UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

21 päivänä joulukuuta 2011 *

Asiassa C-28/09,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 21.1.2009,

Euroopan komissio, asiamiehinään P. Oliver, A. Alcover San Pedro ja B. Schima, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukevat

Italian tasavalta, asiamiehinään aluksi I. Bruni ja sittemmin G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato G. De Bellis, prosessiosoite Luxemburgissa, ja

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään C. Wissels, Y. de Vries ja M. Noort,

väliintulijoina,

vastaan

Itävallan tasavalta, asiamiehinään E. Riedl, G. Eberhard ja C. Ranacher, avustajinaan L. Schmutzhard ja J. Thudium,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaoston puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lõhmus ja A. Prechal sekä tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari), E. Levits, A. Ó Caoimh ja L. Bay Larsen,

julkisasiamies: V. Trstenjak,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

I - 13568

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.10.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.12.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on määrännyt yli 7,5 tonnia painaville tiettyjä tavaroita kuljettaville tavarankuljetusajoneuvoille Inn-laaksossa (Itävalta) sijaitsevalla moottoritien A 12 osuudella liikennöintikiellon.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Ilmanlaadun suojelemiseen liittyvää unionin säännöstöä on annettu erityisesti ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27.9.1996 annetussa neuvoston direktiivissä 96/62/EY (EYVL L 296, s. 55) ja ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22.4.1999 annetussa neuvoston direktiivissä 1999/30/EY (EYVL L 163, s. 41), sellaisena kuin se on muutettuna 17.10.2001 tehdyllä komission päätöksellä 2001/744/EY (EYVL L 278, s. 35; jäljempänä direktiivi 1999/30). Molempien direktiivien tarkoituksena on niiden johdantoosan perustelukappaleiden mukaan ympäristön ja ihmisten terveyden suojelu.

3 Kyseiset direktiivit on kumottu ilmanlaadusta ja sen parantamisesta 21.5.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/50/EY (EUVL L 152, s. 1), sanotun kuitenkaan vaikuttamatta näiden direktiivien saattamiselle osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai soveltamiselle asetettuja määräaikoja koskeviin jäsenvaltioiden velvoitteisiin. Asiaa koskevien tosiseikkojen ajankohdan perusteella niitä on kuitenkin edelleen sovellettava käsiteltävänä olevassa asiassa.

4 Direktiivin 96/62 yleisenä päämääränä on sen 1 artiklan mukaan määritellä perusperiaatteet yhteiselle strategialle, jonka tarkoituksena on

– määritellä ja vahvistaa ilmanlaatua koskevat päämäärät 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, ja

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

5 Direktiivin 96/62 4 artiklassa säädetään, että Euroopan unionin neuvosto määrittää komission antamien ehdotusten perusteella tämän direktiivin liitteessä I lueteltuja epäpuhtauksia koskevat raja-arvot. Kyseiseen luetteloon, jonka otsikko on ”Luettelo ilmanlaadun arvioinnissa ja hallinnassa huomioon otettavista ilman epäpuhtauksista”, sisältyy muun muassa typpidioksidi (NO2).

6 Direktiivin 96/62 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen raja-arvojen noudattamisen.

– –

3. Jäsenvaltioiden on laadittava toimintasuunnitelmia, joista ilmenevät toimenpiteet, jotka on toteutettava lyhyellä aikavälillä raja-arvojen ja/tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa, kyseisen uhan vähentämiseksi ja sen keston lyhentämiseksi. Näissä suunnitelmissa voidaan määrätä tapauskohtaisesti valvontatoimista ja tarvittaessa sellaisten toimintojen keskeyttämisestä, moottoriajoneuvoliikenne mukaan lukien, jotka myötävaikuttavat raja-arvojen ylittymiseen.”

7 Direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen – – alueilla ja taajamissa[, missä yhden tai useamman epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon,] sellaisten suunnitelmien tai ohjelman laatimisen tai toteutuksen, jolla saavutetaan raja-arvo vahvistetussa määräajassa.

Tässä suunnitelmassa tai ohjelmassa, joka on oltava yleisön saatavilla, on oltava vähintään liitteessä IV luetellut tiedot.”

8 Liitteessä IV lueteltuja tietoja ovat muun muassa paikka, jossa raja-arvo on ylitetty, luettelo tärkeimmistä pilaantumisen aiheuttaneista päästölähteistä sekä jo toteutetut toimenpiteet ja suunnitellut toimenpiteet.

9 Typpidioksidin raja-arvot on vahvistettu direktiivissä 1999/30. Sen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan nämä arvot ovat vähimmäisvaatimuksia ja jäsenvaltiot voivat EY:n perustamissopimuksen 130 t artiklan (josta on muutettuna tullut EY 176 artikla) mukaisesti pitää voimassa tai toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä.

10 Direktiivin 1999/30 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Typpidioksidi ja typen oksidit”, 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 olevan I jakson mukaisesti typpidioksidiin sovelletaan seuraavaa:

– tuntiraja-arvoksi ihmisten terveyden suojelemiseksi vahvistetaan 200 µg/m3, joka "saa ylittyä enintään 18 kertaa kalenterivuoden aikana" ja johon 1.1.2010 asti lisätään asteittain aleneva ylitysmarginaali

– vuosiraja-arvoksi ihmisten terveyden suojelemiseksi vahvistetaan 40 µg/m3, johon samoin lisätään 1.1.2010 asti sama asteittain aleneva ylitysmarginaali eli vuoden 2006 osalta 48 µg/m3, vuoden 2007 osalta 46 µg/m3, vuoden 2008 osalta 44 µg/ m3 ja vuoden 2009 osalta 42 µg/m3.

12 Unionin säännöstössä vahvistetaan jäsenvaltioissa myytäville uusille moottoriajoneuvoille epäpuhtauksien päästöjen raja-arvot, jotka koskevat muun muassa hiukkasia ja typen oksideja (NOx). Ajoneuvojen puristussytytysmoottoreiden kaasumaisia ja hiukkasmaisia päästöjä sekä ajoneuvoissa käytettävien maa- tai nestekaasulla toimivien ottomoottoreiden kaasupäästöjä koskevat normit on koottu käyttäen nimityksiä Euro I, Euro II ja niin edelleen, ja henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen yhteydessä käytetään muotoa Euro 0, Euro 1, Euro 2 ja niin edelleen.

Kansallinen oikeus

13 Direktiivit 96/62 ja 1999/30 on saatettu osaksi Itävallan oikeusjärjestystä muun muassa ilman suojelusta saasteilta annettuun lakiin (Immissionsschutzgesetz-Luft; BGBl. I, 115/1997; jäljempänä IG-L) tehdyillä muutoksilla.

14 IG-L:n 3 §:n 1 momentin nojalla koko liittotasavallan alueella sovelletaan ihmisten terveyden suojelemiseksi lain liitteissä 1 ja 2 määritettyjä immissioraja-arvoja. Liitteessä 1 typpidioksidin vuosiraja-arvoksi vahvistetaan 30 µg/m3. Liitteessä 1 määritetään lisäksi ylitysmarginaaliksi 30 µg/m3, joka alenee vähitellen. Typpidioksidin immissioraja-arvo on 40 µg/m3 vuosina 2006–2009 ja 35 µg/m3 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.

16 Landeshauptmann von Tirol (Tirolin osavaltion pääministeri) antoi IG-L:n säännösten nojalla 17.12.2007 asetuksen, jolla kielletään tiettyjen tavaroiden kuljettaminen moottoritiellä A 12 Inn-laaksossa (alakohtainen liikennöintikielto) (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; jäljempänä riidanalainen asetus). Tämä asetus, jolla tiettyjä tavaroita kuljettavia yli 7,5 tonnia painavia tavarankuljetusajoneuvoja kielletään liikennöimästä tietyllä kyseisen moottoritien tieosuudella (jäljempänä alakohtainen liikennöintikielto), tuli voimaan 1.1.2008.

17 Kyseisen asetuksen tavoitteena on sen 1 §:n mukaan vähentää ihmisen toiminnasta aiheutuvia päästöjä ja parantaa siten ilmanlaatua ihmisten terveyden, eläimistön ja kasviston suojelemiseksi pitkällä aikavälillä.

18 Riidanalaisen asetuksen 2 §:ssä rajataan tervehdyttämisvyöhyke (Sanierungsgebiet). Siihen kuuluu 90 kilometrin pituinen moottoritien A 12 tieosuus, joka ulottuu Zirlin kunnasta (noin 12 km Innsbruckin kaupungin länsipuolella) Saksan ja Itävallan väliseen rajaan (noin 78 km Innsbruckin kaupungin itäpuolella) sekä 100 metriä leveä vyöhyke tämän tieväylän kummallakin puolella.

19 Saman asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Inn-laakson moottoritiellä A 12 liikennöinti on kielletty molempiin ajosuuntiin Langkampfenin kunnan alueella sijaitsevan tiekilometrin 6,35 ja Zirlin kunnan alueella sijaitsevan tiekilometrin 90,00 välisellä osuudella seuraavilla ajoneuvoilla:

tavarankuljetusajoneuvot tai puoliperävaunuyhdistelmät, joiden suurin sallittu kokonaismassa on yli 7,5 tonnia, ja kuorma-autojen ja perävaunujen yhdistelmät, joihin kuuluvien ajoneuvojen yhteenlaskettu suurin sallittu kokonaismassa on yli 7,5 tonnia, kuljetettaessa seuraavia tavaroita:

a) 2.5.2008 alkaen (ensimmäinen vaihe):

1. kaikki jätteet, jotka mainitaan Euroopan jäteluettelossa, joka on esitetty [jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY

ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3.5.2000 tehdyssä] komission päätöksessä 2000/352/EY [(EYVL L 226, s. 3)], sellaisena kuin se on muutettuna [23.7.2001 tehdyllä] neuvoston päätöksellä 2001/573/EY [(EYVL L 203, s. 18)],

2. kivet, maa-ainekset ja kaivujäte.

b) 1.1.2009 alkaen (toinen vaihe):

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).”

20 Riidanalaisen asetuksen 4 §:ssä vapautetaan alakohtaisesta liikennöintikiellosta tietyt moottoriajoneuvot eli erityisesti moottoriajoneuvot, joihin lastataan tai joista puretaan tavaraa ydinvyöhykkeellä, ja moottoriajoneuvot, joita lastataan tai joista puretaan tavaraa laajennetulla ydinvyöhykkeellä, sekä liikennöinti moottoriajoneuvoilla ennen junan lastausta Hallin rautatieterminaaliin itäänpäin ajettaessa ja Wörglin rautatieterminaaliin länteenpäin ajettaessa, ja liikennöinti moottoriajoneuvoilla junan lastauksen jälkeen Hallin rautatieterminaalista länteenpäin ajettaessa ja Wörglin rautatieterminaalista itäänpäin ajettaessa.

