mukana, ja rollende Landstraßella (jäljempänä RoLa) toteutettavia yhdistelmäkuljetuksia, joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja on mukana. Usean reitin ja kiertoreitin kauttakulkuihin luokiteltaviin maantiekuljetuksiin voidaan käyttää useita vaihtoehtoisia reittejä, jotka kulkevat osittain Sveitsin moottoritieverkon kautta.

67. Asianosaisten ja väliintulijoiden näkemykset Itävallan tasavallan esittämien kuljetusvaihtoehtojen kapasiteetista ja sopivuudesta poikkeavat huomattavasti toisistaan. Asianosaiset ja väliintulijat kiistelevät lähinnä siitä, onko RoLalla toteutettavilla yhdistelmäkuljetuksilla, joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja on mukana ja joissa koko tavarankuljetusajoneuvot lastataan matalalattiavaunujen avulla junaan, riittävä kapasiteetti ja onko se käyttäjien kannalta hyvä vaihtoehto. Itävallan tasavalta katsoo, että RoLa-kuljetus on riittävällä kapasiteetilla varustettu kuljetusvaihtoehto, jota voidaan kilpailukykyiseen hintaan käyttää kyseisiin tavarankuljetuksiin ilman logistista muutosta, mutta komissio ja Italian tasavalta korostavat kapasiteetin rajallisuutta ja käytännön vaikeuksia kuljetusyritysten kannalta.

68. Asianosaiset ja väliintulijat ovat eri mieltä myös mahdollisuudesta siirtää usean reitin ja kiertoreitin kauttakulkuihin luokiteltavat maantiekuljetukset Itävallan tasavallan mainitsemille vaihtoehtoisille reiteille. Italian tasavalta korostaa tässä yhteydessä esimerkiksi hallinnollista ja taloudellista lisärasitusta, joka aiheutuisi tavaroiden kuljettamisesta Sveitsin kautta. Se toteaa lisäksi, että Sveitsin moottoritieverkon tärkeillä pohjoisen ja etelän välisillä liikenneväylillä on käytössä niin kutsuttu Tropfenzählersystem-järjestelmä (tavarankuljetusajoneuvojen vähittäistä päästämistä liikenteeseen koskeva järjestelmä), minkä vuoksi erityisen vilkas raskas liikenne voi pysäyttää raskaan liikenteen kokonaan

24 – Itävallan tasavallan vastine, 87 kohta.

tällaisilla väylillä. Näin voi tapahtua, jos Innlaakson moottoritien A 12 liikennevirrat siirretään Sveitsin vaihtoehtoisille reiteille.

69. Näin ollen voidaan kokoavasti todeta, että kyseessä olevalla alakohtaista liikennöintikieltoa koskevalla asetuksella Inn-laakson moottoritiellä A 12 kielletään vuosittain noin 194 000 tavarankuljetusajoneuvoilla suoritettavaa kuljetusta 90 kilometrin pituisella osuudella, minkä yhteydessä asianosaisilla ja väliintulijoilla on hyvin erilaisia näkemyksiä mahdollisuuksista siirtää kyseiset kuljetukset rautateille tai vaihtoehtoisille reiteille. Edellä esitetyn perusteella ei nähdäkseni voida perustellusti kiistää sitä, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus on lähtökohtaisesti omiaan rajoittamaan kaupankäyntimahdollisuuksia Euroopan pohjoisen osan ja Pohjois-Italian välillä.

70. Kun otetaan erityisesti huomioon, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittava vaikutus voidaan todeta jo kaupankäynnin mahdollisen rajoittamisen perusteella,[25] katson, että 17.12.2007 annettua alakohtaista liikennöintikieltoa koskevaa asetusta, jolla kielletään tiettyjen tavaroiden pitkän matkan kuljetukset Inn-laakson moottoritiellä A 12, on pidettävä määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, joka on lähtökohtaisesti ristiriidassa EY 28 ja EY 29 artiklasta seuraavien velvoitteiden kanssa, jos sitä ei voida pitää objektiivisesti perusteltuna.

25 – Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 66 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

C *Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen perusteltavuus*

71. Tarkasteltaessa sitä, onko alakohtaista liikennöintikieltoa koskevasta asetuksesta johtuva mahdollinen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus perusteltu, Itävallan tasavalta tukeutuu kahteen perustelulinjaan. Se ensinnäkin toteaa, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskevalla asetuksella suojellaan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaa perusoikeutta ja näin ollen noudatetaan unionin perusoikeuksiin liittyviä toimien toteuttamista koskevia velvollisuuksia. Se vetoaa toiseksi ympäristönsuojelua koskeviin pakottaviin syihin.

72. Edellä esitetyt Itävallan perustelut eivät ole vakuuttavia.

1. Alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen ja unionin perusoikeuksien suhde

73. Itävallan tasavalta katsoo, että jos alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus todetaan EY 28 ja EY 29 artiklan vastaiseksi, unionin oikeuden mukaiseen perusoikeuksien suojaan liittyvien vaatimusten ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien vaatimusten tavoitteet olisivat ristiriidassa keskenään. Kun nimittäin otetaan huomioon,

että typpidioksidin raja-arvojen on todettu ylittyneen jo vuosien ajan, Itävallan tasavalta katsoo olleensa velvollinen säätämään alakohtaisen liikennöintikiellon kaltaisia typpidioksidia vähentäviä toimenpiteitä, jotta se voi suojella yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaa perusoikeutta.

74. Kuten olen jo aiemmin todennut, perusoikeuden ja perusvapauden välisessä ristiriitatilanteessa on otettava lähtökohdaksi periaate, jonka mukaan perusoikeuden toteutuminen on tunnustettava oikeutettuna tavoitteena, joka voi rajoittaa perusvapautta, jos tämä rajoitus on oikeasuhteinen. [26] Tällainen tasapaino perusoikeuden ja perusvapauden välillä on kuitenkin löydettävä vain, jos ja siltä osin kuin konkreettinen ristiriita on osoitettu.

75. Nyt esillä olevassa asiassa ei nähdäkseni ole osoitettu, että yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden välillä on Itävallan tasavallan väittämä ristiriita.

76. Vaikka on selvää, että ympäristöhaitoilla voi olla tietty merkitys sekä ruumiillista ja henkistä koskemattomuutta koskevan perusoikeuden [27] että yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden yhteydessä, [28] on korostettava, että ympäristöhaittoja voidaan ainoastaan tietyissä olosuhteissa pitää näihin perusoikeuksiin puuttumisena, jolla voitaisiin perustella yksityisen oikeus saada suojelua jäsenvaltioilta. Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen puuttumisen toteaminen edellyttää näin ollen, että melun tai muun tekijän aiheuttama riittävänä pidettävä haitta osoitetaan konkreettisesti. [29] Henkilökohtaista koskemattomuutta koskevan oikeuden loukkaamisen toteaminen edellyttää vähintään terveydelle haitallisuuden rajan ylittävän vaikutuksen osoittamista.

26 – Ks. 14.4.2010 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-271/08, komissio v. Saksa, tuomio 15.7.2010 (Kok., s. I-7091, ratkaisuehdotuksen 183 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

27 – Henkilökohtaista koskemattomuutta koskevan oikeuden tunnustamisesta yhteisön perusoikeutena ks. asia C-377/98, Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.10.2001 (Kok., s. I-7079, 70 kohta sekä 78 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Kyseisestä perusoikeudesta määrätään nimenomaisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 3 artiklassa.

