ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 21ης Δεκεμβρίου 2011 *

Στην υπόθεση C-28/09,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 21 Ιανουαρίου 2009,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους P. Oliver, A. Alcover San Pedro και B. Schima, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από

την **Ιταλική Δημοκρατία,** εκπροσωπούμενη αρχικώς από την I. Bruni, στη συνέχεια, από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον G. De Bellis, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

το **Βασίλειο των Κάτω Χωρών,** εκπροσωπούμενο από την C. Wissels, τον Y. de Vries και την M. Noort,

παρεμβαίνουσες,

κατά

Δημοκρατίας της Αυστρίας, εκπροσωπούμενης από τους E. Riedl, G. Eberhard και C. Ranacher, επικουρούμενους από τους L. Schmutzhard και J. Thudium,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Prechal, προέδρους τμήματος, A. Rosas (εισηγητή), E. Levits, A. Ó Caoimh και L. Bay Larsen, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: V. Trstenjak
γραμματέας: B. Fülöp, υπάλληλος διοικήσεως,

I - 13568

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 19ης Οκτωβρίου 2010,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας, απαγορεύοντας σε φορτηγά άνω των 7,5 τόνων που μεταφέρουν ορισμένα είδη εμπορευμάτων να κυκλοφορούν σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου Α 12 στην κοιλάδα του Inn (Αυστρία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ και 29 ΕΚ.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

2 Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προστασία του αέρα του περιβάλλοντος συνίσταται, μεταξύ άλλων, στην οδηγία 96/62/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 1996, για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος (ΕΕ L 296, σ. 55), και στην οδηγία 1999/30/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 1999, σχετικά με τις οριακές τιμές διοξειδίου του θείου, διοξειδίου του αζώτου και οξειδίων του αζώτου, σωματιδίων και μολύβδου, στον αέρα του περιβάλλοντος (ΕΕ L 163, σ. 41), όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 2001/744/ΕΚ της Επιτροπής, της 17ης Οκτωβρίου 2001 (ΕΕ L 278, σ. 35, στο εξής: οδηγία 1999/30). Οι δύο αυτές οδηγίες έχουν ως στόχο τους, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις τους, την προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας.

3 Οι εν λόγω οδηγίες καταργήθηκαν από 11ης Ιουνίου 2010 από την οδηγία 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη (ΕΕ L 152, σ. 1), με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων των κρατών μελών όσον αφορά τις προθεσμίες για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο ή την εφαρμογή των εν λόγω οδηγιών. Πάντως, λαμβανομένης υπόψη της ημερομηνίας των πραγματικών περιστατικών, οι οδηγίες αυτές είναι εφαρμοστέες στην παρούσα διαφορά.

4 Κατά το άρθρο της 1, στόχος της οδηγίας 96/62 είναι ο καθορισμός των βασικών αρχών μιας κοινής στρατηγικής με σκοπό:

— τον προσδιορισμό και καθορισμό των στόχων για την ποιότητα του αέρα του περιβάλλοντος στην Κοινότητα, ώστε να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται ή να μειώνονται οι επιβλαβείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και στο σύνολο του περιβάλλοντος,

— την, βάσει κοινών μεθόδων και κριτηρίων, εκτίμηση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος στα κράτη μέλη,

— τη συγκέντρωση κατάλληλων πληροφοριών για την ποιότητα του αέρα του περιβάλλοντος και την ενημέρωση του κοινού, μεταξύ άλλων, μέσω ορίων συναγερμού, και

— τη διατήρηση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος, όταν είναι καλή και τη βελτίωσή της στις άλλες περιπτώσεις.

5 Το άρθρο 4 της οδηγίας 96/62 προβλέπει ότι το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθορίζει, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, τις οριακές τιμές για τους ρύπους του παραρτήματος Ι της οδηγίας αυτής. Στο παράρτημα αυτό, με τίτλο «Κατάλογος των ατμοσφαιρικών ρύπων που λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα περιβάλλοντος», περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, το διοξείδιο του αζώτου (NO_2).

6 Το άρθρο 7 της οδηγίας 96/62 ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν για την τήρηση των οριακών τιμών.

[…]

3. Τα κράτη μέλη εκπονούν σχέδια δράσης με τα βραχυπρόθεσμα μέτρα στην περίπτωση κινδύνου υπέρβασης των οριακών τιμών ή/και των ορίων συναγερμού, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος υπέρβασης και να περιορισθεί η διάρκειά του. Τα σχέδια αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν ενδεχομένως μέτρα ελέγχου και, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο, μέτρα αναστολής των δραστηριοτήτων που συμβάλλουν στην υπέρβαση των οριακών τιμών, περιλαμβανομένης της κυκλοφορίας αυτοκινήτων.»

7 Το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 προβλέπει εξάλλου:

«Στις ζώνες και τους οικισμούς της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μεριμνούν για την εκπόνηση ή την εφαρμογή σχεδίου ή προγράμματος, προς επίτευξη της οριακής τιμής εντός της οριζόμενης προθεσμίας. Τα κράτη μέλη καταρτίζουν κατάλογο των ζωνών και των οικισμών όπου τα επίπεδα ενός ή περισσοτέρων ρύπων υπερβαίνουν την οριακή τιμή προσαυξημένη κατά το περιθώριο ανοχής.

Το σχέδιο ή πρόγραμμα, το οποίο θα πρέπει να είναι προσιτό στο κοινό, περιλαμβάνει τουλάχιστον τις πληροφορίες που απαριθμούνται στο παράρτημα IV.»

8 Μεταξύ των πληροφοριών που απαριθμούνται στο εν λόγω παράρτημα IV περιλαμβάνονται ιδίως οι πληροφορίες που αφορούν τον τόπο όπου σημειώθηκε η υπέρβαση, τις κύριες πηγές εκπομπής στις οποίες οφείλεται η ρύπανση καθώς και τα μέτρα που ελήφθησαν και αυτά που προτείνονται.

9 Οι οριακές τιμές του διοξειδίου του αζώτου καθορίζονται στην οδηγία 1999/30. Σύμφωνα με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της, οι οριακές αυτές τιμές συνιστούν ελάχιστες απαιτήσεις και τα κράτη μέλη μπορούν, κατά το άρθρο 130 Τ της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 176 ΕΚ), να τις διατηρούν ή να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας.

10 Κατά το άρθρο 4 της οδηγίας 1999/30, με τίτλο «Διοξείδιο του αζώτου και οξείδια του αζώτου»:

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι οι συγκεντρώσεις διοξειδίου του αζώτου και, εφόσον απαιτείται, οξειδίων του αζώτου, στον αέρα του περιβάλλοντος, όπως εκτιμώνται κατά το άρθρο 7, δεν υπερβαίνουν τις οριακές τιμές που αναφέρονται στο μέρος Ι του παραρτήματος ΙΙ από τις καθοριζόμενες στο μέρος αυτό ημερομηνίες.

Τα περιθώρια ανοχής που καθορίζονται στο μέρος Ι του παραρτήματος ΙΙ εφαρμόζονται κατά το άρθρο 8 της οδηγίας 96/62/ΕΚ.

2. Το όριο συναγερμού για τις συγκεντρώσεις διοξειδίου του αζώτου στον αέρα του περιβάλλοντος [καθορίζεται] στο μέρος ΙΙ του παραρτήματος ΙΙ.»

11 Όπως προκύπτει από το παράρτημα ΙΙ, σκέψη Ι, της οδηγίας 1999/30, όσον αφορά το διοξείδιο του αζώτου:

— η ωριαία οριακή τιμή για την προστασία της ανθρώπινης υγείας ορίζεται στα 200 μg/m3, «των οποίων δεν πρέπει να σημειώνεται υπέρβαση πάνω από 18 φορές ανά ημερολογιακό έτος», προσαυξημένη κατά ποσοστό υπέρβασης που θα μειωθεί μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2010,

— η ετήσια οριακή τιμή για την προστασία της ανθρώπινης υγείας ορίζεται σε 40 μg/m3, επίσης προσαυξημένη κατά το ίδιο ποσοστό υπέρβασης που θα μειωθεί σταδιακά μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2010, ήτοι σε 48 μg/m3 για το 2006, σε 46 μg/ m3 για το 2007, σε 44 μg/ m3 για το 2008 και σε 42 μg/m3 για το 2009.

12 Η νομοθεσία της Ένωσης ορίζει, για τα καινούργια αυτοκίνητα που πωλούνται στα κράτη μέλη, ανώτατα όρια εκπομπών ρύπων, ιδίως όσον αφορά τα αιωρούμενα σωματίδια και τα οξείδια του αζώτου (NOx). Για τις εκπομπές αερίων και σωματιδιακών ρύπων από τους κινητήρες ανάφλεξης με συμπίεση που χρησιμοποιούνται σε οχήματα, καθώς και κατά των εκπομπών αερίων ρύπων από κινητήρες επιβαλλόμενης ανάφλεξης που τροφοδοτούνται με φυσικό αέριο ή υγραέριο και χρησιμοποιούνται σε οχήματα, οι προδιαγραφές αυτές παρατίθενται με την ορολογία Euro I, II, κ.λπ., ενώ για τις εκπομπές ρύπων των ιδιωτικής χρήσεως αυτοκινήτων και των μικρών φορτηγών, χρησιμοποιείται η ορολογία Euro 0, 1, 2, κ.λπ.

Το εθνικό δίκαιο

13 Οι οδηγίες 96/62 και 1999/30 μεταφέρθηκαν στο αυστριακό δίκαιο με την τροποποίηση του νόμου για την προστασία του αέρα από τη μόλυνση (Immissionsschutzgesetz-Luft, *BGBl.* I, 115/1997, στο εξής: IG-L).

14 Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, του IG-L, οι οριακές τιμές ρύπων των παραρτημάτων 1 και 2 του ίδιου νόμου εφαρμόζονται σε ολόκληρη την αυστριακή επικράτεια. Στο παράρτημα 1, η ετήσια οριακή τιμή εκπομπών διοξειδίου του αζώτου ορίζεται σε 30 μg/m3. Επίσης στο ίδιο παράρτημα προβλέπεται περιθώριο ανοχής 30 μg/m3, το οποίο μειώνεται σταδιακά. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, η οριακή τιμή για το διοξείδιο του αζώτου διαμορφώνεται ουσιαστικά σε 40 μg/m3 για τα έτη 2006 έως 2009 και σε 35 μg/m3 για το έτος 2010.

15 Κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 του IG-L, η λήψη μέτρων πρέπει να αποφασίζεται το αργότερο εντός εικοσιτεσσάρων μηνών μετά το τέλος του έτους κατά το οποίο παρατηρήθηκε υπέρβαση οριακής τιμής. Στα μέτρα που δύνανται να διαταχθούν συγκαταλέγεται, κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, τέταρτη περίπτωση, του ίδιου νόμου, η απαγόρευση κυκλοφορίας οχημάτων.

16 Ο Landeshauptmann von Tirol (πρόεδρος του ομόσπονδου κράτους του Τιρόλου) εξέδωσε στις 17 Δεκεμβρίου 2007 κανονιστική απόφαση βάσει των διατάξεων του IG-L, με την οποία απαγορεύτηκε η οδική μεταφορά ορισμένων εμπορευμάτων στον αυτοκινητόδρομο A 12 Inntal-Autobahn της κοιλάδας του Inn (τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας) [Verordnung des Landeshauptmannes vom 17. Dezember 2007, mit der auf der A 12 Inntalautobahn der Transport bestimmter Güter verboten wird (Sektorales Fahrverbot—Verordnung) Landesgesetzblatt für Tirol, nº 92/2007, στο εξής: επίδικη απόφαση]. Η απόφαση αυτή, με την οποία επιβάλλεται στα βαρέα φορτηγά οχήματα με βάρος ανώτερο των 7,5 τόνων που μεταφέρουν ορισμένα εμπορεύματα απαγόρευση κυκλοφορίας σε τμήμα του εν λόγω αυτοκινητοδρόμου (στο εξής: τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας), τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2008.

17 Η εν λόγω απόφαση αποσκοπεί, κατά το άρθρο της 1, στη μείωση των εκπομπών ρύπων που συνδέονται με ανθρώπινες δραστηριότητες και στην κατ' αυτόν τον τρόπο βελτίωση της ποιότητας του αέρα, για τη διασφάλιση της συνεχούς προστασίας της ανθρώπινης υγείας, της πανίδας και της χλωρίδας.

18 Το άρθρο 2 της επίμαχης απόφασης οριοθετεί μία «ζώνη εξυγιάνσεως» («Sanierungsgebiet»). Η ζώνη αυτή περιλαμβάνει το τμήμα του αυτοκινητοδρόμου A 12, μήκους 90 km, μεταξύ Zirl (που βρίσκεται σε απόσταση περίπου 12 χιλιομέτρων δυτικά του Innsbruck) και των συνόρων Γερμανίας-Αυστρίας (που βρίσκεται σε απόσταση περίπου 78 χιλιομέτρων ανατολικά του Innsbruck), καθώς και μία λωρίδα 100 μέτρων εκατέρωθεν του οδικού αυτού άξονα.