21 Ydinvyöhykkeeseen kuuluvat poliittiset hallintoalueet Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein ja Schwaz. Laajennettuun ydinvyöhykkeeseen kuuluvat Itävallassa poliittiset hallintoalueet Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte ja Zell am See; Saksassa hallinnolliset piirikunnat Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (myös kaupunki) ja Traunstein sekä Italiassa piirikunnat Eisacktal, Pustertal ja Wipptal.

22 Samassa pykälässä viitataan myös IG-L:ssä säädettyihin poikkeuksiin. Alakohtaisen liikennöintikiellon ulkopuolelle jäävät siten tietyt moottoriajoneuvojen ryhmät, kuten teiden kunnossapitoajoneuvot, jätehuoltoajoneuvot sekä maa- ja metsätalousajoneuvot. IG-L:ssä säädetään, että myös muille ajoneuvoille voidaan myöntää erityislupa yleisen edun tai tärkeän yksityisen edun vuoksi.

23 Riidanalaiseen asetukseen tehtiin useita muutoksia perustellussa lausunnossa asetetun määräajan 8.6.2008 päättymisen jälkeen.

24 Alakohtaisen liikennöintikiellon toteuttamista lykättiin osittain. Innsbruckin kaupungin itäpuolisen alueen osalta säädettiin, että toimenpidettä sovellettiin 1.1.2009 alkaen niiden tavaroiden, joiden kuljettamista se koski ennestään, eli jätteiden, kivien, maa-ainesten ja kaivujätteiden lisäksi vain pyöreän puutavaran ja korkin sekä moottoriajoneuvojen ja perävaunujen kuljetuksiin. Keraamisten laattojen ja teräksen kuljetuksia koskeva alakohtainen liikennöintikielto tuli voimaan vasta 1.7.2009 (kolmas vaihe), ja rautaa sisältämättömien malmien ja rautamalmien sekä marmorin ja travertiinin kuljetuksia koskeva kielto tuli voimaan 1.7.2010 (neljäs vaihe).

25 Innsbruckin kaupungin länsipuolella sijaitsevaa aluetta (Innsbruck-Zirl) koskevan alakohtaisen liikennöintikiellon voimaantulo lykättiin puolestaan 1.1.2011 asti kaikkien riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden osalta.

26 Eräistä poikkeuksista säädettiin erikseen asetuksella. Poikkeukset koskivat muun muassa tunnustettujen järjestöjen avustuskuljetuksia ja sotilaskuljetuksia.

Kanteen nostamista edeltäneet seikat

27 Moottoritie A 12 on noin 145 kilometrin pituinen, ja se yhdistää Innsbruckin kaupungin itäpuolella sijaitsevan Kufsteinin kunnan saman kaupungin länsipuolella sijaitsevaan Landeckin kuntaan. Tällä moottoritiellä on todettu direktiivin 1999/30 liitteessä II olevassa I jaksossa vahvistetun typpidioksidin vuosiraja-arvon ylityksiä vuodesta 2002 lähtien. Kyseisen ilman epäpuhtauden suurimmat pitoisuudet todettiin Vomp/Raststätte-nimisessä tarkkailupisteessä. Samana vuonna kyseisen epäpuhtauden keskimääräiseksi pitoisuudeksi mitattiin 61 µg/m3, vaikka kyseisessä I jaksossa oli

vahvistettu ylitysmarginaalilla korotetuksi vuosiraja-arvoksi 56 µg/m3. Vuosina 2003–2008 todettiin vielä suurempia ylityksiä. Esimerkiksi vuoden 2008 aikana typpidioksidipitoisuudeksi kyseisessä tarkkailupisteessä mitattiin 66 µg/m3 eli 50 prosenttia enemmän kuin kyseiseksi vuodeksi vahvistettu raja-arvo, joka oli ylitysmarginaalilla korotettuna 44 µg/m3. Ylitykset olivat tätäkin suurempia verrattuina IG-L:ssä vahvistettuihin typpidioksidin raja-arvoihin samassa laissa säädetyt ylitysmarginaalit huomioon ottaen.

28 Typpidioksidin raja-arvojen noudattamisen varmistamiseksi Itävallan viranomaiset päättivät useista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena oli vähentää moottoriajoneuvojen tiettyjä päästöjä ja tieliikenteen tiheyttä.

29 Kyseiset viranomaiset ottivat käyttöön 1.10.2002 väliaikaisen kiellon, joka koski raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen yöliikennettä yhdellä moottoritien A 12 tieosuudella. Sen jälkeen väliaikaista yöliikennekieltoa aluksi laajennettiin ja myöhemmin se korvattiin 1.6.2003 alkaen pysyvällä yöliikennekiellolla, joka koski tavaroiden kuljettamista yli 7,5 tonnia painavilla tavarankuljetusajoneuvoilla ja jota sovellettiin koko vuoden ajan.

30 Tirolin osavaltion pääministeri antoi 27.5.2003 asetuksen, jolla 1.8.2003 alkaen kiellettiin pysyvästi Kundlin ja Ampassin kuntien välisellä saman moottoritien osuudella asetuksessa lueteltujen tavaroiden kuljettaminen yli 7,5 tonnia painavilla tavarankuljetusajoneuvoilla. Tämä koski tarkemmin sanottuna jätteiden, viljan, pyöreän puutavaran ja korkin, rautaa sisältämättömien malmien ja rautamalmien, kivien, maa-ainesten ja kaivujätteen, moottoriajoneuvojen ja perävaunujen sekä teräksen kuljettamista. Tätä kieltoa ei kuitenkaan sovellettu sellaisiin tavaroiden kuljetuksiin, joiden lähtöpaikkana tai määränpäänä olivat Innsbruckin kaupungin alue tai Kufsteinin, Schwazin tai Innsbruck-Landin poliittiset hallintoalueet. Alakohtaisen liikennöintikiellon ulkopuolelle jätettiin myös tietyt moottoriajoneuvojen ryhmät, kuten

teiden kunnossapitoajoneuvot, jätehuoltoajoneuvot sekä maa- ja metsätalousajoneuvot. Myös muille moottoriajoneuvoille voitiin hakea poikkeuslupaa yleisen edun tai tärkeän yksityisen edun perusteella. Kiellon oli tarkoitus tulla välittömästi voimaan 1.8.2003.

31 Komissio katsoi, että tällä asetuksella säädetty kielto oli EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitettu tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus, ja nosti sen vuoksi 24.7.2003 Itävallan tasavaltaa vastaan EY 226 artiklaan perustuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

32 Määrättyään turvaamistoimena tämän jäsenvaltion lykkäämään kiellon täytäntöönpanoa toistaiseksi yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-320/03, komissio vastaan Itävalta, 15.11.2005 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-9871), että Itävallan tasavalta ei ollut noudattanut EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska kyseessä olevan asetuksen oli katsottava olevan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, jota ei suhteellisuusperiaatteen vastaisena voitu pätevästi perustella ilmanlaadun suojelulla.

33 Mainitun tuomion jälkeen Itävallan viranomaiset valmistelivat uusia toimenpiteitä ilmanlaadun parantamiseksi moottoritien A 12 varrella. Vuodesta 2006 lähtien toteutettiin vaiheittain useita toimenpiteitä, joihin kuului käsiteltävän kanteen kohteena oleva alakohtainen liikennöintikielto.

34 Moottoritielle A 12 määrättiin 1.11.2006 ja 30.4.2007 väliseksi ajaksi nopeusrajoitukseksi 100 km/h Itävallan ja Saksan rajalta Zirlin kuntaan ulottuvalla tieosuudella. Vuoden 2007 marraskuussa tämä väliaikainen toimenpide korvattiin nopeusrajoituksella, joka vaihtuu mitatun todellisen yleisen immissiotason ja säätekijöiden mukaan (jäljempänä vaihtuva nopeusrajoitus).

35 Lisäksi yli 7,5 tonnia painavien puoliperävaunuyhdistelmien ja perävaunua vetävien kuorma-autojen, jotka eivät olleet Euro II -normin mukaisia, liikennöinti Zirlin ja Kufsteinin kuntien välisellä osuudella kiellettiin 1.1.2007 alkaen. Tämä toimenpide on 1.11.2008 lähtien koskenut myös vastaavanlaisia ajoneuvoja, jotka eivät täytä Euro III -normin vaatimuksia. Kaikkiin yli 7,5 tonnia painaviin tavarankuljetusajoneuvoihin, joiden päästöt eivät ole Euro II -normin mukaisia, on 1.11.2009 alkaen sovellettu yleistä liikennöintikieltoa.

36 Raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen yöliikennettä moottoritien A 12 tieosuudella koskevan kiellon alueellista soveltamisalaa laajennettiin 1.1.2007 alkaen. Euro IV- ja Euro V -luokkiin kuuluville raskaille tavarankuljetusajoneuvoille oli säädetty väliaikainen poikkeus, mutta se kumottiin 31.10.2009.

37 Alakohtainen liikennöintikielto sekä muut tämän tuomion 34–36 kohdassa luetellut toimenpiteet sisältyvät Itävallan viranomaisten direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti laatimaan suunnitelmaan direktiivin 1999/30 liitteessä II olevassa I jaksossa vahvistetun typpidioksidin raja-arvon noudattamiseksi Tirolin osavaltiossa.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

38 Itävallan tasavalta antoi suunnitellusta alakohtaisesta liikennöintikiellosta 11.1.2007 tiedonannon komissiolle tiettyihin, jäsenvaltioiden suunnittelemiin liikenteen alan lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin etukäteen sovellettavasta tarkastelu- ja kuulemismenettelystä 21.3.1962 tehdyssä neuvoston päätöksessä, sellaisena

kuin se on muutettuna 22.11.1973 tehdyllä neuvoston päätöksellä 73/402/ETY (EYVL L 347, s. 48), säädetyn etukäteen sovellettavan kuulemismenettelyn mukaisesti.

39 Komissio vastasi 20.7.2007 antamallaan lausunnolla, jossa se katsoi, että alakohtaisen liikennöintikiellon vahvistaminen merkitsisi EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisten velvoitteiden vastaista tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusta.