28 – Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden tunnustamisesta yhteisön perusoikeutena ks. asia C-450/06, Varec, tuomio 14.2.2008 (Kok., s. I-581, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseisestä perusoikeudesta määrätään nimenomaisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa.

29 – Vrt. tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan rikkomista aiheuttamalla meluhaittoja ja immissioita. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hyväksyy, että meluhaitat voivat johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätyn yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden loukkaamiseen kodin osalta, asiaa koskevista tuomioista ilmenee, että kyse on oltava aina huomattavista haitoista, jotka osoitetaan konkreettisesti. Ks. asia Tătar v. Romania, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.1.2009 (kanne nro 67021/01 – uuttolaitoksella varustetun kulta- ja hopeakaivoksen aiheuttama huomattava ympäristöhaitta); asia Moreno Gómez v. Espanja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.11.2004 (kanne nro 4143/02 – baareista johtuva huomattava meluhaitta) ja asia López Ostra v. Espanja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.12.1994 (kanne nro 16798/90 – nahkateollisuuden laitosten aiheuttamat huomattavat hajuhaitat). Ks. tältä osin myös Frohwein, J. ja Peukert, W., *EMRK-Kommentar*, 2009, 3. painos, 8 artikla, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

77. Nyt esillä olevassa asiassa Itävallan tasavalta ei ole esittänyt riittäviä perusteluja tällaisen typpidioksidipäästöistä johtuvan riittävän ympäristöhaitan olemassaololle. Koska (uhkaavaa) puuttumista henkilökohtaista koskemattomuutta koskevaan perusoikeuteen tai yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen ei ole osoitettu, nyt esillä olevassa asiassa ei tarvitse tarkastella näiden unionin perusoikeuksien ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten välillä mahdollisesti olevaa ristiriitaa.

2. Perusteltavuus ympäristönsuojelua koskevista syistä

a) Ympäristönsuojelua koskevat pakottavat syyt

78. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus voidaan perustella yhtäältä EY 30 artiklassa määrätyillä ”kirjoitetuilla” perusteilla ja toisaalta ”kirjoittamattomilla” yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä niin sanotussa Cassis de Dijon -tapauksessa annetun tuomion mukaisesti.

79. EY 30 artiklaa sovellettaessa EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitetut määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet voivat olla perusteltuja siltä osin kuin niillä on tarkoitus suojata tiettyjä, kyseisessä määräyksessä nimenomaisesti mainittuja oikeushyviä. Alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen tavoitteena oleva ympäristönsuojelu ei kuulu näihin ”kirjoitettuihin” perusteisiin.

80. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä ympäristönsuojelu tunnustetaan kuitenkin niin sanotussa Cassis de Dijon -tapauksessa annetussa tuomiossa tarkoitetuksi yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi. [30] Niinpä sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa, voidaan perustella pakottavilla ympäristönsuojeluvaatimuksilla, kunhan kyseiset toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. [31]

81. Tämän oikeuskäytännön mukaan se, että vaikutukseltaan vastaava toimenpide voidaan

30 – Ks. perustavanluonteisesti asia C-302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok., s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761).

31 – Asia C-142/05, Mickelsson ja Roos, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4273, 32 kohta); edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 70 kohta; asia C-463/01, komissio v. Saksa, tuomio 14.12.2004 (Kok., s. I-11705, 75 kohta) ja asia C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomio 14.12.2004 (Kok., s. I-11763, 75 kohta).

perustella ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla syillä, edellyttää näin ollen, että kyseinen toimenpide 1) on määrätty ympäristönsuojelun varmistamiseksi ja että se 2) on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ei ole kuitenkaan täysin selvitetty, voidaanko myös määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia syrjiviä toimenpiteitä perustella pakottavilla ympäristönsuojeluvaatimuksilla. [32]

82. Nyt esillä olevassa asiassa on erityisen merkityksellistä se, voidaanko myös syrjiviä toimenpiteitä perustella niiden tavoitteena olevilla ympäristönsuojeluun liittyvillä päämäärillä. Ottaen huomioon alakohtaista liikennöintikieltoa koskevassa asetuksessa säädetyt tavarankuljetusajoneuvojen paikallista ja alueellista liikennettä koskevat poikkeukset komissio nimittäin korostaa, että alakohtainen liikennöintikielto koskee ensisijaisesti tavaroita, joita kuljetetaan kieltovyöhykkeen kautta. Komissio pitää kieltoa näin ollen voimakkaasti syrjivänä.

83. Unionin tuomioistuimen uudemmasta oikeuskäytännöstä voidaan yksiselitteisesti päätellä, että ympäristönsuojelulla voidaan yleistä etua koskevana pakottavana syynä perustella myös määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia syrjiviä toimenpiteitä mutta että tässä yhteydessä on tietenkin aina noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Tätä oikeuskäytännössä tapahtunutta kehitystä on pidettävä lähtökohtaisesti perusteltuna.

84. Tämä kehitys alkoi asiassa komissio vastaan Belgia 9.7.1992 annetussa tuomiossa, [33] jossa suoraan syrjivää kieltoa tuoda jätteitä Vallonian alueelle pidettiin perusteltuna ympäristönsuojeluun liittyvien pakottavien vaatimusten vuoksi. [34] Myöhemmässä oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin katsoi muun muassa, että välillistä syrjintää, joka johtui melupäästöjä koskevien kansallisten sääntöjen soveltamisesta käytettyjen ilma-alusten rekisteröinnin yhteydessä, oli

32 – Perinteisen oikeuskäytännön mukaan yleistä etua koskevien pakottavien syiden kirjoittamatonta oikeuttamisperustetta ei voida soveltaa sellaisten perusvapauksien rajoitusten oikeuttamiseksi, joita sovelletaan syrjivästi. Ks. asia C-153/08, komissio v. Espanja, tuomio 6.10.2009 (Kok., s. I-9735, 36 kohta); asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006 (Kok., s. I-2941, 36 ja 37 kohta) ja asia C-388/01, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003 (Kok., s. I-721, 19 kohta).

33 – Asia C-2/90 (Kok., s. I-4431, Kok. Ep. XIII, s. I-31).

34 – Kyseisen tuomion perusteluissa yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan nimenomaisesti vahvistanut ympäristönsuojeluun liittyvien pakottavien vaatimusten kirjoittamattoman oikeuttamisperusteen sovellettavuutta suoraan syrjiviin perusvapauksien rajoituksiin. Se noudatti sen sijaan muodollisesti sääntöä, jonka mukaan pakottavat vaatimukset otetaan huomioon ainoastaan silloin, kun on kyse erotuksetta kotimaisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin sovellettavasta toimenpiteestä. Se kiersi myöhemmin tämän säännön toteamalla, ettei kyseessä oleva jätteiden tuontikielto ole syrjivä, ja vetoamalla tässä yhteydessä EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä (josta on tullut EY 174 artiklan 2 kohdan toinen virke) vahvistettuun periaatteeseen, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä. Tätä oikeusdogmatiikan näkökulmasta kyseenalaista kiertoratkaisua koskevan kriittisen analyysin osalta ks. julkisasiamies Jacobsin 23.10.1997 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-203/96, Dusseldorp ym., tuomio 25.6.1998 (Kok., s. I-4075, ratkaisuehdotuksen 90 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin 26.10.2000 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok., s. I-2099, ratkaisuehdotuksen 222 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Vrt. myös Nowak, C., "Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags und der Umweltschutz", *VerwArch*, 2002, s. 368, 376 ja Scheuing, D., "Regulierung und Marktfreiheit im Europäischen Umweltrecht", EuR, 2001, s. 1, 5 ja 6.