19 Κατά το άρθρο 3 της ίδιας απόφασης:

«Απαγορεύεται η κυκλοφορία σε αμφότερες τις κατευθύνσεις της A 12 Inntal-Autobahn από το 6,35ο χιλιόμετρο, που βρίσκεται εντός των ορίων της κοινότητας Langkampfen, έως το 90ό χιλιόμετρο, που βρίσκεται εντός των ορίων της κοινότητας Zirl, στα ακόλουθα οχήματα:

Βαρέα φορτηγά ή ημιρυμουλκούμενα με μέγιστο επιτρεπόμενο βάρος άνω των 7,5 τόνων και βαρέα φορτηγά με ρυμουλκούμενα, με μέγιστο επιτρεπόμενο βάρος αμφοτέρων των οχημάτων άνω των 7,5 τόνων, εφόσον μεταφέρουν τα ακόλουθα εμπορεύματα:

α) από 2ας Μαΐου 2008 ("πρώτο στάδιο"):

1. όλα τα είδη αποβλήτων που εμφαίνονται στον ευρωπαϊκό κατάλογο αποβλήτων ο οποίος περιλαμβάνεται στην απόφαση 2000/532/ΕΚ της Επιτροπής [, της 3ης Μαΐου 2000, για αντικατάσταση της απόφασης 94/3/ΕΚ για τη

θέσπιση καταλόγου αποβλήτων κατά το άρθρο 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, για τα απόβλητα, και της απόφασης 94/904/ΕΚ του Συμβουλίου για την κατάρτιση καταλόγου επικίνδυνων αποβλήτων κατ' εφαρμογή του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τα επικίνδυνα απόβλητα (ΕΕ L 226, σ. 3)], όπως τροποποιήθηκε από την απόφαση 2001/573/ΕΚ του Συμβουλίου [, της 23ης Ιουλίου 2001 (ΕΕ L 203, σ. 18)],

2. λίθοι, χώματα, υλικά εκχωμάτωσης.

β) από 1ης Ιανουαρίου 2009 ("δεύτερο στάδιο"):

1. ξυλεία και φελλό,

2. σιδηρούχα και μη σιδηρούχα μεταλλεύματα,

3. μηχανοκίνητα και ρυμουλκούμενα οχήματα,

4. χάλυβα, εκτός από χάλυβα οπλισμού σκυροδέματος και δομικό χάλυβα που προορίζεται για εργοτάξια,

5. μάρμαρα και τραβερτίνη,

6. πλακίδια (κεραμικά).»

20 Το άρθρο 4 της επίδικης αποφάσεως εξαιρεί από την τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας ορισμένα οχήματα, δηλαδή, μεταξύ άλλων τα οχήματα εκείνα των οποίων η φόρτωση ή εκφόρτωση γίνεται στην «κεντρική ζώνη» και εκείνα των οποίων η φόρτωση ή εκφόρτωση γίνεται στην «ευρύτερη ζώνη», τα οχήματα που μεταφέρουν εμπορεύματα προς μεταφόρτωση σε σιδηροδρομικά οχήματα στον σταθμό του Hall με κατεύθυνση προς τα ανατολικά ή στον σταθμό του Wörgl με κατεύθυνση προς τα δυτικά, καθώς και τα οχήματα που μεταφέρουν εμπορεύματα προς μεταφόρτωση σε σιδηροδρομικά οχήματα στον σταθμό του Hall με κατεύθυνση προς τα δυτικά ή στον σταθμό του Wörgl με κατεύθυνση προς τα ανατολικά.

21 Στην «κεντρική ζώνη» εντάσσονται οι διοικητικές περιφέρειες Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein και Schwaz. Η «ευρύτερη ζώνη» περιλαμβάνει, στην Αυστρία, τις διοικητικές περιφέρειες Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte και Zell am See, στη Γερμανία, τις περιφέρειες Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (συμπεριλαμβανομένου του Δήμου) και Traunstein και, τέλος, στην Ιταλία, τις περιφέρειες Eisacktal, Pustertal και Wipptal.

22 Το ίδιο άρθρο παραπέμπει επίσης στις εξαιρέσεις που προβλέπει ο IG-L. Έτσι, εξαιρούνται από την τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας ορισμένες κατηγορίες οχημάτων, μεταξύ των οποίων τα οχήματα συντηρήσεως των οδών και συλλογής των απορριμμάτων, καθώς και γεωργικά ή δασικά οχήματα. Προβλέπει επίσης τη δυνατότητα να ζητείται ειδική παρέκκλιση για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή για σημαντικούς λόγους ιδιωτικής φύσεως.

23 Μετά τη λήξη της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, δηλαδή μετά την παρέλευση της 8ης Ιουνίου 2008, η επίδικη απόφαση υπέστη πληθώρα τροποποιήσεων.

24 Η εφαρμογή της τομεακής απαγόρευσης κυκλοφορίας καθυστέρησε εν μέρει. Για τον τομέα ανατολικά της πόλης του Innsbruck, είχε προβλεφθεί ότι το εν λόγω μέτρο θα εφαρμοστεί, από 1ης Ιανουαρίου 2009, εκτός από τη μεταφορά των εμπορευμάτων για τα οποία ίσχυε ήδη, δηλαδή απορρίμματα, λίθους, χώματα ή υλικά εκχωμάτωσης, και στη μεταφορά ξυλείας και φελλού, καθώς και στη μεταφορά οχημάτων με κινητήρα και ρυμουλκουμένων. Όσον αφορά τη μεταφορά κεραμικών πλακιδίων και χάλυβα, η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας άρχισε να ισχύει την 1η Ιουλίου 2009 (τρίτο στάδιο) και, όσον αφορά τη μεταφορά σιδηρούχων και μη σιδηρούχων μεταλλευμάτων, μαρμάρου και τραβερτίνης την 1η Ιουλίου 2010 (τέταρτο στάδιο).

25 Όσον αφορά τον τομέα δυτικά της πόλης του Innsbruck (Innsbruck-Zirl), η εφαρμογή της τομεακής απαγόρευσης κυκλοφορίας αναβλήθηκε για την 1η Ιανουαρίου 2011 για το σύνολο των εμπορευμάτων που αφορά η επίδικη απόφαση.

26 Τέλος, με διάταγμα προβλέφθηκαν διάφορες εξαιρέσεις. Αυτές αφορούν, μεταξύ άλλων, τις αποστολές βοήθειας αναγνωρισμένων οργανώσεων, καθώς και τις στρατιωτικές μεταφορές.

Ιστορικό

27 Ο αυτοκινητόδρομος A 12, με μήκος περίπου 145 km, συνδέει το Kufstein, που βρίσκεται ανατολικά του Ίνσμπρουκ, με το Landeck, το οποίο βρίσκεται δυτικά του Ίνσμπρουκ. Από το 2002 διαπιστώθηκαν στον αυτοκινητόδρομο αυτόν υπερβάσεις της ετήσιας οριακής τιμής του διοξειδίου του αζώτου, όπως αυτή ορίστηκε στο παράρτημα II, σημείο I, της οδηγίας 1999/30. Οι υψηλότερες συγκεντρώσεις των ατμοσφαιρικών ρύπων μετρήθηκαν στο σημείο ελέγχου Vomp/Raststätte. Κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους, ο ετήσιος μέσος όρος συγκέντρωσης του ρύπου αυτού ήταν 61 μg/m3,

ενώ βάσει του εν λόγω σημείου Ι, η ετήσια οριακή τιμή συν το περιθώριο ανοχής είχε καθοριστεί σε 56 mg/m3. Για τα έτη 2003 έως 2008 διαπιστώθηκαν ακόμη υψηλότερες υπερβάσεις. Για παράδειγμα, το 2008, η συγκέντρωση του διοξειδίου του αζώτου που μετρήθηκε στο εν λόγω σημείο ελέγχου ήταν 66 μg/m3, υπερέβαινε δηλαδή κατά 50 % το όριο που είχε οριστεί για το έτος αυτό, το οποίο ήταν, μαζί με το περιθώριο ανοχής, 44 μg/m3. Οι υπερβάσεις ήταν ακόμη σοβαρότερες από την άποψη των οριακών τιμών που καθορίζονται για το διοξείδιο του αζώτου από τον IG-L, συνυπολογιζομένων των περιθωρίων ανοχής που έθετε αυτός.

28 Για να διασφαλιστεί η μη υπέρβαση των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου, οι αυστριακές αρχές θέσπισαν αρκετά μέτρα για τη μείωση των ειδικών εκπομπών των οχημάτων και της κυκλοφοριακής πυκνότητας.

29 Την 1η Οκτωβρίου 2002 οι εν λόγω αρχές επέβαλαν προσωρινή απαγόρευση της νυχτερινής κυκλοφορίας των φορτηγών σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου A 12. Κατόπιν, το μέτρο αυτό παρατάθηκε και στη συνέχεια αντικαταστάθηκε, από 1ης Ιουνίου 2003, από μόνιμη απαγόρευση της νυχτερινής κυκλοφορίας των φορτηγών άνω των 7,5 τόνων καθόλη τη διάρκεια του έτους.

30 Στις 27 Μαΐου 2003 ο πρόεδρος του ομόσπονδου κράτους του Τιρόλου εξέδωσε κανονιστική απόφαση με την οποία απαγορεύτηκε, από 1ης Αυγούστου 2003 και για αόριστο χρονικό διάστημα, η κυκλοφορία σε τμήμα του αυτοκινητόδρομου, μεταξύ Kundl και Ampass, των φορτηγών άνω των 7,5 τόνων που μετέφεραν ορισμένα εμπορεύματα απαριθμούμενα στην εν λόγω απόφαση. Ειδικότερα, η απαγόρευση ίσχυε για τη μεταφορά απορριμμάτων, δημητριακών, ξυλείας και φελλού, σιδηρούχων και μη σιδηρούχων μεταλλευμάτων, λίθων, χωμάτων, υλικών εκχωμάτωσης, μηχανοκινήτων οχημάτων και ρυμουλκουμένων καθώς και δομικού χάλυβα. Ωστόσο, από την απαγόρευση εξαιρέθηκε η μεταφορά εμπορευμάτων από και προς το Innsbruck και τις περιοχές Kufstein, Schwaz και Innsbruck-Land. Εξάλλου, η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας δεν εφαρμοζόταν σε ορισμένες κατηγορίες οχημάτων, όπως τα οχήματα συντηρήσεως των οδών και αποκομιδής των απορριμμάτων, καθώς και τα γεωργικά

ή δασικά οχήματα. Τέλος, για άλλες κατηγορίες οχημάτων, μπορούσε να ζητηθεί ειδική εξαίρεση για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή για σημαντικούς λόγους ιδιωτικής φύσεως. Το μέτρο αυτό έπρεπε να εφαρμοστεί αμέσως από 1ης Αυγούστου 2003.

31 Θεωρώντας ότι η απαγόρευση που έθετε η εν λόγω απόφαση συνιστούσε περιορισμό στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων κατά την έννοια των άρθρων 28 ΕΚ και 29 ΕΚ, η Επιτροπή άσκησε στις 24 Ιουλίου 2003 προσφυγή λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 226 ΕΚ κατά της Δημοκρατίας της Αυστρίας.

32 Το Δικαστήριο, διατάσσοντας ως ασφαλιστικό μέτρο την αναστολή εκ μέρους του κράτους μέλους αυτού της εκτελέσεως της εν λόγω απαγορεύσεως, διαπίστωσε, με την απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2005, C-320/03, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2005, σ. I-9871), ότι το κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ και 29 ΕΚ, δεδομένου ότι η επίμαχη απαγόρευση έπρεπε να θεωρηθεί ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό το οποίο, λόγω του δυσανάλογου χαρακτήρα του, δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί για λόγους προστασίας της ποιότητας του αέρα.

33 Κατόπιν της αποφάσεως αυτής, οι αυστριακές αρχές σχεδίασαν νέα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα στο αυτοκινητόδρομο A 12. Από το 2006 εφαρμόστηκε σταδιακά μια δέσμη μέτρων, συμπεριλαμβανομένης της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής.

34 Έτσι, από 1ης Νοεμβρίου 2006 μέχρι 30ής Απριλίου 2007, η μέγιστη επιτρεπόμενη ταχύτητα στον αυτοκινητόδρομο A 12 μεταξύ των αυστρο-γερμανικών συνόρων και του Zirl ορίστηκε σε 100 km/h. Από τον Νοέμβριο του 2007 το προσωρινό αυτό μέτρο αντικαταστάθηκε από κυμαινόμενο όριο ταχύτητας ανάλογα με τις πραγματικές τιμές που προέκυπταν από τις μετρήσεις των εκπομπών ρύπων και ανάλογα με τους μετεωρολογικούς παράγοντες (στο εξής: κυμαινόμενο όριο ταχύτητας).

