WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 21 grudnia 2011 r.*

W sprawie C-28/09

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 21 stycznia 2009 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez P. Olivera, A. Alcover San Pedro oraz B. Schimę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

Republikę Włoską, reprezentowaną początkowo przez I. Bruni, a następnie przez G. Palmieri, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez G. De Bellisa, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

* Język postępowania: niemiecki.

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez C. Wissels, Y. de Vriesa oraz M. Noort, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

przeciwko

Republice Austrii, reprezentowanej przez E. Riedla, G. Eberharda oraz C. Ranachera, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez L. Schmutzharda oraz J. Thudiuma,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Prechal, prezesi izb, A. Rosas (sprawozdawca), E. Levits, A. Ó Caoimh i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 października 2010 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, iż ustanawiając zakaz poruszania się samochodów ciężarowych o masie ponad 7,5 tony, przewożących niektóre towary na odcinku autostrady A12 w dolinie Inn (Austria), Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 28 WE i 29 WE.

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Uregulowania Unii Europejskiej dotyczące ochrony jakości otaczającego powietrza obejmują w szczególności dyrektywę Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. L 296, s. 55) oraz dyrektywę Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącą się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. L 163, s. 41), zmienioną decyzją Komisji 2001/744/WE z dnia 17 października 2001 r. (Dz.U. L 278, s. 35, zwaną dalej „dyrektywą 1999/30"). Zgodnie z ich motywami celem tych dwóch dyrektyw jest ochrona środowiska naturalnego a także zdrowia ludzi.

3 Dyrektywy te zostały uchylone z dniem 11 czerwca 2010 r. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. L 152, s. 1), z zastrzeżeniem nałożonych na państwa członkowskie obowiązków dotyczących terminów odnoszących się do transpozycji lub stosowania wskazanych dyrektyw. Jednakże uwzględniając datę wystąpienia okoliczności faktycznych, dyrektywy te znajdują zastosowanie w niniejszym sporze.

4 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 96/62 jej ogólnym celem jest zdefiniowanie podstawowych zasad wspólnej strategii poświęconej:

— zdefiniowaniu i określeniu celów odnośnie do jakości otaczającego powietrza na terenie Wspólnoty, wyznaczonych tak, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzkie i środowisko naturalne jako całość,

— ocenie jakości otaczającego powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów,

— uzyskaniu odpowiednich informacji o jakości otaczającego powietrza i zapewnieniu, by informacje te były udostępnione publicznie, między innymi w formie progów alarmowych, oraz

— utrzymaniu jakości otaczającego powietrza tam, gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawie w pozostałych przypadkach.

5 Artykuł 4 dyrektywy 96/92 stanowi, że dla zanieczyszczeń wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy Rada Unii Europejskiej na wniosek Komisji ustanawia ich wartości dopuszczalne. W tym załączniku, zatytułowanym „Wykaz zanieczyszczeń powietrza, które należy brać pod uwagę przy ocenie i zarządzaniu jakością otaczającego powietrza", wymieniony jest w szczególności dwutlenek azotu (NO_2).

6 Artykuł 7 dyrektywy 96/62 stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych.

[…]

3. Państwa członkowskie sporządzają plany działań wskazujące środki, jakie zostaną podjęte w perspektywie krótkoterminowej, w przypadkach gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych i/lub progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu. Plany takie, w zależności od indywidualnych przypadków, mogą zawierać możliwości kontroli oraz, gdy to niezbędne, zawieszenia działalności przyczyniającej się do przekroczenia wartości dopuszczalnych, z ruchem pojazdów mechanicznych włącznie".

7 Artykuł 8 ust. 3 dyrektywy 96/62 stanowi ponadto:

„W strefach i aglomeracjach [w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń są wyższe niż wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji] państwa członkowskie podejmują środki zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planów lub programów osiągania wartości dopuszczalnych w określonym czasie.

Wyżej wymieniony plan lub program, który musi być udostępniony dla ogółu społeczeństwa, [zawiera] co najmniej informacje wymienione w załączniku IV".

8 Informacje wymienione w rzeczonym załączniku IV obejmują w szczególności informacje dotyczące lokalizacji nadmiernego zanieczyszczenia, wykazu głównych źródeł emisji odpowiedzialnych za zanieczyszczenie oraz już istniejących i planowanych środków.

9 Dopuszczalne wartości dwutlenku azotu są określone w dyrektywie 1999/30. Zgodnie z jej motywem 4 wartości te stanowią minimalne wymogi i państwa członkowskie, zgodnie z art. 130t traktatu WE (po zmianie art. 176 WE), mogą utrzymywać lub wprowadzać bardziej rygorystyczne środki ochronne.

10 Zgodnie z art. 4 dyrektywy 1999/30, zatytułowanym „Dwutlenek azotu i tlenki azotu":

„1. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia dwutlenku azotu i, tam, gdzie to stosowne, tlenków azotu, w otaczającym powietrzu, podlegające ocenie zgodnie z art. 7, nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku II sekcja I z zachowaniem podanych w nim terminów.

Ustanowione w załączniku II sekcja I marginesy tolerancji stosuje się zgodnie z art. 8 dyrektywy 96/62/WE.

2. Jako progi alarmowe dla stężeń dwutlenku siarki przyjmuje się wartości ustanowione w załączniku II sekcja II".

11 Z sekcji I załącznika II do dyrektywy 1999/30 wynika, że w odniesieniu do dwutlenku azotu:

— jednogodzinna wartość dopuszczalna ze względu na ochronę zdrowia ludzi wynosząca 200 μg/m^3, która „nie może być przekraczana częściej niż 18 razy w roku kalendarzowym", jest zwiększona o procent marginesu tolerancji obniżany stopniowo do dnia 1 stycznia 2010 r.;

— roczna wartość dopuszczalna ze względu na ochronę zdrowia ludzi wynosi 40 μg/m^3, z doliczeniem również tego samego procentowego marginesu tolerancji, obniżanego stopniowo aż do dnia 1 stycznia 2010 r.; w ten sposób wartość dopuszczalna w 2006 r. wynosi 48 μg/m^3, w 2007 r. – 46 μg/m^3, w 2008 r. – 44 μg/m^3 i w 2009 r. – 42 μg/m^3.

12 Uregulowania Unii określają dla nowych pojazdów samochodowych sprzedawanych w państwach członkowskich maksymalne wartości emisji zanieczyszczeń w szczególności w odniesieniu do cząstek stałych i tlenków azotu (NO_x). Co się tyczy emisji zanieczyszczeń gazowych i cząstek stałych przez silniki wysokoprężne stosowane w pojazdach oraz emisji zanieczyszczeń gazowych z silników o zapłonie iskrowym zasilanych gazem ziemnym lub gazem płynnym stosowanych w pojazdach, normy te objęte są zbiorczą nazwą Euro I, II itp., podczas gdy w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych stosowana jest formuła Euro 0, 1, 2 itp.

Prawo krajowe

13 Dyrektywy 96/62 i 1999/30 zostały transponowane do prawa austriackiego w szczególności w drodze nowelizacji Immissionsschutzgesetz-Luft (ustawy dotyczącej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, BGBl. I, 115/1997, zwanej dalej „IG-L").

14 Zgodnie z § 3 ust. 1 IG-L wartości dopuszczalne emisji określone w załącznikach 1 i 2 do tej ustawy obowiązują w celu zapewnienia ochrony zdrowia ludzi na całym terytorium krajowym. Załącznik 1 określa, że roczna wartość dopuszczalna emisji dwutlenku azotu wynosi 30 $\mu g/m^3$. Załącznik ten przewiduje ponadto margines tolerancji wynoszący 30 $\mu g/m^3$, który będzie stopniowo obniżany. Zgodnie z tymi danymi wartość dopuszczalna emisji dwutlenku azotu wynosiła w latach 2006–2009 ostatecznie 40 $\mu g/m^3$, a w roku 2010 – 35 $\mu g/m^3$.

15 Zgodnie z § 10 IG-L najpóźniej 24 miesiące po upływie roku, w którym stwierdzono przekroczenie wartości dopuszczalnych, należy wprowadzić w drodze rozporządzenia środki zapobiegawcze. Do możliwych środków, które mogą zostać wprowadzone, należą zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 4 IG-L zakazy poruszania się pojazdów samochodowych.

16 Landeshauptmann von Tirol (premier Tyrolu) wydał w dniu 17 grudnia 2007 r., na podstawie przepisów IG-L, Verordnung des Landeshauptmannes vom 17. Dezember 2007, mit der auf der A12 Inntalautobahn der Transport bestimmter Güter verboten wird (Sektorales Fahrverbot-Verordnung) Landesgesetzblatt für Tirol, nº 92/2007 [(rozporządzenie wprowadzające zakaz transportu niektórych towarów na autostradzie A12 w dolinie Inn (sektorowy zakaz poruszania się), (zwane dalej „spornym rozporządzeniem")]. Rozporządzenie to wprowadzające zakaz poruszania się pojazdów ciężarowych o masie powyżej 7,5 tony przewożących niektóre towary na odcinku tej autostrady (zwany dalej „sektorowym zakazem poruszania się"), weszło w życie w dniu 1 stycznia 2008 r.

17 Celem wskazanego rozporządzenia, zgodnie z jego § 1, jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń spowodowanych działalnością ludzką oraz polepszenie w ten sposób jakości powietrza, które ma służyć zapewnieniu trwałej ochrony zdrowia ludzi oraz fauny i flory.

18 Paragraf 2 spornego rozporządzenia określa „Sanierungsgebiet" („obszar objęty działaniami naprawczymi"). Obszar ten obejmuje 90-kilometrowy odcinek autostrady A12 pomiędzy gminą Zirl (w odległości około 12 km na zachód od miasta Innsbruck) a granicą niemiecko-austriacką (w odległości około 78 km na wschód od miasta Innsbruck) a także 100-metrową strefę po obydwu stronach tego szlaku drogowego.