pidettävänä perusteltuna, kun otetaan huomioon kansanterveyteen *ja* ympäristönsuojeluun liittyvät näkökohdat.[35] Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa PreussenElektra 13.3.2001 antamassaan tuomiossa,[36] että suoraan syrjivä[37] kansallinen lainsäädäntö, jossa velvoitetaan ostamaan uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä, on EY 28 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan vastaava toimenpide, joka on kuitenkin perusteltu ympäristönsuojeluun liittyvien näkökohtien ja sähkömarkkinoiden erityispiirteiden vuoksi.[38]

85. Erityisen valaiseva on myös asiassa komissio vastaan Saksa 14.12.2004 annettu tuomio,[39] jossa yhteisöjen tuomioistuimen oli muun muassa ratkaistava, oliko pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemistä ja niiden hyödyntämistä koskeva kansallinen lainsäädäntö sopusoinnussa tavaroiden vapaan liikkuvuuden kanssa. Kyseisessä lainsäädännössä säädettiin kattavan juomapakkausten keräysjärjestelmän korvaamisesta pantti- ja takaisinottojärjestelmällä. Tämä muutos vaikeutti muista jäsenvaltioista tuotavien luontaisten kivennäisvesien jälleenmyyntiä ja teki siitä kalliimpaa, minkä vuoksi se rajoitti yhteisön sisäistä kauppaa. Lisäksi tämä muutos vaikutti ulkomaisiin valmistajiin enemmän kuin kotimaisiin valmistajiin, joten kyseistä toimenpidettä oli pidettävä välillisesti syrjivänä. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin tarkasteli sitä, voitiinko kyseinen lainsäädäntö perustella ympäristönsuojeluun liittyvillä syillä. Se totesi tässä yhteydessä, että kyseinen lainsäädäntö voitaisiin lähtökohtaisesti perustella ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla syillä mutta että se oli kyseisessä tapauksessa suhteellisuusperiaatteen vastainen riittävän siirtymäajan puuttumisen vuoksi.

35 – Asia C-389/96, Aher-Waggon, tuomio 14.7.1998 (Kok., s. I-4473). Kyseinen ennakkoratkaisupyyntöön perustunut tuomio koski Saksan lainsäädäntöä, jonka mukaan ilma-alusten ensimmäisen rekisteröinnin yhteydessä edellytetään sellaisten melua koskevien säännösten noudattamista, jotka ovat ankarampia kuin ajallisesti sovellettavan direktiivin melun raja-arvoja koskevat säännökset. Perustelluksi todettu välillinen syrjintä johtui siitä, että kyseisessä jäsenvaltiossa rekisteröity käytetty ilma-alus voitiin ostaa ilman uutta rekisteröintiä mutta että ulkomailla rekisteröidyn käytetyn ilma-aluksen osto johti väistämättä tämän ilma-aluksen ensimmäiseen rekisteröintiin Saksassa. Käytetyt ilma-alukset, jotka oli rekisteröity kyseisessä jäsenvaltiossa ennen kansallisen lainsäädännön voimaantuloa, eivät näin ollen myynnin yhteydessä kuuluneet tosiasiallisesti melua koskevien säännösten soveltamisalaan, mutta niitä sovellettiin toisesta jäsenvaltiosta ostettuihin käytettyihin ilma-aluksiin.

36 – Asia C-379/98 (Kok., s. I-2099).

37 – Ks. tältä osin julkisasiamies Jacobsin 26.10.2000 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 34 mainitussa asiassa PreussenElektra, 220 ja 221 kohta ja Gellermann, M., "Das Stromeinspeisungsgesetz auf dem Prüfstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts", DVBl., 2000, s. 509, 515.

38 – Tuomiosta ei käy yksiselitteisesti ilmi, tarkasteliko yhteisöjen tuomioistuin siinä ympäristönsuojelua koskevia pakottavia syitä itsenäisenä oikeuttamisperusteena. Yleisen käsityksen mukaan näin kuitenkin on. Ks. edellä alaviitteessä 34 mainittu Nowak, C., s. 380 ja 381; Ruge, "Anmerkung zur Rs. C-379/98", EuZW, 2001, s. 247, 248; Kuhn, T., "Implications of the 'Preussen Elektra' Judgement of the European Court of Justice on the Community Rules on State Aid and the Free Movement of Goods", *Legal Issues of Economic Integration*, 2001, s. 361, 374 ja 375.

39 – Mainittu edellä alaviitteessä 31. Ks. myös edellä alaviitteessä 31 mainitussa asiassa Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz annettu tuomio.

86. Tämä lähestymistapa, jonka mukaan pakottavilla ympäristönsuojeluvaatimuksilla voidaan perustella myös määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavat välillisesti syrjivät toimenpiteet, vahvistettiin asiassa komissio vastaan Itävalta 15.11.2005 annetussa tuomiossa, [40] jossa tarkasteltiin Inn-laakson moottoritiellä A 12 käyttöön otettua ensimmäistä alakohtaista liikennöintikieltoa koskevaa asetusta.

87. Edellisessä kohdassa mainittua tuomiota analysoitaessa on erityisesti otettava huomioon, että julkisasiamies Geelhoed ensinnäkin katsoi kyseisessä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että yhteisöjen tuomioistuimen perinteisen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan syrjimättömiä vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Tätä taustaa vasten hän tutki kattavasti, oliko ensimmäisellä alakohtaisella liikennöintikiellolla välillisesti syrjivä vaikutus. [41] Tämä oli erityisen kiistanalainen asia, sillä kielto vaikutti toisista jäsenvaltioista peräisin oleviin maanteiden tavaraliikenteen harjoittajiin huomattavasti enemmän kuin itävaltalaisiin liikenteenharjoittajiin, koska kieltoa ei sovellettu tervehdyttämisvyöhykkeellä sijaitsevasta lähtöpaikasta tai siellä sijaitsevaan määränpäähän tapahtuviin kuljetuksiin. Erityisesti Alppien läpi kulkevan tavaraliikenteen maantieteellisten asiayhteyksien sekä liikennöintikiellon tavoitteen ja toteutustavan perusteella julkisasiamies Geelhoed kuitenkin katsoi, että kun riidanalaista toimenpidettä tarkastellaan kokonaisuutena ja yleisessä asiayhteydessään, sitä ei voida pitää (välillisesti) syrjivänä, minkä vuoksi se voitiin lähtökohtaisesti perustella ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla syillä. [42]

88. Yhteisöjen tuomioistuin ei tarkastellut 15.11.2005 antamassaan tuomiossa kyseessä olevan alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen syrjivää luonnetta. Tarkastellessaan todetun tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen perusteltavuutta se ainoastaan totesi, että sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa, voidaan perustella pakottavilla ympäristönsuojeluvaatimuksilla, kunhan kyseiset toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. [43] Yhteisöjen tuomioistuin ei todennut myöskään myöhemmin tämän oikeuttamisperusteen tarkastelun yhteydessä, että sitä voidaan soveltaa ainoastaan syrjimättömiin toimenpiteisiin.

89. Tämän oikeuskäytännön kehityksen perusteella katson, että ympäristönsuojelulla voidaan yleistä etua koskevana pakottavana

40 – Mainittu edellä alaviitteessä 3.