40 Koska riidanalainen asetus kuitenkin annettiin 17.12.2007 ja se tuli voimaan 1.1.2008, komissio lähetti 31.1.2008 päivätyllä kirjeellä Itävallan tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se uudisti aikaisemman näkemyksensä ja kehotti tätä jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa 15 päivän määräajassa kirjeen vastaanottamisesta.

41 Itävallan tasavalta kiisti komission esittämän väitteen 15.2.2008 päivätyssä vastauksessaan. Moottoritiellä A 12 ilmanlaadun parantamiseksi toteutetun alakohtaisen liikennöintikiellon tarkoitus on suunnata rautateitse kuljetettavaksi tavaroita, joille kyseinen liikennemuoto soveltuu. Näin ollen tämä kielto ei merkitse tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusta, ja se on joka tapauksessa perusteltu terveyden ja ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden vuoksi. Myös Itävallan maantieteellinen asema on otettava huomioon. Tieliikenteen määrän nopea lisääntyminen unionissa on johtanut ympäristöön kohdistuvan rasituksen kasvuun Alppien kauttakulkuväylillä ja niiden välittömässä läheisyydessä.

42 Vastaus ei vakuuttanut komissiota, joten se lähetti 8.5.2008 kyseiselle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa tätä kehotettiin toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet yhden kuukauden määräajassa lausunnon vastaanottamisesta.

43 Itävallan tasavalta vastasi perusteltuun lausuntoon 9.6.2008 päivätyllä kirjeellä, jossa se pysyi aikaisemmassa kannassaan. Se ilmoitti 2.12.2008 päivätyssä lisäkirjeessä komissiolle, että alakohtainen liikennöintikielto tulisi voimaan Innsbruckin kaupungin länsipuolisella alueella vasta 1.1.2011.

44 Koska komissio ei ollut tyytyväinen näihin selityksiin, se päätti nostaa käsiteltävän kanteen.

Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

45 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 19.6.2009 antamalla määräyksellä Italian tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia.

46 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 19.8.2009 antamalla määräyksellä Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Itävallan tasavallan vaatimuksia. Tanskan kuningaskunta ilmoitti 2.3.2010 päivätyllä kirjeellä unionin tuomioistuimelle luopuvansa väliintulosta, minkä vuoksi se poistettiin rekisteristä asian väliintulijana unionin tuomioistuimen presidentin 7.5.2010 antamalla määräyksellä.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

47 Itävallan tasavalta on tehnyt oikeudenkäyntiväitteen Alankomaiden kuningaskunnan väliintulohakemuksen johdosta. Sen mielestä Alankomaiden kuningaskunta pyrkii laajentamaan kanteen kohdetta väittämällä, että alakohtainen liikennöintikielto merkitsee välillistä syrjintää, koska se ei kohdistu kaikkiin vaan ainoastaan yli 7,5 tonnia painaviin tavarankuljetusajoneuvoihin.

48 Itävallan tasavalta on tehnyt oikeudenkäyntiväitteen myös Italian tasavallan väliintulohakemuksen johdosta. Sen mielestä tämä jäsenvaltio esittää uuden kanneperusteen mainitessaan alakohtaiselle liikennöintikiellolle vaihtoehtoiseksi toimenpiteeksi sellaisen toimenpiteen, jota komissio ei ole tarkoittanut, eli mahdollisuuden ottaa käyttöön alle 7,5 tonnia painavien yksityis- ja hyötyajoneuvojen liikennöintikielto sen perusteella, mihin Euro-luokkaan ne kuuluvat.

49 Italian hallitus on kiistänyt tämän oikeudenkäyntiväitteen asianosaisten kuulemiseksi pidetyssä istunnossa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

50 Väliintulohakemusten tutkittavaksi ottamista vastaan esitettyjen oikeudenkäyntiväitteiden aiheellisuuden arvioimiseksi on muistettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan neljännen kohdan mukaan väliintulokirjelmässä saadaan esittää vain jonkin asianosaisen vaatimuksia tukevia vaatimuksia. Tässä määräyksessä ei kuitenkaan kielletä väliintulijaa esittämästä uusia tai tukemansa osapuolen väitteistä poikkeavia perusteluja, kunhan niillä pyritään tukemaan tämän asianosaisen vaatimuksia (ks. mm. asia 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen, tuomio 23.2.1961, Kok., s. 1, Kok. Ep. I, s. 69; asia C-150/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 19.11.1998, Kok., s. I-7235, 36 kohta ja asia C-334/08, komissio v. Italia, Kok., s. I-6869, 53–55 kohta).

51 On todettava, että Alankomaiden kuningaskunnan väite liittyy komission väitteeseen alakohtaisen liikennöintikiellon syrjivyydestä. Italian tasavallan väite liittyy väitteeseen, jonka mukaan tämä kielto on suhteellisuusperiaatteen vastainen, ja erityisesti väitteeseen, jonka mukaan Itävallan tasavalta ei ole tutkinut huolellisesti mahdollisuutta turvautua tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittaviin toimenpiteisiin.

52 Vaikka on totta, että näihin väitteisiin sisältyy komission perusteluista poikkeavia perusteluja, ne liittyvät silti komission esittämiin väitteisiin ja niillä pyritään tukemaan komission vaatimuksia. Niillä pyritään tukemaan komission kanteen menestymistä tuomalla oikeusriitaan lisäselvityksiä (ks. vastaavasti asia C-185/00, komissio v. Suomi, tuomio 27.11.2003, Kok., s. I-14189, 92 kohta).

53 Tästä seuraa, että oikeudenkäyntiväitteet on hylättävä.

Asiakysymys

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

54 Komissio korostaa heti aluksi, ettei se lainkaan vähättele Alppien kauttakulkuliikenteeseen liittyviä ongelmia. Komissio myöntää myös, että moottoritien A 12 varrella on vuodesta 2002 lähtien todettu direktiivin 1999/30 liitteessä II olevassa I jaksossa vahvistettujen typpidioksidin raja-arvojen ylityksiä ja että Itävallan tasavallalla on direktiivin 96/62 säännösten mukaan ollut velvollisuus ryhtyä tämän vuoksi toimenpiteisiin. Vaikka suurin osa ilmanlaadun parantamiseksi kyseisellä alueella ehdotetuista toimenpiteistä oli hyväksyttäviä, riidanalainen asetus ei kuitenkaan ole unionin oikeuden mukainen.

55 Komission mukaan alakohtainen liikennöintikielto on EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitettu määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, koska se rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja erityisesti niiden vapaata kauttakulkua.

56 Sillä seikalla, että riidanalainen asetus kuuluu Itävallan viranomaisten päättämien toimenpiteiden kokonaisuuteen, ei komission mukaan ole merkitystä sen kannalta, onko kyseessä tämän vapauden käytön rajoitus, sillä jokaista kansallista toimenpidettä on arvioitava yksilöidysti sen selvittämiseksi, onko se kyseisten artiklojen mukainen.

57 Nyt käsiteltävässä asiassa on komission mukaan kyse jyrkemmästä toimenpiteestä kuin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Itävalta annettuun tuomioon johtanut toimenpide. Mainitun kiellon toteuttaminen ei nimittäin koske pelkästään liikennettä pohjoisen ja etelän välisellä väylällä (yhteys Italia–Brenner–Innsbruck–Langkampfen–Saksa) ja pohjoisen ja lännen välisellä väylällä (yhteys Vorarlberg–Itä-Eurooppa)

vaan myös etelän ja lännen välisellä väylällä (yhteys Italia–Innsbruck–Vorarlberg / Bodenseejärven alue). Alakohtainen liikennöintikielto on sen ensimmäisen vaiheen toteuttamisesta eli 2.5.2008 lähtien kohdistunut arvioiden mukaan 35 000:een raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kulkemaan matkaan vuodessa. Toisen vaiheen toteuttamisesta eli 1.1.2009 lähtien kyseinen toimenpide on kohdistunut 200 000 matkaan vuodessa, mikä on 7,3 prosenttia kaikista raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kulkemista matkoista moottoritiellä A 12. Tämän toimenpiteen vaikutukset ulottuvat noin 300 kilometriin Itävallan pikatieverkosta.

58 Komissio katsoo, että riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden kuljettamiseksi on joko turvauduttava rautatieliikenteeseen tai käytettävä pitempiä maantiereittejä, mistä aiheutuu lisäkustannuksia asianomaisille toimijoille. Alakohtaisella liikennöintikiellolla on siten merkittäviä taloudellisia seurannaisvaikutuksia paitsi kuljetusalalle myös kyseisessä asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden valmistajille, koska nämä joutuvat vastaamaan lisääntyneistä kuljetuskustannuksista ja tämä heikentää niiden kilpailukykyä.

59 Komissio katsoo, että riidanalainen asetus on syrjivä. Kun paikallinen ja alueellinen liikenne on jätetty alakohtaisen liikennöintikiellon soveltamisalan ulkopuolelle, kielto kohdistuu todellisuudessa pääasiallisesti tavaroiden kansainväliseen kauttakulkuliikenteeseen. Lisäksi saattaa olla pelättävissä, että ne kuljetusyritykset, joihin tätä poikkeusta voidaan soveltaa, saattavat käyttää hyväkseen poikkeussäännöksiä tarjotakseen pitkien matkojen tiekuljetuksia, joita tämän alueen ulkopuolelle sijoittautuneet yritykset eivät enää voi tarjota.

60 Koska alakohtainen liikennöintikielto ei myöskään kohdistu suoraan kuljetuksissa käytettävien moottoriajoneuvojen päästöihin vaan niillä kuljetettaviin tavaroihin, se voi vaikuttaa syrjivästi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio toteaa erityisesti,

että vaikutus saattaa kohdistua puun ja puunjalostustuotteiden sekä marmorin ja travertiinin kauppaan.

61 Mahdollisen oikeuttamisperusteen olemassaolosta alakohtaiselle liikennöintikiellolle komissio myöntää, että tämä kielto voi edistää ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen saavuttamista. Komissio asettaa kuitenkin kyseenalaiseksi, onko tämä toimenpide suhteellisuusperiaatteen mukainen.

62 Alakohtaisessa liikennöintikiellossa on komission mukaan sisäisiä ristiriitoja, joten sen ei ole osoitettu soveltuvan tavoitteeseen, johon sillä pyritään.

63 Komission mukaan riidanalaisen asetuksen päätavoitteena ei ole moottoriajoneuvojen päästöjen vaan tieliikenteen vähentäminen. Tieliikenteen vähentäminen vaikuttaa kuitenkin vain epäsuorasti ilmanlaatuun.