35 Περαιτέρω, επιβλήθηκε απαγόρευση κυκλοφορίας των ημιρυμουλκουμένων και φορτηγών άνω των 7,5 τόνων που δεν εμπίπτουν στην κατηγορία Euro II στο τμήμα μεταξύ Zirl και Kufstein, με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2007. Από 1ης Νοεμβρίου 2008 το ίδιο μέτρο εφαρμόστηκε και στα οχήματα που δεν εμπίπτουν στην κατηγορία Euro III. Από 1ης Νοεμβρίου 2009 ισχύει γενική απαγόρευση κυκλοφορίας για όλα τα φορτηγά άνω των 7,5 τόνων που δεν έχουν προδιαγραφές κινητήρα Euro II.

36 Τέλος, από 1ης Ιανουαρίου 2007 επεκτάθηκε η γεωγραφική εμβέλεια της απαγόρευσης νυκτερινής κυκλοφορίας για φορτηγά επί ενός τμήματος του αυτοκινητοδρόμου A 12. Για τα φορτηγά προδιαγραφών Euro VI και V προβλεπόταν προσωρινά εξαίρεση, η οποία όμως καταργήθηκε στις 31 Οκτωβρίου 2009.

37 Η τομεακή απαγόρευση της κυκλοφορίας καθώς και άλλα μέτρα που περιλαμβάνονται στις σκέψεις 34 έως 36 της παρούσας αποφάσεως αποτελούν μέρος ενός σχεδίου που καταρτίσθηκε από τις αυστριακές αρχές, δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, ώστε να εξασφαλιστεί η μη υπέρβαση στο ομόσπονδο κράτος του Τιρόλου των οριακών τιμών του διοξειδίου του αζώτου που καθορίζονται στο παράρτημα II, σημείο I, της οδηγίας 1999/30.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

38 Η Δημοκρατία της Αυστρίας ανακοίνωσε στην Επιτροπή τη σχεδιαζόμενη τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας στις 11 Ιανουαρίου 2007, στο πλαίσιο της διαδικασίας προηγουμένης διαβουλεύσεως που προβλέπει η απόφαση του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1962, περί θεσπίσεως διαδικασίας προηγουμένης εξετάσεως και διαβουλεύσεως για ορισμένες νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις στον τομέα των μεταφορών, των οποίων τη θέσπιση μελετούν τα κράτη μέλη (ABl. 1962,

23, σ. 720), όπως έχει τροποποιηθεί από την απόφαση 73/402/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Νοεμβρίου 1973 (ΕΕ L 347, σ. 48).

39 Ως απάντηση, η Επιτροπή εξέδωσε στις 20 Ιουλίου 2007 γνωμοδότηση με την οποία κατέληγε ότι η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας, εάν θεσπιζόταν, θα συνιστούσε περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων αντιβαίνοντα στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα άρθρα ΕΚ 28 και 29 ΕΚ.

40 Επειδή, παρ' όλ' αυτά, η επίδικη απόφαση εκδόθηκε στις 17 Δεκεμβρίου 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2008, η Επιτροπή απηύθυνε στις 31 Ιανουαρίου 2008 προς τη Δημοκρατία της Αυστρίας έγγραφο οχλήσεως επιβεβαιώνοντας την προηγούμενη θέση της και καλώντας το εν λόγω κράτος μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την παραλαβή του εν λόγω εγγράφου.

41 Με την από 15 Φεβρουαρίου 2008 απάντησή της, η Δημοκρατία της Αυστρίας αμφισβήτησε την αιτίαση της Επιτροπής. Η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας, για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα στον αυτοκινητόδρομο Α 12, έχει ως στόχο να κατευθύνει τα εμπορεύματα που «ενδείκνυνται για σιδηροδρομική μεταφορά» προς αυτόν τον τρόπο μεταφοράς. Επομένως, η απαγόρευση αυτή δεν συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και δικαιολογείται, εν πάση περιπτώσει, από τους σκοπούς της προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος. Περαιτέρω, πρέπει να ληφθεί υπόψη η γεωγραφική θέση της Αυστρίας. Η ταχεία αύξηση της οδικής μεταφοράς εμπορευμάτων στην Ένωση είχε ως αποτέλεσμα αυξημένη επιβάρυνση του περιβάλλοντος στα περάσματα των Άλπεων και στις γύρω από αυτά περιοχές.

42 Η Επιτροπή, κρίνοντας μη πειστική την απάντηση αυτή, απηύθυνε στο εν λόγω κράτος μέλος στις 8 Μαΐου 2008 αιτιολογημένη γνώμη καλώντας το να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να συμμορφωθεί εντός προθεσμίας δύο μηνών από την παραλαβή της γνώμης αυτής.

43 Η Δημοκρατία της Αυστρίας απάντησε στην εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη, με επιστολή της 9ης Ιουνίου 2008, εμμένοντας στην προηγούμενη θέση της. Με συμπληρωματική επιστολή της 2ας Δεκεμβρίου 2008, γνωστοποίησε στην Επιτροπή ότι, για το τμήμα δυτικά του Innsbruck, η έναρξη ισχύος της τομεακής απαγόρευσης κυκλοφορίας μετατέθηκε για την 1η Ιανουαρίου 2011.

44 Η Επιτροπή δεν ικανοποιήθηκε με την απάντηση αυτή και αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

45 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 19ης Ιουνίου 2009, επετράπη στην Ιταλική Δημοκρατία και στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών να παρέμβουν προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής.

46 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 19ης Αυγούστου 2009, επετράπη στο Βασίλειο της Δανίας να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων της Δημοκρατίας της Αυστρίας. Δεδομένου ότι το Βασίλειο της Δανίας πληροφόρησε το Δικαστήριο, με επιστολή της 2ας Μαρτίου 2010, ότι παραιτείται από την παρέμβασή του, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάσισε με διάταξη της 7ης Μαΐου 2010, τη διαγραφή του κράτους μέλους αυτού ως παρεμβαίνοντος στη διαφορά.

Επί του παραδεκτού

Επιχειρήματα των διαδίκων

47 Η Δημοκρατία της Αυστρίας προβάλλει ένσταση απαραδέκτου κατά της αιτήσεως παρεμβάσεως του Βασιλείου των Κάτω Χωρών. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ζητεί τη διεύρυνση του αντικειμένου της προσφυγής, υποστηρίζοντας ότι η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας συνιστά έμμεση διάκριση διότι δεν αφορά τα δρομολόγια όλων των φορτηγών, αλλά μόνο των φορτηγών που υπερβαίνουν τους 7,5 τόνους.

48 Η Δημοκρατία της Αυστρίας προέβαλε επίσης ένσταση απαραδέκτου κατά της αιτήσεως παρεμβάσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας. Η τελευταία προέβαλε ένα νέο λόγο ακυρώσεως προτείνοντας, ως εναλλακτικό μέτρο αντί της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας, ένα μέτρο που δεν προέβαλε η Επιτροπή, δηλαδή τη δυνατότητα απαγορεύσεως της κυκλοφορίας για τα ιδιωτικά και τα μικρά φορτηγά κάτω των 7,5 τόνων, αναλόγως των προδιαγραφών Euro που διαθέτουν.

49 Η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβήτησε την ένσταση απαραδέκτου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

50 Για την εκτίμηση της βασιμότητας των ενστάσεων απαραδέκτου κατά αιτήσεων παρεμβάσεως, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά το άρθρο 40, παράγραφος 4, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα αιτήματα που προβάλλονται με δικόγραφο παρεμβάσεως μπορούν να σκοπούν μόνο στην υποστήριξη των αιτημάτων του ενός των διαδίκων. Εντούτοις, η διάταξη αυτή δεν απαγορεύει στον παρεμβαίνοντα να προβάλει νέα ή διαφορετικά επιχειρήματα από εκείνα του διαδίκου τον οποίο υποστηρίζει, αρκεί να σκοπεί στην υποστήριξη των αιτημάτων του εν λόγω διαδίκου (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 1961, 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg κατά Ανώτατης Αρχής, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 547· της 19ης Νοεμβρίου 1998, C-150/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σ. I-7235, σκέψη 36, και της 8ης Ιουλίου 2010, C-334/08, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2010, σ. I-6869, σκέψεις 53 έως 55).

51 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο ισχυρισμός του Βασιλείου των Κάτω Χωρών αφορά την αιτίαση της Επιτροπής που αντλείται από τον δυσανάλογο χαρακτήρα της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας. Ο ισχυρισμός της Ιταλικής Δημοκρατίας αναφέρεται στον φερόμενο ως δυσανάλογο χαρακτήρα της εν λόγω απαγορεύσεως και ειδικότερα στην αιτίαση κατά την οποία η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν εξέτασε προσεκτικά τη δυνατότητα να λάβει μέτρα λιγότερο περιοριστικά για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

52 Μολονότι τα επιχειρήματα αυτά διαφοροποιούνται από τα επιχειρήματα της Επιτροπής, παρ' όλ' αυτά αφορούν αιτιάσεις που προέβαλε η Επιτροπή και προβάλλονται προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής. Αποσκοπούν στην ευδοκίμηση της προσφυγής λόγω παραβάσεως, παρέχοντας συμπληρωματικές διευκρινίσεις όσον αφορά τη διαφορά (βλ., συναφώς, απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2003, C-185/00, Επιτροπή κατά Φινλανδίας, Συλλογή 2003, σ. I-14189, σκέψη 92).

53 Κατά συνέπεια οι ενστάσεις απαραδέκτου πρέπει να απορριφθούν.

Επί της ουσίας

Επιχειρήματα των διαδίκων

54 Η Επιτροπή υπογραμμίζει εισαγωγικά ότι ουδόλως υποτιμά τα προβλήματα που αφορούν την κυκλοφορία στις Άλπεις. Αναγνωρίζει επίσης ότι, από το 2002, διαπιστώθηκαν υπερβάσεις της οριακής τιμής του διοξειδίου του αζώτου, όπως καθορίζεται στο παράρτημα ΙΙ, σκέψη Ι, της οδηγίας 1999/30, στον αυτοκινητόδρομο Α 12, και ότι η οδηγία 96/62 προέβλεπε, στην περίπτωση αυτή, υποχρέωση της Δημοκρατίας της Αυστρίας να λάβει μέτρα. Μολονότι τα περισσότερα από τα προτεινόμενα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα στην οικεία περιοχή θα μπορούσαν να εγκριθούν, γεγονός παραμένει ότι η επίδικη απόφαση δεν είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης.

55 Κατά την Επιτροπή, η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας συνιστά μέτρο ισοδύναμο με ποσοτικούς περιορισμούς κατά την έννοια των άρθρων 28 ΕΚ και 29 ΕΚ, στον βαθμό που παρακωλύει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και, ειδικότερα, την ελεύθερη διέλευσή τους.

56 Συναφώς, το γεγονός ότι η επίδικη απόφαση αποτελεί μέρος μιας δέσμης μέτρων που έλαβαν οι αυστριακές αρχές, δεν επηρεάζει την ύπαρξη ή μη περιορισμού στην άσκηση της ελευθερίας αυτής, δεδομένου ότι κάθε εθνικό μέτρο πρέπει να αξιολογείται σε ατομική βάση για να προσδιοριστεί εάν συμμορφώνεται με τα εν λόγω άρθρα.

57 Εν προκειμένω, πρόκειται για μέτρο δραστικότερο από το επίδικο στην απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας. Συγκεκριμένα, η εφαρμογή της εν λόγω απαγορεύσεως αφορά όχι μόνον την κυκλοφορία στον «άξονα Βορρά-Νότου» (σύνδεση Ιταλίας — Brenner — Ίνσμπρουκ — Langkampfen — Γερμανίας) και στον άξονα «Βορρά-Δύσης»

(σύνδεση Vorarlberg — Ανατολικής Ευρώπης), αλλά και την κυκλοφορία στον «άξονα Νότου-Δύσης» (σύνδεση Ιταλίας — Innsbruck — Vorarlberg/περιοχής της λίμνης της Κωνσταντίας). Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, κατά την εφαρμογή του πρώτου σταδίου της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας, δηλαδή από τις 2 Μαΐου 2008, το μέτρο θα μπορούσε να επηρεάσει 35 000 δρομολόγια φορτηγών ετησίως. Από την εφαρμογή του δεύτερου σταδίου, δηλαδή από την 1η Ιανουαρίου 2009, το μέτρο θα μπορούσε να επηρεάσει 200 000 ταξίδια ετησίως, που αντιστοιχούν στο 7,3 % του συνόλου των δρομολογίων των φορτηγών στον αυτοκινητόδρομο A 12. Τα αποτελέσματα αυτού του μέτρου επηρεάζουν 300 περίπου χιλιόμετρα του αυστριακού οδικού δικτύου ταχείας κυκλοφορίας.