41 – Julkisasiamies Geelhoedin 14.7.2005 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa komissio v. Itävalta, 89 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Julkisasiamies Geelhoed tarkasteli myöhemmin toissijaisesti sitä, voidaanko syrjiviä toimenpiteitä perustella ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla syillä, ja totesi, että kyseistä kirjoittamatonta oikeuttamisperustetta voidaan soveltaa myös välillisesti syrjiviin toimenpiteisiin (99 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

42 – Ibid., 95 kohta.

43 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 70 kohta.

syynä perustella myös määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia syrjiviä toimenpiteitä. Tätä ratkaisua puoltaa myös se, että unionin tuomioistuin on todennut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että ympäristönsuojelu on yksi yhteisön päätavoitteista. [44] Näin ollen olisi varsin käsittämätöntä, jos syrjiviä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia ei voitaisi missään olosuhteissa perustella ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla syillä. [45]

90. Se, että ympäristön suojelua koskevilla pakottavilla syillä voidaan perustella myös syrjiviä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, ei kuitenkaan tarkoita, että syrjivien ja syrjimättömien toimenpiteiden perusteltavuutta on tarkasteltava väistämättä samalla tavalla. On pikemminkin oletettava, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavan toimenpiteen syrjivyys voidaan ottaa huomioon tutkittaessa suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta, jolloin erityisesti tällaisten toimenpiteiden tarpeellisuuden ja asianmukaisuuden tarkastelussa voidaan soveltaa tiukempia perusteita. [46]

91. Edellä esitetyn perusteella katson, että määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä voidaan perustella ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla syillä, jos toimenpiteet ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Myös syrjiviä toimenpiteitä voidaan lähtökohtaisesti perustella ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla syillä.

b) Oikeasuhteisuuden arviointi

92. Nyt esillä olevassa asiassa on selvää, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus annettiin ympäristönsuojelun varmistamiseksi. Erityisen kiistanalaista on kuitenkin se, onko se myös suhteellisuusperiaatteen mukainen.

44 – Ks. asia C-487/06 P, British Aggregates v. komissio, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-10505, 91 kohta); asia C-86/03, Kreikka v. komissio, tuomio 15.12.2005 (Kok., s. I-10979, 96 kohta); edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 72 kohta ja asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005 (Kok., s. I-7879, 41 kohta).

45 – Ks. Nowak, C., teoksessa Heselhaus ja Nowak (toim.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, München ym., 2006, 60 §, 25 kohta, jonka mukaan yhteisön perustana olevassa oikeudessa määrätystä ympäristönsuojelun, markkinavapauden ja kilpailuvapauden samanarvoisuudesta seuraa, että sekä syrjimättömiä että suoraan ja/tai välillisesti syrjiviä perusvapauksien rajoituksia on voitava perustella ympäristönsuojeluun liittyvillä syillä, kunhan suhteellisuusperiaatetta noudatetaan.

46 – Ks. edellä alaviitteessä 45 mainittu Nowak, C., 25 kohta, jonka mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta on tässä yhteydessä arvioitu riittävän tiukoin perustein, millä varmistetaan, ettei kaikilla ympäristöpoliittisiin näkökohtiin perustuvilla toimenpiteillä ole välttämättä etusija EY:n tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden.

93. Selvitettäessä, onko alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus suhteellisuusperiaatteen mukainen, ratkaisevaa on se, onko kyseinen asetus 1) *soveltuva* ja 2) *tarpeellinen* siinä mainittujen ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi ja onko siitä johtuva tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus 3) *oikeasuhteinen*. [47]

i) Alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen soveltuvuus

94. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimenpide on *omiaan* takaamaan ilmoitetun tavoitteen toteutumisen, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. [48]

95. Arvioitaessa sitä, onko alakohtainen liikennöintikielto omiaan takaamaan sillä tavoiteltujen ympäristönsuojelua koskevien päämäärien toteutumisen, on näin ollen lähinnä selvitettävä, voiko kyseinen ajokielto edistää *johdonmukaisella* ja *järjestelmällisellä* tavalla typpidioksidipitoisuuksien pienentymistä Inn-laakson moottoritiellä A 12.

96. Kun otetaan erityisesti huomioon, että RoLalla toteutettavilla yhdistelmäkuljetuksilla, joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja on mukana, on keskeinen merkitys alakohtaista liikennöintikieltoa koskevassa kokonaissuunnitelmassa, suhtaudun epäilevästi Itävallan tasavallan toteamukseen siitä, että kyseinen liikennöintikielto edistää johdonmukaisella tavalla typpidioksidipitoisuuksien pienentymistä Inn-laakson moottoritiellä A 12.

97. Perusrakenteensa perusteella alakohtaisen liikennöintikiellon tavoitteena on vähentää typpidioksidipäästöjä Inn-laakson moottoritiellä A 12 vähentämällä tavarankuljetusajoneuvoilla liikennöitävien matkojen määrää kyseisellä moottoritiellä. Itävallan tasavallan mukaan liikennöintikielto koskisi vuosittain noin 194 000:ta tavarankuljetusajoneuvoilla suoritettavaa kuljetusta, jotka on pääosin tarkoitus siirtää rautateille. Rautatiekuljetuksissa voidaan Itävallan tasavallan mukaan käyttää kolmea kuljetusmuotoa, nimittäin tavanomaisia vaunukuormakuljetuksia, yhdistelmäkuljetuksia, joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja ei ole mukana, ja RoLalla toteutettavia yhdistelmäkuljetuksia, joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja on mukana. [49]

98. Alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen tavoitteiden ja muodon perusteella on oletettava, että kiellon soveltamisalaan kuuluvat tavarankuljetukset on lopulta tarkoitus siirtää ”perinteiseen” rautatieliikenteeseen (tavanomaiset vaunukuormakuljetukset tai yhdistelmäkuljetukset,

47 – Tästä kolmivaiheisesta suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta koskevasta arvioinnista ks. 14.4.2010 esittämäni ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 26 mainitussa asiassa komissio v. Saksa, 189 kohta.

48 – Ks. asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010 (Kok., s. I-2055, 51 kohta) ja asia C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri, tuomio 17.11.2009 (Kok., s. I-10821, 42 kohta).

49 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 66 kohta.

joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja ei ole mukana). Tällöin liikennöintikielto ei liity suoraan tavarankuljetusajoneuvojen päästöihin vaan pikemminkin kuljetettaviin tavaroihin. Itävallan tasavallan mukaan liikennöintikielto nimittäin koskee ainoastaan rautatiekuljetukseen soveltuvien tavaroiden kuljetuksia, toisin sanoen sellaisten tavaroiden kuljetuksia, jotka soveltuvat erityisen hyvin ”perinteiseen” rautatieliikenteeseen ja joita siksi kuljetetaan jo nykyään suurelta osin rautateitse. [50] Tässä yhteydessä RoLa-tarjontaa on tarkasteltava rautateillä tarjottavana ylimääräisenä kuljetusvaihtoehtona, jonka on tarkoitus liittyä logistiseen prosessiin, jossa rautatiekuljetukseen soveltuvien tavaroiden maantiekuljetukset siirretään rautateille ja toteutetaan tavanomaisina vaunukuormakuljetuksina tai yhdistelmäkuljetuksina, joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja ei ole mukana. [51]