64 Koska alakohtainen liikennöintikielto kohdistuu kuljetettaviin tavaroihin eikä kuljetuksiin käytettävien ajoneuvojen päästöihin sellaisinaan, kiellosta seuraa, että ilmaa enemmän pilaavien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöinti sallitaan niiden kuljettaessa kiellon soveltamisalan ulkopuolelle jääviä tavaroita mutta ilmaa vähemmän pilaavien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöinti kielletään niiden kuljettaessa esimerkiksi keraamisia laattoja.

65 Valittu ratkaisu, jossa suunnataan rautateitse kuljetettavaksi tavaroita, joille kyseinen liikennemuoto soveltuu, jättää komission mukaan huomiotta sen, että mahdollisuus rautatiekuljetuksen käyttämiseen riippuu usein erilaisista logistisista tekijöistä, kuten

kuljetettavan tavaran määrästä. Tämä kriteeri on myös liian epämääräinen, eikä voida sulkea pois sitä, että kiellon kohteeksi joutuvat tavarat valitaan mielivaltaisella tai syrjivällä tavalla ja että valinta ulotetaan sen jälkeen koskemaan muitakin tuotteita.

66 Komission mukaan Itävallan viranomaiset eivät ole tutkineet ja tapauksen mukaan toteuttaneet kaikkia ajateltavissa olevia alakohtaisen liikennöintikiellon vaihtoehtoja. Erilaisiin toimenpiteisiin, joilla tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoitettaisiin komission mielestä vähemmän, sisältyisi esimerkiksi vaihtuvan nopeusrajoituksen korvaaminen pysyvällä nopeusrajoituksella 100 km/h.

67 Tutkimus, jonka on tehnyt Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg ja joka on päivätty 30.11.2007 (jäljempänä IFEU:n tutkimus), osoittaa komission mukaan, että pysyvällä nopeusrajoituksella 100 km/h voitaisiin vähentää typpidioksidipäästöjä vuoteen 2010 mennessä noin 7,5 prosentilla. Verrattaessa erityisesti pysyvän nopeusrajoituksen vaikutuksia vaihtuvan nopeusrajoituksen vaikutuksiin komissio katsoo, että Itävallan viranomaisten esittämien laskelmien mukaan viimeksi mainitulla toimenpiteellä voitaisiin vähentää typpidioksidipäästöjä kyseessä olevalla alueella vuosittain noin 3,6–3,8 prosentilla. Komission mukaan Itävallan tasavalta on vastauksessaan perusteltuun lausuntoon myöntänyt, että vaihtuvalla nopeusrajoituksella saavutettava vaikutus on 67 prosenttia pysyvällä nopeusrajoituksella 100 km/h saavutettavasta vaikutuksesta. Tästä seuraa, että jos vaihtuva nopeusrajoitus korvattaisiin tällaisella toimenpiteellä, mainittuja päästöjä saataisiin vähennetyksi vielä 1,8 prosentilla, mikä on enemmän kuin alakohtaisella liikennöintikiellolla saavutettava vaikutus eli kyseisen ilman epäpuhtauden väheneminen vuosittain 1,5 prosentilla.

68 Tutkimus, jonka Ökoscience on tehnyt vaihtuvan nopeusrajoituksen soveltamisen vaikutuksista ilmanlaatuun marraskuusta 2007 lokakuuhun 2008 (jäljempänä Ökosciencen tutkimus) ja johon Itävallan tasavalta on vedonnut osoittaakseen, että

tällaisella korvaavalla toimenpiteellä saataisiin typpidioksidipäästöjen määrää vähennetyksi vuosittain vain 1,1 prosenttia enemmän, on komission mukaan julkaistu vasta maaliskuussa 2009, ja siihen sisältyy tietoja, jotka on voitu saada vasta perustellussa lausunnossa asetetun määräajan eli 8.6.2008 jälkeen.

69 Lisäksi olisi ollut ajateltavissa, että tiettyihin Euro-luokkiin kuuluvien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöintikielto olisi voitu laajentaa koskemaan myös tiukempiin luokkiin kuuluvia ajoneuvoja. Komission mukaan Itävallan tasavalta vastusti tätä vaihtoehtoa perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa väittäen, että Euro IV -luokan mukaiset raskaat tavarankuljetusajoneuvot aiheuttavat usein enemmän typpidioksidipäästöjä kuin Euro III -normin mukaiset vastaavanlaiset ajoneuvot. Vaikka väite osoittautuisi todeksi, Euro III -luokkaan kuuluvia raskaita tavarankuljetusajoneuvoja koskeva liikennöintikielto houkuttelisi joka tapauksessa useita yrityksiä aikaistamaan siirtymistään Euro V -luokkaan.

70 Komissio mainitsee myös mahdollisuuden ottaa käyttöön liikenteen hallintatoimia, kuten tieosuudelle päästettävän liikennevirran säännösteleminen (Tropfenzählersystem), sekä ottaa käyttöön järjestelmiä, joissa tiemaksujen suuruus riippuu ajoneuvojen aiheuttamista epäpuhtauksien päästömääristä, ja mukauttaa kivennäisöljyveroa tai kulutusveroa bensiinimoottorilla varustettujen moottoriajoneuvojen ostamiseen kannustamiseksi.

71 Komissio katsoo, etteivät Itävallan viranomaiset olleet ennen alakohtaisen liikennöintikiellon toteuttamista koskevaa päätöstään varmistautuneet sellaisen riittävän ja tarkoitukseen soveltuvan rautatieliikennekapasiteetin olemassaolosta, että kyseessä olevien tavaroiden kuljetukset voitaisiin siirtää maanteiltä rautateille. Sellaisen kapasiteetin olemassaoloa ei ole kiellon toisen vaiheen täytäntöönpanon yhteydessä osoitettu Innsbruckin kaupungin länsipuolisella eikä myöskään sen itäpuolisella alueella.

72 Mahdollisuus turvautua liikennemuotoon, jossa raskaat tavarankuljetusajoneuvot kuljetetaan rautateitse vain osalla reittiä (Rollende Landstrasse, jäljempänä RoLa-kuljetus), on komission mukaan puolestaan olemassa vain Innsbruckin kaupungin itäpuolisella alueella. Tällä alueella olisi ollut mahdollista kuljettaa vain osa niistä tavaroista, joita alakohtaisen liikennöintikiellon toisen vaiheen täytäntöönpano alun perin suunnitellulla tavalla olisi koskenut 1.1.2009 lähtien. Se, että yhdistettyjen kuljetusten kapasiteettia oli riittävästi 1.1.2009, johtui nimittäin pelkästään muutoksista, jotka Itävallan tasavalta oli tehnyt perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä.

73 Vaihtoehto, jossa kuljettaja ei matkustaisi yhdistetyn kuljetuksen mukana, on komission mukaan puolestaan taloudellisesti ja logistisesti mielekäs ainoastaan pitkillä matkoilla.

74 Korvaavien reittien käyttömahdollisuuksien kannalta on komission mukaan niin, että joko vaihtoehtoisilla paikallisteillä on kielletty kauttakulkuliikenne tai ne eivät sovellu raskaille tavarankuljetusajoneuvoille. Toimenpiteen piiriin kuuluvien ulkomaisten raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kauttakulkuliikenne olisi siten siirrettävä joko Sveitsiin tai Itävallassa sijaitsevalle Tauernin tielle, mikä merkitsisi matkan huomattavaa pidentymistä. Tällöin olisi myös otettava huomioon Sveitsin tullimuodollisuuksista aiheutuvat lisäkustannukset.

75 Lopuksi komissio katsoo, että koska ei ollut olemassa realistisia vaihtoehtoisia ratkaisuja, joilla riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden kuljetukset olisi voitu turvata, alakohtaisen liikennöintikiellon täytäntöönpanolle säädetyt määräajat olivat riittämättömät, jotta kyseessä olevat toimijat olisivat voineet kohtuullisesti mukautua uusiin olosuhteisiin.

76 Innsbruckin kaupungin länsipuolisella alueella (Zirl-Innsbruck) alakohtaisen liikennöintikiellon tarpeellisuutta ei puolestaan ollut komission mukaan osoitettu, koska ei ollut tehty riittäviä arviointeja, joista ilmenisi, missä määrin ongelma koski tätä aluetta. Myöskään sellaista konkreettista vaikutusten arviointia ei ollut tehty, jolla tällaisen toimenpiteen soveltuvuus ja tarpeellisuus olisi voitu osoittaa.

77 Se seikka, että riidanalaista asetusta on muutettu useita kertoja perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä, osoittaa komission mielestä joka tapauksessa, ettei Itävallan tasavalta ole tutkinut alakohtaisen liikennöintikiellon oikeasuhteisuutta asianmukaisesti.

78 Alankomaiden kuningaskunta katsoo väliintulokirjelmässään, että riidanalainen asetus merkitsee välillistä syrjintää. Asetus vaikuttaa enemmän ulkomaisten yritysten kuin itävaltalaisten yritysten harjoittamaan kauttakulkuliikenteeseen yhtäältä siksi, ettei asetus koske kaikkien vaan ainoastaan yli 7,5 tonnia painavien tavarankuljetusajoneuvojen, joilla kauttakulkuliikenne yleensä toteutetaan, liikennöintiä, ja toisaalta siksi, että asetus koskee tämän liikennemuodon kannalta ratkaisevan tärkeää tieväylää.

79 Italian tasavalta puolestaan ehdottaa alakohtaiselle liikennöintikiellolle vaihtoehtoiseksi toimenpiteeksi sitä, että alle 7,5 tonnia painavien yksityis- ja hyötyajoneuvojen liikennöinti kiellettäisiin aina sen Euro-luokan perusteella, johon ne kuuluvat. Komission ehdottamalla vaihtoehdolla, jossa vanhojen raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöintikielto laajennettaisiin koskemaan myös tiukempien Euro-luokkien mukaisia ja erityisesti Euro III -luokkaan kuuluvia vastaavanlaisia ajoneuvoja, voisi puolestaan olla merkittäviä taloudellisia seurausvaikutuksia tämän jäsenvaltion talouteen, kun otetaan huomioon kuorma-autokannan koostumus.