19 Zgodnie z § 3 tego rozporządzenia:

„Zakazuje się poruszania na autostradzie A12 w dolinie Inn w obu kierunkach od kilometra 6,350 w gminie Langkampfen do kilometra 90,00 w gminie Zirl następujących pojazdów:

pojazdów ciężarowych lub naczep o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 7,5 tony oraz pojazdów ciężarowych z przyczepami, u których suma dopuszczalnych mas całkowitych obu pojazdów przekracza 7,5 tony, przewożących następujące towary:

a) od dnia 2 maja 2008 r. (»pierwszy etap«):

1. wszystkie odpady zawarte w europejskim wykazie odpadów wymienionym w decyzji Komisji 2000/532/WE [z dnia 3 maja 2000 r. zastępującej decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy

Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 226, s. 3)], zmienionej decyzją Rady 2001//573/WE [z dnia 23 lipca 2001 r. (Dz.U. L 203, s. 18)],

2. kamienie, ziemię, urobek.

b) od dnia 1 stycznia 2009 r. (»drugi etap«):

1. drewniane bale, korę drzewną i korek,

2. rudy żelaza i rudy metali nieżelaznych,

3. pojazdy mechaniczne i przyczepy,

4. stal z wyjątkiem stali do zbrojenia i stali konstrukcyjnej w celu wykonywania dostaw na potrzeby budów,

5. marmur i trawertyn,

6. płytki ceramiczne".

20 Paragraf 4 spornego rozporządzenia wyłącza niektóre pojazdy samochodowe z zakresu sektorowego zakazu poruszania się, w szczególności pojazdy samochodowe załadowywane lub rozładowywane w „strefie centralnej" oraz w „strefie rozszerzonej", przejazdy pojazdami samochodowymi w celu dostarczenia dóbr do przeładunku do transportu koleją do stacji przeładunkowej Hall w kierunku na wschód lub do stacji przeładunkowej Wörgl w kierunku na zachód, a także przejazdy pojazdami samochodowymi w celu wywiezienia dóbr dostarczonych koleją ze stacji przeładunkowej Hall w kierunku na zachód oraz ze stacji przeładunkowej Wörgl w kierunku na wschód.

21 Okręgi Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein i Schwaz są położone w „strefie centralnej". „Strefa rozszerzona" obejmuje w Austrii okręgi Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte i Zell am See, w Niemczech okręgi Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (włącznie z miastem), a także Traunstein i wreszcie we Włoszech wspólnoty okręgowe Eisacktal, Pustertal i Wipptal.

22 Paragraf ten odsyła również do odstępstw przewidzianych w IG-L. Z zakresu sektorowego zakazu poruszania się wyłączone są niektóre kategorie pojazdów mechanicznych, do których należą pojazdy służące do utrzymywania dróg w należytym stanie, wywozu śmieci oraz pojazdy rolnicze i leśne. Przepis ten przewiduje, że można wnieść o ustanowienie szczególnego odstępstwa w odniesieniu do innych pojazdów z uwagi na interes publiczny lub ważny interes prywatny.

23 Po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii na dzień 8 czerwca 2008 r. w spornym rozporządzeniu zostały wprowadzone liczne zmiany.

24 Wprowadzenie w życie sektorowego zakazu poruszania się zostało częściowo opóźnione. W odniesieniu do sektora położonego na wschód od miasta Innsbruck zostało przewidziane, że od dnia 1 stycznia 2009 r. zakaz ten znajduje zastosowanie, oprócz transportu towarów, które obejmował on już poprzednio, to jest odpadów, kamieni, ziemi i urobku, wyłącznie do transportu drewnianych bali i korka, a także pojazdów mechanicznych i przyczep. Co się tyczy transportu płytek ceramicznych i stali, sektorowy zakaz poruszania się obowiązywał wyłącznie od dnia 1 lipca 2009 r. (etap trzeci), a w odniesieniu do transportu rudy żelaza i rudy metali nieżelaznych oraz marmuru i trawertynu, od dnia 1 lipca 2010 r. (etap czwarty).

25 Jeśli chodzi o sektor położony na zachód od miasta Innsbruck (Innsbruck–Zirl) wprowadzenie w życie sektorowego zakazu poruszania się zostało przesunięte na dzień 1 stycznia 2011 r. w odniesieniu do wszystkich towarów objętych spornym rozporządzeniem.

26 Wreszcie w dekrecie zostały ustanowione różne wyjątki. Dotyczyły one w szczególności konwojów z pomocą uznanych organizacji humanitarnych, a także transportu wojskowego.

Okoliczności wniesienia skargi

27 Autostrada A12, o długości około 145 km łączy gminę Kufstein, położoną na wschód od miasta Innsruck z gminą Landeck, położoną na zachód od tego miasta. Na tej autostradzie od 2002 r. stwierdzono przekroczenie rocznej wartości dopuszczalnej dwutlenku azotu, określonej w sekcji I załącznika II do dyrektywy 1999/30. Najwyższe stężenie zanieczyszczenia powietrza tą substancją zostało odnotowane w punkcie pomiaru w Vomp/Raststätte. W tym samym roku średnie roczne stężenie zarejestrowane w odniesieniu do wskazanego zanieczyszczenia wynosiło 61 $\mu g/m^3$, podczas gdy zgodnie ze wskazaną sekcją I roczna wartość dopuszczalna, wraz z marginesem tolerancji wynosiła 56 $\mu g/m^3$. W latach 2003–2008 odnotowane przekroczenie było

jeszcze wyższe. Przykładowo w 2008 r. stężenie dwutlenku azotu zarejestrowane we wskazanym punkcie pomiaru wynosiło 66 μg/m^3, co stanowiło przekroczenie o 50% określonej dla tego roku wartości dopuszczalnej, wraz z marginesem tolerancji, wynoszącej ostatecznie 44 μg/m^3. W świetle wartości dopuszczalnych ustanowionych dla dwutlenku azotu w IG-L wraz z przewidzianymi w tej ustawie marginesami tolerancji przekroczenie było jeszcze bardziej znaczące.

28 W celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych dla dwutlenku azotu władze austriackie przyjęły szereg środków mających przyczynić się do obniżenia szczególnych emisji pojazdów samochodowych i zmniejszenia natężenia ruchu drogowego.

29 W dniu 1 października 2002 r. władze te wprowadziły tymczasowy zakaz poruszania się pojazdów ciężarowych nocą obowiązujący na odcinku autostrady A12. Zakaz ten został następnie przedłużony, a następnie zastąpiony od dnia 1 czerwca 2003 r. stałym, gdyż obowiązującym cały rok, zakazem poruszania się nocą przewożących towary pojazdów ciężarowych o masie powyżej 7,5 tony.

30 W dniu 27 maja 2003 r. premier Tyrolu przyjął rozporządzenie wprowadzające od dnia 1 sierpnia 2003 r. na czas nieokreślony zakaz poruszania się na odcinku tej autostrady pomiędzy gminą Kundl i Ampass pojazdów ciężarowych przewożących towary wymienione w tym rozporządzeniu. Obejmował on w szczególności transport odpadów, zbóż, drewnianych bali, kory i korka, rudy żelaza i rudy metali nieżelaznych, kamieni, ziemi, urobku, pojazdów mechanicznych, przyczep oraz stali. Jednakże z zakresu stosowania tego zakazu wyłączony był transport rozpoczynający się lub kończący się w mieście Innsbruck, w okręgach Kufstein, Schwaz lub Innsbruck-Land. Ponadto sektorowy zakaz poruszania się nie znajdował zastosowania do niektórych kategorii pojazdów mechanicznych, takich jak pojazdy służące do utrzymywania dróg w należytym stanie, wywozu śmieci oraz pojazdy rolnicze i leśne. Wreszcie w niektórych

przypadkach można było wnieść o ustanowienie szczególnego odstępstwa w odniesieniu do innych pojazdów mechanicznych, jeżeli występował interes publiczny lub ważny interes prywatny. Zakaz ten miał być stosowany niezwłocznie od dnia 1 sierpnia 2003 r.

31 Uznając, że ustanowiony tym rozporządzeniem zakaz stanowił ograniczenie swobodnego przepływu towarów w rozumieniu art. 28 WE i 29 WE, Komisja w dniu 24 lipca 2003 r. wniosła na podstawie art. 226 WE skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Republice Austrii.

32 Nakazawszy temu państwu członkowskiemu, tytułem zabezpieczenia, zawieszenie wykonania wskazanego zakazu, Trybunał orzekł w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-9871, że państwo to uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 28 WE i 29 WE, gdyż omawiane rozporządzenie należy uznać za środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi, który z uwagi na jego nieproporcjonalny charakter nie może być skutecznie uzasadniony względami ochrony jakości powietrza.

33 W następstwie tego wyroku władze austriackie przygotowały nowe środki mające na celu poprawę jakości powietrza na autostradzie A12. Od 2006 r. wszystkie środki, w tym sektorowy zakaz poruszania się będący przedmiotem niniejszej skargi, zostały stopniowo wprowadzone w życie.

34 W dniach od 1 listopada 2006 r. do 30 kwietnia 2007 r. wprowadzono zatem ograniczenie prędkości do 100 km/h na autostradzie A12 pomiędzy granicą austriacko-niemiecką a gminą Zirl. W listopadzie 2007 r. ten tymczasowy środek został zastąpiony ograniczeniem prędkości zmiennym w zależności od rzeczywiście zmierzonego ogólnego poziomu emisji oraz czynników meteorologicznych (zwanym dalej „zmiennym ograniczeniem prędkości").