99. Koska rajat ylittävään ”perinteiseen” rautatieliikenteeseen ei voida siirtyä alakohtaista liikennöintikieltoa koskevassa asetuksessa säädetyssä kaksivaiheisessa siirtymäajassa, joka on neljä kuukautta (1. vaihe) tai vuosi (2. vaihe), [52] alakohtaisesta liikennöintikiellosta kuitenkin seuraa, että merkittävä osa liikennöintikiellon soveltamisalaan kuuluvista tavarankuljetusajoneuvoilla suoritettavista kuljetuksista on siirrettävä tarkemmin määrittelemättömän siirtymäajan kuluessa RoLalle. RoLa-tarjontaa onkin siksi Itävallan tasavallan mukaan laajennettu. [53]

100. RoLan erityispiirteenä on, että sillä kuljetetaan tavarankuljetusajoneuvoja kuljettajineen, joten RoLaa voidaan ilman muuta käyttää myös rautatiekuljetukseen soveltumattomien tavaroiden kuljetukseen. [54] Ympäristönsuojelun näkökulmasta RoLat soveltuvat näin ollen erityisen hyvin suuripäästöisten tavarankuljetusajoneuvojen kuljetukseen siitä riippumatta, soveltuvatko kuljetettavat tavarat rautatiekuljetukseen. Kahdessa vaiheessa toteutettavassa alakohtaisessa liikennöintikiellossa ei kuitenkaan oteta lainkaan huomioon tätä RoLan erityispiirrettä. Kuten edellä todettiin, kielto johtaa nimittäin siihen, että tarkemmin määrittelemättömän sopeutumiskauden kuluessa suuri määrä rautatiekuljetukseen soveltuvien tavaroiden kuljetuksia on siirrettävä RoLalle ottamatta huomioon käytettävien tavarankuljetusajoneuvojen päästöjä.

101. Kun otetaan huomioon tämä alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen keskeisessä osatekijässä oleva ristiriita, asetus

50 – Itävallan tasavallan vastine, 126 kohta.

51 – Itävallan tasavallan vastaus, 126 kohta.

52 – Ks. tältä osin jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 125 kohta.

53 – RoLa-tarjontaa laajennettiin ennen liikennöintikiellon ensimmäisen vaiheen käyttöönottoa 2.5.2008 alkaen 19 junaparista vuorokaudessa 26 junapariin vuorokaudessa. Vrt. Itävallan tasavallan vastine, 294 kohta.

54 – Ks. Itävallan tasavallan vastaus, 125 kohta.

ei vaikuta ympäristönsuojeluun liittyvien näkökohtien perusteella täysin johdonmukaiselta. Näin ollen ei voida ilman muuta todeta, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus *on omiaan* pienentämään Inn-laakson moottoritien A 12 typpidioksidipitoisuuksia.

ii) Alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen tarpeellisuus

102. Jos unionin tuomioistuin toteaa, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus on omiaan pienentämään Inn-laakson moottoritien A 12 typpidioksidipitoisuuksia, tällöin on arvioitava, oliko kyseinen liikennöintikielto tarpeellinen sen ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

103. Toimenpide on *tarpeellinen* silloin, kun se on useista tavoitteen saavuttamiseen soveltuvista toimenpiteistä se, joka on vähiten rajoittava asianomaisen edun tai asianomaisen oikeushyvän kannalta. [55]

104. Itävallan tasavallan mukaan alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla on tarkoitus vähentää typpidioksidi-immissioita 9,9–10,7 prosenttia vuoteen 2010 mennessä. Alakohtaisen liikennöintikiellon avulla on lisäksi tarkoitus pienentää typpidioksidi-immissioita 1,5 prosenttia. [56]

105. Väittäessään, että typpidioksidi-immissioita voidaan pienentää 1,5 prosenttia, Itävallan tasavalta tukeutuu liitteessä esittämäänsä IG-L:n 9a §:n mukaiseen Tirolin osavaltiota koskevaan ohjelmaan. [57] Kyseisessä ohjelmassa selvitetään liikenteen alan eri toimenpiteiden mahdollisuudet pienentää typpidioksidi-immissioita. Analysoituihin toimenpiteisiin kuuluu myös Inn-laakson moottoritiellä A 12 käyttöön otettava alakohtainen liikennöintikielto, joka koskee 200 000:ta kuljetusta eli 7,3:a prosenttia moottoritiellä A 12 tavarankuljetusajoneuvoilla suoritettavista kuljetuksista. [58] Tällainen liikennöintikielto pienentäisi typpidioksidi-immissioita 1,5 prosenttia. [59] Itävallan tasavalta korosti vastineessaan kuitenkin myös sitä, että aiemmista suunnitelmista poiketen liikennöintikielto koskisi 200 000 kuljetuksen sijaan ainoastaan 194 000:ta kuljetusta vuodessa. Tämä vastaisi 6,6:ta prosenttia kaikista moottoritiellä A 12 raskailla ajoneuvoilla suoritettavista kuljetuksista, kun osuus oli alun perin 7,3 prosenttia. [60]

55 – Asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok., s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 21 kohta).

56 – Itävallan tasavallan vastine, 74 kohta.

57 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu IG-L:n 9a §:n mukainen Tirolin osavaltiota koskeva ohjelma.

58 – Ibid., s. 65.

59 – Ibid., s. 66.

60 – Itävallan tasavallan vastine, 86 kohta. Kyseisten tavarankuljetusten määrä vähentyy Itävallan tasavallan mukaan siksi, että alakohtainen liikennöintikielto koski alkuperäisessä suunnitelmassa myös viljaa, jota ei lopullisessa versiossa sisällytetty kiellon soveltamisalaan kuuluvien tavaroiden luetteloon.

106. Itävallan tasavalta näin ollen oletti vastineessaan, että liikennöintikielto koskee alun perin suunnitellun 7,3 prosentin sijaan ainoastaan 6,6:ta prosenttia kaikista raskailla ajoneuvoilla vuosittain suoritettavista kuljetuksista, mutta piti ilman perusteluja kiinni alkuperäisissä suunnitelmissa mainitusta mahdollisuudesta pienentää typpidioksidipitoisuuksia 1,5 prosenttia. Kun Itävallan tasavallalle esitettiin istunnossa tätä koskeva kysymys, se totesi, että laskettaessa sitä, kuinka paljon alakohtaisen liikennöintikiellon avulla voidaan pienentää typpidioksidipitoisuuksia, on hyväksyttävä tietty virhemarginaali ja että kiellon soveltamisalaan kuuluvien kuljetusten vähentyminen 6 000 tavarankuljetusajoneuvolla suoritettavalla kuljetuksella vuodessa sisältyy tähän marginaaliin.

107. Vaikka tästä selvityksestä voidaan päätellä, että laskettaessa sitä, kuinka paljon alakohtaisen liikennöintikiellon avulla voidaan pienentää typpidioksidipitoisuuksia, hyväksytään suuri virhemarginaali, komissio ei kiistänyt tätä Itävallan tasavallan väitettä. Myöskään oikeudenkäyntiasiakirjoista ei ilmene muita seikkoja, joiden perusteella voitaisiin epäillä tämän väitteen paikkansapitävyyttä. Jäljempänä on näin ollen katsottava, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskevalla asetuksella voidaan pienentää typpidioksidipitoisuuksia 1,5 prosenttia.

108. Komissiolla ja Itävallan tasavallalla on hyvin erilainen näkemys siitä, voitaisiinko alakohtaista liikennöintikieltoa koskevalla asetuksella pienentää typpidioksidipitoisuuksia myös siinä tapauksessa, että siinä säädettäisiin vähemmän rajoittavista liikennettä koskevista toimenpiteistä.