80 Väliintulijoina esiintyvät valtiot viittaavat myös alakohtaisen liikennöintikiellon toteuttamisesta aiheutuviin ongelmiin. Kyseessä olevien toimijoiden tarpeita ei voida tyydyttää rautatiekuljetusten ja korvaavien reittien tarjoamilla vaihtoehdoilla. Italian tasavalta korostaa erityisesti hallinnollista lisätyötä ja lisäkustannuksia, joita tavaroiden kuljettamisesta Sveitsin kautta aiheutuisi.

81 Itävallan tasavalta kiistää EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitetun tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolon.

82 Asiaa koskevien tosiseikkojen osalta tämä jäsenvaltio vetoaa siihen, että huolimatta toimenpiteistä ilmanlaadun parantamiseksi Tyrolin osavaltiossa typpidioksidipitoisuus moottoritien A 12 varrella ylittää selvästi direktiivin 1999/30 liitteessä II olevassa I jaksossa vahvistetut ylitysmarginaalilla korotetut vuosiraja-arvot. Tilanne pahenee, koska ylitysmarginaali alenee vähitellen. Noin 60 prosenttia typpidioksidipäästöistä kyseisen moottoritien varrella aiheutuu raskaista tavarankuljetusajoneuvoista. Näin ollen tavaroiden maantiekuljetukset ovat tämän ilman epäpuhtauden päästöjen suurin lähde kyseisellä alueella.

83 Itävallan tasavalta korostaa, että direktiivissä 96/62, luettuna yhdessä direktiivin 1999/30 kanssa, säädetään asianomaisen jäsenvaltion velvollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin siinä tapauksessa, että typpidioksidin vuosiraja-arvo ylittyy. Itävallan viranomaisilla on lisäksi velvollisuus turvata Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 artiklassa sekä Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa taattu kansalaisten yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, johon sisältyy myös suojelu terveyteen ja elämänlaatuun kohdistuvilta haitoilta. Tässä tapauksessa kyseessä olevat intressit on onnistuttu punnitsemaan keskenään asianmukaisesti siten kuin asiassa C-112/00, Schmidberger, 12.6.2003 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-5659) alkaneessa oikeuskäytännössä edellytetään.

84 Itävallan tasavalta katsoo, ettei riidanalaisen asetuksen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa pidä arvioida erikseen vaan ottaen huomioon kaikki ne toimenpiteet, joihin se sisältyy osana. Jotta nimittäin tieliikenteen aiheuttamia päästöjä onnistuttaisiin vähentämään mahdollisimman paljon ja mahdollisimman tehokkaasti, tarvittiin välttämättä kokonaissuunnitelmaa, johon sisältyi erilaisia toimenpiteitä. Toimenpiteet eivät kohdistuneet pelkästään moottoriajoneuvokohtaisiin päästöihin vaan myös tieliikenteen tiheyteen. Tämän suunnitelman toteuttamisella voidaan tuntuvasti vähentää typpidioksidista aiheutuvaa pilaantumista asianomaisella alueella ja saada vuoden 2010 kuluessa tämän ilman epäpuhtauden pitoisuuden vuotuiseksi keskiarvoksi tällä alueella noin 55 µg/m3. Tällaisen suunnitelman hyväksymisestä huolimatta tämän ilman epäpuhtauden pitoisuus ilmassa ylittäisi huomattavasti direktiivin 1999/30 liitteessä II olevassa I jaksossa kyseiseksi vuodeksi vahvistetun raja-arvon 40 µg/m3.

85 Alakohtainen liikennöintikielto lopullisessa muodossaan eli sen jälkeen, kun viljan kuljetukset oli päätetty jättää sen soveltamisalan ulkopuolelle, koski Itävallan tasavallan mukaan noin 194 000:ta raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kulkemaa matkaa vuodessa, mikä oli noin 6,6 prosenttia raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kulkemista matkoista moottoritiellä A 12. Kielto ei ollut omiaan rajoittamaan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden kauppaa, vaan sillä ainoastaan estettiin tietyn liikennemuodon käyttö yhdellä Alppien kauttakulkuväylistä. Kyseessä olevat matkat voitaisiin tehdä osittain siirtämällä riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden kuljetukset maanteiltä rautateille ja osittain käyttämällä korvaavia reittejä.

86 Itävallan tasavallan mukaan tällä kiellolla ei ole ollut merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Sen seurannaisvaikutukset ovat liian satunnaisia ja liian välillisiä, jotta niiden voitaisiin katsoa olevan omiaan rajoittamaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Käytännössä minkäänlaisia tavaroiden kaupan rajoituksia ei ole todettu kiellon ensimmäisen vaiheen toteuttamisesta eli 2.5.2008 lähtien.

87 Itävallan tasavalta korostaa riidanalaisen asetuksen väitetyn syrjivyyden osalta, että kyseisessä asetuksessa tarkoitetut tavarat valittiin objektiivisin ja syrjimättömin perustein.

88 Alueellisen ja paikallisen liikenteen jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle selittyy puolestaan sillä, että tämäntyyppisen liikenteen siirtyminen raiteille – mikä tietenkin tapahtuisi tämän saman alueen sisällä – merkitsisi rautatieterminaaleihin suuntautuvien kuljetusten lisääntymistä, mikä olisi riidanalaisella asetuksella tavoitellun päämäärän vastaista. Asetuksessa määriteltyyn laajennettuun vyöhykkeeseen kuuluu myös Itävallan alueen ulkopuolella sijaitsevia hallintoalueita, mikä parantaa tämän järjestelmän syrjimättömyyttä.

89 Itävallan tasavalta toteaa väitteestä, jonka mukaan olisi pelättävissä, että kuljetusyritykset, joihin poikkeussäännöksiä voidaan soveltaa, pystyisivät tarjoamaan pitkien matkojen tiekuljetuspalveluja, että Itävallan viranomaiset ovat toteuttaneet toimenpiteitä, joilla voidaan torjua mahdollisia kiertämisyrityksiä tai väärinkäytöksiä.

90 Lisäksi Itävallan tasavalta täsmentää, että alakohtaisesta liikennöintikiellosta voidaan hakemuksesta myöntää tiettyjä kuljetuksia varten yksittäistapauksissa poikkeuksia. Näiden poikkeussäännösten avulla voidaan järjestää sellaisten tavaroiden kuljetukset, joiden siirtämisen rautateille on osoitettu olevan erityisistä syistä mahdotonta. Toimivaltaiset viranomaiset soveltavat kyseisiä säännöksiä joustavasti.

91 Toissijaisesti tämä jäsenvaltio katsoo, että alakohtainen liikennöintikielto on perusteltu terveyden ja ympäristön suojelua koskevista syistä ja oikeassa suhteessa tavoitteeseen, johon sillä pyritään.

92 Itävallan tasavallan mukaan komissio on väärässä arvostellessaan sitä päätöksestä kohdistaa toimenpiteet tavaroiden tiekuljetuksiin. Tällainen toimenpide on yhteisessä liikennepolitiikassa ja erityisesti neuvostolle ja Euroopan parlamentille aiheesta ”Kestävää liikkuvuutta Eurooppaan – Euroopan komission vuoden 2001 liikennepolitiikan valkoisen kirjan väliarviointi” annetussa komission tiedonannossa (KOM(2006) 314 lopullinen, 22.6.2006) tunnustettujen tavoitteiden mukainen.

93 Lisäksi tieteelliset tutkimukset osoittavat selvästi, että Itävallan tasavallan omaksuma lähestymistapa on perusteltu. Komissio tukeutuu tutkimuksiin, joiden lähtökohdat ovat virheelliset, ja sen vuoksi komissio yliarvioi henkilöautoihin kohdistettavien toimenpiteiden vaikutusta.

94 Itävallan viranomaisten päätös alakohtaisen liikennöintikiellon soveltamisalan laajentamisesta Innsbruckin kaupungin länsipuoliselle alueelle on puolestaan välttämätön, kun otetaan huomioon ilman pilaantumisen taso asianomaisella alueella. Tämä alue edustaa sitä paitsi vain pientä osaa eli noin 1,8:aa prosenttia raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikenteestä Brennerin väylällä, joten soveltamisalan laajentamisen vaikutukset raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikenteeseen rajojen yli ovat vähäisiä.

95 Ennen alakohtaista liikennöintikieltoa koskevan päätöksen tekemistä Itävallan viranomaiset olivat huolellisesti tutkineet mahdollisuuden toteuttaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavia vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Tutkitut toimenpiteet otettiin käyttöön ja niitä sovellettiin, sikäli kuin ne olivat tarkoitukseensa soveltuvia ja tehokkaita. Siten Itävallan viranomaiset olivat valinneet ratkaisuksi ilman pilaantumisasteen mukaan vaihtuvan nopeusrajoituksen sekä Euro II- tai Euro III -normin vaatimuksia täyttämättömien tiettyjen raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöintikiellon. Lisäksi yöliikennekiellon alueellista soveltamisalaa oli laajennettu ja Euro IV- ja Euro V -luokkiin kuuluville raskaille tavarankuljetusajoneuvoille säädetty poikkeus oli lakkautettu.

96 Mahdollisuudesta toteuttaa pysyvä nopeusrajoitus 100 km/h Itävallan tasavalta katsoo, että komissio väittää virheellisesti, että tällaisella toimenpiteellä voitaisiin vähentää typpidioksidipäästöjä asianomaisella alueella noin 7,5 prosentilla ja että tämän ilman epäpuhtauden vuotuista pitoisuutta kyseisellä alueella voitaisiin tämän rajoituksen avulla vähentää enemmän kuin alakohtaisella liikennöintikiellolla. Itävallan tasavallan mukaan IFEU:n tutkimus, johon komissio on viitannut osoittaakseen väitteensä paikkansa pitäviksi, perustuu tietoihin ja oletuksiin, jotka eivät ole todennettavissa.

97 Sen arvioimiseksi, miten vaihtuvan nopeusrajoituksen korvaaminen pysyvällä nopeusrajoituksella 100 km/h vaikuttaisi, on sen mukaan nojauduttava Ökosciencen tutkimukseen, johon sisältyy tietoja vaihtuvan nopeusrajoituksen soveltamisesta vuoden 2007 marraskuun ja vuoden 2008 lokakuun välisenä aikana. Näiden tietojen mukaan typpidioksidipäästöjen määrää voitaisiin tällä tavoin parhaissa mahdollisissa olosuhteissa vähentää vielä 1,1 prosentilla vuodessa, mikä on selvästi heikompi tulos kuin alakohtaisella liikennöintikiellolla saavutettava kyseisten päästöjen vähennys, jonka ilmoitetaan olevan 1,5 prosenttia.