35 Ponadto od dnia 1 stycznia 2007 r. pomiędzy gminami Zirl i Kufstein został wprowadzony zakaz poruszania się naczep i pojazdów ciężarowych z przyczepą o masie powyżej 7,5 tony, które nie odpowiadały normie Euro II. Od dnia 1 listopada 2008 r. środek ten obowiązuje również względem pojazdów samochodowych, które nie odpowiadały normie Euro III. Począwszy od dnia 1 listopada 2009 r. ogólny zakaz poruszania się znajduje zastosowanie do wszystkich pojazdów ciężarowych o masie powyżej 7,5 tony, których emisje nie spełniały normy Euro II.

36 Wreszcie od dnia 1 stycznia 2007 r. terytorialny zakres stosowania zakazu poruszania się nocą pojazdów ciężarowych na odcinku autostrady A12 został rozszerzony. Przewidziane zostało czasowe odstępstwo obejmujące pojazdy ciężarowe należące do klas Euro IV i Euro V, które zostało jednak zniesione od dnia 31 października 2009 r.

37 Sektorowy zakaz poruszania się, a także środki wymienione w pkt 34–36 niniejszego wyroku stanowią część planu opracowanego przez władze austriackie, na mocy art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62, w celu zapewnienia w kraju związkowym Tyrolu przestrzegania wartości dopuszczalnej dla dwutlenku azotu, określonej w sekcji I załącznika II do dyrektywy 1999/30.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

38 Republika Austrii powiadomiła Komisję o planowanym wprowadzeniu sektorowego zakazu poruszania się w dniu 11 stycznia 2007 r. w ramach procedury uprzednich konsultacji, ustanowionej decyzją Rady z dnia 21 marca 1962 r. ustanawiającą procedurę uprzedniej kontroli i konsultacji w odniesieniu do przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych proponowanych przez państwa członkowskie

w dziedzinie transportu (Dz.U. 1962, 23, s. 720), zmienioną decyzją Rady 73/402/EWG z dnia 22 listopada 1973 r. (Dz.U. L 347, s. 48).

39 Komisja w dniu 20 lipca 2007 r. w odpowiedzi na to powiadomienie wydała opinię, w której stwierdziła, że jeżeli sektorowy zakaz poruszania się zostanie wprowadzony, będzie on stanowił ograniczenie swobodnego przepływu towarów, niezgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 28 WE i 29 WE.

40 Ponieważ sporne rozporządzenie zostało jednak przyjęte w dniu 17 grudnia 2007 r. i weszło w życie w dniu 1 stycznia 2008 r., Komisja w dniu 31 stycznia 2008 r. skierowała do Republiki Austrii wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym potwierdziła swoje wcześniejsze stanowisko i wezwała to państwo członkowskie do przedstawienia uwag w terminie dwóch tygodni od dnia otrzymania tego wezwania.

41 W odpowiedzi z dnia 15 lutego 2008 r. Republika Austrii zakwestionowała zarzut podniesiony przez Komisję. Celem sektorowego zakazu poruszania się mającego zapewnić poprawę jakości powietrza na autostradzie A12 jest skierowanie towarów, które „nadają się do transportu koleją", do tego środka transportu. Zakaz ten nie stanowi zatem ograniczenia w swobodnym przepływie towarów i jest w każdym razie uzasadniony celami obejmującymi ochronę zdrowia i środowiska naturalnego. Ponadto należy uwzględnić położenie geograficzne Austrii. Szybki wzrost natężenia transportu drogowego w Unii doprowadził do wzmożonego oddziaływania na środowisko naturalne w korytarzach alpejskich oraz w ich bezpośrednim otoczeniu.

42 Ponieważ odpowiedź ta nie przekonała Komisji, w dniu 8 maja 2008 r. skierowała ona do wskazanego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, wzywając je do przyjęcia środków koniecznych w celu zastosowania się do tej opinii w terminie miesiąca od daty jej otrzymania.

43 Republika Austrii odpowiedziała na rzeczoną uzasadnioną opinię pismem z dnia 9 czerwca 2008 r., w którym podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko. Pismem uzupełniającym z dnia 2 grudnia 2008 r. poinformowała ona Komisję, że w odniesieniu do sektora położonego na zachód od miasta Innsbruck sektorowy zakaz poruszania się wejdzie w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2011 r.

44 Komisja, nieusatysfakcjonowana takimi wyjaśnieniami, postanowiła wnieść niniejszą skargę.

Postępowanie przed Trybunałem

45 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 19 czerwca 2009 r. Republika Włoska oraz Królestwo Niderlandów zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

46 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 19 sierpnia 2009 r. Królestwo Danii zostało dopuszczone do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Austrii. Ponieważ Królestwo Danii poinformowało Trybunał w piśmie z dnia 2 marca 2010 r., iż wycofuje swoją interwencję, prezes Trybunału postanowieniem z dnia 7 maja 2010 r. zarządził wykreślenie tego państwa członkowskiego jako interwenienta w postępowaniu.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumentacja stron

47 Republika Austrii podnosi zarzut niedopuszczalności wniosku o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta Królestwa Niderlandów. Państwo to zdaniem Republiki Austrii miało rozszerzyć przedmiot skargi, twierdząc, że sektorowy zakaz poruszania się stanowi dyskryminację pośrednią z uwagi na fakt, że zakaz ten obejmuje nie cały ruch pojazdów ciężarowych, lecz wyłącznie ruch pojazdów ciężarowych powyżej 7,5 tony.

48 Republika Austrii podnosi również zarzut niedopuszczalności wobec wniosku o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta Republiki Włoskiej. Ta ostatnia przedstawia nowy zarzut, wskazując jako alternatywny środek względem sektorowego zakazu poruszania się środek, który nie był rozważany przez Komisję, to jest możliwość wprowadzenia zakazu poruszania się obejmującego pojazdy samochodowe osobowe i użytkowe poniżej 7,5 tony, w zależności od klasy Euro, do której należą.

49 Ten ostatni zarzut niedopuszczalności został zakwestionowany przez rząd włoski na rozprawie.

Ocena Trybunału

50 W celu dokonania oceny zasadności zarzutów niedopuszczalności podniesionych względem wniosków o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta należy przypomnieć, że zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej takie wnioski nie mogą mieć innego przedmiotu niż poparcie jednej ze stron. Postanowienie to nie stoi jednak na przeszkodzie temu, aby interwenient podniósł argumenty nowe albo odmienne od argumentów popieranej przezeń strony, pod warunkiem że jego celem jest poparcie żądań tej strony (zob. w szczególności wyroki: z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 1; z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-150/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. s. I-7235, pkt 36; z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-334/08 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-6869, pkt 53–55).

51 Należy uznać, że twierdzenie Królestwa Niderlandów dotyczy zarzutu Komisji opartego na dyskryminującym charakterze sektorowego zakazu poruszania się. Twierdzenie Republiki Włoskiej odnosi się do podnoszonego nieproporcjonalnego charakteru rzeczonego zakazu, a w szczególności zarzutu, zgodnie z którym Republika Austrii nie zbadała uważnie możliwości odwołania się do środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przepływu towarów.

52 O ile prawdą jest, że twierdzenia te przytaczają argumenty odmienne od argumentów Komisji, niemniej jednak dotyczą one zarzutów podniesionych przez tę instytucję i mają na celu poparcie jej żądań. Mają one przyczynić się do uwzględnienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego poprzez wniesienie do postępowania dodatkowych wyjaśnień (zob. podobnie wyrok z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie C-185/00 Komisja przeciwko Finlandii, Rec. s. I-14189, pkt 92).

53 Wynika stąd, że te zarzuty niedopuszczalności należy oddalić.

Co do istoty

Argumentacja stron

54 Komisja podnosi na wstępie, że w żaden sposób nie pomniejsza znaczenia problemów związanych z ruchem transalpejskim. Przyznaje ona również, że od 2002 r. na autostradzie A12 stwierdzone zostało przekroczenie wartości dopuszczalnej dwutlenku azotu, określonej w sekcji I załącznika II do dyrektywy 1999/30 oraz że dyrektywa 96/62 przewidywała w takiej sytuacji obowiązek podjęcia działań przez Republikę Austrii. Jakkolwiek większość proponowanych środków mających na celu poprawę jakości powietrza na omawianym obszarze mogła być przyjęta, niemniej jednak sporne rozporządzenie nie jest zgodne z prawem Unii.

55 Zdaniem Komisji sektorowy zakaz poruszania się stanowi środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w rozumieniu art. 28 WE i 29 WE w zakresie, w jakim utrudnia on swobodny przepływ towarów, a w szczególności ich swobodny tranzyt.

56 W tym względzie okoliczność, że sporne rozporządzenie jest częścią ogółu środków przyjętych przez władze austriackie, nie wpływa na ocenę, czy doszło do ograniczenia wykonywania tej swobody, gdyż każdy krajowy środek musi być oceniany indywidualnie w celu ustalenia, czy jest zgodny ze wskazanymi artykułami.

57 W tym przypadku chodzi o bardziej radykalny środek niż ten, który doprowadził do wydania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Austrii. Wprowadzenie rzeczonego zakazu wpływa bowiem nie tylko na ruch na „szlaku południe–północ" (trasa Włochy–Brenner–Innsbruck–Langkampfen–Niemcy) oraz na „szlaku północ–zachód"

(trasa Vorarlberg–Europa Wschodnia), lecz również na ruch na „szlaku południe–zachód" (trasa Włochy–Innsbruck–Vorarlberg/region Jeziora Bodeńskiego). Zgodnie z szacunkowymi danymi od wprowadzenia w życie pierwszego etapu sektorowego zakazu poruszania się, to jest od dnia 2 maja 2008 r., zakaz ten dotyczył rocznie 35000 przejazdów pojazdami ciężarowymi. Od wprowadzenia w życie drugiego etapu, to jest od dnia 1 stycznia 2009 r., omawiany środek dotyczył rocznie 200000 przejazdów, co stanowi 7,3% ogółu przejazdów pojazdami ciężarowymi na autostradzie A12. Skutki tego środka rozciągają się na około 300 km sieci dróg szybkiego ruchu w Austrii.

58 Komisja twierdzi, że dla zagwarantowania transportu towarów objętych spornym rozporządzeniem konieczne jest skorzystanie z ruchu kolejowego lub poruszanie się po dłuższych szlakach drogowych, co powoduje dodatkowe koszty po stronie zainteresowanych podmiotów gospodarczych. Sektorowy zakaz poruszania się grozi zatem poważnymi reperkusjami gospodarczymi nie tylko dla przemysłu transportowego, lecz również dla producentów towarów objętych tym rozporządzeniem, którzy są zmuszeni do ponoszenia wyższych kosztów transportu, co obniża ich konkurencyjność.

59 Zdaniem Komisji sporne rozporządzenie jest dyskryminujące. Ponieważ z zakresu stosowania sektorowego zakazu poruszania się został wyłączony ruch lokalny i regionalny, zakaz ten dotyczy de facto w przeważającej mierze międzynarodowego tranzytu towarów. Ponadto można obawiać się, że przedsiębiorstwa transportowe, które mogą skorzystać ze wskazanego systemu odstępstw, wykorzystają przepisy ustanawiające wyjątki w celu zaoferowania transportu drogowego na długich trasach, gdyż przedsiębiorstwa mające siedzibę poza tym regionem nie mogą już oferować takiego transportu.

60 Ponadto w zakresie, w jakim sektorowy zakaz poruszania się nie odnosi się bezpośrednio do emisji pochodzących z pojazdów samochodowych przeznaczonych do transportu, lecz do transportowanych przez te pojazdy towarów, może on mieć

dyskryminujący skutek w odniesieniu do handlu między państwami członkowskimi. Komisja zauważa w szczególności, że może to wpłynąć na handel drewnem i produktami z drewna, a także handel marmurem i trawertynem.

61 Co się tyczy ewentualnego uzasadnienia sektorowego zakazu poruszania się, Komisja przyznaje, że zakaz ten może przyczynić się do realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska naturalnego. Kwestionuje ona jednak zgodność rzeczonego środka z zasadą proporcjonalności.

62 Sektorowy zakaz poruszania się jest obciążony wewnętrznymi sprzecznościami, tak że jego odpowiedni względem założonego celu charakter nie może być wykazany.

63 Zdaniem Komisji zasadniczym celem spornego rozporządzenia nie jest ograniczenie emisji pochodzących z pojazdów samochodowych, lecz ograniczenie ruchu drogowego. Tymczasem takie ograniczenie ma wyłącznie pośredni wpływ na jakość powietrza.

64 Ponieważ sektorowy zakaz poruszania się dotyczy przewożonych towarów, a nie bezpośrednio emisji pochodzących z pojazdów samochodowych przeznaczonych do transportu, prowadzi on do dopuszczenia ruchu pojazdów ciężarowych w większym stopniu zanieczyszczających środowisko, gdy przewożą towary nieobjęte zakresem stosowania rzeczonego zakazu, podczas gdy ruch pojazdów ciężarowych powodujących w mniejszym stopniu zanieczyszczenie jest zakazany, jeżeli przewożą one na przykład płytki ceramiczne.

65 Ponadto decyzja o skierowaniu towarów, które „nadają się do transportu koleją", w stronę tego środka transportu pomija fakt, że możliwość skorzystania z transportu kolejowego jest często uzależniona od różnych logistycznych parametrów zadań

transportowych, takich jak rozmiar ładunku do przewiezienia. Co więcej, kryterium to jest zbyt ogólne i nie można wykluczyć, że towary, które mają być objęte takim zakazem, są wyselekcjonowane w sposób arbitralny lub dyskryminujący oraz że ten wybór zostanie następnie rozszerzony na inne kategorie produktów.

66 Zdaniem Komisji władze austriackie nie zbadały – i stosownie do okoliczności nie przyjęły – wszystkich możliwych alternatywnych rozwiązań względem sektorowego zakazu poruszania się. Wśród różnych środków, które według Komisji w mniejszym zakresie ograniczają swobodny przepływ towarów, znajduje się zastąpienie zmiennego ograniczenia prędkości stałym ograniczeniem prędkości do 100 km/h.

67 Z analizy Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, z dnia 30 listopada 2007 r. (zwanej dalej „analizą IFEU"), wynika, że stałe ograniczenie prędkości do 100 km/h może prowadzić do obniżenia do 2010 r. emisji dwutlenku azotu o około 7,5%. Jeśli chodzi w szczególności o skutki takiego ograniczenia prędkości w stosunku do skutków zmiennego ograniczenia prędkości, zgodnie z obliczeniami przedstawionymi przez władze austriackie, zastosowanie tego ostatniego środka pozwala na roczne obniżenie na omawianym obszarze emisji dwutlenku azotu o około 3,6–3,8%. Republika Austrii przyznała w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, że skutki zmiennego ograniczenia prędkości odpowiadają 67% skutków stałego ograniczenia prędkości do 100 km/h. Wynika stąd, że zastąpienie zmiennego ograniczenia prędkości takim środkiem pozwala uzyskać dodatkowe obniżenie wskazanych emisji o 1,8%, co przewyższa skutki sektorowego zakazu poruszania się w postaci rocznego obniżenia wskazanych zanieczyszczeń powietrza o 1,5%.

68 Jeśli chodzi o analizę Ökoscience dotyczącą wpływu na jakość powietrza zastosowania zmiennego ograniczenia prędkości od listopada 2007 r. do października 2008 r. (zwaną dalej „analizą Ökoscience"), na którą powołała się Republika Austrii, aby

wykazać, że takie zastąpienie pozwala na uzyskanie dodatkowego obniżenia w skali roku emisji dwutlenku azotu wyłącznie o 1,1%, analiza ta została opublikowana w marcu 2009 r. i zawierała informacje, które mogły zostać uzyskane wyłącznie po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii na dzień 8 czerwca 2008 r.

69 Ponadto można było rozważyć rozszerzenie zakazu poruszania się pojazdów ciężarowych należących do niektórych klas Euro na pojazdy ciężarowe należące do innych, wyższych klas. Republika Austrii sprzeciwiła się tej propozycji w swej odpowiedzi na uzasadnioną opinię, twierdząc, że pojazdy ciężarowe odpowiadające normie Euro IV emitowały często więcej dwutlenku azotu niż pojazdy ciężarowe odpowiadające normie Euro III. Nawet jeśli twierdzenie to miałoby znaleźć potwierdzenie, to zakaz poruszania się obejmujący pojazdy ciężarowe należące do klasy Euro III skłoniłby wiele przedsiębiorstw do szybszego przejścia do klasy Euro V.

70 Komisja wskazuje również na możliwość wprowadzenia środków kontroli ruchu, takich jak tzw. system kroplomierza [obowiązkowej odległości między pojazdami], możliwość ustanowienia systemu opłat za korzystanie z dróg w zależności od ilości emitowanych przez pojazdy zanieczyszczeń oraz dostosowania podatku od olejów mineralnych lub podatku od konsumpcji w celu zachęcenia do zakupu pojazdów samochodowych wyposażonych w silnik benzynowy.

71 Komisja twierdzi, że przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu sektorowego zakazu poruszania się władze austriackie nie upewniły się, czy występuje dostateczna i odpowiednia przepustowość infrastruktury kolejowej umożliwiająca przeniesienie transportu odnośnych towarów z drogowego na transport kolejowy. Taka przepustowość nie została w żaden sposób wykazana ani w odniesieniu do sektora znajdującego się na zachód od miasta Innsbruck ani w odniesieniu do sektora znajdującego się na wschód od tego miasta, jeśli chodzi o drugi etap wprowadzania w życie tego zakazu.

72 Co się tyczy możliwości skorzystania z autostrady kolejowej („Rollende Landstrasse"), czyli środka transportu obejmującego umieszczenie pojazdów ciężarowych na szynach wyłącznie na pewnym odcinku trasy, alternatywa ta istnieje wyłącznie w odniesieniu do sektora znajdującego się na wschód od miasta Innsbruck. W sektorze tym możliwe było zapewnienie tylko części transportu odnośnych towarów w wyniku wprowadzenia w dniu 1 stycznia 2009 r. drugiego etapu sektorowego zakazu poruszania się, w jego pierwotnej formie. Mimo że przepustowość autostrady kolejowej była w dniu 1 stycznia 2009 r. dostateczna, wynikało to wyłącznie z faktu dokonania przez Republikę Austrii zmian po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

73 Jeśli chodzi o alternatywę, jaką stanowi transport kombinowany nietowarzyszący, może być on korzystny z gospodarczego i logistycznego punktu widzenia wyłącznie na długich dystansach.

74 Co się tyczy możliwości skorzystania z zastępczych tras, okazuje się, że na lokalnych alternatywnych drogach obowiązuje zakaz ruchu tranzytowego lub też drogi te nie są dostosowane do pojazdów ciężarowych. W związku z tym transport tranzytowy obsługiwany przez odnośne zagraniczne pojazdy ciężarowe powinien być skierowany do Szwajcarii albo na drogę Tauerns w Austrii, co powoduje istotne wydłużenie trasy. Ponadto należy również uwzględnić dodatkowe koszty wynikające ze szwajcarskich formalności celnych.

75 Wreszcie w braku realnych rozwiązań zastępczych pozwalających na zapewnienie transportu towarów objętych spornym rozporządzeniem terminy przewidziane na wprowadzenie w życie sektorowego zakazu poruszania się są zbyt krótkie, aby umożliwić w racjonalny sposób zainteresowanym podmiotom gospodarczym dostosowanie się do nowych okoliczności.

76 Jeśli chodzi o sektor położony na zachód od miasta Innsbruck (Zirl–Innsbruck), konieczność wprowadzenia sektorowego zakazu poruszania się nie jest wykazana, gdyż brak jest wystarczających badań pokazujących, w jakim zakresie ten sektor jest dotknięty. Ponadto brak jest konkretnej analizy skutków, mogącej wskazywać, że taki środek jest odpowiedni i konieczny.

77 W każdym razie fakt, że sporne rozporządzenie zostało kilkakrotnie zmienione po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii wskazuje, że Republika Austrii nie dokonała prawidłowej analizy proporcjonalnego charakteru sektorowego zakazu poruszania się.

78 Królestwo Niderlandów twierdzi, w uwagach interwenienta, że sporne rozporządzenie stanowi pośrednią dyskryminację. Wpływa ono w większym zakresie na ruch tranzytowy obsługiwany przez przedsiębiorstwa zagraniczne niż ruch zapewniany przez przedsiębiorstwa austriackie z uwagi, po pierwsze, na fakt, że nie obejmuje ono ruchu wszystkich pojazdów ciężarowych, lecz wyłącznie ruch pojazdów ciężarowych powyżej 7,5 tony – gdyż ruch tranzytowy co do zasady obsługiwany jest przez te ostatnie pojazdy – oraz, po drugie, ponieważ dotyczy ono szlaku komunikacyjnego mającego zasadnicze znaczenie dla tego rodzaju ruchu.

79 Republika Włoska ze swej strony proponuje jako alternatywny środek względem sektorowego zakazu poruszania się wprowadzenie zakazu poruszania się obejmującego pojazdy samochodowe osobowe i użytkowe poniżej 7,5 tony w zależności od klasy Euro, do której należą. Co się tyczy alternatywnego rozwiązania zaproponowanego przez Komisję, polegającego na rozszerzeniu zakazu poruszania się nałożonego na starsze pojazdy ciężarowe na takie pojazdy należące do innych, wyższych klas Euro, a w szczególności na te należące do klasy Euro III, to może skutkować ono zdaniem Republiki Włoskiej istotnymi reperkusjami gospodarczymi dla gospodarki tego państwa członkowskiego z uwagi na skład taboru samochodów ciężarowych.

80 Ponadto państwa, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, wskazują na problemy wynikające z wprowadzenia w życie sektorowego zakazu poruszania się. Alternatywy związane z transportem kolejowym i zastępczymi trasami nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb zainteresowanych podmiotów gospodarczych. Republika Włoska kładzie nacisk w szczególności na dodatkowe zobowiązania natury administracyjnej i koszty wynikające z transportu towarów przez Szwajcarię.

81 Republika Austrii zaprzecza, by wystąpiło ograniczenie swobodnego przepływu towarów w rozumieniu art. 28 WE i 29 WE.

82 W odniesieniu do stanu faktycznego to państwo członkowskie podnosi, że niezależnie od środków mających na celu poprawę jakości otaczającego powietrza w kraju związkowym Tyrol stężenie dwutlenku azotu na autostradzie A12 przekracza wyraźnie roczne wartości dopuszczalne określone w sekcji I załącznika II do dyrektywy 1999/30, powiększone o margines tolerancji. Sytuacja pogarsza się z uwagi na stopniowe obniżanie się tego marginesu. Około 60% emisji dwutlenku azotu na tej autostradzie jest spowodowane przez pojazdy ciężarowe. Transport drogowy towarów stanowi zatem podstawowe źródło emisji tego zanieczyszczenia powietrza na omawianym obszarze.

83 Republika Austrii podkreśla, że dyrektywa 96/62, w związku z dyrektywą 1999/30, w przypadku przekroczenia rocznej wartości dopuszczalnej dwutlenku azotu nakłada na zainteresowane państwo członkowskie obowiązek działania. Ponadto władze austriackie są zobowiązane zapewnić poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego obywateli, przewidziane w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") i art. 8 ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., w tym również poszanowanie prawa do uzyskania ochrony przed uszczerbkiem na zdrowiu i obniżeniem jakości życia. W niniejszym przypadku osiągnięta została słuszna równowaga występujących w rozważanej sprawie interesów, zgodnie z orzecznictwem zapoczątkowanym w wyroku Trybunału z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. s. I-5659.

84 To państwo członkowskie podkreśla, że zgodność spornego rozporządzenia z prawem Unii powinna być oceniana nie w sposób odosobniony, lecz w świetle ogółu środków, których stanowi ono część. Aby uzyskać w największym możliwym i skutecznym stopniu zmniejszenie emisji wynikających z ruchu drogowego, konieczny był całościowy plan łączący w sobie różne środki. Środki te dotyczą nie tylko szczególnych emisji pojazdów samochodowych, ale także natężenia ruchu drogowego. Wprowadzenie w życie tego planu pozwala na wyraźne obniżenie zanieczyszczenia dwutlenkiem azotu na omawianym obszarze i osiągnięcie w 2010 r. na tym obszarze średniego rocznego stężenia tej substancji zanieczyszczającej powietrze, wynoszącego około 55 μg/m^3. Jednakże mimo przyjęcia takiego planu stężenie w powietrzu tej substancji zanieczyszczającej przekracza wyraźnie wartość dopuszczalną 40 μg/m^3, określoną w sekcji I załącznika II do dyrektywy 1999/30, dla tego roku.

85 Sektorowy zakaz poruszania się w swej ostatecznej postaci, to jest po podjęciu decyzji o nieobjęciu jego zakresem stosowania transportu zbóż, dotyczy około 194 000 przejazdów pojazdami ciężarowymi rocznie, co stanowi 6,6% ogółu przejazdów pojazdami ciężarowymi na autostradzie A12. Zakaz ten nie może utrudniać handlu towarami między państwami członkowskimi, lecz wyłącznie czyni niemożliwym korzystanie z danego środka transportu w korytarzu tranzytu transalpejskiego. Odnośne przejazdy mogą być wykonywane częściowo poprzez skierowanie transportu drogowego towarów objętych spornym rozporządzeniem do sieci kolejowej oraz częściowo poprzez skorzystanie z zastępczych tras.

86 Zdaniem Republiki Austrii zakaz ten nie pociąga za sobą istotnych skutków gospodarczych. Reperkusje tego zakazu są nazbyt przypadkowe i pośrednie, aby mogły być uznane za stanowiące ewentualnie utrudnienie w handlu między państwami członkowskimi. W praktyce, od wprowadzenia w życie pierwszego etapu rzeczonego zakazu w dniu 2 maja 2008 r. nie stwierdzono żadnego utrudnienia w handlu towarami.

87 Co się tyczy podnoszonego dyskryminującego charakteru spornego rozporządzenia, wybór towarów objętych nim został dokonany na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów.

88 Jeśli chodzi o odstępstwo znajdujące zastosowanie do regionalnego i lokalnego ruchu drogowego, jest ono uzasadnione faktem, że przeniesienie tego rodzaju ruchu do sieci kolejowej z założenia wewnątrz samej strefy, pociągałoby za sobą dłuższą drogę do terminali kolejowych, co odniosłoby przeciwny skutek w porównaniu z celem założonym w spornym rozporządzeniu. Ponadto „rozszerzona strefa" zdefiniowana w tym rozporządzeniu obejmuje okręgi administracyjne znajdujące się poza terytorium Austrii, co wzmacnia niedyskryminujący charakter omawianego systemu.

89 W odniesieniu do obawy, że przedsiębiorstwa transportowe korzystające z przepisów ustanawiających odstępstwa mogą oferować usługi transportu drogowego na długim dystansie, władze austriackie przyjęły środki umożliwiające zwalczanie ewentualnego obejścia lub ewentualnych nadużyć.

90 Ponadto Republika Austrii dodaje, że w odniesieniu do niektórych rodzajów transportu mogą być przyznane w poszczególnych przypadkach odstępstwa od sektorowego zakazu poruszania się, jeżeli zostanie złożony taki wniosek. Te przepisy ustanawiające odstępstwa umożliwiają zorganizowanie transportu drogowego towarów, co do którego stwierdzono, że nie jest możliwe przeniesienie ich do sieci kolejowej z uwagi na szczególne okoliczności. Omawiane przepisy są stosowane przez właściwe władze w sposób elastyczny.

91 Co więcej, to państwo członkowskie twierdzi, że sektorowy zakaz poruszania się jest uzasadniony względami ochrony zdrowia a także środowiska naturalnego i jest proporcjonalny względem założonych celów.

92 Zdaniem Republiki Austrii Komisja niesłusznie zarzuca jej, że zdecydowała się podjąć działania w odniesieniu do transportu drogowego towarów. Taki środek jest zgodny z celami uznanymi w ramach wspólnej polityki transportowej, w szczególności w komunikacie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – Utrzymać Europę w ruchu – Zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu – Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r. [COM(2006) 314 wersja ostateczna z dnia 22 czerwca 2006 r.].

93 Ponadto badania naukowe wskazują jednoznacznie na zasadność przyjętego przez to państwo członkowskie podejścia. Zdaniem Republiki Austrii Komisja opiera się na analizach przyjmujących niepoprawne założenia, co prowadzi do zawyżenia przez nią oceny co do skutku środków dotyczących samochodów osobowych.

94 Jeśli chodzi o decyzję władz austriackich o rozszerzeniu zakresu stosowania sektorowego zakazu poruszania się na sektor położony na zachód od miasta Innsbruck, środek ten jest konieczny z uwagi na poziom zanieczyszczenia otaczającego powietrza na odnośnym obszarze. Co więcej, ponieważ sektor ten obejmuje wyłącznie niewielki odsetek ruchu pojazdów ciężarowych w korytarzu Brenner – wynoszący około 1,8% – skutki rzeczonego rozszerzenia względem międzygranicznego ruchu takich pojazdów są ograniczone.

95 Przed przyjęciem sektorowego zakazu poruszania się władze austriackie uważnie zbadały możliwość przyjęcia alternatywnych środków, w mniejszym zakresie ograniczających swobodny przepływ towarów. Rozważane środki zostały wprowadzone i były stosowane w zakresie, w jakim były odpowiednie i skuteczne. Władze te zdecydowały się zatem na wprowadzenie zmiennego ograniczenia prędkości w zależności od zanieczyszczenia oraz zakazu poruszania się niektórych pojazdów ciężarowych nieodpowiadających normie Euro II lub Euro III. Ponadto terytorialny zakres stosowania zakazu poruszania się nocą został rozszerzony i zniesione zostało odstępstwo przewidziane względem pojazdów ciężarowych należących do klas Euro IV i Euro V.

96 Co się tyczy możliwości wprowadzenia w życie środka ograniczającego w trwały sposób prędkości do 100 km/h, Komisja błędnie twierdzi, że taki środek może pozwolić na obniżenie o około 7,5% emisji dwutlenku azotu na omawianym obszarze i że takie ograniczenie obniżyłoby roczne stężenie tej substancji zanieczyszczającej powietrze na rzeczonym obszarze w większym stopniu niż sektorowy zakaz poruszania się. Zdaniem Republiki Austrii analiza IFEU, na którą powołuje się Komisja w celu wykazania zasadności tych twierdzeń, jest oparta na danych i założeniach niemożliwych do sprawdzenia.

97 Dla dokonania oceny skutku zastąpienia zmiennego ograniczenia prędkości stałym ograniczeniem prędkości do 100 km/h należy odwołać się do analizy Ökoscience, która zawiera dane dotyczące stosowania zmiennego ograniczenia prędkości od listopada 2007 r. do października 2008 r. Zgodnie z tymi danymi wskutek takiego zastąpienia możliwe jest uzyskanie dodatkowego rocznego obniżenia o 1,1% emisji dwutlenku azotu w optymalnych warunkach, co jest wyraźnie niższym wynikiem niż wynik związany z sektorowym zakazem poruszania się, dla którego podawane jest obniżenie wskazanych emisji o 1,5%.

98 W tym kontekście Republika Austrii podkreśla, że poziom obniżenia emisji w związku ze stałym ograniczeniem prędkości do 100 km/h zależy zasadniczo od wpływu tego środka na prędkość rzeczywiście stosowaną przez użytkowników dróg, która z kolei zależy od akceptacji wskazanego środka przez tychże użytkowników. Średnia prędkość jazdy nie jest równoważna z maksymalną dopuszczalną prędkością. W okresie, w którym stosowane było ograniczenie prędkości do 130 km/h w Vomp, średnia prędkość samochodów osobowych wynosiła w przybliżeniu 116 km/h, podczas gdy w okresie prowadzenia badania, uwzględniającego wprowadzenie stałego ograniczenia prędkości do 100 km/h, średnia prędkość obniżyła się wyłącznie do 103 km/h. Rzeczywiste obniżenie średniej prędkości nie wynosiło zatem 30 km/h, lecz jedynie 13 km/h.

99 Jeśli chodzi o możliwość rozszerzenia zakazów poruszania się nałożonych na starsze pojazdy ciężarowe na takie pojazdy należące do innych klas Euro, takie rozszerzenie prowadzi do sprzecznych rezultatów. Emisje dwutlenku azotu są większe w przypadku pojazdów ciężarowych należących do klasy Euro IV niż w przypadku pojazdów samochodowych odpowiadających klasie Euro III. Ponadto należy uwzględnić datę, od której pojazdy klasy Euro objętej zakazem poruszania się nie są już zgodne z normą, a także kwestię, czy możliwe jest nałożenie obowiązku zastąpienia odnośnych pojazdów nowymi pojazdami. W chwili gdy zaproponowano ogół środków mających na celu poprawienie jakości otaczającego powietrza w kraju związkowym Tyrol, trzy czwarte taboru samochodów ciężarowych składało się wciąż z pojazdów odpowiadających normie Euro III.

100 Władze austriackie zbadały skutki, jakie na zanieczyszczenie powietrza mają środki kontroli ruchu, środki dotyczące punktów opłat i inne środki pilotażowe. Środki te częściowo zostały zaniechane z uwagi na ich nieodpowiedni charakter, a częściowo są stosowane.

101 Ponadto Komisja przedstawia jako środki alternatywne względem sektorowego zakazu poruszania się środki, które mają wyłącznie długoterminowe skutki, takie jak środki natury gospodarczej mające na celu ograniczenie liczby samochodów osobowych posiadających silnik wysokoprężny. W każdym razie takie środki zostały już przyjęte.

102 W odniesieniu do możliwości zapewnienia transportu towarów objętych spornym rozporządzeniem Republika Austrii czyni rozróżnienie między transportem towarów, dla którego przejazd autostradą A12 jest najkrótszą drogą („trasą z pierwszeństwem"), transportem, dla którego istnieje możliwość co najmniej równoważnego alternatywnego przejazdu („trasą alternatywną") i transportem, dla którego istnieje korzystniejszy przejazd alternatywny („trasą objazdową"). W ramach transportu, którego dotyczy sektorowy zakaz poruszania się, 45% tego transportu powinno być zaklasyfikowane do kategorii transportu posiadającego trasy z pierwszeństwem, 25% do kategorii transportu mogącego skorzystać z tras alternatywnych i 30% do kategorii odpowiadającej trasie objazdowej.

103 Jeżeli transport towarów odbywa się w ramach ruchu tranzytowego, powinien on zdaniem Republiki Austrii być obsługiwany z wykorzystaniem transportu kolejowego, jeżeli odpowiada „trasie z pierwszeństwem" lub „trasie alternatywnej". W tym kontekście należy uwzględnić całą przepustowość wynikającą ze wszystkich dostępnych form transportu kolejowego.

104 Dostępna przepustowość autostrady kolejowej, tradycyjnego transportu indywidualnymi wagonami i transportu kombinowanego nietowarzyszącego jest więcej niż wystarczająca, aby przejąć wszystkie towary objęte spornym rozporządzeniem. Jeśli chodzi w szczególności o wykorzystanie autostrady kolejowej, nie jest konieczna jej restrukturyzacja logistyczna.

105 Mimo istniejącej oraz dostępnej w wystarczającym i odpowiednim stopniu przepustowości infrastruktury kolejowej, władze austriackie opóźniły wejście w życie drugiego etapu sektorowego zakazu poruszania się poprzez wprowadzenie trzeciego etapu od dnia 1 lipca 2009 r., a następnie czwartego etapu od dnia 1 lipca 2010 r. Te dodatkowe terminy umożliwiły większej liczbie przedsiębiorstw, których ten zakaz dotyczył, dokonanie tego transportu z wykorzystaniem autostrady kolejowej, co zwolniło te przedsiębiorstwa z konieczności wprowadzenia zmian logistycznych.

106 Wbrew temu, co twierdzi Komisja, trasy zastępcze z wykorzystaniem Reschenpass nie są zarezerwowane dla transportu regionalnego i lokalnego. Może z nich korzystać transport tranzytowy zagranicznych pojazdów ciężarowych, dla których trasa ta odpowiada „trasie z pierwszeństwem". W celu dokonania zmiany przejazdów obejmujących transport towarów należący do kategorii „trasy alternatywnej" i „trasy objazdowej" dostępne są liczne trasy zastępcze. Co się tyczy tras drogowych przebiegających przez Szwajcarię, umowa zawarta w dniu 21 czerwca 1999 r. między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie przewozu kolejowego i drogowego

rzeczy i osób (Dz.U. 2002, L 114, s. 91) gwarantuje, że transport z państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego może odbywać się tranzytem przez to państwo bez ograniczeń.

107 Wreszcie terminy przewidziane na wprowadzenie w życie sektorowego zakazu poruszania się pozwoliły zainteresowanym podmiotom gospodarczym na dostosowanie się do nowych okoliczności. Stopniowe wprowadzenie różnych środków potwierdza proporcjonalny charakter całościowego planu. Komisja nie zdołała wykazać, że wystąpiły problemy związane z, jak twierdzono, zbyt pośpiesznym wprowadzeniem w życie rzeczonego zakazu.

Ocena Trybunału

— W przedmiocie istnienia ograniczenia swobodnego przepływu towarów

108 Należy na wstępie zbadać zasadność twierdzenia Republiki Austrii, zgodnie z którym sporne rozporządzenie nie może stanowić naruszenia art. 28 WE i następnych z uwagi na obowiązek podjęcia działań wynikający z art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62, w związku z dyrektywą 1999/30.

109 W niniejszym przypadku to państwo członkowskie i Komisja zgadzają się w kwestii, że w latach 2002–2009 roczna wartość dopuszczalna stężenia dwutlenku azotu w otaczającym powietrzu, określona w sekcji I załącznika II do dyrektywy 1999/30, została przekroczona w punkcie pomiaru w Vomp/Raststätte. W związku z tym Republika Austrii musiała zapewnić, biorąc pod uwagę treść art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62,

przygotowanie lub wykonanie planu lub programu pozwalającego na przestrzeganie wartości dopuszczalnej. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że z formalnego punktu widzenia sporne rozporządzenie stanowi część takiego planu.

110 Zgodnie z tym przepisem taki plan powinien obejmować informacje wymienione w załączniku IV do dyrektywy 96/62, takie jak informacje dotyczące lokalizacji nadmiernego zanieczyszczenia, wykazu głównych źródeł emisji odpowiedzialnych za zanieczyszczenie oraz już istniejących i planowanych środków. Dyrektywa ta nie zawiera jednak szczegółowych wskazówek co do zakresu i treści środków, jakie powinny być przyjęte przez państwa członkowskie.

111 W takich okolicznościach to rzeczone państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie i spójne środki mające służyć przestrzeganiu wartości dopuszczalnej z uwzględnieniem wszystkich występujących w danej chwili okoliczności i interesów (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 81; wyrok z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-237/07 Janecek, Zb.Orz. s. I-6221, pkt 45, 46). Chociaż państwom tym przysługuje w tym zakresie swobodne uznanie, niemniej jednak muszą one korzystać z niego, nie naruszając postanowień traktatu WE, w tym podstawowej zasady swobodnego przepływu towarów.

112 Należy zatem dokonać oceny spornego rozporządzenia w świetle art. 28–30 WE.

113 W tym względzie należy przypomnieć, że swobodny przepływ towarów stanowi jedną z podstawowych zasad traktatu. Ze swobody tej wynika ogólna zasada swobody tranzytu towarów wewnątrz Unii Europejskiej (zob. w szczególności wyrok z dnia 16 marca 1983 r. w sprawie 266/81 SIOT, Rec. s. 731, pkt 16; z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-367/89 Richardt i „Les Accessoires Scientifiques", Rec. s. I-4621, pkt 14; a także ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 63, 65).

114 W niniejszym przypadku sporne rozporządzenie wprowadza zakaz poruszania się na odcinku autostrady A12 pojazdów ciężarowych o masie powyżej 7,5 tony przewożących niektóre towary, które zdaniem władz austriackich „nadają się do transportu koleją". Uniemożliwia ono zatem korzystanie w korytarzu transalpejskim z danego środka transportu tych produktów.

115 Republika Austrii twierdzi, że istnieją zastępcze trasy lub inne środki transportu, które pozwalają na przewóz odnośnych towarów.

116 Jednakże fakt, że istnieją takie rozwiązania zastępcze, nie może podważyć istnienia ograniczenia swobodnego przepływu towarów (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 67). Odcinek autostrady A12 stanowi bowiem jeden z podstawowych lądowych szlaków komunikacyjnych między południowymi Niemcami i północnymi Włochami. Sektorowy zakaz poruszania się, zmuszając zainteresowane przedsiębiorstwa do poszukiwania rentownych rozwiązań zastępczych dla transportu towarów objętych spornym rozporządzeniem, może w istotny sposób wpłynąć na tranzyt towarów między Europą Północną a północą Włoch (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 66, 68).

117 W takich okolicznościach należy uznać, że sektorowy zakaz poruszania się stanowi środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi, który co do zasady jest niezgodny ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 28 WE i 29 WE, z zastrzeżeniem sytuacji, że taki środek może być uzasadniony.

— W przedmiocie ewentualnego uzasadnienia ograniczenia

118 Republika Austrii twierdzi, że sektorowy zakaz poruszania się jest uzasadniony względami ochrony zdrowia i środowiska naturalnego, a także koniecznością zapewnienia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ustanowionego w art. 7 karty i art. 8 ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

119 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środki krajowe mogące utrudniać handel wewnątrzwspólnotowy mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, wymienionymi w art. 30 WE, takimi jak ochrona zdrowia i życia ludzi lub nadrzędnymi wymogami w zakresie między innymi ochrony środowiska naturalnego, o ile środki te są proporcjonalne do zamierzonego celu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral, zwany „wyrokiem z sprawie Cassis de Dijon", Rec. s. 649; z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. s. 4607, pkt 9; z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-270/02 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-1559, pkt 21; z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-463/01 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-11705, pkt 75; a także ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 70).

120 Należy przypomnieć, że ochrona zdrowia i środowiska naturalnego stanowią podstawowe cele Unii. W tym kontekście art. 2 WE stanowi, że zadaniem Wspólnoty jest między innymi popieranie „wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego", a art. 3 ust. 1 lit. p) WE przewiduje, że działalność Wspólnoty obejmuje przyczynianie się do osiągnięcia „wysokiego poziomu ochrony zdrowia" (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 ADBHU, Rec. s. 531, pkt 13; z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie C-195/90 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3141, pkt 29; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P British Aggregates przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10515, pkt 91).

121 Ponadto zgodnie z art. 6 WE i art. 152 ust. 1 WE przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9097, pkt 60). Przekrojowy i zasadniczy charakter wskazanych celów jest ponadto potwierdzony odpowiednio w art. 37 i 35 karty.

122 Jeśli chodzi o związek między celami obejmującymi ochronę środowiska naturalnego i ochronę zdrowia, z art. 174 ust. 1 WE wynika, że ochrona zdrowia ludzi wpisuje się w cele polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical, Zb.Orz. s. I-7027, pkt 32; z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-77/09 Gowan Comércio Internacional e Serviços, Zb.Orz. s. I-13533, pkt 71). Te cele są nierozerwalnie ze sobą związane, w szczególności w ramach zwalczania zanieczyszczenia powietrza, mającego służyć ograniczeniu zagrożeń dla zdrowia związanych z degradacją środowiska naturalnego. Cel, jakim jest ochrona zdrowia, jest już co do zasady zawarty w celu obejmującym ochronę środowiska naturalnego (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-524/07 Komisja przeciwko Austrii, pkt 56).

123 W takich okolicznościach nie ma konieczności badania argumentów Republiki Austrii dotyczących ochrony zdrowia w oderwaniu od argumentów odnoszących się do ochrony środowiska naturalnego (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 56).

124 W niniejszym przypadku sektorowy zakaz poruszania się został przyjęty w celu zapewnienia jakości otaczającego powietrza na omawianym obszarze zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62 w związku z dyrektywą 1999/30.

125 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że nadrzędne wymogi związane z ochroną środowiska naturalnego mogą uzasadniać krajowe środki mogące utrudniać handel wewnątrzwspólnotowy, o ile środki te są odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-389/96 Aher-Waggon, Rec. s. I-4473, pkt 19, 20; ww. wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 75; a także ww. wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 57).

126 Tymczasem środek ograniczający może zostać uznany za odpowiedni dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu tylko wtedy, gdy jego osiągnięcie w sposób spójny i systematyczny jest rzeczywistym przedmiotem troski tego środka (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 55; z dnia 19 maja 2009 r. w sprawach połączonych C-171/07 i C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes i in., Zb.Orz. s. I-4171, pkt 42; a także z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-137/09 Josemans, Zb.Orz. s. I-13019, pkt 70).

127 Przede wszystkim, jeśli chodzi o odpowiedni charakter spornego rozporządzenia, Komisja uznaje, że decyzja władz austriackich o przyjęciu środka dotyczącego drogowego transportu towarów jest nieodpowiednia. Republika Austrii zdaniem Komisji dąży do ograniczenia nie tyle emisji pochodzących z pojazdów samochodowych, co natężenia ruchu drogowego. Komisja twierdzi również, że rzeczywistym przedmiotem troski spornego rozporządzenia nie jest osiągnięcie zamierzonego celu w sposób spójny i systematyczny.

128 Należy na wstępie zauważyć, że w celu zapewnienia poprawy jakości powietrza na omawianym obszarze władze austriackie przyjęły różne środki w celu zmniejszenia emisji pojazdów samochodowych, to jest, ograniczenie prędkości do 100 km/h na odcinku autostrady A12, zastąpione następnie zmiennym ograniczeniem prędkości, a także warunkowy zakaz obowiązujący na tej autostradzie, po pierwsze, poruszania się nocą pojazdów ciężarowych oraz, po drugie, poruszania się pojazdów ciężarowych należących do niektórych klas Euro. Uznawszy te środki za niewystarczające,

Republika Austrii przyjęła również środek mający doprowadzić do zmniejszenia całkowitej liczby przewozów wykonywanych przez pojazdy ciężarowe, jakim jest sektorowy zakaz poruszania się. W wyniku przyjęcia tych środków średnie roczne stężenie dwutlenku azotu na omawianym obszarze powinno było wynieść 55 μg/m^3 w 2010 r.

129 Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie w życie środków mających ograniczyć ruch drogowy, takich jak sektorowy zakaz poruszania się, powoduje obniżenie emisji substancji zanieczyszczających powietrze i przyczynia się w ten sposób do poprawy jakości powietrza. W niniejszym przypadku wiadomo jest, że ten ostatni środek pozwala na zmniejszenie o około 1,5% emisji tej substancji zanieczyszczającej powietrze w skali roku na omawianym obszarze.

130 W tym kontekście należy przypomnieć, że konieczność ograniczenia transportu drogowego towarów, stosownie do okoliczności, poprzez skierowanie podmiotów gospodarczych do innych środków transportu, w większym stopniu chroniących środowisko, takich jak transport kolejowy, została uznana w ramach wspólnej polityki transportowej, jak przyznała Komisja podczas rozprawy. Należy również wspomnieć dyrektywę Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów dla niektórych rodzajów transportu kombinowanego towarów pomiędzy państwami członkowskimi (Dz.U. L 368, s. 38), której motyw 3 stanowi, że „narastające problemy związane z przeciążeniem dróg, środowiskiem naturalnym i bezpieczeństwem na drogach wymagają w interesie publicznym bardziej dynamicznego rozwoju transportu kombinowanego, będącego alternatywą dla transportu drogowego" [tłumaczenie nieoficjalne].

131 Jeśli chodzi o kryterium „nadawania się do transportu koleją", przyjęte przez władze austriackie w celu określenia towarów, które powinny być objęte zakresem stosowania sektorowego zakazu poruszania się, nie ulega wątpliwości, że niektóre towary w sposób szczególny są przystosowane do transportu kolejowego.

132 Co się tyczy twierdzenia Komisji, zgodnie z którym przyjęte kryterium wywołuje obawy, że towary objęte sektorowym zakazem poruszania się są wybierane w sposób arbitralny, wystarczy zauważyć, że nie przedstawiła ona argumentów na poparcie, że było tak w przypadku towarów wymienionych w art. 3 spornego rozporządzenia. Ponieważ Trybunał w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego orzeka, uwzględniając jedynie stan faktyczny sprawy, z wyłączeniem wszelkich przypuszczeń, należy ten argument oddalić (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-3331, pkt 41; z dnia 6 października 2009 r. w sprawie C-335/07 Komisja przeciwko Finlandii, Zb.Orz. s. I-9459, pkt 46).

133 W odniesieniu do kwestii, czy rzeczywistym przedmiotem troski spornego rozporządzenia jest osiągnięcie zamierzonego celu w sposób spójny i systematyczny, prawdą jest, że rozporządzenie to powoduje dopuszczenie do ruchu pojazdów ciężarowych w większym stopniu zanieczyszczających środowisko naturalne, gdy przewożą towary nieobjęte zakresem stosowania rzeczonego zakazu, podczas gdy ruch pojazdów ciężarowych powodujących w mniejszym stopniu zanieczyszczenie jest zakazany, jeżeli przewożą one w szczególności płytki ceramiczne. Nie można jednak uznać za niespójny fakt, że państwo członkowskie, które zgodnie z celem uznanym w ramach wspólnej polityki transportowej zdecydowało się skierować transport towarów do transportu koleją, przyjmuje środek obejmujący w pierwszej kolejności produkty nadające się do przewożenia różnymi środkami transportu kolejowego.

134 Jeśli chodzi o wykluczenie z zakresu stosowania sektorowego zakazu poruszania się ruchu lokalnego i regionalnego, należy zauważyć, że krajowe środki mające skorygować przepływ transportu lub wpłynąć na jego sposoby muszą co do zasady zawierać odstępstwa na rzecz transportu, którego początek lub miejsce przeznaczenia znajduje się na odnośnym obszarze. Wydaje się bowiem, jak słusznie podnosi Republika Austrii, że skorzystanie z transportu kolejowego dla tego rodzaju ruchu może spowodować wydłużenie przejazdów, gdyż do początkowej trasy przejazdu należy dodać przejazd do terminali kolejowych, co będzie miało skutek odwrotny do celu założonego przez sektorowy zakaz poruszania się. Ponadto nie ulega wątpliwości, że transport kolejowy jest rentowną alternatywą dla transportu drogowego wyłącznie dla przejazdów powyżej pewnej odległości.

135 Co więcej, w zakresie, w jakim odstępstwo obejmuje pojazdy ciężarowe załadowywane lub rozładowywane w „strefie rozszerzonej", należy przypomnieć, że obszar ten obejmuje również okręgi administracyjne położone poza terytorium Austrii.

136 Ponadto z dokumentacji przedłożonej Trybunałowi wynika, że Republika Austrii przyjęła środki umożliwiające zwalczanie ewentualnego obejścia stosowania tego odstępstwa lub ewentualnych nadużyć w jego stosowaniu.

137 W tych okolicznościach wykluczenie ruchu lokalnego i regionalnego z zakresu stosowania sektorowego zakazu poruszania się nie może podważać spójnego i systematycznego charakteru spornego rozporządzenia.

138 W świetle tych elementów należy stwierdzić, że sektorowy zakaz poruszania się jest odpowiedni dla zapewnienia realizacji celu obejmującego ochronę środowiska naturalnego.

139 Jeśli chodzi następnie o kwestię, czy ograniczenie swobodnego przepływu towarów wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, Komisja twierdzi, że środki takie jak rozszerzenie zakazu poruszania się obejmującego pojazdy ciężarowe należące do niektórych klas Euro na pojazdy ciężarowe należące do innych klas czy też zastąpienie zmiennego ograniczenia prędkości stałym ograniczeniem prędkości do 100 km/h, które również mogą wpływać na swobodny przepływ towarów, pozwoliłyby na osiągnięcie założonego celu, w mniejszym zakresie ograniczając korzystanie z tej swobody.

140 Jak podkreślił zatem Trybunał w pkt 87 ww. wyroku z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, przed przyjęciem tak radykalnego środka jak zakaz ruchu na odcinku autostrady stanowiącej ważny szlak komunikacyjny pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi, władze austriackie miały obowiązek uważnego zbadania możliwości odwołania się do środków w mniejszym stopniu ograniczających

swobodę przepływu i zrezygnować z nich dopiero wtedy, gdyby wyraźnie ustalono, że są nieodpowiednie w stosunku do zamierzonego celu.

141 Co się tyczy w pierwszej kolejności rozwiązania polegającego na rozszerzeniu zakazu poruszania się obejmującego pojazdy ciężarowe należące do niektórych klas Euro na pojazdy ciężarowe należące do innych klas, należy przypomnieć, że dopuszczalna emisja tlenków azotu jest ustalona na 5 g/kWh w odniesieniu do pojazdów ciężarowych należących do klasy Euro III oraz że klasa Euro IV wprowadziła obniżenie do 3,5 g/kWh.

142 Republika Austrii uważa jednak, że pojazdy ciężarowe odpowiadające klasie Euro IV emitują często więcej dwutlenku azotu niż te odpowiadające normie Euro III. Z tego powodu, jej zdaniem, przed rozszerzeniem zakazu poruszania się obejmującego pojazdy ciężarowe na pojazdy ciężarowe należące do klasy Euro III, należy w bardziej dogłębny sposób zbadać wpływ na środowisko naturalne emisji dwutlenku azotu.

143 Tymczasem, uwzględniając fakt, że poszczególne, kolejne klasy Euro przewidują bez wątpienia za każdym razem istotne obniżenie emisji tlenków azotu, nie zostało wykazane, że rozszerzenie zakazu poruszania się obejmującego pojazdy ciężarowe należące do niektórych klas Euro na te należące do innych klas, nie mogło przyczynić się do osiągnięcia założonego celu w równie skuteczny sposób jak wprowadzenie w życie sektorowego zakazu poruszania się.

144 Jeśli chodzi, w drugiej kolejności, o rozwiązanie zaproponowane przez Komisję obejmujące zastąpienie zmiennego ograniczenia prędkości stałym ograniczeniem prędkości do 100 km/h, Republika Austrii twierdzi, opierając się na danych zawartych w analizie Ökoscience, że takie zastąpienie pozwala wyłącznie na dodatkowe obniżenie w skali roku emisji dwutlenku azotu na omawianym obszarze o 1,1%, podczas gdy w odniesieniu do sektorowego zakazu poruszania się wskazuje na obniżenie o 1,5% rzeczonych emisji.

145 W tym zakresie należy zauważyć, że dane zawarte w analizie Ökoscience dotyczą w szczególności rzeczywistej prędkości, z jaką poruszali się użytkownicy dróg na tym obszarze między listopadem 2007 r. a październikiem 2008 r. Zasadnicza część tych danych dotyczy zatem sytuacji Republiki Austrii, w której znajdowało się to państwo po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii na dzień 8 czerwca 2008 r. Dane te mogą być skutecznie uwzględnione w celu dokonania oceny zasadności niniejszej skargi.

146 Zgodnie z tą analizą w okresie, w którym stosowane było ograniczenie prędkości do 130 km/h w Vomp, średnia prędkość samochodów osobowych wynosiła w przybliżeniu 116 km/h, podczas gdy w okresie prowadzenia badania uwzględniającego wprowadzenie stałego ograniczenia prędkości do 100 km/h średnia prędkość tych samochodów wynosiła 103 km/h. Wprowadzenie tego ostatniego środka spowodowało zatem obniżenie prędkości wyłącznie o 13 km/h w stosunku do okresów, gdy obowiązywało ograniczenie prędkości 130 km/h.

147 O ile prawdą jest, że wpływ takiego ograniczenia prędkości na prędkość rzeczywiście stosowaną przez użytkowników dróg może zależeć od sposobu akceptacji tego środka przez tych użytkowników, o tyle zainteresowane państwo członkowskie powinno zapewnić rzeczywiste przestrzeganie takiego środka poprzez przyjęcie środków wiążących, stosownie do okoliczności, wraz z sankcjami. Republika Austrii nie może zatem powoływać się na średnią prędkość odnotowaną na omawianym obszarze i wynoszącą 103 km/h w celu dokonania oceny skutków wprowadzenia w życie stałego ograniczenia prędkości do 100 km/h.

148 W związku z tym wydaje się, że zastąpienie zmiennego ograniczenia prędkości stałym ograniczeniem prędkości do 100 km/h oznacza możliwość obniżenia emisji dwutlenku azotu, która nie została w dostatecznym stopniu uwzględniona przez Republikę Austrii. Ponadto, jak wynika z pkt 67 niniejszego wyroku, taka możliwość znajduje potwierdzenie w analizie IFEU.

149 Co więcej, należy zauważyć, że skutki zastąpienia zmiennego ograniczenia prędkości stałym ograniczeniem prędkości do 100 km/h są w mniejszym stopniu ograniczające swobodny przepływ towarów niż skutki wprowadzenia w życie sektorowego zakazu poruszania się. Takie zastąpienie nie może bowiem wpłynąć na ruch pojazdów ciężarowych, dla których maksymalna dopuszczalna prędkość jest w każdym razie ograniczona.

150 W takich okolicznościach należy uznać, w świetle kryteriów przedstawionych w pkt 140 niniejszego wyroku, że nie zostało wykazane, iż dwa zasadnicze alternatywne środki, zaproponowane przez Komisję jako środki w mniejszym stopniu ograniczające swobodę przepływu towarów, są nieodpowiednie. Bez konieczności badania innych środków zaproponowanych przez Komisję należy zatem uwzględnić niniejszą skargę.

151 W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić, że ustanawiając zakaz poruszania się samochodów ciężarowych o masie powyżej 7,5 tony, przewożących niektóre towary na odcinku autostrady A12 w dolinie Inn (Austria), Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 28 WE i 29 WE.

W przedmiocie kosztów

152 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Austrii kosztami postępowania, a Republika Austrii przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

153 Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy Republika Włoska i Królestwo Niderlandów, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Ustanawiając zakaz poruszania się samochodów ciężarowych o masie powyżej 7,5 tony, przewożących niektóre towary na odcinku autostrady A12 w dolinie Inn (Austria), Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 28 WE i 29 WE.

2) Republika Austrii zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) Republika Włoska i Królestwo Niderlandów pokrywają własne koszty.

Podpisy