109. Komission mukaan käytettävissä olisi useita vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joita ei nyt toteuteta, kuten moottoritiellä A 12 määrättävä pysyvä nopeusrajoitus, vanhoja tavarankuljetusajoneuvoja koskevien liikennöintikieltojen laajentaminen ylempiin Euro-luokkiin, päästöluokkiin perustuvan eriytetyn liikennöintikiellon käyttöönotto, henkilöautoliikennettä koskevat tehostetut toimet, tavarankuljetusajoneuvojen ja henkilöautojen tiemaksuihin liittyvät toimet sekä muut taloudelliset ohjauskeinot. Itävallan tasavalta esittää näyttöä kiistääkseen nämä ehdotukset.

110. Vaikka unionin tuomioistuimen ei tarvitse itse lausua yksityiskohtaisesti siitä, olisiko typpidioksidipitoisuuksien pienentämiseen voitu valita muita toimenpiteitä ja jos olisi, niin mitä,[61] arvioitaessa alakohtaisen liikennöintikiellon tarpeellisuutta sitä on verrattava vähintään yhteen toteuttamattomaan toimenpiteeseen, jolla olisi voitu pienentää typpidioksidipitoisuuksia.

61 – Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 87 kohta.

111. Tässä yhteydessä erityisen merkityksellisiä ovat komission toteamukset, jotka koskevat sitä, että typpidioksidia voidaan vähentää määräämällä kokovuotiseksi nopeusrajoitukseksi 100 km/h.

112. Heidelbergin energian- ja ympäristöntutkimuslaitoksen (Institut für Energie- und Umweltforschung, IFEU) tekemien laskelmien [62] perusteella komissio toteaa, että määräämällä kokovuotiseksi nopeusrajoitukseksi 100 km/h vuotuisia typpidioksidi-immissioita voitaisiin pienentää noin 7,5 prosenttia, kun sitä voidaan vähentää marraskuusta 2007 voimassa olleella muuttuvalla nopeusrajoituksella ainoastaan 3,6–3,8 prosenttia. Komission mukaan kokovuotisella nopeusrajoituksella typpidioksidi-immissioita voidaan näin ollen pienentää lähes 4 prosenttiyksikköä enemmän. Vaikka asiaa tarkasteltaisiin Itävallan hallituksen esittämien tietojen perusteella, määräämällä kokovuotiseksi nopeusrajoitukseksi 100 km/h typpidioksidi-immissioita voidaan komission mukaan pienentää huomattavasti enemmän kuin 1,5 prosenttia, johon Itävallan tasavalta pyrkii alakohtaisella liikennöintikiellolla. [63]

113. Itävallan tasavalta katsoo, että kokovuotisen nopeusrajoituksen vaikutuksia koskeva komission väite on tosiasiallisesti perusteeton ja menetelmällisesti väärä. [64] Itävallan tasavalta tukeutuu tässä yhteydessä muun muassa Ökoscience AG:n 6.8.2009 antamaan asiantuntijalausuntoon. [65] Itävallan tasavalta korostaa muun muassa, että keskinopeus oli vuonna 2006 ainoastaan 116 km/h ja vuonna 2009 enää 111 km/h, kun nopeusrajoituksena oli 130 km/h, ja että keskinopeus on tosiasiallisesti 103 km/h, kun nopeusrajoituksena on 100 km/h. Tämän perusteella Itävallan tasavalta toteaa, että kokovuotisen nopeusrajoituksen käyttöönotto alentaisi nopeutta ainoastaan 8 km/h aikoina, joina nopeusrajoituksena olisi muuten 130 km/h. Tämä nopeuden vähäinen vähentyminen selittää, miksi typpidioksidia voidaan vähentää vielä ainoastaan 1,1 prosenttia määräämällä kokovuotiseksi nopeusrajoitukseksi 100 km/h. [66]

114. Kuten edellä jo totesin, arvioitaessa toimenpiteen tarpeellisuutta on tarkasteltava, onko se useista tavoitteen saavuttamiseen soveltuvista toimenpiteistä se, joka on vähiten rajoittava asianomaisen edun tai asianomaisen oikeushyvän kannalta.

115. Kun otetaan erityisesti huomioon, että Itävallan tasavallan mukaan typpidioksidipitoisuus voi pienentyä 1,1 prosenttia jo silloin,

62 – Heidelbergin energian- ja ympäristöntutkimuslaitoksen 30.11.2007 päivätty asiantuntijalausunto ”Einfluss verkehrsbeschränkender Maßnahmen auf der Inntalautobahn auf die Luftqualität” (liikennettä rajoittavien toimenpiteiden vaikutus Inn-laakson moottoritien ilmanlaatuun), esitetty komission kannekirjelmän liitteessä A-25.

63 – Komission kannekirjelmä, 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja komission vastaus, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

64 – Itävallan tasavallan vastine, 211 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja Itävallan tasavallan vastaus, 84 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

65 – Ökoscience AG, ”Expertise zum Gutachten des ifeu zu Verkehrsmaßnahmen auf der Inntalautobahn A 12” (asiantuntijalausunto IFEU:n Inn-laakson moottoritiellä A 12 toteutettavista liikennettä koskevista toimenpiteistä antamasta lausunnosta), 6.8.2009, esitetty Itävallan tasavallan vastauksen liitteessä D-3.

66 – Itävallan tasavallan vastaus, 97 kohta.

kun keskinopeus vähenee 8 km/h aikoina, joina nopeusrajoituksena on 130 km/h, on nähdäkseni yhdyttävä komission väitteeseen, jonka mukaan typpidioksidipitoisuutta voidaan pienentää huomattavasti keskinopeuden vähentämistä koskevilla yleisillä toimenpiteillä. Tällaisen keskinopeuden vähentämisen kielteiset vaikutukset ovat lisäksi puhtaasti laskennallisesti varsin vähäisiä, kuten voidaan laskea esimerkistä, jossa keskinopeus pienenee 111:stä 103:een km/h Inn-laakson moottoritien osuudella, jolla liikennöintikieltoa sovelletaan. Koko 90 kilometrin pituiseen matkaan kuluu puhtaasti laskennallisesti noin 48 minuuttia, kun keskinopeus on 111 km/h tunnissa. Samaan matkaan menee puhtaasti laskennallisesti noin 52 minuuttia, jos keskinopeus on 103 km/h. Koko matka kestää siis ainoastaan nelisen minuuttia kauemmin.

116. Kokoavasti on yhtäältä korostettava, että alakohtainen kielto rajoittaa laajasti tavaroiden vapaata liikkuvuutta, koska sen nojalla kielletään 6,6 prosenttia kaikista moottoritiellä A 12 raskailla ajoneuvoilla suoritettavista kuljetuksista, vaikka kyseisellä toimenpiteellä voidaan pienentää typpidioksidipitoisuutta ainoastaan 1,5 prosenttia. Oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyvistä kokovuotista nopeusrajoitusta koskevista tiedoista toisaalta ilmenee, että Itävallan tasavalta voisi vähentää typpidioksidipäästöjä yli prosentin jo vähentämällä keskinopeutta ajoittain 8 km/h.