98 Tässä yhteydessä Itävallan tasavalta korostaa, että pysyvällä nopeusrajoituksella 100 km/h saavutettava päästövähennysten taso riippuu olennaisesti tämän toimenpiteen vaikutuksesta tienkäyttäjien todelliseen ajonopeuteen, joka puolestaan riippuu siitä, miten tienkäyttäjät hyväksyvät toimenpiteen. Keskimääräinen ajonopeus ei ole sama kuin suurin sallittu nopeus. Siihen aikaan, kun Vompissa oli voimassa nopeusrajoitus 130 km/h, henkilöautojen ajonopeus oli keskimäärin noin 116 km/h, kun taas pysyvän nopeusrajoituksen 100 km/h käyttöönottoon liittyneen tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona tämä keskimääräinen nopeus ei laskenut alemmaksi kuin 103 km/h. Keskimääräisen nopeuden todellinen väheneminen ei siten ole ollut 30 km/h vaan ainoastaan 13 km/h.

99 Mahdollisuudesta laajentaa vanhoihin raskaisiin tavarankuljetusajoneuvoihin sovellettu liikennöintikielto koskemaan myös eräisiin muihin Euro-luokkiin kuuluvia vastaavia ajoneuvoja Itävallan tasavalta toteaa, että tällainen laajentaminen johtaisi ristiriitaisiin tuloksiin. Euro IV -luokkaan kuuluvien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen typpidioksidipäästöt ovat suuremmat kuin Euro III -luokan mukaisten moottoriajoneuvojen. Lisäksi on otettava huomioon ajankohta, josta lähtien liikennöintikiellon piiriin kuuluvien Euro-luokkien ajoneuvot eivät enää täytä normia, sekä kysymys siitä, voidaanko kyseisten ajoneuvojen korvaaminen uusilla ajoneuvoilla tehdä pakolliseksi. Silloin, kun toimenpidekokonaisuutta ilmanlaadun parantamiseksi Tirolin osavaltiossa koskeva ehdotus tehtiin, kolme neljäsosaa kuorma-autokannasta oli edelleen Euro III -normin mukaisia ajoneuvoja.

100 Itävallan viranomaiset olivat tutkineet liikenteen seurantatoimien, tiemaksujen ja muiden ohjaavien toimenpiteiden vaikutusta ilman pilaantumistasoon. Osasta näitä toimenpiteitä oli luovuttu niihin liittyvien epäkohtien vuoksi, ja osaa niistä sovelletaan edelleen.

101 Itävallan tasavallan mukaan komissio sitä paitsi esittää alakohtaisen liikennöintikiellon vaihtoehdoksi toimenpiteitä, jotka vaikuttavat vasta pitkällä aikavälillä, kuten taloudelliset toimenpiteet dieselmoottorilla toimivien henkilöautojen osuuden vähentämiseksi. Sellaisista toimenpiteistä on joka tapauksessa jo päätetty.

102 Riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden kuljetusmahdollisuuksien osalta Itävallan tasavalta toteaa tekevänsä erottelun sen mukaan, onko moottoritien A 12 kautta kulkeva reitti niiden kuljettamiseksi lyhin mahdollinen reitti (ensisijainen reitti) vai onko niiden kuljettamiseksi olemassa vähintään yhtä käyttökelpoinen vaihtoehtoinen reitti (vaihtoehtoinen reitti) tai parempi vaihtoehtoinen reitti (kiertoreitti). Alakohtaisen liikennöintikiellon piiriin kuuluvista kuljetuksista noin 45 prosenttia on sellaisia, joille reitti on ensisijainen, 25 prosenttia sellaisia, jotka voivat käyttää vaihtoehtoisia reittejä, ja 30 prosenttia sellaisia, joiden reitti on kiertoreitti.

103 Kun tavaroita kuljetetaan kauttakulkuliikenteessä, Itävallan tasavallan mukaan liikennemuotona on tällöin käytettävä rautatiekuljetusta, jos kyseessä on ensisijainen reitti tai vaihtoehtoinen reitti. Tällöin on otettava huomioon kaikkien käytettävissä olevien erilaisten rautatiekuljetusten kapasiteetti kokonaisuudessaan.

104 Käytettävissä olevaa RoLa-kuljetusten, perinteisten yksittäisvaunukuljetusten sekä ilman kuljettajaa suoritettavien yhdistettyjen kuljetusten kapasiteetti on Itävallan tasavallan mukaan enemmän kuin riittävä kaikkien riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden kuljettamiseen. Erityisesti RoLa-kuljetusten käyttäminen ei vaadi logististen rakenteiden muuttamista.

105 Itävallan viranomaiset ovat riittävän ja tarkoitukseen soveltuvan rautatiekuljetuskapasiteetin olemassaolosta huolimatta lykänneet alakohtaisen liikennöintikiellon toisen vaiheen voimaantuloa ottamalla käyttöön kolmannen vaiheen 1.7.2009 alkaen ja neljännen vaiheen 1.7.2010 alkaen. Näiden jatkettujen määräaikojen ansiosta suurempi osa kiellon piiriin kuuluvista yrityksistä on pystynyt suorittamaan kyseiset kuljetukset käyttämällä RoLa-kuljetuksia, jolloin niiden ei ole tarvinnut tehdä logistisia mukautuksia.

106 Toisin kuin komissio väittää, Reschen-solan kautta kulkevia korvaavia reittejä saa Itävallan tasavallan mukaan käyttää muuhunkin kuin alue- ja paikallisliikenteeseen. Niitä saavat käyttää kauttakulkuliikenteessä olevat ulkomaiset raskaat tavarankuljetusajoneuvot, joille tämä reitti on ensisijainen reitti. Niiden tavaroiden kuljetusreittien, jotka kuuluvat luokkiin vaihtoehtoinen reitti tai kiertoreitti, muuttamiseksi on käytettävissä useita korvaavia reittejä. Sveitsin kautta kulkevista tiereiteistä Itävallan tasavalta huomauttaa, että rautateiden ja maanteiden tavara- ja henkilöliikenteestä 21.6.1999 tehdyllä Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimuksella (EYVL 2002,

L 114, s. 91) taataan se, että kuljetukset jäsenvaltiosta Sveitsin kautta toiseen jäsenvaltioon ovat mahdollisia ilman kiintiörajoituksia.

107 Itävallan tasavalta katsoo lopuksi, että alakohtaisen liikennöintikiellon täytäntöönpanolle säädetyt määräajat ovat riittäneet siihen, että kyseessä olevat toimijat ovat voineet mukautua uusiin olosuhteisiin. Eri toimenpiteiden toteuttamisella vaiheittain on varmistettu, että kokonaissuunnitelma on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Komissio ei ole kyennyt osoittamaan sellaisten ongelmien olemassaoloa, jotka johtuisivat alakohtaisen liikennöintikiellon väitetystä liian nopeasta täytäntöönpanosta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– Onko kyseessä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus

108 Aluksi on tutkittava, onko Itävallan tasavalta oikeassa väittäessään, ettei riidanalainen asetus voi merkitä EY 28 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen rikkomista, kun otetaan huomioon direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdasta, luettuna yhdessä direktiivin 1999/30 kanssa, johtuva toimimisvelvollisuus.

109 Itävallan tasavalta ja komissio ovat tässä tapauksessa samaa mieltä siitä, että direktiivin 1999/30 liitteessä II olevassa I jaksossa vuosiksi 2002–2009 vahvistettu ilman typpidioksidipitoisuuden vuosiraja-arvo on ylitetty Vomp/Raststätte-nimisessä tarkkailupisteessä. Itävallan tasavallan on siten pitänyt direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdan

sanamuodon mukaan laatia tai toteuttaa sellainen suunnitelma tai ohjelma, jonka avulla raja-arvoa voidaan noudattaa. Onkin kiistämätöntä, että riidanalainen asetus kuuluu muotonsa puolesta tällaiseen suunnitelmaan.

110 Saman säännöksen mukaan tällaisessa suunnitelmassa on oltava direktiivin 96/62 liitteessä IV luetellut tiedot, joita ovat muun muassa paikka, jossa raja-arvo on ylitetty, luettelo tärkeimmistä pilaantumisen aiheuttaneista päästölähteistä sekä jo toteutetut toimenpiteet ja suunnitellut toimenpiteet. Direktiiviin ei kuitenkaan sisälly täsmällisiä mainintoja siitä, kuinka pitkälle meneviä ja minkä sisältöisiä toimenpiteitä jäsenvaltioiden on toteutettava.

111 Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioiden on toteutettava sellaisia tarkoituksenmukaisia ja johdonmukaisia toimenpiteitä, joiden avulla raja-arvoa voidaan noudattaa, kun otetaan huomioon kaikki senhetkiset olosuhteet ja käsillä olevat intressit (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 81 kohta ja asia C-237/07, Janecek, tuomio 25.7.2008, Kok., s. I-6221, 45 ja 46 kohta). Vaikka jäsenvaltioilla on tässä harkintavaltaa, niiden on kuitenkin sitä käyttäessään noudatettava EY:n perustamissopimuksen määräyksiä ja niihin sisältyvää tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa perusperiaatetta.

112 Näin ollen riidanalaista asetusta on arvioitava EY 28–EY 30 artiklan kannalta.

113 Tältä osin on muistutettava, että tavaroiden vapaa liikkuvuus on yksi perustamissopimuksen perusperiaatteista. Tästä vapaudesta seuraa yleinen periaate, jonka mukaan tavaroilla on kauttakulkuvapaus Euroopan unionin sisällä (ks. mm. asia 266/81, SIOT, tuomio 16.3.1983, Kok., s. 731, Kok. Ep. VII, s. 65, 16 kohta; asia C-367/89, Richardt ja Les Accessoires Scientifiques, tuomio 4.10.1991, Kok., s. I-4621, Kok. Ep. XI, s. I-433, 14 kohta sekä em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 63 ja 65 kohta).

114 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisella asetuksella kielletään yli 7,5 tonnia painavien tavarankuljetusajoneuvojen liikennöiminen tietyllä moottoritien A 12 tieosuudella niiden kuljettaessa tiettyjä sellaisia tavaroita, jotka Itävallan viranomaisten mukaan soveltuvat kuljetettaviksi rautateitse. Asetuksella estetään siten tietyn liikennemuodon käyttö näiden tavaroiden kuljettamiseen kyseessä olevalla Alppien kauttakulkuväylällä.

115 Itävallan tasavalta katsoo, että on olemassa korvaavia reittejä ja muita liikennemuotoja, joita käyttäen kyseiset tavarat voidaan kuljettaa.