58 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι για να εξασφαλιστεί η μεταφορά των εμπορευμάτων που αναφέρονται στην επίδικη απόφαση πρέπει είτε να μεταφερθούν αυτά σιδηροδρομικώς είτε μέσω άλλων μακρύτερων διαδρομών, γεγονός που θα έχει ως συνέπεια περισσότερα έξοδα για τους εμπλεκόμενους επιχειρηματίες. Έτσι, η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας θα έχει σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις, όχι μόνο για τη βιομηχανία των μεταφορών, αλλά και για τους παρασκευαστές των εμπορευμάτων που αφορά η επίδικη απόφαση, οι οποίοι θα αναγκαστούν να υποβληθούν σε υψηλότερα μεταφορικά έξοδα, γεγονός που θα έχει αντίκτυπο στην ανταγωνιστικότητά τους.

59 Κατά την Επιτροπή, η επίδικη απόφαση εισάγει διακρίσεις. Δεδομένου ότι η τοπική και η περιφερειακή κυκλοφορία εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της τομεακής απαγόρευσης κυκλοφορίας, η εν λόγω απαγόρευση πλήττει εκ των πραγμάτων και προεχόντως τη διεθνή διαμετακομιστική μεταφορά εμπορευμάτων. Περαιτέρω, μπορεί να υπάρξει κίνδυνος οι μεταφορικές εταιρείες που υπάγονται στο εν λόγω καθεστώς εξαιρέσεων να επωφεληθούν από τις διατάξεις με τις οποίες εξαιρούνται για να προτείνουν υπηρεσίες οδικών μεταφορών μεγάλων αποστάσεων, τις οποίες δεν μπορούν πλέον να προσφέρουν οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες εκτός της περιοχής αυτής.

60 Εξάλλου, στον βαθμό που η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας δεν αφορά άμεσα τις εκπομπές των οχημάτων μεταφοράς, αλλά τα μεταφερόμενα εμπορεύματα, θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα διακρίσεις στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

Η Επιτροπή επισημαίνει, ιδίως, ότι θα μπορούσε να επηρεαστεί το εμπόριο ξυλείας και προϊόντων ξυλείας, καθώς και το εμπόριο μαρμάρου και τραβερτίνης.

61 Όσον αφορά το κατά πόσον μπορεί να δικαιολογείται η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η απαγόρευση αυτή μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη του στόχου της προστασίας του περιβάλλοντος. Η Επιτροπή αμφισβητεί, ωστόσο, τη συμβατότητα του εν λόγω μέτρου με την αρχή της αναλογικότητας.

62 Η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας παρουσιάζει εσωτερικές αντιφάσεις που καθιστούν αμφίβολη την καταλληλότητά της σε σχέση με τον σκοπό της.

63 Κατά την Επιτροπή, πρωταρχικός σκοπός της επίδικης αποφάσεως δεν είναι η μείωση των εκπομπών των οχημάτων, αλλά η μείωση της κυκλοφορίας στον αυτοκινητόδρομο. Πάντως, η μείωση αυτή έχει έμμεσο μόνον αντίκτυπο στην ποιότητα του αέρα.

64 Το γεγονός ότι η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας αφορά τα μεταφερόμενα εμπορεύματα και δεν συνδέεται άμεσα με τις εκπομπές των οχημάτων που διενεργούν τις μεταφορές έχει ως αποτέλεσμα να επιτρέπεται η κυκλοφορία των πλέον ρυπογόνων βαρέων φορτηγών όταν μεταφέρουν εμπορεύματα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω απαγόρευσης, ενώ απαγορεύεται η κυκλοφορία των λιγότερο ρυπογόνων φορτηγών όταν μεταφέρουν π.χ. κεραμικά πλακίδια.

65 Περαιτέρω, η επιλογή να κατευθύνονται τα εμπορεύματα που «ενδείκνυνται για σιδηροδρομική μεταφορά» προς αυτόν τον τρόπο μεταφοράς δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι η δυνατότητα χρήσης της σιδηροδρομικής μεταφοράς εξαρτάται συχνά από διάφορες παραμέτρους υλικοτεχνικής υποστήριξης της μεταφοράς, όπως

ο όγκος που πρόκειται να μεταφερθεί. Εξάλλου, το κριτήριο αυτό είναι υπερβολικά ασαφές και δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο τα εμπορεύματα που αφορά μια τέτοια απαγόρευση να επιλέγονται κατά τρόπο αυθαίρετο ή εισάγοντα διακρίσεις και η επιλογή αυτή να επεκταθεί στη συνέχεια και σε άλλες κατηγορίες προϊόντων.

66 Κατά την Επιτροπή, δεν εξετάστηκαν και ενδεχομένως δεν ελήφθησαν υπόψη από τις αυστριακές αρχές όλες οι πιθανές εναλλακτικές λύσεις αντί της τομεακής απαγόρευσης κυκλοφορίας. Κατ' αυτήν, μεταξύ των διαφόρων μέτρων που θα μπορούσαν να είναι λιγότερο περιοριστικά για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων είναι η αντικατάσταση του κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας με ένα σταθερό όριο ταχύτητας στα 100 km/h.

67 Από τη μελέτη του Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg της 30ής Νοεμβρίου 2007 (στο εξής: μελέτη IFEU) προκύπτει ότι η επιβολή σταθερού ορίου ταχύτητας 100 km/h θα οδηγούσε σε μείωση των ετησίων εκπομπών του διοξειδίου του αζώτου, μέχρι το 2010, κατά περίπου 7,5 %. Όσον αφορά ειδικότερα τα αποτελέσματα του περιορισμού αυτού σε σχέση με τα αποτελέσματα της επιβολής κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας, κατά τους υπολογισμούς των αυστριακών αρχών, η εφαρμογή του δεύτερου μέτρου παρέχει τη δυνατότητα μειώσεως των ετησίων εκπομπών του διοξειδίου του αζώτου περίπου κατά 3,6 % έως 3,8 % στην οικεία περιοχή. Η Δημοκρατία της Αυστρίας δέχθηκε, με την απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη, ότι τα αποτελέσματα της επιβολής κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας αντιστοιχούν στο 67 % των αποτελεσμάτων της επιβολής σταθερού ορίου ταχύτητας 100 km/h. Από αυτό προκύπτει ότι η αντικατάσταση του κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας με το μέτρο αυτό παρέχει τη δυνατότητα επιτεύξεως επιπλέον μειώσεως των εν λόγω εκπομπών κατά 1,8 %, καλύτερα, δηλαδή, αποτελέσματα από αυτά της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας, τα οποία επέφεραν ετήσια μείωση της ατμοσφαιρικής μόλυνσης κατά 1,5 %.

68 Όσον αφορά την ανάλυση της Ökoscience για τις συνέπειες της εφαρμογής του κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας στην ποιότητα του αέρα κατά το διάστημα μεταξύ Νοεμβρίου 2007 και Οκτωβρίου 2008 (στο εξής: μελέτη Ökoscience), την οποία επικαλέσθηκε η Δημοκρατία της Αυστρίας για να αποδείξει ότι η αντικατάσταση του

μέτρου θα είχε ως αποτέλεσμα επιπλέον ετήσια μείωση των εκπομπών του διοξειδίου του αζώτου μόνον κατά 1,1 %, η εν λόγω ανάλυση δημοσιεύθηκε τον Μάρτιο του 2009 και περιελάμβανε πληροφορίες οι οποίες ελήφθησαν μετά την εκπνοή της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, δηλαδή μετά τις 8 Ιουνίου 2008.

69 Περαιτέρω, θα μπορούσε να προβλεφθεί η επέκταση της απαγορεύσεως κυκλοφορίας των φορτηγών ορισμένων προδιαγραφών Euro και στα φορτηγά άλλων πιο σύγχρονων προδιαγραφών. Η Δημοκρατία της Αυστρίας εξέφρασε, με την απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη, την αντίθεσή της στην πρόταση αυτή, υποστηρίζοντας ότι τα φορτηγά προδιαγραφών Euro IV είχαν εκπομπές διοξειδίου του αζώτου υψηλότερες από εκείνες των φορτηγών προδιαγραφών Euro III. Μολονότι ο ισχυρισμός αυτός θα έπρεπε να αποδειχθεί, γεγονός παραμένει ότι η απαγόρευση κυκλοφορίας των φορτηγών με προδιαγραφές Euro III θα αποτελούσε κίνητρο για πολλές επιχειρήσεις να αντικαταστήσουν πρόωρα τα φορτηγά τους με φορτηγά προδιαγραφών Euro V.

70 Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης τη δυνατότητα θέσπισης μέτρων ελέγχου της κυκλοφορίας, όπως το σύστημα του σταγονόμετρου, τη δημιουργία συστημάτων διοδίων με βάση την ποσότητα των ρύπων που εκπέμπουν τα οχήματα και την προσαρμογή του φόρου επί των πετρελαιοειδών ή του φόρου κατανάλωσης, προκειμένου να ενθαρρυνθεί η αγορά οχημάτων με κινητήρες βενζίνης.

71 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι αυστριακές αρχές, πριν αποφασίσουν την εφαρμογή της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας, δεν εξασφάλισαν την ύπαρξη επαρκούς και κατάλληλης ικανότητας των σιδηροδρόμων ώστε να καταστεί δυνατή η μετακύλιση των οδικών μεταφορών των οικείων εμπορευμάτων στους σιδηροδρόμους. Η ύπαρξη της ικανότητας αυτής ουδόλως αποδείχθηκε ούτε για τον δυτικό ούτε για τον ανατολικό τομέα του Innsbruck, όσον αφορά την εφαρμογή του δευτέρου σταδίου της εν λόγω απαγορεύσεως.

72 Όσον αφορά τη δυνατότητα χρησιμοποιήσεως του σιδηροδρομικού αυτοκινητόδρομου («Rollende Landstrasse»), δηλαδή ενός τρόπου μεταφοράς στον οποίο τα φορτηγά μεταφέρονται μέσω σιδηροδρόμου για ένα τμήμα μόνον του δρομολογίου, η εναλλακτική αυτή οδός υφίσταται μόνο για τον ανατολικό τομέα του Innsbruck. Για τον τομέα αυτόν, κατέστη δυνατό να εξασφαλιστεί μέρος μόνον των μεταφορών των οικείων εμπορευμάτων με την υλοποίηση, την 1η Ιανουαρίου 2009, του δευτέρου σταδίου της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας, όπως είχε προβλεφθεί αρχικώς. Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι υπήρχε δυνατότητα χρησιμοποιήσεως του σιδηροδρομικού αυτοκινητοδρόμου την 1η Ιανουαρίου 2009 οφειλόταν στις τροποποιήσεις στις οποίες προέβη η Δημοκρατία της Αυστρίας μετά την εκπνοή της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη.

73 Όσον αφορά την εναλλακτική λύση της μη συνοδευόμενης συνδυασμένης μεταφοράς, αυτή παρουσιάζει ενδιαφέρον από απόψεως οικονομικής και υλικοτεχνικής υποστηρίξεως μόνο για τις μεταφορές μεγάλων αποστάσεων.

74 Όσον αφορά τη δυνατότητα χρησιμοποιήσεως εναλλακτικών δρομολογίων, φαίνεται ότι οι τοπικοί εναλλακτικοί δρόμοι είτε απαγορεύονται για τις υπό καθεστώς διαμετακομίσεως μεταφορές είτε δεν είναι κατάλληλες για φορτηγά. Έτσι, οι υπό καθεστώς διαμετακομίσεως μεταφορές με αλλοδαπά βαρέα φορτηγά έπρεπε να γίνουν είτε μέσω Ελβετίας είτε από τον δρόμο Tauern στην Αυστρία, γεγονός που θα είχε ως αποτέλεσμα σημαντική επιμήκυνση της διαδρομής. Περαιτέρω, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το πρόσθετο κόστος των τελωνειακών διατυπώσεων της Ελβετίας.

75 Τέλος, ελλείψει ρεαλιστικών εναλλακτικών λύσεων για την εξασφάλιση της μεταφοράς των εμπορευμάτων που αφορά η επίδικη απόφαση, οι προθεσμίες για την εφαρμογή της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας δεν επαρκούν λογικά για την προσαρμογή των επιχειρήσεων που θίγονται από το μέτρο αυτό στις νέες συνθήκες.

76 Για τον τομέα δυτικά του Innsbruck (Zirl—Innsbruck), η αναγκαιότητα της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας δεν αποδείχθηκε, εφόσον δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία μετρήσεων τα οποία να στοιχειοθετούν σε ποιον βαθμό πλήττεται η συγκεκριμένη περιοχή. Επίσης, δεν υπάρχει ανάλυση των συγκεκριμένων επιπτώσεων από την οποία να αποδεικνύεται η καταλληλότητα και η αναγκαιότητα ενός τέτοιου μέτρου.

77 Εν πάση περιπτώσει, το γεγονός ότι η επίδικη απόφαση τροποποιήθηκε επανειλημμένα μετά την εκπνοή της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη αποδεικνύει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν ανέλυσε ορθώς την αναλογικότητα της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας.

78 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζει, με το υπόμνημα παρεμβάσεως, ότι η επίδικη απόφαση εισάγει άμεσες διακρίσεις. Η εν λόγω απόφαση επηρεάζει σε μεγαλύτερο βαθμό τις υπό καθεστώς διαμετακομίσεως μεταφορές που εκτελούν αλλοδαπές επιχειρήσεις από ότι τις μεταφορές των αυστριακών επιχειρήσεων, διότι, αφενός, δεν αφορά το σύνολο της κυκλοφορίας των βαρέων φορτηγών, αλλά μόνο την κυκλοφορία των βαρέων φορτηγών άνω των 7,5 τόνων, δεδομένου ότι με τα οχήματα αυτά εκτελείται κατά κανόνα η υπό καθεστώς διαμετακομίσεως μεταφορά και, αφετέρου, διότι πρόκειται για οδικό άξονα που είναι καθοριστικής σημασίας για αυτό το είδος κυκλοφορίας.

79 Η Ιταλική Δημοκρατία προτείνει ως εναλλακτικό μέτρο, αντί της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας, την απαγόρευση κυκλοφορίας για τα ιδιωτικά και τα μικρά φορτηγά κάτω των 7,5 τόνων, αναλόγως των προδιαγραφών Euro που διαθέτουν. Όσον αφορά την εναλλακτική λύση που προτείνει η Επιτροπή, η οποία συνίσταται στην επέκταση των απαγορεύσεων κυκλοφορίας που επιβάλλονται στα βαρέα φορτηγά παλαιότερων προδιαγραφών Euro και στα φορτηγά νεότερων προδιαγραφών, και ειδικότερα στα φορτηγά προδιαγραφών Euro III, τούτο θα είχε σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις στην οικονομία του εν λόγω κράτους μέλους, λόγω της σύνθεσης του στόλου των φορτηγών.

80 Περαιτέρω, τα παρεμβαίνοντα κράτη αναφέρουν τα προβλήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας. Οι εναλλακτικές λύσεις της σιδηροδρομικής μεταφοράς και των διαφορετικών διαδρομών δεν προσφέρουν λύση στις ανάγκες των ενδιαφερομένων φορέων. Η Ιταλική Δημοκρατία υπογραμμίζει ιδιαίτερα την οικονομική και διοικητική επιβάρυνση που θα δημιουργήσει η μεταφορά των εμπορευμάτων μέσω της Ελβετίας.

81 Η Δημοκρατία της Αυστρίας αμφισβητεί την ύπαρξη περιορισμού στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων κατά την έννοια των άρθρων 28 ΕΚ και 29 ΕΚ.

82 Όσον αφορά το πραγματικό πλαίσιο, το εν λόγω κράτος μέλος προβάλλει ότι, παρά τα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος στο ομόσπονδο κράτος του Τιρόλου, η συγκέντρωση του διοξειδίου του αζώτου στον αυτοκινητόδρομο Α 12 είναι σαφώς υψηλότερη από τις ετήσιες οριακές τιμές που καθορίζονται στο παράρτημα ΙΙ, σημείο Ι, της οδηγίας 1999/30, προσαυξημένες κατά το περιθώριο ανοχής. Η κατάσταση επιδεινώνεται λόγω της σταδιακής μειώσεως του περιθωρίου αυτού. Το 60 % περίπου των εκπομπών του διοξειδίου του αζώτου στον αυτοκινητόδρομο αυτόν οφείλεται στα βαρέα φορτηγά. Έτσι, η οδική μεταφορά εμπορευμάτων είναι η κύρια πηγή εκπομπών ατμοσφαιρικών ρύπων στην οικεία ζώνη.

83 Η Δημοκρατία της Αυστρίας υπογραμμίζει ότι η οδηγία 96/62, σε συνδυασμό με την οδηγία 1999/30, επιβάλλει στο οικείο κράτος μέλος, σε περίπτωση υπερβάσεως της ετήσιας οριακής τιμής του διοξειδίου του αζώτου, υποχρέωση λήψεως μέτρων. Περαιτέρω, οι αυστριακές αρχές υποχρεούνται να εξασφαλίσουν τον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής των πολιτών, οι οποίες προστατεύονται βάσει του άρθρου 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) και του άρθρου 8, παράγραφος 2, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος προστασίας από βλάβες στην υγεία και στην ποιότητα ζωής. Εν προκειμένω, η εξισορρόπηση των υφιστάμενων συμφερόντων θα εξευρεθεί βάσει της νομολογίας που δημιούργησε η απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, C-112/00, Schmidberger (Συλλογή 2003, σ. I-5659).

84 Το κράτος μέλος αυτό υποστηρίζει ότι η συμβατότητα της επίδικης απόφασης με τη νομοθεσία της Ένωσης δεν πρέπει να εκτιμηθεί μεμονωμένα, αλλά σε σχέση με το σύνολο των μέτρων στα οποία περιλαμβάνεται. Συγκεκριμένα, για να επιτευχθεί η κατά το δυνατόν σημαντικότερη και αποτελεσματικότερη μείωση των εκπομπών από την κυκλοφορία των αυτοκινήτων απαιτείται ένα συνολικό σχέδιο που να συνδυάζει διάφορα μέτρα. Τα εν λόγω μέτρα δεν αφορούν μόνο τις συγκεκριμένες εκπομπές των αυτοκινήτων αλλά και την πυκνότητα της κυκλοφορίας. Η εφαρμογή του σχεδίου αυτού θα καταστήσει δυνατή την αισθητή μείωση της ρύπανσης από το διοξείδιο του αζώτου στην οικεία περιοχή και θα μπορέσει να ελαττώσει, κατά τη διάρκεια του έτους 2010, την ετήσια μέση συγκέντρωση σε περίπου 55 μg/m3 του συγκεκριμένου ατμοσφαιρικού ρύπου στην περιοχή. Εντούτοις, παρά την υιοθέτηση ενός τέτοιου σχεδίου, η συγκέντρωση στον αέρα των εν λόγω ατμοσφαιρικών ρύπων υπερέβη κατά πολύ την οριακή τιμή των 40 μg/m3, που καθορίζεται στο παράρτημα ΙΙ, σημείο Ι, της οδηγίας 1999/30 για το εν λόγω έτος.

85 Η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας, στην τελική ανάπτυξή της, δηλαδή μετά την απόφαση να μην περιληφθεί στην απαγόρευση η μεταφορά σιτηρών, αφορούσε περίπου 194 000 διαδρομές βαρέων φορτηγών ανά έτος, δηλαδή το 6,6 % του συνόλου των διαδρομών που πραγματοποιούν τα βαρέα φορτηγά στον αυτοκινητόδρομο Α 12. Δεν παρεμπόδισε το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, αλλά έθεσε εμπόδια μόνο στη χρήση ενός τρόπου μεταφοράς σε ένα διάδρομο διέλευσης των Άλπεων. Τα εν λόγω δρομολόγια μπορούσαν να πραγματοποιηθούν, εν μέρει, με τη μετακύλιση της οδικής μεταφοράς των εμπορευμάτων που αφορά η επίδικη απόφαση στις σιδηροδρομικές μεταφορές και, εν μέρει, με την επιλογή εναλλακτικών διαδρομών.

86 Κατά τη Δημοκρατία της Αυστρίας, η απαγόρευση αυτή δεν είχε σημαντικές οικονομικές συνέπειες. Οι επιπτώσεις της ήταν εξαιρετικά αβέβαιες και πολύ έμμεσες ώστε να θεωρηθεί ότι μπορούσε να παρακωλύσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Στην πράξη, δεν παρατηρήθηκε κανένα εμπόδιο στο εμπόριο μετά την εφαρμογή του πρώτου σταδίου της εν λόγω απαγόρευσης, δηλαδή μετά τις 2 Μαΐου 2008.

87 Όσον αφορά τον ισχυρισμό ότι η επίδικη απόφαση εισάγει διακρίσεις, τα εμπορεύματα τα οποία αφορά η απόφαση επελέγησαν με αντικειμενικά κριτήρια χωρίς διακρίσεις.

88 Η εξαίρεση από την απαγόρευση της τοπικής κυκλοφορίας εξηγείται από το γεγονός ότι η πραγματοποίηση αυτού του είδους μεταφορών σιδηροδρομικώς, έστω εντός της ίδιας περιοχής, θα συνεπαγόταν πρόσθετες διαδρομές προς τους σιδηροδρομικούς σταθμούς και θα είχε αποτέλεσμα αντίθετο από αυτό που επιδιώκει η επίδικη απόφαση. Εξάλλου, η «ευρύτερη ζώνη», όπως ορίζεται στην επίδικη απόφαση, περιλαμβάνει διοικητικές περιφέρειες που βρίσκονται εκτός Αυστρίας, γεγονός που συνηγορεί υπέρ του ότι το επίμαχο καθεστώς δεν εισάγει διακρίσεις.

89 Όσον αφορά την επιφύλαξη ότι οι επιχειρήσεις μεταφορών που ευνοούνται από τις διατάξεις που προβλέπουν εξαιρέσεις θα μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες οδικών μεταφορών μεγάλων αποστάσεων, οι αυστριακές αρχές έχουν λάβει μέτρα για την καταπολέμηση ενδεχόμενων καταστρατηγήσεων ή καταχρηστικών συμπεριφορών.

90 Εξάλλου, η Δημοκρατία της Αυστρίας διευκρινίζει ότι, για ορισμένες μεταφορές, μπορούν να επιτρέπονται εξαιρέσεις από την τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας, κατά περίπτωση, κατόπιν υποβολής σχετικής αιτήσεως. Οι εξαιρέσεις αυτές θα καταστήσουν δυνατή την οργάνωση των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων, οι οποίες αποδεδειγμένα δεν μπορούν να μεταφερθούν σιδηροδρομικώς, λόγω ειδικών περιστάσεων. Οι εν λόγω εξαιρέσεις θα εφαρμοστούν ελαστικά από τις αρμόδιες αρχές.

91 Επικουρικώς, το κράτος μέλος αυτό υποστηρίζει ότι η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος και είναι ανάλογη προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

92 Η Επιτροπή εσφαλμένα προσάπτει στη Δημοκρατία της Αυστρίας ότι στοχοποίησε την οδική μεταφορά εμπορευμάτων. Το μέτρο αυτό συνάδει με τους στόχους που αναγνωρίζονται στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών, ιδίως με την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Η Ευρώπη σε συνεχή κίνηση — Βιώσιμη κινητικότητα στην ήπειρό μας — Ενδιάμεση εξέταση της Λευκής Βίβλου του 2001 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις μεταφορές» [COM (2006) 314 τελικό, της 22ας Ιουνίου 2006].

93 Περαιτέρω, οι επιστημονικές έρευνες καταδεικνύουν σαφώς το βάσιμο της προσέγγισης που προέβαλε το εν λόγω κράτος μέλος. Η Επιτροπή στηρίχθηκε σε μελέτες που επαναλαμβάνουν εσφαλμένες υποθέσεις, γεγονός που οδηγεί σε υπερεκτίμηση, εκ μέρους της, του αποτελέσματος των σχετικών με τα επιβατικά αυτοκίνητα μέτρων.

94 Όσον αφορά την απόφαση των αυστριακών αρχών για την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας στην περιοχή που βρίσκεται δυτικά του Ίνσμπρουκ, αυτό το μέτρο είναι αναγκαίο λόγω του επιπέδου της ρύπανσης του ατμοσφαιρικού αέρα στην περιοχή. Εξάλλου, δεδομένου ότι ο τομέας αυτός αντιπροσωπεύει μικρό μόνο ποσοστό της κυκλοφορίας των βαρέων φορτηγών στον διάδρομο του Brenner, δηλαδή περίπου το 1,8 %, οι επιπτώσεις της εν λόγω επέκτασης στη διασυνοριακή κυκλοφορία των οχημάτων αυτών δεν είναι σημαντικές.

95 Πριν από την υιοθέτηση της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας, οι αυστριακές αρχές εξέτασαν προσεκτικά το ενδεχόμενο να λάβουν εναλλακτικά μέτρα που περιορίζουν λιγότερο την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Τα μελετηθέντα μέτρα ελήφθησαν και εφαρμόστηκαν στον βαθμό που κρίθηκαν κατάλληλα και αποτελεσματικά. Έτσι, οι εν λόγω αρχές επέλεξαν την επιβολή κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας ανάλογα με το επίπεδο ρύπανσης και την απαγόρευση της κυκλοφορίας για ορισμένα βαρέα φορτηγά που δεν είχαν προδιαγραφές Euro II ή Euro III. Περαιτέρω, επεκτάθηκε γεωγραφικά το πεδίο εφαρμογής της απαγορεύσεως κυκλοφορίας τη νύκτα και η εξαίρεση που προβλεπόταν για τα βαρέα φορτηγά με προδιαγραφές κινητήρα Euro IV και Euro V καταργήθηκε.

96 Όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής μέτρου που θέτει σταθερό ανώτατο όριο ταχύτητας τα 100 km/h, η Επιτροπή εσφαλμένα υποστηρίζει ότι το μέτρο αυτό μπορεί να συμβάλει στη μείωση κατά περίπου 7,5 % των εκπομπών διοξειδίου του αζώτου στη συγκεκριμένη περιοχή και ότι ο περιορισμός αυτός θα μειώσει περισσότερο την ετήσια συγκέντρωση ατμοσφαιρικών ρύπων στην περιοχή από ό,τι η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας. Κατά τη Δημοκρατία της Αυστρίας, η μελέτη IFEU, την οποία επικαλείται η Επιτροπή για να αποδείξει το βάσιμο των ισχυρισμών αυτών στηρίζεται σε στοιχεία και υποθετικά σενάρια που δεν είναι δυνατό να επαληθευθούν.

97 Για να αξιολογηθεί το αποτέλεσμα της αντικατάστασης του κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας με το σταθερό όριο των 100 km/h, έπρεπε να έχει βασιστεί στη μελέτη Ökoscience, η οποία περιλαμβάνει στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή του κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας κατά το διάστημα μεταξύ Νοεμβρίου 2007 και Οκτωβρίου 2008. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, με την εν λόγω αντικατάσταση θα μπορούσε να επιτευχθεί, υπό ιδανικές συνθήκες, περαιτέρω ετήσια μείωση των εκπομπών του διοξειδίου του αζώτου κατά 1,1 %, δηλαδή αποτέλεσμα σαφώς κατώτερο από εκείνο της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας για την οποία προβλέπεται μείωση των εν λόγω εκπομπών κατά 1,5 %.

98 Στο πλαίσιο αυτό, η Δημοκρατία της Αυστρίας υπογραμμίζει ότι το επίπεδο μείωσης των εκπομπών που προκύπτει από την επιβολή σταθερού περιορισμού του ορίου ταχύτητας στα 100 km/h εξαρτάται κυρίως από το αποτέλεσμα αυτού του μέτρου στην πραγματική ταχύτητα που αναπτύσσουν οι οδηγοί, η οποία εξαρτάται με τη σειρά της από την αποδοχή του μέτρου από τους εν λόγω οδηγούς. Η μέση ταχύτητα κυκλοφορίας δεν ισούται με το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο ταχύτητας. Το διάστημα κατά το οποίο είχε επιβληθεί ανώτατο όριο ταχύτητας 130 km/h στη Vomp, η μέση ταχύτητα των ιδιωτικής χρήσεως αυτοκινήτων ήταν περίπου 116 km/h, ενώ κατά τη διάρκεια της έρευνας κατά την οποία είχε επιβληθεί σταθερό ανώτατο όριο ταχύτητας 100 km/h, η μέση ταχύτητα μειώθηκε μόνο στα 103 km/h. Η μέση ταχύτητα δεν μειώθηκε επομένως στην πράξη κατά 30 km/h, αλλά μόνο κατά 13 km/h.

99 Όσον αφορά τη δυνατότητα επέκτασης των απαγορεύσεων κυκλοφορίας που επιβάλλονται στα βαρέα φορτηγά με παλαιότερες προδιαγραφές κινητήρα Euro και σε εκείνα με νεότερες προδιαγραφές, η επέκταση αυτή θα είχε αντικρουόμενα αποτελέσματα. Οι εκπομπές του διοξειδίου του αζώτου των βαρέων φορτηγών προδιαγραφών Euro IV θα είναι υψηλότερες από εκείνες των οχημάτων με προδιαγραφές Euro III. Περαιτέρω, πρέπει να ληφθεί υπόψη η ημερομηνία από την οποία τα οχήματα με τις προδιαγραφές Euro που αφορά η απαγόρευση κυκλοφορίας δεν θα είναι πλέον συμβατά με το πρότυπο καθώς και το κατά πόσον μπορεί να επιβληθεί υποχρέωση αντικαταστάσεως των εν λόγω οχημάτων με νέα οχήματα. Κατά τον χρόνο κατά τον οποίο προτάθηκαν τα μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα στο ομόσπονδο κράτος του Τιρόλου, τα τρία τέταρτα του στόλου των φορτηγών αποτελούνταν από οχήματα προδιαγραφών Euro III.

100 Οι αυστριακές αρχές μελέτησαν τις επιπτώσεις στην ατμοσφαιρική ρύπανση των μέτρων για τον έλεγχο της κυκλοφορίας, των σχετικών με τα διόδια μέτρων και των λοιπών μέτρων ελέγχου. Μερικά από τα μέτρα αυτά αποκλείστηκαν λόγω των αρνητικών επιπτώσεών τους και άλλα βρίσκονται σε διαδικασία εφαρμογής.

101 Περαιτέρω, η Επιτροπή πρότεινε, ως εναλλακτικές λύσεις για την τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας, μέτρα που δεν παράγουν μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, όπως οικονομικά μέτρα για τη μείωση μέρους των πετρελαιοκίνητων επιβατικών αυτοκινήτων. Εν πάση περιπτώσει, τα μέτρα αυτά έχουν ήδη ληφθεί.

102 Όσον αφορά τη δυνατότητα εξασφαλίσεως της μεταφοράς των εμπορευμάτων που αφορά η επίδικη απόφαση, η Δημοκρατία της Αυστρίας διακρίνει μεταξύ των μεταφορών εμπορευμάτων των οποίων η διέλευση από τον Α 12 είναι η συντομότερη οδός («μεταφορά μέσω βέλτιστης οδού»), των μεταφορών για τις οποίες υπάρχει τουλάχιστον μία ισότιμη εναλλακτική διαδρομή («εναλλακτική μεταφορά») και εκείνων για τις οποίες υπάρχει καλύτερη εναλλακτική διαδρομή («μεταφορά μέσω παρακαμπτηρίων»). Από τις μεταφορές που θίγονται από την απαγόρευση κυκλοφορίας, το 45 % εντάσσεται στην πρώτη κατηγορία της μεταφοράς μέσω βέλτιστης οδού, το 25 % στη κατηγορία της εναλλακτικής μεταφοράς και το 30 % στην κατηγορία της μεταφοράς μέσω παρακαμπτηρίων.

103 Όταν οι μεταφορές των εμπορευμάτων πραγματοποιούνται υπό καθεστώς διαμετακόμισης, θα πρέπει, κατά τη Δημοκρατία της Αυστρίας, να πραγματοποιούνται μέσω σιδηροδρόμου εάν εμπίπτουν στην κατηγορία της «μεταφοράς μέσω βέλτιστης οδού» ή στην κατηγορία της «εναλλακτικής μεταφοράς». Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η συνολική ικανότητα που προκύπτει από όλους τους διαθέσιμους τρόπους σιδηροδρομικής μεταφοράς.

104 Η διαθέσιμη ικανότητα του σιδηροδρομικού αυτοκινητόδρομου, της συμβατικής μεταφοράς μέσω μεμονωμένων βαγονιών και της συνδυασμένης μη συνοδευόμενης μεταφοράς μπορούν να καλύψουν επαρκώς τη μεταφορά όλων των εμπορευμάτων που αφορά η επίδικη απόφαση. Όσον αφορά, ειδικότερα, τη χρήση του σιδηροδρομικού αυτοκινητοδρόμου, δεν είναι απαραίτητη η υλικοτεχνική αναδιάρθρωσή του.

105 Παρά την ύπαρξη και τη διαθεσιμότητα επαρκούς και κατάλληλης ικανότητας σιδηροδρομικής μεταφοράς, οι αυστριακές αρχές ανέβαλαν την έναρξη ισχύος του δεύτερου σταδίου της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας προσθέτοντας ένα τρίτο στάδιο, από την 1η Ιουλίου 2009, και ένα τέταρτο στάδιο, από την 1η Ιουλίου 2010. Αυτές οι πρόσθετες προθεσμίες θα παρείχαν τη δυνατότητα στην πλειοψηφία των επιχειρήσεων που θίγονται από την απαγόρευση αυτή να πραγματοποιήσουν τις οικείες μεταφορές χρησιμοποιώντας τον σιδηροδρομικό αυτοκινητόδρομο, γεγονός που θα τους επέτρεπε να αποφύγουν τις υλικοτεχνικές προσαρμογές.

106 Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, τα εναλλακτικά δρομολόγια μέσω του Reschenpass δεν χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για τις τοπικές μεταφορές. Η διέλευση αλλοδαπών βαρέων φορτηγών υπό καθεστώς διαμετακόμισης, τα οποία ενέπιπταν στην κατηγορία της «μεταφοράς μέσω βέλτιστης οδού», μπορούν να χρησιμοποιήσουν την εν λόγω διαδρομή. Για την αλλαγή των δρομολογίων των μεταφορών εμπορευμάτων των κατηγοριών «εναλλακτικής μεταφοράς» και «μεταφοράς μέσω παρακαμπτηρίων» ήσαν διαθέσιμες πολλές εναλλακτικές διαδρομές. Όσον αφορά τα δρομολόγια μέσω Ελβετίας, η συμφωνία που συνήφθη στις 21 Ιουνίου 1999 μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας σχετικά με τις

σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές εμπορευμάτων και επιβατών (ΕΕ 2002, L 114, σ. 91) εξασφάλιζε ότι οι μεταφορές από ένα κράτος μέλος προς άλλο μπορούν να διέλθουν από τη χώρα αυτή υπό καθεστώς διαμετακόμισης χωρίς ποσόστωση.

107 Τέλος, οι προθεσμίες για την εφαρμογή της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας παρείχαν στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις τη δυνατότητα να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες. Το χρονοδιάγραμμα των διαφόρων μέτρων ενίσχυσε την αναλογικότητα του συνολικού σχεδίου. Η Επιτροπή δεν μπόρεσε να αποδείξει την ύπαρξη προβλημάτων οφειλόμενων στην υποτιθέμενη ταχύτατη εφαρμογή της εν λόγω απαγόρευσης.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

— Ως προς την ύπαρξη περιορισμού στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων

108 Εισαγωγικά, πρέπει να εξεταστεί το βάσιμο του ισχυρισμού της Δημοκρατίας της Αυστρίας κατά τον οποίο η επίδικη απόφαση δεν συνιστά παραβίαση των άρθρων 28 ΕΚ επ., λαμβανομένης υπόψη της υποχρεώσεως λήψεως μέτρων που απορρέει από το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, σε συνδυασμό με την οδηγία 1999/30.

109 Εν προκειμένω, το εν λόγω κράτος μέλος και η Επιτροπή συμφωνούν ότι κατά τα έτη 2002 έως 2009 σημειώθηκε υπέρβαση της ετήσιας οριακής τιμής των συγκεντρώσεων διοξειδίου του αζώτου στον ατμοσφαιρικό αέρα, όπως η τιμή αυτή καθορίστηκε στο παράρτημα ΙΙ, σημείο Ι, της οδηγίας 1999/30, στο σημείο ελέγχου του Vomp/Raststätte. Έτσι, η Δημοκρατία της Αυστρίας έπρεπε να εξασφαλίσει, λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, την κατάρτιση και την

υλοποίηση ενός σχεδίου ή προγράμματος για τη μείωση των ρύπων στην οριακή τιμή. Πάντως, δεν αμφισβητείται ότι, από τυπικής απόψεως, η επίδικη απόφαση αποτελεί μέρος του σχεδίου αυτού.

110 Κατά την ίδια διάταξη, το εν λόγω σχέδιο πρέπει να περιλαμβάνει τις πληροφορίες που απαριθμούνται στο παράρτημα IV της οδηγίας 96/62, δηλαδή τις πληροφορίες που αφορούν τον τόπο όπου σημειώθηκε η υπέρβαση, τις κύριες πηγές εκπομπής στις οποίες οφείλεται η ρύπανση καθώς και τα μέτρα που ελήφθησαν και τα προτεινόμενα μέτρα. Η εν λόγω οδηγία δεν προβλέπει ωστόσο ακριβείς ενδείξεις ως προς την έκταση και το περιεχόμενο των μέτρων που πρέπει να λάβουν τα κράτη μέλη.

111 Υπό τις περιστάσεις αυτές, στα εν λόγω κράτη μέλη εναπόκειται να λάβουν τα κατάλληλα και συναφή μέτρα για τη μείωση της ρύπανσης στην οριακή τιμή, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των σχετικών συγκυριών και εμπλεκομένων συμφερόντων (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 15ης Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Αυστρίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 81, και της 25ης Ιουλίου 2008, C-237/07, Janecek, Συλλογή 2008, σ. I-6221, σκέψεις 45 και 46). Ναι μεν τα κράτη μέλη διαθέτουν συναφώς διακριτική ευχέρεια, πλην όμως πρέπει να την ασκούν υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ, συμπεριλαμβανομένης της θεμελιώδους αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

112 Επομένως, η επίμαχη απόφαση πρέπει να εκτιμηθεί βάσει των άρθρων 28 ΕΚ έως 30 ΕΚ.

113 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης. Αυτή η ελευθερία κυκλοφορίας συνεπάγεται την ύπαρξη μιας γενικής αρχής περί ελεύθερης διαμετακομίσεως των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Μαρτίου 1983, 266/81, SIOT, Συλλογή 1983, σ. 731, σκέψη 16· της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-367/89, Richardt et «Les Accessoires Scientifiques», Συλλογή 1991, σ. I-4621, σκέψη 14, καθώς και Επιτροπή κατά Αυστρίας, προπαρατεθείσα, σκέψεις 63 και 65).

114 Εν προκειμένω, η επίδικη απόφαση απαγορεύει στα βαρέα φορτηγά άνω των 7,5 τόνων που μεταφέρουν ορισμένα εμπορεύματα τα οποία, κατά τις αυστριακές αρχές, «ενδείκνυνται για σιδηροδρομική μεταφορά», να χρησιμοποιούν τμήμα του αυτοκινητοδρόμου Α 12. Εμποδίζει έτσι τη χρήση, σε αυτόν τον διάδρομο διέλευσης των Άλπεων, ενός τρόπου μεταφοράς των προϊόντων αυτών.

115 Η Δημοκρατία της Αυστρίας υποστηρίζει ότι υπάρχουν εναλλακτικές διαδρομές ή άλλοι τρόποι μεταφοράς που καθιστούν δυνατή τη διακίνηση των εν λόγω εμπορευμάτων.

116 Ωστόσο, το γεγονός ότι υπάρχουν τέτοιες λύσεις δεν αποκλείει την ύπαρξη περιορισμού στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων (βλ., συναφώς, απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 67). Συγκεκριμένα, το τμήμα του αυτοκινητοδρόμου Α 12 αποτελεί μία από τις κυριότερες επίγειες οδούς επικοινωνίας μεταξύ της νότιας Γερμανίας και της Βόρειας Ιταλίας. Υποχρεώνοντας τις οικείες επιχειρήσεις να αναζητήσουν αποδοτικές εναλλακτικές λύσεις για τη μεταφορά των εμπορευμάτων στα οποία αναφέρεται η επίδικη απόφαση, η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας μπορεί να επηρεάσει σημαντικά τη διέλευση υπό καθεστώς διαμετακόμισης των εμπορευμάτων μεταξύ των βόρειων χωρών της Ευρώπης και της Βόρειας Ιταλίας (βλ., συναφώς, απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας, προπαρατεθείσα, σκέψεις 66 και 68).

117 Υπό αυτές τις συνθήκες, η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας θα πρέπει να θεωρείται ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, κατ' αρχήν ασυμβίβαστο με τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν τα άρθρα 28 ΕΚ και 29 ΕΚ, εκτός αν το μέτρο αυτό μπορεί να δικαιολογηθεί.

— Ως προς το κατά πόσον μπορεί να δικαιολογηθεί ο περιορισμός

118 Η Δημοκρατία της Αυστρίας υποστηρίζει ότι η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος, καθώς και από την ανάγκη εξασφαλίσεως του δικαιώματος σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 του Χάρτη και στο άρθρο 8, παράγραφος 2, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών.

119 Κατά πάγια νομολογία, εθνικά μέτρα δυνάμενα να παρακωλύσουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο μπορούν να δικαιολογηθούν από έναν από τους λόγους γενικού συμφέροντος που απαριθμούνται στο άρθρο 30 ΕΚ, όπως η προστασία της ανθρώπινης υγείας και ζωής, ή από μια από τις απαρέγκλιτες επιταγές που αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στην προστασία του περιβάλλοντος, εφόσον τα μέτρα αυτά είναι ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, Rewe-Zentral, η αποκαλούμενη «Cassis de Dijon», Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 321· της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή 1988, σ. 4607, σκέψη 9· της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-270/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2004, σ. I-1559, σκέψη 21· της 14ης Δεκεμβρίου 2004, C-463/01, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2004, σ. I-11705, σκέψη 75, καθώς και Επιτροπή κατά Αυστρίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 70).

120 Πρέπει να υπομνησθεί ότι η προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος συγκαταλέγεται στους βασικούς σκοπούς της Ένωσης. Υπό την έννοια αυτή, το άρθρο 2 ΕΚ προβλέπει ότι η Κοινότητα έχει, μεταξύ άλλων, ως αποστολή να προάγει «υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος» και το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ξ΄, ΕΚ προβλέπει ότι η δράση της Κοινότητας πρέπει να περιλαμβάνει συμβολή στην επίτευξη «υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας» (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1985, 240/83, ADBHU, Συλλογή 1985, σ. 531, σκέψη 13· της 19ης Μαΐου 1992, C-195/90, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1992, σ. I-3141, σκέψη 29, και της 22ας Δεκεμβρίου 2008, C-487/06 P, British Aggregates κατά Επιτροπής, Συλλογή 2008, σ. I-10515, σκέψη 91).

121 Περαιτέρω, κατά τα άρθρα 6 ΕΚ και 152, παράγραφος 1, ΕΚ, οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας και της δημόσιας υγείας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων της Κοινότητας (βλ., συναφώς, απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-440/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2007, σ. I-9097, σκέψη 60). Εξάλλου, ο καθολικός και θεμελιώδης χαρακτήρας των σκοπών αυτών επιβεβαιώνεται στα άρθρα 37 και 35 του Χάρτη.

122 Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των σκοπών της προστασίας του περιβάλλοντος και της προστασίας της υγείας, από το άρθρο 174, παράγραφος 1, ΕΚ προκύπτει ότι η προστασία της ανθρώπινης υγείας περιλαμβάνεται στους σκοπούς της πολιτικής της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 8ης Ιουλίου 2010, C-343/09, Afton Chemical, Συλλογή 2010, σ. I-7027, σκέψη 32, και της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-77/09, Gowan Comércio Internacional e Serviços, Συλλογή 2010, σ. I-13533, σκέψη 71). Οι σκοποί αυτοί συνδέονται στενά μεταξύ τους, ιδίως στο πλαίσιο της καταπολέμησης της ατμοσφαιρικής μόλυνσης η οποία αποσκοπεί στον περιορισμό των κινδύνων για την υγεία που συνδέονται με υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Ο σκοπός της προστασίας της υγείας έχει ενσωματωθεί έτσι, κατ' αρχήν, στον σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος (βλ., συναφώς, απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2008, C-524/07, Επιτροπή κατά Αυστρίας, σκέψη 56).

123 Υπό τις συνθήκες αυτές, παρέλκει η εξέταση των επιχειρημάτων της Δημοκρατίας της Αυστρίας που αφορούν την προστασία της υγείας χωριστά από τα επιχειρήματα που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος (βλ., συναφώς, απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Αυστρίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 56).

124 Εν προκειμένω, η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας θεσπίσθηκε με σκοπό τη διασφάλιση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα στη συγκεκριμένη περιοχή σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, σε συνδυασμό με την οδηγία 1999/30.

125 Κατά πάγια νομολογία, εθνικά μέτρα δυνάμενα να παρακωλύσουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο μπορούν να δικαιολογηθούν μόνο για επιτακτικούς λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά είναι ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξή του μέτρο (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1998, C-389/96, Aher-Waggon, Συλλογή 1998, σ. I-4473, σκέψεις 19 και 20· της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Επιτροπή κατά Γερμανίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 75, και της 11ης Δεκεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Αυστρίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 57).

126 Πάντως, ένα περιοριστικό μέτρο δύναται να θεωρηθεί ικανό να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μόνον αν πραγματικά ικανοποιεί την ανάγκη να επιτύχει τον σκοπό αυτόν με συνεπή και συστηματικό τρόπο (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 10ης Μαρτίου 2009, C-169/07, Hartlauer, Συλλογή 2009, σ. I-1721, σκέψη 55· της 19ης Μαΐου 2009, C-171/07 και C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ., Συλλογή 2009, σ. I-4171, σκέψη 42, καθώς και της 16ης Δεκεμβρίου 2010, C-137/09, Josemans, Συλλογή 2010, σ. I-13019, σκέψη 70).

127 Κατ' αρχάς, όσον αφορά την καταλληλότητα της επίδικης αποφάσεως, η Επιτροπή θεωρεί ότι η επιλογή των αυστριακών αρχών να λάβουν μέτρα σχετικά με την οδική μεταφορά των εμπορευμάτων δεν ήταν η κατάλληλη. Η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν έθεσε ως στόχο τη μείωση των εκπομπών των αυτοκινήτων, αλλά τη μείωση της κυκλοφοριακής πυκνότητας. Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι η επίδικη απόφαση δεν αποσκοπεί πράγματι στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού με συνέπεια και σύστημα.

128 Εισαγωγικά, πρέπει να τονιστεί ότι, για να βελτιωθεί η ποιότητα του αέρα στη συγκεκριμένη περιοχή, οι αυστριακές αρχές έλαβαν διάφορα μέτρα για τη μείωση των εκπομπών των αυτοκινήτων, δηλαδή έθεσαν ανώτατο όριο ταχύτητας τα 100 km/h σε ένα τμήμα του αυτοκινητόδρομου A 12, το οποίο αντικατέστησαν στη συνέχεια με κυμαινόμενο όριο ταχύτητας, και επέβαλαν απαγόρευση υπό ορισμένες προϋποθέσεις στον ίδιο αυτοκινητόδρομο, αφενός, της κυκλοφορίας τη νύκτα των βαρέων φορτηγών και, αφετέρου, της κυκλοφορίας ορισμένων βαρέων φορτηγών με συγκεκριμένες προδιαγραφές Euro. Εκτιμώντας ότι τα μέτρα αυτά δεν ήσαν επαρκή, η Δημοκρατία της Αυστρίας έλαβε επίσης ένα μέτρο που αποσκοπούσε στη μείωση του

συνολικού αριθμού των μεταφορών με βαρέα φορτηγά, δηλαδή την τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας. Με τη λήψη των μέτρων αυτών, η μέση ετήσια συγκέντρωση διοξειδίου του αζώτου στη συγκεκριμένη περιοχή ήταν, κατά το 2010, περίπου 55 μg/m3.

129 Δεν αμφισβητείται ότι η εφαρμογή μέτρων περιορισμού της οδικής κυκλοφορίας, όπως η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας, επιφέρει μείωση των εκπομπών ατμοσφαιρικών ρύπων και συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας του αέρα. Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι με το εν λόγω μέτρο μειώθηκαν κατά περίπου 1,5 % ετησίως οι εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων στη συγκεκριμένη περιοχή.

130 Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπομνησθεί ότι η ανάγκη μείωσης των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων, ενδεχομένως με τη διοχέτευση των επιχειρηματιών προς άλλους τρόπους μεταφοράς, φιλικότερους για το περιβάλλον, όπως οι σιδηροδρομικές μεταφορές, έχει αναγνωριστεί στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών, όπως δέχθηκε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Πρέπει επίσης να επισημανθεί η οδηγία 92/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Δεκεμβρίου 1992, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών (ΕΕ L 368, σ. 38), η τρίτη αιτιολογική σκέψη της οποίας ορίζει ότι «τα αυξανόμενα προβλήματα τα σχετικά με τη συμφόρηση του οδικού δικτύου, το περιβάλλον και την οδική ασφάλεια επιβάλλουν, για το δημόσιο συμφέρον, ταχύτερη ανάπτυξη των συνδυασμένων μεταφορών ως εναλλακτική λύση αντί των οδικών μεταφορών».

131 Όσον αφορά το κριτήριο των εμπορευμάτων «που ενδείκνυνται για σιδηροδρομική μεταφορά» το οποίο επέλεξαν οι αυστριακές αρχές για να ορίσουν ποια εμπορεύματα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας, δεν αμφισβητείται ότι ορισμένα εμπορεύματα ενδείκνυνται ιδιαίτερα για σιδηροδρομική μεταφορά.

132 Όσον αφορά τον ισχυρισμό της Επιτροπής κατά τον οποίο το κριτήριο που επιλέχθηκε ενέχει τον κίνδυνο τα εμπορεύματα στα οποία επιβάλλεται η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας να επιλέγονται αυθαίρετα, αρκεί η παρατήρηση ότι η Επιτροπή δεν ανέπτυξε επιχειρήματα για να υποστηρίξει ότι αυτό ίσχυε στην περίπτωση των εμπορευμάτων που απαριθμούνται στο άρθρο 3 της επίδικης απόφασης. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο πρέπει να αποφαίνεται, στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως, λαμβάνοντας υπόψη μόνον τα πραγματικά στοιχεία της υποθέσεως, αποκλειομένων των υποθετικών στοιχείων, ο ισχυρισμός αυτός πρέπει να απορριφθεί (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 26ης Απριλίου 2005, C-494/01, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2005, σ. I-3331, σκέψη 41, και της 6ης Οκτωβρίου 2009, C-335/07, Επιτροπή κατά Φινλανδίας, Συλλογή 2009, σ. I-9459, σκέψη 46).

133 Όσον αφορά το κατά πόσον η επίδικη απόφαση αποσκοπεί στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού με συνέπεια και σύστημα, είναι αληθές ότι αυτό έχει ως αποτέλεσμα να επιτρέπεται η κυκλοφορία βαρέων φορτηγών πλέον ρυπογόνων όταν μεταφέρουν, ιδίως, εμπορεύματα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω απαγόρευσης, ενώ απαγορεύεται η κυκλοφορία φορτηγών λιγότερο ρυπογόνων όταν μεταφέρουν π.χ. κεραμικά πλακίδια. Ωστόσο, δεν μπορεί να κριθεί ως ασυνεπές το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος, το οποίο αποφάσισε να κατευθύνει, σύμφωνα με στόχο που αναγνωρίζεται στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών, τη μεταφορά των εμπορευμάτων προς τον σιδηρόδρομο, λαμβάνει μέτρο επικεντρούμενο σε προϊόντα κατάλληλα να μεταφερθούν με διάφορους τρόπους σιδηροδρομικής μεταφοράς.

134 Όσον αφορά την εξαίρεση των τοπικών μεταφορών από την τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας, πρέπει να τονιστεί ότι ένα από τα χαρακτηριστικά των εθνικών μέτρων που θεσπίζονται προκειμένου να κατευθύνουν τη ροή των μεταφορών ή να επηρεάσουν τους τρόπους μεταφοράς είναι ότι, κατά κανόνα, προβλέπουν εξαιρέσεις για τις μεταφορές με σημείο αναχώρησης ή προορισμού εντός της οικείας περιοχής. Συγκεκριμένα, φαίνεται, όπως ορθώς υποστηρίζει η Δημοκρατία της Αυστρίας, ότι η χρήση της σιδηροδρομικής μεταφοράς για το είδος αυτό κυκλοφορίας ενδέχεται να συνεπάγεται επιμήκυνση των διαδρομών, εφόσον στις αρχικές διαδρομές προστίθενται και οι διαδρομές προς τους σιδηροδρομικούς σταθμούς, γεγονός που θα είχε αποτέλεσμα αντίθετο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό της τομεακής απαγόρευσης κυκλοφορίας. Περαιτέρω, δεν αμφισβητείται ότι η σιδηροδρομική μεταφορά δεν αποτελεί βιώσιμη εναλλακτική λύση έναντι των οδικών μεταφορών παρά μόνο για δρομολόγια ορισμένων αποστάσεων.

135 Εξάλλου, στον βαθμό που η εξαίρεση αφορά βαρέα φορτηγά οχήματα που φορτώνονται και εκφορτώνονται στην «ευρύτερη ζώνη», πρέπει να υπομνησθεί ότι η ζώνη αυτή περιλαμβάνει επίσης περιοχές που βρίσκονται εκτός Αυστρίας.

136 Περαιτέρω, από τον φάκελο της δικογραφίας προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας έχει λάβει μέτρα κατά των καταστρατηγήσεων ή των καταχρηστικών συμπεριφορών στο πλαίσιο εφαρμογής της εν λόγω εξαιρέσεως.

137 Υπό τις συνθήκες αυτές, η εξαίρεση των τοπικών μεταφορών από το πεδίο εφαρμογής της τομεακής απαγορεύσεως κυκλοφορίας δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση τον συνεπή και συστηματικό χαρακτήρα της επίδικης αποφάσεως.

138 Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, διαπιστώνεται ότι η τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας μπορεί να διασφαλίσει την πραγματοποίηση του στόχου της προστασίας του περιβάλλοντος.

139 Στη συνέχεια, όσον αφορά το κατά πόσον ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού αυτού, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι μέτρα όπως η επέκταση της απαγόρευσης κυκλοφορίας που αφορά τα βαρέα φορτηγά με κινητήρα ορισμένων προδιαγραφών Euro και σε φορτηγά άλλων προδιαγραφών, ή την αντικατάσταση του κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας με το σταθερό όριο των 100 km/h, μολονότι μπορούν να επηρεάσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, καθιστούν δυνατή την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού περιορίζοντας, σε μικρότερο βαθμό, την άσκηση της ελευθερίας αυτής.

140 Όπως έχει υπογραμμίσει το Δικαστήριο, στη σκέψη 87 της προπαρατεθείσας αποφάσεως της 15ης Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Αυστρίας, πριν από τη λήψη ενός τόσο δραστικού μέτρου, όπως η καθολική απαγόρευση κυκλοφορίας σε ένα τμήμα του αυτοκινητοδρόμου που αποτελεί ζωτικής σημασίας οδό επικοινωνίας μεταξύ ορισμένων κρατών μελών, οι αυστριακές αρχές όφειλαν να εξετάσουν επισταμένως τη δυνατότητα χρησιμοποιήσεως άλλων μέσων που να περιορίζουν λιγότερο την

ελευθερία κυκλοφορίας και να τα απορρίψουν μόνον εφόσον αποδεικνυόταν σαφώς ότι ήταν απρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

141 Όσον αφορά, πρώτον, τη λύση της επέκτασης της απαγόρευσης κυκλοφορίας που επιβάλλεται στα βαρέα φορτηγά ορισμένων προδιαγραφών Euro και στα φορτηγά άλλων προδιαγραφών, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το όριο για τις εκπομπές οξειδίων του αζώτου έχει καθοριστεί σε 5 g/kWh για τα φορτηγά προδιαγραφών Euro III και ότι με τις προδιαγραφές Euro IV κατέστη δυνατή η μείωση σε 3,5 g/kWh.

142 Η Δημοκρατία της Αυστρίας έχει ωστόσο τη γνώμη ότι τα βαρέα φορτηγά προδιαγραφών Euro IV εκπέμπουν συχνά περισσότερο διοξείδιο του αζώτου από τα φορτηγά προδιαγραφών Euro III. Για τον λόγο αυτόν θεωρεί σκόπιμο, πριν από την επέκταση της απαγόρευσης κυκλοφορίας που επιβάλλεται στα βαρέα φορτηγά και σε εκείνα που είναι προδιαγραφών Euro III, να μελετήσει εκτενέστερα τις επιπτώσεις των εκπομπών διοξειδίου του αζώτου στο περιβάλλον.

143 Πάντως, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι στην αλυσίδα των διαφόρων διαδοχικών προδιαγραφών Euro οι νεότερες προδιαγραφές αναμφίβολα μειώνουν κάθε φορά σημαντικά τις εκπομπές οξειδίων του αζώτου, ουδόλως αποδεικνύεται ότι η επέκταση της απαγόρευσης κυκλοφορίας που επιβάλλεται στα βαρέα φορτηγά ορισμένων προδιαγραφών Euro και στα φορτηγά άλλων προδιαγραφών δεν θα μπορούσε να συμβάλει στην επίτευξη του στόχου το ίδιο αποτελεσματικά όπως η εφαρμογή της τομεακής απαγόρευσης κυκλοφορίας.

144 Όσον αφορά, δεύτερον, τη λύση που προτείνει η Επιτροπή να αντικαταστήσει το κυμαινόμενο όριο ταχύτητας με σταθερό όριο στα 100 km/h, η Δημοκρατία της Αυστρίας υποστηρίζει, με βάση τα στοιχεία της μελέτης Ökoscience, ότι η αντικατάσταση αυτή θα είχε ως αποτέλεσμα περαιτέρω ετήσια μείωση των εκπομπών του διοξειδίου του αζώτου στην περιοχή μόνον κατά 1,1 %, ενώ με την τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας επιτυγχάνεται μείωση των εκπομπών αυτών κατά 1,5 %.

145 Συναφώς, πρέπει να τονιστεί ότι τα στοιχεία της μελέτης Ökoscience αφορούν ιδίως τις πραγματικές ταχύτητες κυκλοφορίας στον αυτοκινητόδρομο στη ζώνη αυτή το διάστημα μεταξύ Νοεμβρίου 2007 και Οκτωβρίου 2008. Έτσι, σημαντικό μέρος αυτών των στοιχείων αφορούν την κατάσταση στη Δημοκρατία της Αυστρίας, όπως είχε κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, δηλαδή στις 8 Ιουνίου 2008. Τα στοιχεία αυτά μπορούν επομένως να ληφθούν λυσιτελώς υπόψη για την εκτίμηση του βασίμου της παρούσας προσφυγής.

146 Κατά τη μελέτη αυτή, το διάστημα κατά το οποίο είχε επιβληθεί ανώτατο όριο ταχύτητας 130 km/h στη Vomp, η μέση ταχύτητα των ιδιωτικής χρήσεως αυτοκινήτων ήταν περίπου 116 km/h, ενώ κατά τη διάρκεια της έρευνας, κατά την οποία είχε επιβληθεί σταθερό ανώτατο όριο ταχύτητας 100 km/h, η μέση ταχύτητα των εν λόγω αυτοκινήτων μειώθηκε μόνο στα 103 km/h. Έτσι, η επιβολή του μέτρου αυτού επέφερε μείωση της μέσης ταχύτητας μόνον κατά 13 km/h σε σχέση με τα διαστήματα περιορισμού της ταχύτητας στα 130 km/h.

147 Μολονότι το αποτέλεσμα του περιορισμού του ορίου ταχύτητας στην πραγματική ταχύτητα που ανέπτυξαν οι χρήστες του αυτοκινητοδρόμου μπορεί να επηρεαστεί από τον τρόπο με τον οποίο αυτοί αποδέχονται το μέτρο, παρ' όλ' αυτά, δεν αμφισβητείται ότι στο οικείο κράτος μέλος εναπόκειται να εξασφαλίσει την αποτελεσματική τήρηση ενός τέτοιου μέτρου με τη λήψη δεσμευτικών μέτρων συνοδευόμενων ενδεχομένως από κυρώσεις. Έτσι, η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν μπορεί να βασίζεται στη μετρηθείσα στην περιοχή μέση ταχύτητα, δηλαδή τα 103 km/h, για να εκτιμήσει τα αποτελέσματα της εφαρμογής ενός σταθερού ορίου ταχύτητας 100 km/h.

148 Επομένως, φαίνεται ότι η αντικατάσταση του κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας με το σταθερό όριο ταχύτητας των 100 km/h παρουσιάζει δυναμικό μειώσεως των εκπομπών του διοξειδίου του αζώτου το οποίο δεν ελήφθη επαρκώς υπόψη από τη Δημοκρατία της Αυστρίας. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τη σκέψη 67 της παρούσας αποφάσεως, η ύπαρξη ενός τέτοιου δυναμικού ενισχύεται από τη μελέτη IFEU.

149 Περαιτέρω, πρέπει να τονιστεί ότι τα αποτελέσματα της αντικατάστασης του κυμαινόμενου ορίου ταχύτητας με το σταθερό όριο των 100 km/h τα οποία περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων είναι ελάσσονα σε σύγκριση με τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της τομεακής απαγόρευσης κυκλοφορίας. Συγκεκριμένα, η αντικατάσταση αυτή δεν μπορεί να επηρεάσει την κυκλοφορία των βαρέων φορτηγών για τα οποία το επιτρεπόμενο ανώτατο όριο ταχύτητας είναι εν πάση περιπτώσει περιορισμένο.

150 Υπό τις περιστάσεις αυτές, πρέπει να συναχθεί ότι, λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια που παρατίθενται στη σκέψη 140 της παρούσας αποφάσεως, δεν αποδείχθηκε η ακαταλληλότητα των δύο κύριων εναλλακτικών λύσεων που πρότεινε η Επιτροπή ως μέτρων λιγότερο περιοριστικών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Επομένως, χωρίς να είναι αναγκαία η εξέταση και των λοιπών μέτρων που προτείνει η Επιτροπή, η παρούσα προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή.

151 Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω εκτιμήσεων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας, επιβάλλοντας στα φορτηγά βάρους άνω των 7,5 τόνων που μεταφέρουν ορισμένα εμπορεύματα απαγόρευση κυκλοφορίας σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου A 12 εντός της κοιλάδας του Inn, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ και 29 ΕΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

152 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι Επιτροπή υπέβαλε τέτοιο αίτημα και η Δημοκρατία της Αυστρίας ηττήθηκε κατά το ουσιώδες μέρος των ισχυρισμών της, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

153 Κατ' εφαρμογή της παραγράφου 4, πρώτο εδάφιο, του ίδιου άρθρου, η Ιταλική Δημοκρατία και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, που παρενέβησαν στη δίκη, θα φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

1) Η Δημοκρατία της Αυστρίας, επιβάλλοντας στα φορτηγά βάρους άνω των 7,5 τόνων που μεταφέρουν ορισμένα εμπορεύματα απαγόρευση κυκλοφορίας σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου Α 12 εντός της κοιλάδας του Inn, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ και 29 ΕΚ.

2) Καταδικάζει τη Δημοκρατία της Αυστρίας στα δικαστικά έξοδα.

3) Η Ιταλική Δημοκρατία και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

(υπογραφές)