117. Edellä esitetystä seuraa, ettei liikennöintikieltoa voida alakohtaista liikennöintikieltoa ja kokovuotista nopeusrajoitusta koskevien typpidioksidin vähentämismahdollisuuksien vertailun sekä vaikutusten perusteella pitää tarpeellisena.

iii) Alakohtaisen liikennöintikiellon oikeasuhteisuus

118. Jos unionin tuomioistuin tästä ratkaisuehdotuksesta poiketen pitää alakohtaista liikennöintikieltoa koskevaa asetusta tarpeellisena, on myös tutkittava, rajoittaako se tavaroiden vapaata liikkuvuutta epäasianmukaisella tavalla. Näin olisi silloin, jos alakohtainen liikennöintikielto rajoittaisi myönteisistä ympäristövaikutuksistaan huolimatta kohtuuttomasti tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

119. Se, rajoitetaanko nyt esillä olevassa asiassa kohtuuttomasti tavaroiden vapaata liikkuvuutta, riippuu viime kädessä siitä, onko liikennöintikiellon soveltamisalaan kuuluvien tavaroiden kuljetukselle riittävästi vaihtoehtoja.

120. Tässä yhteydessä on korostettava, että moottoritien osuus, jolla alakohtaista liikennöintikieltoa sovelletaan, on osa tiettyjen jäsenvaltioiden välistä elintärkeää liikenneyhteyttä. Erikseen tarkasteltuna alakohtainen liikennöintikielto näin ollen rajoittaa äärimmäisen voimakkaasti tavaroiden vapaata liikkuvuutta.[67] Alakohtaisen liikennöintikiellon kielteisiä vaikutuksia tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja tavaroiden vapaaseen kauttakulkuun voitaisiin lieventää varmistamalla, että on olemassa realistisia mahdollisuuksia kuljettaa kyseisiä tavaroita käyttämällä muita liikennemuotoja tai muita maantiereittejä. Tällä olisi puolestaan myönteisiä vaikutuksia arvioitaessa alakohtaisen liikennöintikiellon oikeasuhteisuutta.

121. Asianosaiset ja väliintulijat kiistelevät erityisesti siitä, oliko alakohtaisen liikennöintikiellon voimaan tullessa realistisia mahdollisuuksia kuljettaa kyseisiä tavaroita käyttämällä muita liikennemuotoja tai muita maantiereittejä. Itävallan tasavalta korostaa, että kyseiset kuljetukset voidaan siirtää rautateille ja että on olemassa vaihtoehtoisia maantiereittejä, mutta komissio, Italian tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta tuovat esiin lukuisia ongelmia, jotka estävät näiden vaihtoehtoisten liikennemuotojen tai maantiereittien tehokkaan käytön.

122. Itävallan tasavalta ei ole nähdäkseni osoittanut, että ajankohtana, jona alakohtaisen liikennöintikiellon oli tarkoitus tulla voimaan, oli riittävästi mahdollisuuksia kuljettaa kyseiset tavarat muulla tavoin Alppien läpi.

123. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.[68] Tämän perusteella riittävien vaihtoehtojen olemassaoloa on arvioitava 9.6.2008 vallinneen Itävallan oikeudellisen tilanteen perusteella. Tuolloin 1.1.2008 voimaan tulleessa, 17.12.2007 annetussa alakohtaista liikennöintikieltoa koskevassa asetuksessa säädettiin liikennöintikiellon kaksivaiheisesta käyttöönotosta Langkampfenin (noin 6 kilometriä Itävallan ja Saksan väliseltä rajalta) ja Zirlin (noin 12 kilometriä länteen Innsbruckista) välisellä noin 90 kilometrin pituisella tieosuudella. Ensimmäisessä vaiheessa 2.5.2008 alkaen kiellettiin jätteiden, kivien, maa-ainesten ja kaivujätteen kuljetukset kyseisen alueen kautta. Tätä kieltoa on sovellettu 1.1.2009 alkaen

67 – Ks. tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen toteamukset, jotka se esitti arvioidessaan Inn-laakson moottoritiellä A 12 käyttöön otettua ensimmäistä alakohtaista liikennöintikieltoa edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa komissio vastaan Itävalta 15.11.2005 antamansa tuomion 87 kohdassa.

68 – Ks. asia C-297/08, komissio v. Italia, tuomio 4.3.2010 (Kok., s. I-1749, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

lisäksi pyöreän puutavaran ja korkin, rautaa sisältämättömien malmien ja rautamalmien, moottoriajoneuvojen ja perävaunujen, teräksen (paitsi rakennustyömaille toimitettavan betoni- ja rakennusteräksen), marmorin ja travertiinin sekä laattojen kuljetukseen.

124. Itävallan tasavalta mainitsee kuljetusvaihtoehtoina tavaroiden kuljettamisen rautateitse (tavanomaiset vaunukuormakuljetukset, yhdistelmäkuljetukset, joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja ei ole mukana, ja RoLa) sekä vaihtoehtoisten reittien käytön maantiekuljetuksissa. Nähdäkseni ei kuitenkaan ole osoitettu, että nämä kuljetusvaihtoehdot olivat riittävät ajankohtana, jona alakohtaisen liikennöintikiellon oli tarkoitus tulla voimaan.

125. Kyseisten tavaroiden kuljettamisen osalta tavanomaisissa vaunukuormakuljetuksissa tai yhdistelmäkuljetuksissa, joissa tavarankuljetusajoneuvon kuljettaja ei ole mukana, Itävallan tasavalta myönsi vastineessaan, ettei kyseisiä tavarankuljetuksia voida siirtää perinteiseen rautatieliikenteeseen suunnitelmien mukaisesti. Nimenomaan tästä syystä Itävallan tasavalta nimittäin piti alakohtaisen liikennöintikiellon uudelleen säätämistä 23.12.2008 annetulla asetuksella ja siinä säädettyä kiellon toisen vaiheen jaottelua [69] tarpeellisena. [70]

126. Itävallan tasavallalla sekä komissiolla ja Italian tasavallalla on hyvin erilaiset näkemykset RoLan kuljetuskapasiteetista. Itävallan tasavallan mukaan RoLalla on liikakapasiteettia, mutta komissio ja Italian tasavalta mainitsevat lukuisia käytännön ongelmia, joiden vuoksi RoLat eivät voineet missään tapauksessa tarjota alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä tarvittavaa kuljetuskapasiteettia. Komission ja Italian tasavallan mukaan niiden näkemyksen vahvistaa muun muassa se, että Itävallan tasavalta on korvannut alun perin säädetyn alakohtaisen liikennöintikiellon kaksivaiheisen käyttöönoton nelivaiheisella käyttöönotolla ja siten tosiasiallisesti pidentänyt sopeutumiskausia.

127. Kaikkien käytettävissä olevien asiakirjojen ja tietojen perusteella ei nähdäkseni ole osoitettu, että RoLa-tarjonta olisi alakohtaisen liikennöintikiellon suunnitellun kaksivaiheisen käyttöönoton tapauksessa voinut tarjota riittävän kuljetuskapasiteetin.

69 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

70 – Ks. Itävallan tasavallan vastine, 300 ja 301 kohta.

128. Tässä yhteydessä on ensinnäkin huomautettava, että RoLaa voidaan käyttää ainoastaan Innsbruckin itäpuolisella alueella. Tätä vaihtoehtoa ei ole Innsbruckin länsipuolisella alueella.

129. Suhtaudun kuitenkin erittäin epäilevästi myös Innsbruckin itäpuolisen alueen osalta Itävallan tasavallan toteamukseen siitä, että myös alakohtaisen liikennöintikiellon suunnitellun kaksivaiheisen käyttöönoton tapauksessa olisi ollut käytettävissä riittävä RoLa-kapasiteetti. Erityisen valaiseva tässä yhteydessä on osavaltion pääministerin vuonna 2009 laatima asetusehdotus, jossa säädettiin alakohtaisen liikennöintikiellon käyttöönoton viidennestä vaiheesta.[71] Kyseisen asetusehdotuksen mukaan 23.12.2008 annetussa asetuksessa säädetty kolmannen vaiheen käyttöönotto (1.7.2009 lähtien voimassa oleva liikennöintikielto, joka koskee rautaa sisältämättömien malmien ja rautamalmien, teräksen, marmorin ja travertiinin sekä keraamisten laattojen kuljetuksia)[72] on tarkoitus jaotella uudelleen. Liikennöintikiellon on tarkoitus tulla voimaan rautaa sisältämättömien malmien ja rautamalmien sekä marmorin ja travertiinin osalta vasta 1.7.2010 alkaen. Kyseistä ehdotusta koskevissa selventävissä huomautuksissa viitataan kolmannen vaiheen uudelleenjaottelun osalta liikennesuunnitteluosaston lausuntoon, jonka mukaan RoLa-tarjontaa ei voida laajentaa ajoissa alakohtaisen liikennöintikiellon kolmannen vaiheen voimaantuloa varten.[73] Kyseisessä asiakirjassa myös korostettiin, että RoLan sataprosenttista kuormitusta on joka tapauksessa vältettävä, koska siitä aiheutuisi lähes varmasti toiminnallisia ongelmia.[74] Kyseinen asiakirja on näin ollen vahva osoitus siitä, ettei RoLa-tarjonta olisi alun perin suunnitellun alakohtaisen liikennöintikiellon kaksivaiheisen käyttöönoton tapauksessa todennäköisesti pystynyt sujuvasti vastaamaan kiellosta johtuvaan lisäkuljetustarpeeseen.

130. Kyseenalaista on myös se, voivatko Itävallan tasavallan mainitsemat Reschen-solan ja Sveitsin kautta kulkevat vaihtoehtoiset reitit olla realistinen vaihtoehto alakohtaisen liikennekiellon soveltamisalaan kuuluville kuljetuksille.

131. Reschen-solan kautta kulkevasta reitistä on huomautettava, että tälläkin reitillä on voimassa tavarankuljetusajoneuvoja koskeva liikennöintikielto, josta on tosin vapautettu tavarankuljetusajoneuvoilla suoritettavat suorat kuljetukset Reschen-reitin varrella sijaitseville alueille tai sijaitsevilta alueilta

71 – Osavaltion pääministerin ehdotus asetukseksi, jolla Innlaakson moottoritiellä A 12 kielletään tiettyjen tavaroiden pitkän matkan kuljetukset ja johon sisältyy selventäviä huomautuksia, esitetty komission vastauksen liitteessä C-1.

72 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

73 – Edellä alaviitteessä 71 mainitut osavaltion pääministerin asetusehdotusta koskevat selventävät huomautukset, s. 4.

74 – Ibid., s. 9.

tai Vorarlbergin tai yhtäältä Boden-järven alueen valtaosan ja toisaalta Pohjois-Italian tietyn osan (Veneton alue, Trenton maakunta ja valtaosa Etelä-Tirolia) välillä. Kyseistä vaihtoehtoista reittiä ei näin ollen voida käyttää tavarankuljetuksissa, jotka lastataan tai puretaan mainittujen alueiden ulkopuolella.

132. Itävallan tasavalta mainitsee vaihtoehtoisena reittinä myös Sveitsin tieverkon. Italian tasavalta kuitenkin kyseenalaistaa mahdollisuuden toteuttaa alakohtaisen liikennöintikiellon soveltamisalaan kuuluvat tavarankuljetukset osittain Sveitsin kautta ja viittaa tässä yhteydessä Tropfenzählersystem-järjestelmään, joka on käytössä Sveitsin moottoritieverkon tärkeillä pohjoisen ja etelän välisillä liikenneväylillä. Tämän järjestelmän vuoksi erityisen vilkas raskas liikenne voi pysäyttää raskaan liikenteen kokonaan pohjoisen ja etelän välisillä liikenneväylillä. [75] Itävallan tasavalta ei kiistä tätä vaan päinvastoin vahvistaa, että liikennemääriin perustuva tavarankuljetusajoneuvojen kauttakulkuliikenteen rajoittaminen, jota tehdään Tropfenzählersystem-järjestelmässä, aiheuttaa suuren aikaan liittyvän riskin, jota kuljetusalan on vaikea arvioida. [76] Tämän perusteella voidaan todeta, että Sveitsin tieverkko oli ainoastaan rajoitetusti käytettävissä vaihtoehtoisena reittinä alakohtaisen liikennöintikiellon soveltamisalaan kuuluvissa tavarankuljetuksissa.

133. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei ole riittävästi osoitettu, että 17.12.2007 annetussa alakohtaista liikennöintikieltoa koskevassa asetuksessa säädetyn liikennöintikiellon voimaan tullessa oli käytettävissä tai voitiin tarjota käyttöön riittävästi vaihtoehtoja kiellon soveltamisalaan kuuluvien tavaroiden kuljettamiselle käyttämällä muita liikennemuotoja tai muita maantiereittejä. Näin ollen on katsottava, että 17.12.2007 annetussa alakohtaista liikennöintikieltoa koskevassa asetuksessa säädetty Inn-laakson moottoritiellä käyttöön otettu liikennöintikielto rajoittaa äärimmäisen voimakkaasti tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Koska kyseisellä liikennöintikiellolla pyritään pienentämään typpidioksidi-immissioita ainoastaan 1,5 prosenttia, en pidä 17.12.2007 annetusta alakohtaista liikennöintikieltoa koskevasta asetuksesta johtuvaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusta oikeasuhteisena.

c) Välipäätelmä

134. Edellä esittämistäni toteamuksista käy ilmi, että alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus ei ole tarpeellinen sillä tavoiteltavien ympäristönsuojelua koskevien päämäärien saavuttamiseksi ja että se soveltuu ainoastaan rajoitetusti niiden saavuttamiseen.

75 – Italian tasavallan väliintulokirjelmä, 51 ja 52 kohta.

76 – Itävallan tasavallan 1.3.2010 antama lausunto, 63 kohta.

Lisäksi se johtaa epäasianmukaiseen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen. Alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus on näin ollen kaiken kaikkiaan suhteellisuusperiaatteen vastainen.

VIII Yhteenveto

135. Edellä esitetyn perusteella katson, että 17.12.2007 annettua alakohtaista liikennöintikieltoa koskevaa asetusta on pidettävä EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitettuna määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, joka voidaan lähtökohtaisesti perustella ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla syillä. Nyt esillä olevassa asiassa tällainen perustelu ei kuitenkaan ole mahdollinen, koska alakohtaista liikennöintikieltoa koskeva asetus on suhteellisuusperiaatteen vastainen.

IX Oikeudenkäyntikulut

136. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Itävallan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Itävallan tasavalta on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti komission vaatimuksia tukevat jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

X Ratkaisuehdotus

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

1) Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska 17.12.2007 annetulla Tirolin osavaltion pääministerin asetuksella,

jolla kielletään tiettyjen tavaroiden pitkän matkan kuljetukset Inn-laakson moottoritiellä A 12, on kielletty tavarankuljetusajoneuvojen, jotka kuljettavat tiettyjä tavaroita ja joiden kokonaispaino ylittää 7,5 tonnia, liikennöinti osalla moottoritietä A 12.

2) Itävallan tasavalta korvaa oikeudenkäyntikulut.

3) Italian tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.