116 Tällaisten korvaavien ratkaisujen olemassaolo ei kuitenkaan poista sitä, että kyseessä on tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuva rajoitus (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 67 kohta). Kyseessä oleva moottoritien A 12 tieosuus on nimittäin yksi tärkeimmistä maaliikenneyhteyksistä Etelä-Saksan ja Pohjois-Italian välillä. Alakohtainen liikennöintikielto on omiaan vaikuttamaan merkittävästi tavaroiden kuljettamiseen Euroopan pohjoisen osan ja Pohjois-Italian välillä, koska tämän kiellon seurauksena kyseessä olevien yritysten on etsittävä kannattavia vaihtoehtoja kyseisessä asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden kuljettamiseksi (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 66 ja 68 kohta).

117 Alakohtaista liikennöintikieltoa on tämän vuoksi pidettävä määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, joka on lähtökohtaisesti EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisten velvoitteiden vastainen, jollei toimenpide ole perusteltavissa.

– Onko rajoitus perusteltavissa

118 Itävallan tasavalta katsoo, että alakohtainen liikennöintikielto on perusteltu terveyden ja ympäristön suojelua koskevista syistä sekä tarpeella turvata perusoikeuskirjan 7 artiklassa sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa taattu oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen.

119 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa, voidaan perustella EY 30 artiklassa luetelluilla yleistä etua koskevilla syillä, joihin kuuluu ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen, tai muun muassa ympäristönsuojelun kaltaisella pakottavalla vaatimuksella, kunhan kyseiset toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (ks. mm. asia 120/78, Rewe-Zentral, tuomio 20.2.1979, Kok., s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403, ns. Cassis de Dijon -tapaus; asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988, Kok., s. 4607, Kok. Ep. IV, s. 761, 9 kohta; asia C-270/02, komissio v. Italia, tuomio 5.2.2004, Kok., s. I-1559, 21 kohta; asia C-463/01, komissio v. Saksa, tuomio 14.12.2004, Kok., s. I-11705, 75 kohta ja em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 70 kohta).

120 On muistettava, että terveyden ja ympäristön suojelu ovat unionin keskeisiä tavoitteita. Siten EY 2 artiklassa määrätään, että yhteisön päämääränä on muun muassa edistää ”ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista”, ja EY 3 artiklan 1 kohdan p alakohdassa määrätään, että yhteisön toimintaan sisältyy ”myötävaikuttaminen korkean terveyden suojelun tason saavuttamiseen” (ks. vastaavasti asia 240/83, ADBHU, tuomio 7.2.1985, Kok., s. 531, 13 kohta; asia C-195/90, komissio v. Saksa, tuomio 19.5.1992, Kok., s. I-3141, Kok. Ep. XII, s. I-117, 29 kohta ja asia C-487/06 P, British Aggregates v. komissio, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10515, 91 kohta).

121 Lisäksi EY 6 artiklan ja EY 152 artiklan 1 kohdan mukaan ympäristön ja kansanterveyden suojelun vaatimukset on otettava huomioon yhteisön politiikkojen ja toiminnan määrittelyssä ja toteuttamisessa (ks. vastaavasti asia C-440/05, komissio v. neuvosto, tuomio 23.10.2007, Kok., s. I-9097, 60 kohta). Näiden tavoitteiden monialaisuus ja perustavanlaatuisuus toistetaan sitä paitsi perusoikeuskirjan 35 ja 37 artiklassa.

122 Ympäristön suojelua ja terveyden suojelua koskevien tavoitteiden keskinäisen suhteen osalta EY 174 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että ihmisten terveyden suojelu kuuluu yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteisiin (ks. mm. asia C-343/09, Afton Chemical, tuomio 8.7.2010, Kok., s. I-7027, 32 kohta ja asia C-77/09, Gowan Comércio Internacional e Serviços, tuomio 8.7.2010, Kok., s. I-13533, 71 kohta). Nämä tavoitteet liittyvät läheisesti toisiinsa varsinkin ilman pilaantumisen torjumisessa, jonka tarkoituksena on vähentää ympäristön tilan heikkenemisestä aiheutuvia terveysvaaroja. Siten terveyden suojelua koskeva tavoite sisältyy jo lähtökohtaisesti ympäristön suojelua koskevaan tavoitteeseen (ks. vastaavasti asia C-524/07, komissio v. Itävalta, tuomio 11.12.2008, 56 kohta).

123 Näin ollen Itävallan tasavallan esittämiä terveyden suojeluun liittyviä perusteluja ja ympäristön suojeluun liittyviä perusteluja ei pidä tutkia erikseen (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Itävalta, tuomio 11.12.2008, 56 kohta).

124 Käsiteltävässä tapauksessa alakohtainen liikennöintikielto on säädetty ilmanlaadun turvaamiseksi kyseessä olevalla alueella direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdasta, luettuna yhdessä direktiivin 1999/30 kanssa, johtuvien velvoitteiden mukaisesti.

125 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa, voidaan perustella ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla vaatimuksilla, kunhan kyseisillä toimenpiteillä voidaan taata tämän tavoitteen toteutuminen eivätkä ne ylitä sitä, mikä on tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen (ks. vastaavasti asia C-389/86, Aher-Waggon, tuomio 14.7.1998, Kok., s. I-4473, 19 ja 20 kohta; em. asia komissio v. Saksa, tuomio 14.12.2004, 75 kohta ja em. asia komissio v. Itävalta, tuomio 11.12.2008, 57 kohta).

126 Rajoittavan toimenpiteen voidaan katsoa olevan omiaan takaamaan tavoitellun tavoitteen toteutumisen vain, jos sillä tosiasiallisesti pyritään tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 55 kohta; yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomio 19.5.2009, Kok., s. I-4171, 42 kohta ja asia C-137/09, Josemans, tuomio 16.12.2010, Kok., s. I-13019, 70 kohta).

127 Komissio katsoo ensinnäkin riidanalaisen asetuksen asianmukaisuudesta, että Itävallan viranomaisten valitsema ratkaisu eli tavaroiden maantiekuljetuksiin kohdistuva toimenpide on tarkoitukseensa soveltumaton. Itävallan tasavalta ei pyri vähentämään moottoriajoneuvojen päästöjä vaan tieliikenteen tiheyttä. Komissio katsoo myös, ettei riidanalaisella asetuksella tosiasiallisesti pyritä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

128 Aluksi on todettava, että ilmanlaadun parantamiseksi kyseessä olevalla alueella Itävallan viranomaiset ovat toteuttaneet moottoriajoneuvojen päästöjen vähentämiseksi erilaisia toimenpiteitä eli moottoritien A 12 tietyllä tieosuudella pysyvän nopeusrajoituksen 100 km/h, joka on myöhemmin korvattu vaihtuvalla nopeusrajoituksella, sekä yhtäältä raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen yöliikenteen ja toisaalta tiettyihin Euro-luokkiin kuuluvien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöinnin kieltämisen samalla moottoritiellä tietyissä tilanteissa. Itävallan viranomaiset pitivät näitä

toimenpiteitä riittämättöminä ja toteuttivat sen vuoksi myös toimenpiteen, jonka tarkoitus oli rajoittaa raskailla tavarankuljetusajoneuvoilla suoritettavien kuljetusten kokonaismäärää, eli alakohtaisen liikennöintikiellon. Näiden toimenpiteiden toteuttamisella typpidioksidipitoisuuden vuotuisen keskiarvon olisi pitänyt olla kyseisellä alueella vuonna 2010 noin 55 µg/m3.

129 On kiistatonta, että tieliikenteen rajoittamiseksi toteutettavat toimenpiteet, kuten alakohtainen liikennöintikielto, johtavat ilman epäpuhtauksien päästöjen vähenemiseen ja myötävaikuttavat siten ilman laadun paranemiseen. Käsiteltävässä tapauksessa ei ole riitautettu sitä, että viimeksi mainitulla toimenpiteellä tämän ilman epäpuhtauden vuotuisia päästöjä kyseisellä alueella voidaan vähentää noin 1,5 prosentilla.

130 Tässä yhteydessä on muistutettava, kuten komissio myönsi asianosaisten kuulemiseksi pidetyssä istunnossa, että tarve tavaroiden maantiekuljetusten vähentämiseen ohjaamalla tarvittaessa alan toimijoita käyttämään muita, ympäristölle vähemmän haitallisia liikennemuotoja, kuten rautatiekuljetuksia, on tunnustettu yhteisessä liikennepolitiikassa. Lisäksi on syytä mainita tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä 7.12.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/106/ETY (EYVL L 368, s. 38), jonka johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että ”lisääntyvät ongelmat, jotka liittyvät teiden ruuhkautumiseen, ympäristöön ja liikenneturvallisuuteen, edellyttävät yleisen edun vuoksi yhdistettyjen kuljetusten edelleen kehittämistä vaihtoehtona maantiekuljetuksille”.

131 Rautateitse kuljetettavaksi soveltumisen kriteeristä, jota Itävallan viranomaiset ovat käyttäneet alakohtaisen liikennöintikiellon piiriin kuuluvien tavaroiden määrittämisen kriteerinä, on todettava olevan selvää, että jotkin tavarat soveltuvat erityisen hyvin kuljetettaviksi rautateitse.

132 Komission väitteestä, että käytettävän kriteerin perusteella on pelättävissä, että alakohtaisen liikennöintikiellon kohteeksi joutuvat tavarat valitaan mielivaltaisesti, on riittävää todeta, ettei komissio ole esittänyt perusteluja, jotka osoittaisivat tämän pitävän paikkansa riidanalaisen asetuksen 3 §:ssä lueteltujen tavaroiden yhteydessä. Koska unionin tuomioistuimen on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä ratkaistava asia ottamalla huomioon pelkästään asiaa koskevat tosiseikat eikä minkäänlaisia olettamia, tämä väite on hylättävä (ks. mm. asia C-494/01, komissio v. Irlanti, tuomio 26.4.2005, Kok., s. I-3331, 41 kohta ja asia C-335/07, komissio v. Suomi, tuomio 6.10.2009, Kok., s. I-9459, 46 kohta).

133 Siltä osin kuin asiassa on kyse siitä, pyritäänkö riidanalaisella asetuksella tavoitellun päämäärän saavuttamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, on todettava, että asetuksesta seuraa, että ilmaa enemmän pilaavien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöinti sallitaan niiden kuljettaessa kiellon soveltamisalan ulkopuolelle jääviä tavaroita mutta ilmaa vähemmän pilaavien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöinti kielletään niiden kuljettaessa esimerkiksi keraamisia laattoja. Ei voida kuitenkaan pitää epäjohdonmukaisena, että jäsenvaltio, joka on yhteisessä liikennepolitiikassa tunnustetun tavoitteen mukaisesti päättänyt ohjata tavaroiden kuljetuksia rautateille, toteuttaa toimenpiteen, joka kohdistuu sellaisiin tuotteisiin, jotka soveltuvat kuljetettaviksi rautatiekuljetusten erilaisilla muodoilla.

134 Paikallisen ja alueellisen liikenteen jättämisestä alakohtaisen liikennöintikiellon soveltamisalan ulkopuolelle on todettava, että liikennevirtojen kanavoimiseksi tai liikennemuodon valintaan vaikuttamiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden eräs ominaispiirre on, että niihin yleensä sisältyy poikkeuksia, joita sovelletaan kuljetuksiin, joiden lähtö- tai määräpaikka on kyseessä olevalla alueella. Kuten Itävallan tasavalta on perustellusti todennut, rautateiden käyttäminen tällaisessa liikenteessä nimittäin johtaa helposti kuljetusmatkojen pidentymiseen, koska alkuperäisten matkojen lisäksi tulevat tällöin matkat rautatieterminaaleihin ja tämän vaikutus olisi alakohtaisella liikennöintikiellolla tavoiteltavan päämäärän vastainen. Ei myöskään ole kiistetty, että rautatiekuljetus on taloudellisesti kannattava vaihtoehto maantiekuljetukselle vasta tietyn pituisilla välimatkoilla.

135 Koska poikkeusta lisäksi sovelletaan raskaisiin tavarankuljetusajoneuvoihin, jotka kuormataan tai joiden kuorma puretaan laajennetulla vyöhykkeellä, on muistutettava, että tähän vyöhykkeeseen kuuluu myös Itävallan ulkopuolella sijaitsevia hallinnollisia alueita.

136 Unionin tuomioistuimelle esitetystä oikeudenkäyntiaineistosta ilmenee lisäksi, että Itävallan tasavalta on toteuttanut toimenpiteitä mahdollisten kiertämisyritysten tai väärinkäytösten torjumiseksi tämän poikkeuksen soveltamisessa.

137 Tässä tilanteessa paikallisen ja alueellisen liikenteen jättäminen alakohtaisen liikennöintikiellon soveltamisalan ulkopuolelle ei voi kyseenalaistaa riidanalaisen asetuksen johdonmukaisuutta ja järjestelmällisyyttä.

138 Näiden seikkojen perusteella on todettava, että alakohtaisella liikennöintikiellolla voidaan asianmukaisesti taata ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen toteutuminen.

139 Siltä osin kuin asiassa on kyse siitä, ylittääkö tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuva rajoitus sen, mikä on mainitun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen, komissio katsoo, että vaikka sellaiset toimenpiteet kuin tiettyihin Euro-luokkiin kuuluvia raskaita tavarankuljetusajoneuvoja koskevan liikennöintikiellon laajentaminen koskemaan eräisiin muihin Euro-luokkiin kuuluvia vastaavia ajoneuvoja tai vaihtuvan nopeusrajoituksen korvaaminen pysyvällä nopeusrajoituksella 100 km/h ovat omiaan vaikuttamaan tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, tavoiteltu päämäärä olisi voitu niiden avulla saavuttaa rajoittamalla vähemmän tämän vapauden käyttämistä.

140 Kuten edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Itävalta 15.11.2005 annetun tuomion 87 kohdassa korostettiin, ennen niin kauaskantoisen toimenpiteen kuin täydellisen liikennöintikiellon toteuttamista tiettyjen jäsenvaltioiden välisenä elintärkeänä yh teytenä olevalla moottoritien tieosuudella Itävallan viranomaisten tehtävänä oli tutkia huolellisesti, oliko mahdollista turvautua vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittaviin

toimenpiteisiin ja hylätä kyseiset toimenpiteet ainoastaan, jos niiden oli selvästi osoitettu olevan soveltumattomia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

141 Tarkasteltaessa ensinnäkin ratkaisua, jossa tiettyihin Euro-luokkiin kuuluvia raskaita tavarankuljetusajoneuvoja koskeva liikennöintikielto laajennettaisiin koskemaan eräisiin muihin Euro-luokkiin kuuluvia vastaavia ajoneuvoja, on muistutettava, että typen oksidien päästörajaksi Euro III -luokkaan kuuluville raskaille tavarankuljetusajoneuvoille on vahvistettu 5 g/kWh ja että Euro IV -luokan käyttöönotolla toteutetun vähennyksen jälkeen raja on 3,5 g/kWh.

142 Itävallan tasavalta katsoo kuitenkin, että Euro IV -luokan mukaisista raskaista tavarankuljetusajoneuvoista aiheutuu usein enemmän typpidioksidipäästöjä kuin Euro III -luokkaan kuuluvista vastaavista ajoneuvoista. Tämän vuoksi se katsoo, että ennen raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöintikiellon laajentamista koskemaan Euro III -luokkaan kuuluvia tällaisia ajoneuvoja olisi tutkittava perusteellisemmin typpidioksidipäästöjen ympäristövaikutukset.

143 Kun kuitenkin otetaan huomioon, että seuraavaan Euro-luokkaan siirtyminen merkitsee kiistattomasti jokaisella kerralla huomattavaa typen oksidien päästöjen vähentämistä, asiassa ei ole osoitettu, ettei tiettyihin Euro-luokkiin kuuluvien raskaiden ajoneuvojen liikennöintikiellon laajentaminen koskemaan eräisiin muihin Euro-luokkiin kuuluvia vastaavia ajoneuvoja olisi voinut edistää tavoiteltua päämäärää yhtä tehokkaasti kuin alakohtaisen liikennöintikiellon toteuttaminen.

144 Toiseksi on todettava komission ehdottamasta ratkaisusta, jossa vaihtuva nopeusrajoitus korvattaisiin pysyvällä nopeusrajoituksella 100 km/h, että Itävallan tasavalta katsoo Ökosciencen tutkimukseen sisältyviin tietoihin tukeutuen, että tällaisella korvaavalla toimenpiteellä saataisiin typpidioksidipäästöjen määrää kyseessä olevalla alueella vähennetyksi vuosittain vain 1,1 prosenttia enemmän, ja että alakohtaisella liikennöintikiellolla saavutettavan kyseisten päästöjen vähennyksen ilmoitetaan olevan 1,5 prosenttia.

145 Tästä on huomautettava, että Ökosciencen tutkimukseen sisältyneet tiedot koskivat erityisesti tienkäyttäjien todellisia ajonopeuksia tällä alueella vuoden 2007 marraskuun ja vuoden 2008 lokakuun välisenä aikana. Näin ollen merkittävä osa tiedoista koski tilannetta Itävallan tasavallassa sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 8.6.2008. Nämä tiedot voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon arvioitaessa sitä, onko kanne perusteltu.

146 Kyseisen tutkimuksen mukaan siihen aikaan, kun Vompissa oli voimassa nopeusrajoitus 130 km/h, henkilöautojen ajonopeus oli keskimäärin noin 116 km/h, kun taas pysyvän nopeusrajoituksen 100 km/h käyttöönottoon liittyneessä tutkimuksessa tarkasteltuna ajanjaksona tämä keskimääräinen nopeus oli 103 km/h. Tämän toimenpiteen toteuttamisella aikaansaatu nopeuden väheneminen on siten ollut ainoastaan 13 km/h verrattuna ajanjaksoihin, joina nopeusrajoitus oli 130 km/h.

147 Vaikka sillä, miten tienkäyttäjät hyväksyvät nopeusrajoituksen, voikin olla merkitystä siinä, miten se vaikuttaa tienkäyttäjien todelliseen ajonopeuteen, asianomaisen jäsenvaltion on tästä huolimatta varmistettava toimenpiteen tosiasiallinen noudattaminen säätämällä pakottavista toimenpiteistä, joihin tarvittaessa liittyy seuraamuksia. Näin ollen Itävallan tasavalta ei voi nojautua kyseessä olevalla alueella mitattuun keskinopeuteen 103 km/h pysyvän nopeusrajoituksen 100 km/h käyttöönoton vaikutusten arvioimiseksi.

148 Näin ollen ilmenee, että vaihtuvan nopeusrajoituksen korvaaminen pysyvällä nopeusrajoituksella 100 km/h antaisi typpidioksidipäästöjen vähentämiseen sellaisia mahdollisuuksia, joita Itävallan tasavalta ei ole ottanut riittävästi huomioon. Kuten lisäksi tämän tuomion 67 kohdasta ilmenee, IFEU:n tutkimus tukee tätä.

149 Lisäksi on huomautettava, että rajoittavat vaikutukset, joita vaihtuvan nopeusrajoituksen korvaamisella pysyvällä nopeusrajoituksella 100 km/h on tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, ovat vähäisempiä kuin alakohtaisen liikennöintikiellon toteuttamisesta johtuvat vaikutukset. Tällainen korvaava toimenpide ei nimittäin ole omiaan vaikuttamaan raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikenteeseen, koska niiden suurin sallittu nopeus on muutenkin rajoitettu.

150 Näissä olosuhteissa on tämän tuomion 140 kohdassa esitetyt perusteet huomioon ottaen päädyttävä katsomaan, ettei niitä kahta tärkeintä vaihtoehtoista toimenpidettä, jotka komissio oli ehdottanut tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittaviksi toimenpiteiksi, ole osoitettu tarkoitukseensa soveltumattomiksi. Käsiteltävä kanne on siten hyväksyttävä, eikä komission ehdottamia muita toimenpiteitä ole tarpeen tutkia.

151 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on määrännyt yli 7,5 tonnia painaville tiettyjä tavaroita kuljettaville tavarankuljetusajoneuvoille Innlaaksossa (Itävalta) sijaitsevalla moottoritien A 12 osuudella liikennöintikiellon.

Oikeudenkäyntikulut

152 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 Itävallan tasavalta on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

153 Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asian käsittelyyn väliintulijoina osallistuneiden Italian tasavallan ja Alankomaiden kuningaskunnan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on määrännyt yli 7,5 tonnia painaville tiettyjä tavaroita kuljettaville tavarankuljetusajoneuvoille Inn-laaksossa (Itävalta) sijaitsevalla moottoritien A 12 osuudella liikennöintikiellon.

2) Itävallan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Italian tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset