SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. decembra 2011*

V zadevi C-28/09,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 21. januarja 2009,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo P. Oliver, A. Alcover San Pedro in B. Schima, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Italijanske republike, ki jo je sprva zastopala I. Bruni, nato G. Palmieri, zastopnici, skupaj z G. De Bellisom, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

* Jezik postopka: nemščina.

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo C. Wissels, Y. de Vries in M. Noort, zastopniki,

intervenientki,

proti

Republiki Avstriji, ki jo zastopajo E. Riedl, G. Eberhard in C. Ranacher, zastopniki, skupaj z L. Schmutzhardom in J. Thudiumom,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský in U. Lõhmus, predsedniki senatov, A. Prechal, predsednica senata, A. Rosas (poročevalec), E. Levits, A. Ó Caoimh in L. Bay Larsen, sodniki,

generalna pravobranilka: V. Trstenjak,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

I - 13568

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. oktobra 2010,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. decembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Avstrija s tem, da je na odseku avtoceste A 12 v dolini reke Inn (Avstrija) prepovedala vožnjo za tovorna vozila z več kot 7,5 tone, ki prevažajo določeno blago, ni izpolnila obveznosti iz členov 28 ES in 29 ES.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Evropska unija je ureditev varstva kakovosti zunanjega zraka vzpostavila zlasti z Direktivo Sveta 96/62/ES z dne 27. septembra 1996 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 95) in Direktivo Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 164), kakor je bila spremenjena z Odločbo Komisije 2001/744/ES z dne 17. oktobra 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 274) (v nadaljevanju: Direktiva 1999/30). Ti direktivi sta, kot je razvidno iz njunih uvodnih izjav, namenjeni varstvu okolja in varovanju zdravja oseb.

3 Ti direktivi sta bili 11. junija 2010 razveljavljeni z Direktivo 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (UL L 152, str. 1), ne da bi to vplivalo na obveznosti držav članic glede rokov za prenos ali glede uporabe teh direktiv. Glede na čas dejanskega stanja se tako za ta spor še vedno uporabljata ti direktivi.

4 V skladu s členom 1 Direktive 96/62 je splošni cilj te direktive opredeliti osnovna načela skupne strategije za:

– opredelitev pojmov in določitev ciljev za kakovost zunanjega zraka v Skupnosti za odpravo, preprečitev ali zmanjšanje škodljivih učinkov na zdravje ljudi in okolje kot celoto,

– ocenjevanje kakovosti zunanjega zraka v državah članicah na podlagi skupnih metod in meril,

– pridobivanje ustreznih informacij o kakovosti zunanjega zraka in zagotavljanje, da so te dostopne javnosti, med drugim z objavljanjem alarmnih vrednosti,

– ohranjanje kakovosti zunanjega zraka, kjer je ta dobra, in njeno izboljšanje v drugih primerih.

5 Člen 4 Direktive 96/62 določa, da Svet Evropske unije na predlog Komisije določi mejne vrednosti za onesnaževala iz Priloge I k tej direktivi. V tej prilogi z naslovom „Seznam atmosferskih onesnaževal, ki jih je treba upoštevati pri ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka“ je med drugim naveden dušikov dioksid (NO_2).

6 Člen 7 Direktive 96/62 določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z mejnimi vrednostmi.

[…]

3. Države članice pripravijo načrte ukrepanja, v katerih navedejo ukrepe, ki jih je treba kratkoročno izvesti, če obstaja nevarnost preseganja mejnih in/ali alarmnih vrednosti, da se ta nevarnost zmanjša in omeji trajanje takega pojava. Ti načrti lahko, odvisno od posameznega primera, predvidevajo tudi ukrepe za nadzor in, če je potrebno, začasno ustavitev dejavnosti, vključno s prometom motornih vozil, ki prispevajo k preseganju mejnih vrednosti.“

7 Člen 8(3) Direktive 96/62 med drugim določa:

„Države članice za območja in strnjena naselja [kjer so ravni enega ali več onesnaževal višje od vsote mejne vrednosti in sprejemljivega preseganja] sprejmejo ukrepe in tako zagotovijo, da se pripravi ali izvaja načrt ali program, s katerim se v določenem roku doseže mejna vrednost.

Omenjeni načrt ali program, ki mora biti dostopen javnosti, vsebuje najmanj informacije, naštete v Prilogi IV."

8 Med informacijami, navedenimi v omenjeni Prilogi IV, so med drugim informacije o kraju, kjer je mejna vrednost presežena, o glavnih virih emisij, ki povzročajo onesnaževanje, ter o obstoječih in načrtovanih ukrepih.

9 Mejne vrednosti za dušikov dioksid so določene v Direktivi 1999/30. V skladu z uvodno izjavo 4 te direktive so te vrednosti minimalni pogoji, države članice pa lahko vzdržujejo ali uvedejo strožje varstvene ukrepe v skladu s členom 130 T Pogodbe ES (po spremembi postal člen 176 ES).

10 Člen 4 Direktive 1999/30 z naslovom „Dušikov dioksid in dušikovi oksidi" določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da koncentracije dušikovega dioksida in, kadar je to primerno, dušikovih oksidov v zunanjem zraku, ocenjene v skladu s členom 7, ne presegajo mejnih vrednosti iz oddelka I Priloge II od datumov, ki so tam določeni.

Sprejemljiva preseganja iz oddelka I Priloge II se uporabljajo v skladu s členom 8 Direktive 96/62/ES.

2. Alarmna vrednost za koncentracije dušikovega dioksida v zunanjem zraku je taka, kakor je določena v oddelku II Priloge II."

11 Iz oddelka I Priloge II k Direktivi 1999/30 je glede dušikovega dioksida razvidno, da:

– je urna mejna vrednost za varovanje zdravja ljudi 200 μg/m3, povečana za odstotek dovoljenega preseganja, ki se postopno zmanjšuje do 1. januarja 2010, in „se ne sme preseči več kakor 18-krat v koledarskem letu";

– je letna mejna vrednost za varovanje zdravja ljudi 40 μg/m3, ki se ravno tako poveča za enak odstotek dovoljenega preseganja, ki se postopno zmanjšuje do 1. januarja 2010, kar pomeni, da za leto 2006 znaša 48 μg/m3, za leto 2007 46 μg/m3, za leto 2008 44 μg/ m3 in za leto 2009 42 μg/m3.

12 Predpisi Unije za nova motorna vozila, ki se prodajajo v državah članicah, določajo mejne vrednosti onesnaževal, zlasti za trdna onesnaževala in dušikove okside (NO_x). Za emisije plinastih in trdnih onesnaževal iz motorjev na kompresijski vžig, ki se uporabljajo za pogon vozil, ter emisije plinastih onesnaževal iz motorjev na prisilni vžig, ki za gorivo uporabljajo zemeljski plin ali utekočinjeni naftni plin in se uporabljajo za pogon vozil, se ti standardi imenujejo Euro I, Euro II itn., za emisije osebnih in lahkih gospodarskih vozil pa se imenujejo Euro 0, Euro 1, Euro 2 itn.

Nacionalno pravo

13 Direktivi 96/62 in 1999/30 sta bili v avstrijsko pravo preneseni s spremembami zakona o varstvu zraka pred onesnaževanjem (Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I, 115/1997, v nadaljevanju: IG-L).

14 V skladu s členom 3(1) IG-L veljajo za varovanje zdravja ljudi na celotnem zveznem območju mejne vrednosti imisij iz prilog 1 in 2 k temu zakonu. V Prilogi 1 je kot mejna vrednost imisij za dušikov dioksid določena letna mejna vrednost 30 µg/m3. V tej prilogi je poleg tega določeno sprejemljivo preseganje 30 µg/m3, ki se postopoma zmanjšuje. Iz te priloge je razvidno, da mejne vrednosti imisij za dušikov dioksid za leta od 2006 do 2009 na koncu znašajo 40 µg/m3, za leto 2010 pa 35 µg/m3.

15 V skladu s členom 10 IG-L je treba najpozneje 24 mesecev po pretečenem letu, v katerem je bilo ugotovljeno preseganje mejne vrednosti, z uredbo odrediti ukrepe. Med ukrepe, ki jih je mogoče odrediti, spada v skladu s členom 16(1), točka 4, tega zakona prepoved vožnje za motorna vozila.

16 Landeshauptmann von Tirol (tirolski deželni glavar) je 17. decembra 2007 na podlagi IG-L sprejel uredbo, ki prepoveduje prevoz določenega blaga po avtocesti A 12 v dolini reke Inn (sektorska prepoved vožnje) (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, št. 92/2007, v nadaljevanju: sporna uredba). Ta uredba, s katero se tovornim vozilom z več kot 7,5 tone, ki prevažajo določeno blago, prepoveduje vožnja na odseku te avtoceste (v nadaljevanju: sektorska prepoved vožnje), je začela veljati 1. januarja 2008.

17 V skladu s členom 1 te uredbe je njen namen zmanjšanje emisij onesnaževal, ki so povezane s človekovimi dejavnostmi, in torej izboljšanje kakovosti zraka, da bi se tako zagotovilo trajnostno varovanje zdravja ljudi, živalstva in rastlinstva.

18 Člen 2 sporne uredbe določa „območje sanacije“ (Sanierungsgebiet). To območje vključuje 90-kilometrski odsek avtoceste A 12 med občino Zirl (približno 12 kilometrov zahodno od mesta Innsbruck) in nemško-avstrijsko mejo (približno 78 kilometrov vzhodno od mesta Innsbruck) ter stometrski pas na vsaki strani te ceste.

19 Člen 3 te uredbe določa:

„Vožnja po avtocesti A 12 v dolini reke Inn je od kilometra 6,350 na območju občine Langkampfen do kilometra 90,00 na območju občine Zirl v obe smeri prepovedana za ta vozila:

tovorna vozila ali polpriklopnike z največjo dovoljeno maso, ki presega 7,5 tone, in tovorna vozila s priklopniki, katerih vsota največje dovoljene skupne mase obeh vozil znaša več kot 7,5 tone, za prevoz tega blaga:

(a) od 2. maja 2008 (prva faza):

1. vsi odpadki, ki so navedeni na evropskem seznamu odpadkov iz Odločbe Komisije z dne 3. maja 2000 [o nadomestitvi Odločbe 94/3/ES o oblikovanju seznama odpadkov skladno s členom 1(a) Direktive Sveta 75/442/EGS

o odpadkih in Odločbe Sveta 94/904/ES o oblikovanju seznama nevarnih odpadkov skladno s členom 1(4) Direktive Sveta 91/689/EGS o nevarnih odpadkih (2000/532/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 151)], kakor je bila spremenjena z Odločbo Sveta 2001/573/ES [z dne 23. julija 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 165)],

2. kamen, prst, grušč;

(b) od 1. januarja 2009 (druga faza):

1. hlodovina in pluta,

2. železova in neželezova ruda,

3. motorna in priklopna vozila,

4. jeklo, razen jekla za armiranje in konstrukcijskega jekla za oskrbo gradbišč,

5. marmor in travertin,

6. keramične ploščice.“

20 Člen 4 sporne uredbe iz sektorske prepovedi vožnje izvzema nekatera motorna vozila, in sicer zlasti tista, ki se natovarjajo ali raztovarjajo na „osrednjem območju“ in na „razširjenem območju“, motorna vozila, ki se uporabljajo do pretovora na železnico za vožnjo v smeri vzhod do železniškega terminala Hall in za vožnjo v smeri zahod do železniškega terminala Wörgl, ter motorna vozila, ki se uporabljajo po pretovoru z železnice na železniškem terminalu Hall za vožnjo v smeri zahod in na železniškem terminalu Wörgl za vožnjo v smeri vzhod.

21 Okraji Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein in Schwaz so vključeni v „osrednje območje“. V „razširjeno območje“ so v Avstriji vključeni okraji Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte in Zell am See, v Nemčiji okrožja Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (vključno z mestom) in Traunstein, ter nazadnje, v Italiji okrožja Eisacktal, Pustertal in Wipptal.

22 Ta člen napotuje tudi na izjeme, ki so predvidene v IG-L. Tako so iz sektorske prepovedi vožnje izključene nekatere kategorije motornih vozil, med katerimi so vozila za vzdrževanje cest in zbiranje odpadkov, ter vozila, ki se uporabljajo v kmetijstvu in gozdarstvu. Ta člen poleg tega določa, da je mogoče zaprositi za posamično izjemo za druga posamezna vozila, če obstaja javni interes ali pomemben zasebni interes.

23 Po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ki se je iztekel 8. junija 2008, je bila sporna uredba na več mestih spremenjena.

24 Izvajanje sektorske prepovedi vožnje je bilo deloma odloženo. Za sektor vzhodno od mesta Innsbruck je bilo določeno, da se od 1. januarja 2009 ta ukrep, ki se je do tedaj uporabljal za odpadke, kamen, prst in gruščc, razširi le na prevoz hlodovine in plute ter prevoz z motornimi in priklopnimi vozili. Za prevoz keramičnih ploščic in jekla je sektorska prepoved vožnje začela veljati šele 1. julija 2009 (tretja faza), za prevoz železove in neželezove rude ter marmorja in travertina pa 1. julija 2010 (četrta faza).

25 Za sektor zahodno od mesta Innsbruck (Innsbruck–Zirl) pa je bilo izvajanje sektorske prepovedi vožnje za vse blago, na katero se nanaša sporna uredba, prestavljeno na 1. januar 2011.

26 Nazadnje, z odlokom so bile določene različne izjeme. Nanašale so se zlasti na konvoje s pomočjo priznanih organizacij in vojaške prevoze.

Dejansko stanje

27 Avtocesta A 12, ki meri približno 145 kilometrov, povezuje občino Kufstein vzhodno od mesta Innsbruck in občino Landeck zahodno od tega mesta. Preseganje letne mejne vrednosti dušikovega dioksida, kot je bila določena v oddelku I Priloge II k Direktivi 1999/30, se je na tej avtocesti ugotavljalo od leta 2002. Najvišje koncentracije tega onesnaževala zraka so bile izmerjene na merilnem mestu Vomp/Raststätte. Leta 2002 je bila izmerjena povprečna letna koncentracija tega onesnaževala 61 µg/m3, medtem ko je bila na podlagi omenjenega oddelka I letna mejna vrednost, povečana

za sprejemljivo preseganje, določena na 56 μg/m3. V letih od 2003 do 2008 so bila ugotovljena še višja preseganja. Leta 2008 je bila na primer koncentracija dušikovega dioksida na tem merilnem mestu 66 μg/m3, kar je pomenilo 50-odstotno preseganje mejne vrednosti, povečane za sprejemljivo preseganje, ki je bila nazadnje 44 μg/m3. Glede na mejne vrednosti, ki so bile za dušikov dioksid določene z IG-L, so bila preseganja še večja, tudi ob upoštevanju sprejemljivega preseganja, določenega v tem zakonu.

28 Da bi se zagotovilo spoštovanje mejnih vrednosti dušikovega dioksida, so avstrijski organi sprejeli več ukrepov za zmanjšanje posamičnih emisij motornih vozil in gostote cestnega prometa.

29 Ti organi so 1. oktobra 2002 na odseku avtoceste A 12 začasno prepovedali nočno vožnjo tovornih vozil. Ta ukrep je bil najprej podaljšan, nato pa ga je 1. junija 2003 nadomestil ukrep stalne prepovedi nočne vožnje za prevoz blaga s tovornimi vozili z več kot 7,5 tone, pri čemer je ta prepoved veljala vse leto.

30 Tirolski deželni glavar je 27. maja 2003 sprejel uredbo, s katero je bil od 1. avgusta 2003 tovornim vozilom z več kot 7,5 tone, ki prevažajo blago, našteto v tej uredbi, za nedoločen čas prepovedana vožnja po odseku navedene avtoceste med občinama Kundl in Ampass. Prepoved se je nanašala zlasti na prevoz odpadkov, žita, hlodovine in plute, neželezove in železove rude, kamna, prsti, grušča, motornih vozil in priklopnikov ter jekla. Ni pa veljala za prevoz blaga, ki je prihajalo z območja mestne občine Innsbruck ali okrožij Kufstein, Schwaz ali Innsbruck-Land ali je bilo tja namenjeno. Poleg tega se sektorska prepoved vožnje ni uporabljala za nekatere kategorije vozil, na primer za vozila, ki se uporabljajo za vzdrževanje cest in zbiranje odpadkov, ter za

vozila, ki se uporabljajo v kmetijstvu in gozdarstvu. Nazadnje, mogoče je bilo zaprositi za posamično izjemo tudi za druga vozila, če je obstajal javni interes ali pomemben zasebni interes. Ta ukrep se je začel uporabljati takoj, 1. avgusta 2003.

31 Glede na to, da prepoved, ki je bila vzpostavljena s to uredbo, pomeni omejitev prostega pretoka blaga v smislu členov 28 ES in 29 ES, je Komisija 24. julija 2003 na podlagi člena 226 ES zoper Republiko Avstrijo vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

32 Potem ko je Sodišče zoper to državo članico izdalo začasno odredbo, naj odloži izvrševanje te prepovedi, je v sodbi z dne 15. novembra 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-320/03, ZOdl., str. I-9871) ugotovilo, da ta država ni izpolnila obveznosti na podlagi členov 28 ES in 29 ES, saj je treba šteti, da ta uredba uvaja ukrep, ki ima enak učinek kot količinska omejitev in ki ga zaradi njegove nesorazmernosti ni mogoče utemeljiti z varstvom kakovosti zraka.

33 Po tej sodbi so avstrijski organi pripravili nove ukrepe za izboljšanje kakovosti zraka na avtocesti A 12. Od leta 2006 so postopoma uvedli sklop ukrepov, med katerimi je tudi sektorska prepoved vožnje, ki je predmet te tožbe.

34 Tako je od 1. novembra 2006 do 30. aprila 2007 na avtocesti A 12 med avstrijsko-nemško državno mejo in občino Zirl veljala omejitev hitrosti 100 km/h. Novembra 2007 je bil ta začasen ukrep nadomeščen z omejitvijo hitrosti, ki je bila odvisna od splošne ravni dejansko izmerjenih imisij in od meteoroloških dejavnikov (v nadaljevanju: spremenljiva omejitev hitrosti).

35 Poleg tega je bila med občinama Zirl in Kufstein s 1. januarjem 2007 uveljavljena prepoved vožnje za polpriklopnike in tovorna vozila s priklopniki z več kot 7,5 tone, ki ne ustrezajo standardu Euro II. Od 1. novembra 2008 se ta ukrep uporablja tudi za tovrstna tovorna vozila, če ne ustrezajo standardu Euro III. Od 1. novembra 2009 velja splošna prepoved vožnje za vsa tovorna vozila z več kot 7,5 tone, katerih emisije ne ustrezajo standardu Euro II.

36 Nazadnje, s 1. januarjem 2007 je bila krajevna veljavnost prepovedi nočne vožnje za tovorna vozila na odseku avtoceste A 12 razširjena. Začasno je bila določena izjema za tovorna vozila, ki ustrezajo standardoma Euro IV in Euro V, vendar je bila 31. oktobra 2009 odpravljena.

37 Sektorska prepoved vožnje in drugi ukrepi, našteti v točkah od 34 do 36 te sodbe, spadajo v okvir načrta, ki so ga avstrijski organi izdelali na podlagi člena 8(3) Direktive 96/62, da bi v deželi Tirolski zagotovili spoštovanje mejne vrednosti, ki je za dušikov dioksid določena v oddelku I Priloge II k Direktivi 1999/30.

Predhodni postopek

38 Republika Avstrija je o načrtovani sektorski prepovedi vožnje Komisijo obvestila 11. januarja 2007 v okviru postopka za predhodno posvetovanje, predvidenega z Odločbo Sveta o uvedbi postopka za predhodni pregled in posvetovanje v zvezi z nekaterimi zakoni in drugimi predpisi držav članic na področju prometa z dne 21. marca 1962 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 3), kakor je bila

spremenjena z Odločbo Sveta 73/402/EGS z dne 22. novembra 1973 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 68).

39 Komisija je 20. julija 2007 odgovorila z mnenjem, v katerem je ugotovila, da bi sektorska prepoved vožnje, če bi bila sprejeta, pomenila omejitev prostega pretoka blaga, ki ni v skladu z obveznostmi iz členov 28 ES in 29 ES.

40 Ker je bila sporna uredba 17. decembra 2007 kljub temu sprejeta in je 1. januarja 2008 začela veljati, je Komisija 31. januarja 2008 na Republiko Avstrijo naslovila pisni opomin, v katerem je ponovila svoje prejšnje stališče in to državo članico pozvala, naj v roku petnajstih dni od prejetja tega opomina predloži svoja stališča.

41 Republika Avstrija je v odgovoru z dne 15. februarja 2008 izpodbijala očitek Komisije. Cilj sektorske prepovedi vožnje, s katero se želi izboljšati kakovost zraka na avtocesti A 12, naj bi bil usmeriti blago, ki je „primerno za prevoz z železnico“ na to prevozno sredstvo. Zato naj ta prepoved ne bi pomenila omejitve prostega pretoka blaga in naj bi bila vsekakor utemeljena s cilji varovanja zdravja in varstva okolja. Poleg tega naj bi bilo treba upoštevati geografski položaj Avstrije. Nagel porast cestnega prometa v Uniji naj bi povzročil povečan pritisk na okolje v alpskih koridorjih in njihovi neposredni okolici.

42 Ker ta odgovor Komisije ni prepričal, je 8. maja 2008 na to državo članico naslovila obrazloženo mnenje ter jo pozvala, naj v enem mesecu po njegovem prejetju sprejme ukrepe, ki so potrebni za uskladitev s tem mnenjem.

43 Republika Avstrija je na to obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 9. junija 2008, v katerem je vztrajala pri prejšnjem stališču. V dodatnem dopisu z dne 2. decembra 2008 je Komisijo obvestila, da bo za sektor zahodno od mesta Innsbruck sektorska prepoved vožnje začela veljati šele 1. januarja 2011.

44 Ker Komisija s temi pojasnili ni bila zadovoljna, se je odločila za vložitev te tožbe.

Postopek pred Sodiščem

45 S sklepom predsednika Sodišča z dne 19. junija 2009 je bila Italijanski republiki in Kraljevini Nizozemski dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije.

46 S sklepom predsednika Sodišča z dne 19. avgusta 2009 je bila Kraljevini Danski dovoljena intervencija v podporo predlogom Republike Avstrije. Ker je Kraljevina Danska Sodišče z dopisom z dne 2. marca 2010 obvestila, da odstopa od intervencije, je predsednik Sodišča s sklepom z dne 7. maja 2010 odredil izbris te države kot intervenientke v sporu.

Dopustnost

Trditve strank

47 Republika Avstrija meni, da predlog Kraljevine Nizozemske za intervencijo ni dopusten. Ker je v tem predlogu navedeno, da sektorska prepoved vožnje pomeni posredno diskriminacijo, saj se ne nanaša na celoten promet s tovornimi vozili, temveč le na promet tovornih vozil z več kot 7,5 tone, naj bi se s tem predlogom širil predmet tožbe.

48 Republika Avstrija navaja ugovor nedopustnosti tudi zoper predlog za intervencijo Italijanske republike. Ta država naj bi navedla nov tožbeni razlog, saj je kot alternativni ukrep sektorski prepovedi vožnje navedla ukrep, ki ga Komisija ni predvidela, to je možnost prepovedi vožnje osebnih in gospodarskih vozil z manj kot 7,5 tone glede na razred Euro, v katerega spadajo.

49 Italijanska vlada je temu drugemu ugovoru nedopustnosti na obravnavi ugovarjala.

Presoja Sodišča

50 Da bi se presodila utemeljenost ugovorov nedopustnosti, ki se navajata zoper predloga za intervencijo, je treba spomniti, da se v skladu s členom 40, četrti odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije z vlogo za pridružitev postopku lahko le podpre zahtevek ene od strank. Vendar pa ta določba ne nasprotuje temu, da bi intervenient navedel trditve, ki so nove ali različne od trditev stranke, ki jo podpira, če želi z njimi podpreti predloge te stranke (glej zlasti sodbe z dne 23. februarja 1961 v zadevi De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg proti Visoki oblasti, 30/59, Recueil, str. 1; z dne 19. novembra 1998 v zadevi Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska proti Svetu, C-150/94, Recueil, str. I-7235, točka 36, in z dne 8. julija 2010 v zadevi Komisija proti Italiji, C-334/08, ZOdl., str. I-6869, točke od 53 do 55).

51 Treba je ugotoviti, da se trditev Kraljevine Nizozemske nanaša na očitek Komisije o diskriminatornosti sektorske prepovedi vožnje. Trditev Italijanske republike se nanaša na domnevno nesorazmernost te prepovedi in zlasti na očitek, da Republika Avstrija ni skrbno preučila možnosti uporabe ukrepov, ki bi manj omejevali prosti pretok blaga.

52 Čeprav ti trditvi vsebujeta argumente, ki so drugačni od argumentov Komisije, pa se vseeno nanašata na očitke, ki jih je ta navedla, in se z njima podpirajo njeni predlogi. Namen teh trditev je prispevati k uspehu tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti tako, da se spor dodatno pojasni (glej v tem smislu sodbo z dne 27. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Finski, C-185/00, Recueil, str. I-14189, točka 92).

53 Zato je treba ugovora nedopustnosti zavrniti.

Vsebinska presoja

Trditve strank

54 Komisija najprej poudarja, da nikakor ne podcenjuje težav, povezanih s čezalpskim prometom. Prav tako priznava, da so bile od leta 2002 na avtocesti A 12 izmerjena preseganja mejne vrednosti dušikovega dioksida, določene v oddelku I Priloge II k Direktivi 1999/30 in da Direktiva 96/62 v teh okoliščinah določa, da je republika Avstrija dolžna ukrepati. Čeprav naj bi bilo večino predlaganih ukrepov za izboljšanje kakovosti zraka na zadevnem območju mogoče potrditi, pa naj sporna uredba ne bi bila v skladu s pravom Unije.

55 Po mnenju Komisije je sektorska prepoved vožnje ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev v smislu členov 28 ES in 29 ES, ker ovira prosti pretok blaga, zlasti pa njegov prost tranzit.

56 V zvezi s tem naj okoliščina, da spada sporna uredba med ukrepe, ki so jih sprejeli avstrijski organi, ne bi vplivala na obstoj omejitve uresničevanja te svoboščine, saj je treba vsak nacionalni ukrep, da bi se lahko ugotovilo, ali je v skladu s tema členoma, presojati posamično.

57 V tem primeru naj bi šlo za strožji ukrep od ukrepa, ki je bil predmet zgoraj navedene sodbe Komisija proti Avstriji. Uvedba te prepovedi naj ne bi zadevala le prometa na „osi sever–jug“ (povezava Italija–Brenner–Innsbruck–Langkampfen–Nemčija) in prometa na „osi sever–zahod“ (povezava Predarlberško–vzhodna Evropa), temveč

tudi promet na „osi jug–zahod“ (povezava Italija–Innsbruck–Predarlberško/regija Bodenskega jezera). Ocene naj bi kazale, da se je od uvedbe prve faze sektorske prepovedi vožnje, to je od 2. maja 2008, ta prepoved nanašala na 35.000 prevozov s tovornimi vozili na leto. Od uvedbe druge faze, to je od 1. januarja 2009, naj bi se zadevni ukrep nanašal na 200.000 prevozov na leto, kar je 7,3 % vseh prevozov, ki so se opravili na avtocesti A 12. Učinki tega ukrepa naj bi se raztezali na približno 300 km avstrijskega omrežja hitrih cest.

58 Komisija trdi, da je treba za zagotovitev prevoza blaga, na katero se nanaša sporna uredba, uporabiti bodisi železniški promet bodisi daljše cestne poti, kar gospodarskim subjektom, na katere se ta prepoved nanaša, povzroča dodatne stroške. Tako naj bi imela sektorska prepoved vožnje daljnosežne gospodarske posledice, ne samo za sektor transporta, ampak tudi za proizvajalce zadevnega blaga, ki bodo morali nositi višje prevozne stroške, kar naj bi zmanjšalo njihovo konkurenčnost.

59 Po mnenju Komisije sporna uredba povzroča diskriminacijo. Ker je bil lokalni in regionalni promet iz sektorske prepovedi vožnje izključen, naj bi ta prepoved dejansko prizadela pretežno mednarodni promet blaga. Poleg tega naj bi obstajala bojazen, da se bodo transportna podjetja, za katera veljajo izjeme, s temi izjemami okoristila in tako ponujala cestni prevoz na daljše razdalje, saj takega prevoza podjetja s sedežem zunaj te regije ne bi mogla več ponujati.

60 Med drugim naj bi bilo mogoče, da bi imela sektorska prepoved vožnje diskriminatoren učinek na trgovino med državami članicami, ker se ta prepoved ne nanaša neposredno na emisije, ki jih ustvarijo tovorna vozila, temveč na blago, ki ga prevažajo.

Komisija navaja, da bi bila lahko prizadeta zlasti trgovina z lesom in lesnimi izdelki ter z marmorjem in travertinom.

61 V zvezi z morebitno upravičenostjo sektorske prepovedi vožnje Komisija priznava, da ta prepoved lahko prispeva k doseganju cilja varstva okolja. Vendar pa meni, da ta ukrep ni v skladu z načelom sorazmernosti.

62 Sektorska prepoved vožnje naj bi vsebovala notranja protislovja, tako da naj ne bi bilo dokazano, da je glede na svoj cilj primerna.

63 Po mnenju Komisije glavni cilj sporne uredbe ni zmanjšanje emisij, ki jih proizvedejo motorna vozila, temveč zmanjšanje cestnega prometa. Tako zmanjšanje pa naj bi imelo le posreden učinek na kakovost zraka.

64 Ker se sektorska prepoved vožnje nanaša na blago, ki se prevaža, ne pa neposredno na emisije, ki jih proizvedejo tovorna vozila, naj bi bila njena posledica, da se tovornim vozilom, ki bolj onesnažujejo, dovoli vožnja, kadar prevažajo blago, za katero se ta prepoved ne uporablja, medtem ko se vožnja tovornih vozil, ki manj onesnažujejo, prepove, kadar prevažajo na primer keramične ploščice.

65 Poleg tega izbira, da se blago, ki je „primerno za prevoz z železnico“, usmeri na to prevozno sredstvo, ne upošteva dejstva, da je možnost uporabe železniškega prevoza pogosto odvisna od različnih logističnih dejavnikov posamičnega prevoza, kot je

prostornina blaga, ki ga je treba prepeljati. To merilo naj bi bilo tudi preveč nenatančno in ne bi naj bilo mogoče izključiti možnosti, da bi bilo blago, na katero se nanaša taka prepoved, izbrano samovoljno ali diskriminatorno in da bi se ta izbira potem razširila na druge kategorije proizvodov.

66 Po mnenju Komisije avstrijski organi niso preučili vseh drugih možnosti kot sektorsko prepoved vožnje, ki bi jih bilo mogoče po potrebi sprejeti. Med različnimi ukrepi, s katerimi se po mnenju Komisije najmanj ovira prosti pretok blaga, je nadomestitev spremenljive omejitve hitrosti s stalno omejitvijo hitrosti na 100 km/h.

67 Raziskava Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg z dne 30. novembra 2007 (v nadaljevanju: raziskava IFEU) naj bi pokazala, da bi se lahko pri stalni omejitvi hitrosti na 100 km/h emisije dušikovega dioksida do leta 2010 zmanjšale za približno 7,5 %. Avstrijski organi glede učinkov take omejitve v primerjavi z učinki spremenljive omejitve hitrosti na podlagi izračunov, ki so jih predstavili, menijo, da bi uporaba tega ukrepa omogočala zmanjšanje emisij dušikovega dioksida na zadevnem območju za od 3,6 do 3,8 % na letni ravni. Republika Avstrija naj bi v odgovoru na obrazloženo mnenje priznala, da učinki spremenljive omejitve hitrosti ustrezajo 67 % učinkov stalne omejitve hitrosti na 100 km/h. Iz tega naj bi izhajalo, da bi nadomestitev spremenljive omejitve hitrosti s tem ukrepom omogočala dodatno zmanjšanje teh emisij za 1,8 %, kar bi bilo več od zmanjšanja teh onesnaževal zraka za 1,5 %, ki naj bi se doseglo s sektorsko prepovedjo vožnje.

68 Izvedensko mnenje družbe Ökoscience o vplivu uporabe spremenljive omejitve hitrosti na kakovost zraka med novembrom 2007 in oktobrom 2008 (v nadaljevanju: izvedensko mnenje družbe Ökoscience), na katero se sklicuje Republika Avstrija, zato da bi dokazala, da bi bilo s tako nadomestitvijo mogoče doseči le dodatno zmanjšanje

emisij dušikovega dioksida za 1,1 % na letni ravni, je bilo objavljeno marca leta 2009 in naj bi vsebovalo informacije, ki jih je bilo mogoče pridobiti šele po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je po 8. juniju 2008.

69 Poleg tega naj bi bilo mogoče razširiti prepoved vožnje tovornih vozil, ki spadajo v nekatere razrede Euro, na tovorna vozila, ki spadajo v naprednejše razrede. Republika Avstrija naj bi temu predlogu v odgovoru na obrazloženo mnenje nasprotovala s trditvijo, da so emisije dušikovega dioksida iz tovornih vozil, ki izpolnjujejo standard Euro IV, pogosto višje od teh emisij iz tovornih vozil, ki izpolnjujejo standard Euro III. Tudi če bi bilo to res, pa naj bi prepoved vožnje za tovorna vozila iz razreda Euro III številna podjetja spodbudila k predčasnemu prehodu na razred Euro V.

70 Komisija navaja tudi možnost uvedbe ukrepov za nadzor prometa, kot so sistem posameznega spuščanja vozil, uvedba cestnin, odvisnih od količine onesnaževal, ki jih izpuščajo vozila, in prilagoditev trošarin za mineralna olja ali davka na potrošnjo, da bi se tako spodbudil nakup motornih vozil z bencinskim motorjem.

71 Komisija trdi, da avstrijski organi pred odločitvijo o uvedbi sektorske prepovedi vožnje niso preverili, ali so zmogljivosti železnic zadostne in primerne ter ali tako omogočajo preusmeritev cestnega prometa zadevnega blaga na železnice. Nič naj ne bi dokazovalo, niti za sektor zahodno od mesta Innsbruck niti za sektor vzhodno od tega mesta, da so ob uvedbi druge faze te prepovedi take zmogljivosti obstajale.

72 Možnost uporabe storitve ROLA (Rollende Landstrasse), to je prevoza, pri katerem se tovorna vozila naložijo na železnico le za del poti, naj bi obstajala le za sektor vzhodno od mesta Innsbruck. Za ta sektor naj bi bilo mogoče zagotoviti le del prevoza blaga, na katero se nanaša 1. januarja 2009 uvedena druga faza sektorske prepovedi vožnje, kakršna je bila sprva predvidena. Čeprav naj bi zmogljivosti za prevoz z uporabo storitve ROLA 1. januarja 2009 zadostovale, naj bi bila namreč to le posledica sprememb, ki jih je Republika Avstrija uvedla po preteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

73 Možnost nespremljanega kombiniranega prevoza naj bi se z ekonomskega in logističnega vidika izplačala le na dolgih razdaljah.

74 Glede možnosti uporabe nadomestnih poti naj bi bilo razvidno, da je uporaba alternativnih lokalnih cest prepovedana za tranzitni promet ali pa te ceste niso prilagojene za tovorna vozila. Tako bi se moral tranzitni prevoz z zadevnimi tujimi tovornimi vozili preusmeriti proti Švici ali proti tauernski cesti v Avstriji, kar bi pomenilo znatno podaljšanje poti. Poleg tega bi bilo treba upoštevati tudi dodatne stroške, ki bi nastali zaradi švicarskih carinskih formalnosti.

75 Nazadnje, zaradi dejanskega neobstoja nadomestnih rešitev, s katerimi bi bilo mogoče zagotoviti prevoz blaga, na katerega se nanaša sporna uredba, naj bi bili roki za uvedbo sektorske prepovedi vožnje prekratki, da bi se gospodarskim subjektom, na katere se ta ukrep nanaša, omogočila ustrezna prilagoditev na nove okoliščine.

76 Za sektor zahodno od mesta Innsbruck (Zirl–Innsbruck) naj nujnost uvedbe sektorske prepovedi vožnje ne bi bila dokazana, saj ni bilo meritev, ki bi pokazale, koliko je ta sektor prizadet. Poleg tega manjka tudi konkretna presoja učinkov, na podlagi katere bi bilo mogoče ugotoviti primernost in nujnost takega ukrepa.

77 Vsekakor naj bi to, da je bila sporna uredba po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, večkrat spremenjena, dokazovalo, da Republika Avstrija ni ustrezno presodila sorazmernosti sektorske prepovedi vožnje.

78 Kraljevina Nizozemska v intervencijski vlogi trdi, da sporna uredba ustvarja posredno diskriminacijo. Ta uredba naj bi tranzitni promet, ki ga opravljajo tuja podjetja, prizadela bolj kot tranzitni promet, ki ga opravljajo avstrijska podjetja, prvič, ker se ne nanaša na ves promet s tovornimi vozili, temveč le na promet s tovornimi vozili z več kot 7,5 tone, pri čemer gre za vozila, ki se v tranzitnem prometu najpogosteje uporabljajo, in drugič, ker se nanaša na glavno cestno povezavo za to vrsto prometa.

79 Italijanska republika kot drug ukrep od sektorske prepovedi vožnje predlaga uvedbo prepovedi vožnje osebnih in gospodarskih vozil z manj kot 7,5 tone glede na razred Euro, v katerega spadajo. Glede možnosti, ki jo je predlagala Komisija in vključuje razširitev prepovedi vožnje s starejšimi tovornimi vozili na tovorna vozila, ki spadajo v naprednejše razrede Euro, zlasti na tista, ki spadajo v razred Euro III, meni, da bi lahko ta možnost zaradi strukture voznega parka tovornih vozil imela znatne ekonomske posledice za gospodarstvo te države članice.

80 Poleg tega državi intervenientki navajata težave zaradi izvedbe sektorske prepovedi vožnje. Alternativni možnosti železniškega prevoza in nadomestnih poti naj ne bi omogočali zadovoljitve potreb zadevnih gospodarskih subjektov. Italijanska republika zlasti poudarja, da bi v okviru prevoza blaga skozi Švico nastale dodatne upravne obremenitve in dodatni stroški.

81 Republika Avstrija meni, da ne gre za omejitev prostega pretoka blaga v smislu členov 28 ES in 29 ES.

82 Glede dejanskega stanja ta država članica navaja, da kljub ukrepom za izboljšanje kakovosti zunanjega zraka v deželi Tirolski koncentracija dušikovega dioksida na avtocesti A 12 precej presega mejne vrednosti, ki so določene v oddelku I Priloge II k Direktivi 1999/30, povišane za sprejemljivo preseganje. Položaj naj bi se poslabšal zaradi postopnega zmanjševanja sprejemljivega preseganja. Za približno 60 % emisij dušikovega dioksida na tej avtocesti naj bi bila odgovorna tovorna vozila. Tako naj bi bil cestni prevoz blaga glavni vir emisij tega onesnaževala zraka na zadevnem območju.

83 Republika Avstrija poudarja, da Direktiva 96/62 v povezavi z Direktivo 1999/30 v primeru preseganja letne mejne vrednosti dušikovega dioksida zadevni državi članici nalaga dolžnost ukrepanja. Poleg tega naj bi imeli avstrijski organi dolžnost zagotovitve spoštovanja zasebnega in družinskega življenja državljanov, ki je določena v členu 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in členu 8(2) Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950, vključno s pravico do varstva pred poseganjem v zdravje in kakovost življenja. V tem primeru naj bi se v skladu s sodno prakso na podlagi sodbe Sodišča z dne 12. junija 2003 v zadevi Schmidberger (C-112/00, Recueil, str. I-5659) iskalo pravično ravnotežje med zadevnimi interesi.

84 Ta država članica trdi, da se skladnost sporne uredbe s pravom Unije ne sme presojati izolirano, temveč je treba pri tem upoštevati celoten sklop ukrepov, v katerega ta uredba spada. Da bi se zagotovilo kar največje in najbolj učinkovito zmanjšanje emisij zaradi cestnega prometa, naj bi bil namreč potreben celosten načrt, ki združuje različne ukrepe. Ti ukrepi naj se ne bi nanašali le na emisije, ki jih povzročajo motorna vozila, temveč tudi na gostoto cestnega prometa. Uvedba tega načrta naj bi omogočala znatno zmanjšanje onesnaževanja, ki ga dušikov dioksid povzroča na zadevnem območju, in to, da bi se leta 2010 dosegla povprečna letna koncentracija približno 55 μg/m3 tega onesnaževala zraka na tem območju. Vendar pa naj bi kljub sprejetju tega načrta koncentracija tega onesnaževala zraka v zraku bistveno presegala mejno vrednost 40 μg/m3, ki je za to leto določena v oddelku I Priloge II k Direktivi 1999/30.

85 Sektorska prepoved vožnje v končni različici, to je po odločitvi, da se vanjo ne vključi prevoz žita, naj bi zadevala približno 194.000 prevozov s tovornimi vozili na leto, kar naj bi pomenilo 6,6 % vseh prevozov, ki so bili s tovornimi vozili opravljeni na avtocesti A 12. Ta prepoved naj ne bi ovirala trgovine med državami članicami, temveč naj bi ovirala le uporabo enega od načinov prevoza v čezalpskem tranzitnem koridorju. Zadevne prevoze naj bi bilo mogoče opraviti deloma s preusmeritvijo cestnega prevoza blaga, na katero se nanaša sporna uredba, na železnico in deloma po nadomestnih poteh.

86 Po mnenju Republike Avstrije naj ta prepoved ne bi imela daljnosežnih gospodarskih posledic. Njene posledice naj bi bile preveč naključne in preveč posredne, da bi bilo mogoče šteti, da bo zaradi njih ovirana trgovina med državami članicami. V praksi naj od uvedbe prve faze te prepovedi 2. maja 2008 ne bi bilo ugotovljeno nikakršno oviranje trgovine.

87 Glede domnevne diskriminatornosti sporne uredbe Republika Avstrija zatrjuje, da je bilo blago, na katero se nanaša ta uredba, izbrano na podlagi objektivnih in nediskriminatornih meril.

88 Izjemo, ki se uporablja za regionalni in lokalni cestni promet, naj bi bilo mogoče pojasniti s tem, da bi prenos te vrste prometa na železnico, in sicer znotraj istega območja, zahteval dodatne prevoze do železniških terminalov, s čimer bi bil glede na cilj, ki mu sledi sporna uredba, dosežen nasprotni učinek. Poleg tega naj bi „razširjeno območje“, ki je opredeljeno v tej uredbi, vključevalo upravna območja zunaj avstrijskega ozemlja, kar naj bi potrjevalo nediskriminatornost zadevne ureditve.

89 Glede bojazni, da bi lokalna prevozna podjetja, ki so upravičena do uporabe določb o izjemah, lahko ponujala storitve cestnega prevoza na daljše razdalje, pa so avstrijski organi sprejeli ukrepe, s katerimi se je mogoče boriti proti morebitnim obidom ali zlorabam.

90 Republika Avstrija med drugim pojasnjuje, da je za nekatere prevoze na podlagi prošnje mogoče dodeliti posamično izjemo od sektorske prepovedi vožnje. Te določbe o izjemah omogočajo organizacijo cestnih prevozov blaga, za katero se ugotovi, da ga zaradi posebnih lastnosti ni mogoče preusmeriti na železnico. Pristojni organi naj bi bili pri izvajanju teh določb prilagodljivi.

91 Ta država članica podredno trdi, da je sektorska prepoved vožnje utemeljena z razlogi varovanja zdravja in varstva okolja in da je sorazmerna s cilji, ki se želijo z njo doseči.

92 Komisija naj bi Republiki Avstriji neupravičeno očitala, da se je odločila za omejevanje cestnega prevoza blaga. Tak ukrep naj bi bil v skladu s cilji skupne prometne politike, kot izhaja zlasti iz sporočila Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu „Naj Evropa ostane v gibanju – Trajnostna mobilnost za našo celino – Vmesni pregled Bele knjige Evropske komisije o prometu iz leta 2001“ (COM(2006) 314 konč. z dne 22. junija 2006).

93 Poleg tega naj bi znanstvene raziskave jasno kazale utemeljenost pristopa te države članice. Komisija naj bi se sklicevala na raziskave, ki temeljijo na napačnih domnevah, zaradi česar naj bi precenila učinek ukrepov, ki se nanašajo na osebna vozila.

94 Odločitev avstrijskih organov, da razširijo področje uporabe sektorske prepovedi vožnje na sektor zahodno od mesta Innsbruck, naj bi bila nujna zaradi ravni onesnaženja zunanjega zraka na tem območju. Ker je poleg tega v tem sektorju le majhen odstotek vsega prometa s tovornimi vozili v koridorju Brenner, to je približno 1,8 %, naj bi bili učinki te razširitve na čezmejni promet s takimi vozili skromni.

95 Pred sprejetjem sektorske prepovedi vožnje naj bi avstrijski organi skrbno preučili možnost sprejetja drugih ukrepov, ki bi manj omejevali prosti pretok blaga. Obravnavani ukrepi naj bi bili uvedeni in naj bi se uporabljali, ker naj bi bili primerni in učinkoviti. Tako naj bi se ti organi odločili za uvedbo spremenljive omejitve hitrosti, odvisne od onesnaženja, in za prepoved vožnje nekaterih tovornih vozil, ki niso v skladu s standardom Euro II ali Euro III. Poleg tega naj bi bila krajevna veljavnost prepovedi nočne vožnje razširjena, izjema, predvidena za tovorna vozila, ki ustrezajo razredoma Euro IV in Euro V, pa naj bi bila umaknjena.

96 Glede možnosti uvedbe ukrepa stalne omejitve hitrosti na 100 km/h naj bi Komisija napačno trdila, da bi lahko tak ukrep zmanjšal emisije dušikovega dioksida na zadevnem območju za približno 7,5 % in da bi ta omejitev na tem območju bolj zmanjšala letne koncentracije tega onesnaževala zraka kot sektorska prepoved vožnje. Po mnenju Republike Avstrije raziskava IFEU, na katero se sklicuje Komisija, da bi dokazala utemeljenost svojih trditev, temelji na nepreverljivih podatkih in domnevah.

97 Da bi se presodil učinek nadomestitve spremenljive omejitve hitrosti s stalno omejitvijo hitrosti na 100 km/h, naj bi se bilo treba opreti na raziskavo Ökoscience, ki naj bi vsebovala podatke, ki se nanašajo na uporabo spremenljive omejitve hitrosti med novembrom 2007 in oktobrom 2008. Na podlagi teh podatkov bi učinek te nadomestitve v optimalnih razmerah omogočal dodatno letno zmanjšanje emisij dušikovega dioksida za 1,1 %, kar naj bi bil precej slabši rezultat, kot se dosega s sektorsko prepovedjo vožnje, za katero se navaja zmanjšanje teh emisij za 1,5 %.

98 Glede tega Republika Avstrija poudarja, da je zmanjšanje emisij zaradi stalne omejitve hitrosti na 100 km/h v bistvu odvisno od učinka, ki ga ima ta omejitev na dejansko hitrost voznikov, ta pa je odvisen od tega, kako ti vozniki ukrep sprejemajo. Povprečna hitrost vožnje naj ne bi bila enaka najvišji dovoljeni hitrosti. V obdobju, ko je bila na merilnem mestu Vomp določena omejitev hitrosti 130 km/h, je bila povprečna hitrost osebnih vozil približno 116 km/h, ko pa je bila v obdobju izdelave izvedenskega mnenja uvedena stalna omejitev hitrosti 100 km/h, se je povprečna hitrost zmanjšala le na 103 km/h. Dejansko zmanjšanje povprečne hitrosti naj torej ne bi bilo 30 km/h, temveč le 13 km/h.

99 Razširitev prepovedi vožnje s starejšimi tovornimi vozili na tovorna vozila iz drugih razredov Euro naj bi imela nasprotujoče si rezultate. Emisije dušikovega dioksida tovornih vozil, ki spadajo v razred Euro IV, naj bi bile višje od emisij motornih vozil, ki spadajo v razred Euro III. Poleg tega naj bi bilo treba upoštevati datum, po katerem vozila iz zadevnega razreda Euro, na katere se nanaša prepoved vožnje, ne ustrezajo več standardu, in se prepričati, ali je obveznost nadomestitve zadevnih vozil z novejšimi vozili mogoče uvesti. Ko je bil predlagan sklop ukrepov za izboljšanje kakovost zunanjega zraka v deželi Tirolski, naj bi tovorna vozila, ki ustrezajo standardu Euro III, predstavljala tri četrtine voznega parka.

100 Avstrijski organi naj bi preučili, kakšne učinke imajo ukrepi usmerjanja prometa, cestninski ukrepi in drugi ukrepi uravnavanja prometa na onesnaževanje zraka. Del teh ukrepov naj bi bil zaradi njihove nepraktičnosti zavrnjen, drugi ukrepi pa naj bi se začeli uporabljati.

101 Poleg tega naj bi Komisija kot druge ukrepe od sektorske prepovedi vožnje predlagala ukrepe, ki učinkujejo le dolgoročno, na primer ekonomske ukrepe za zmanjšanje deleža osebnih vozil z dizelskim motorjem. Vsekakor pa so bili taki ukrepi že sprejeti.

102 Glede možnosti zagotovitve prevoza blaga, na katero se nanaša sporna uredba, Republika Avstrija razlikuje med prevozom blaga, za katerega je vožnja po avtocesti A 12 najkrajša pot (prevoz po najboljši poti), prevozom blaga, za katerega obstaja vsaj enakovredna alternativna pot (prevoz po več poteh), in prevozom blaga, za katerega obstaja boljša alternativna pot (prevoz po obvozni poti). Od prevozov, za katere velja sektorska prepoved vožnje, je treba 45 % uvrstiti v kategorijo prevoza po najboljših poteh, 25 % v kategorijo prevoza, pri katerem je na izbiro več poti, in 30 % v kategorijo prevoza z možnostjo obvozne poti.

103 Kadar se prevoz blaga opravlja v okviru tranzitnega prometa, bi ga bilo treba po mnenju Republike Avstrije preusmeriti na železnico, če gre za prevoz po „najboljši poti“ ali je zanj mogočih „več poti“. Pri tem naj bi bilo treba upoštevati celotne zmogljivosti vseh razpoložljivih načinov železniškega prevoza.

104 Razpoložljive zmogljivosti prevoza s storitvijo ROLA, običajnega prevoza z vagoni in nespremljanega kombiniranega prevoza naj bi več kot zadostovale za prevoz vsega blaga, na katero se nanaša sporna uredba. Republika Avstrija glede uporabe storitve ROLA posebej poudarja, da pri uporabi te storitve logistično prestrukturiranje ni potrebno.

105 Kljub obstoju in razpoložljivosti zadostnih in primernih železniških zmogljivosti naj bi avstrijski organi zamaknili začetek veljavnosti druge faze sektorske prepovedi vožnje, tako da so uvedli tretjo fazo, ki naj bi se začela 1. julija 2009, in nato četrto fazo, ki naj bi se začela 1. julija 2010. Ta dodatna roka naj bi večjemu delu podjetij, na katere se nanaša ta prepoved, omogočila, da za zadevne prevoze uporabijo storitev ROLA, zaradi česar naj se jim ne bi bilo treba logistično prestrukturirati.

106 V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, naj nadomestne poti prek prelaza Reschenpass ne bi bile rezervirane za regionalne in lokalne prevoze. Uporabljale naj bi se lahko za tranzitni prevoz s tujimi tovornimi vozili, za katere je ta pot „najboljša pot“. Za spremembo poti prevoza blaga, za katerega obstaja „več poti“ ali „obvozna pot“, naj bi obstajale številne nadomestne poti. Glede cestnih poti skozi Švico naj bi Sporazum med Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o železniškem in cestnem prevozu potnikov in blaga, ki je bil sklenjen 21. junija 1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini,

poglavje 11, zvezek 41, str. 114) zagotavljal, da se za prevoz iz ene države članice v drugo državo članico skozi te države ne uporabljajo kvot.

107 Nazadnje, roki, ki so bili določeni za uvedbo sektorske prepovedi vožnje, naj bi zadevnim gospodarskim subjektom omogočili, da se prilagodijo na nove okoliščine. Raznolikost različnih ukrepov naj bi potrjevala sorazmernost celotnega načrta. Komisija naj ne bi mogla dokazati, da so zaradi domnevno prehitre uvedbe te prepovedi nastale težave.

Presoja Sodišča

– Obstoj omejitve prostega pretoka blaga

108 Najprej je treba preizkusiti utemeljenost trditve Republike Avstrije, da sporna uredba zaradi dolžnosti ukrepanja, ki izhaja iz člena 8(3) Direktive 96/62 v povezavi z Direktivo 1999/30, ne pomeni kršitve člena 28 ES in naslednjih.

109 V tem primeru se država članica in Komisija strinjata, da je bila v letih od 2002 do 2009 letna mejna vrednost koncentracije dušikovega dioksida v zunanjem zraku, ki je določena v oddelku I Priloge II k Direktivi 1999/30, na merilnem mestu Vomp/Raststätte presežena. Tako je morala Republika Avstrija na podlagi člena 8(3) Di-

rektive 96/62 zagotoviti pripravo ali izvedbo načrta ali programa, ki bi omogočal spoštovanje mejne vrednosti. Ni sporno, da sporna uredba formalno spada v okvir tega načrta.

110 V skladu z omenjeno določbo mora tak načrt vsebovati informacije, naštete v Prilogi IV k Direktivi 96/62, kot so informacije o kraju, kjer je mejna vrednost presežena, o glavnih virih emisij, ki povzročajo onesnaževanje, ali o obstoječih in načrtovanih ukrepih. Vendar pa ta direktiva ne vsebuje natančnejših navodil o obsegu in vsebini ukrepov, ki jih morajo sprejeti države članice.

111 V teh okoliščinah morajo države članice ob upoštevanju vseh trenutnih okoliščin in obstoječih interesov sprejeti ustrezne in dosledne ukrepe za spoštovanje mejne vrednosti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Avstriji, točka 81, in sodbo z dne 25. julija 2008 v zadevi Janecek, C-237/07, ZOdl., str. I-6221, točki 45 in 46). Čeprav imajo glede tega diskrecijsko pravico, pa morajo to pravico uresničevati ob upoštevanju določb ES, vključno s temeljnim načelom prostega pretoka blaga.

112 Zato je treba sporno uredbo preizkusiti glede na člene od 28 ES do 30 ES.

113 V zvezi s tem je najprej treba spomniti, da je prosti pretok blaga eno od temeljnih načel Pogodbe. Zaradi tega načela obstaja splošno načelo prostega tranzita blaga znotraj Evropske unije (glej zlasti sodbi z dne 16. marca 1983 v zadevi SIOT, 266/81, Recueil, str. 731, točka 16, in z dne 4. oktobra 1991 v zadevi Richardt in „Les Accessoires Scientifiques“, C-367/89, Recueil, str. I-4621, točka 14, ter zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Avstriji, točke od 63 do 65).

114 V tem primeru sporna uredba tovornim vozilom z več kot 7,5 tone, ki prevažajo določeno blago, ki je po mnenju avstrijskih organov „primerno za prevoz z železnico“, prepoveduje vožnjo na odseku avtoceste A 12. S tem v tem čezalpskem tranzitnem koridorju ovira uporabo enega od načinov prevoza tega blaga.

115 Republika Avstrija trdi, da obstajajo nadomestne poti oziroma drugi načini prevoza, ki lahko omogočijo prevoz zadevnega blaga.

116 Vendar pa obstoj takih nadomestnih rešitev ne izključuje obstoja ovire za prosti pretoka blaga (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Avstriji, točka 67). Odsek avtoceste A 12 je namreč ena glavnih kopenskih prevoznih poti med jugom Nemčije in severom Italije. Ker sektorska prepoved vožnje zadevna podjetja sili k iskanju ekonomsko izvedljivih rešitev za prevoz blaga, na katero se nanaša sporna uredba, lahko bistveno vpliva na tranzit blaga med severno Evropo in severom Italije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Avstriji, točke od 66 do 68).

117 V teh okoliščinah je treba šteti, da sektorska prepoved vožnje pomeni ukrep z enakim učinkom kot količinske omejitve, ki načeloma ni v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz členov 28 ES in 29 ES, razen če je mogoče ta ukrep upravičiti.

– Morebitna upravičenost omejitve

118 Republika Avstrija trdi, da je sektorska prepoved vožnje upravičena z razlogi varovanja zdravja in varstva okolja ter nujnostjo zagotovitve spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz člena 7 Listine in člena 8(2) Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

119 V skladu z ustaljeno sodno prakso je mogoče nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo trgovino znotraj Skupnosti, utemeljiti s katerim od razlogov v splošnem interesu, ki so našteti v členu 30 ES, kot so varovanje zdravja in življenja oseb, ali z nujnimi zahtevami, ki se med drugim nanašajo na varstvo okolja, pod pogojem, da so obravnavani ukrepi sorazmerni glede na sledeni cilj (glej zlasti sodbe z dne 20. februarja 1979 v zadevi Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon“, 120/78, Recueil, str. 649; z dne 20. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Danski, 302/86, Recueil, str. 4607, točka 9; z dne 5. februarja 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, C-270/02, Recueil, str. I-1559, točka 21, in z dne 14. decembra 2004 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-463/01, ZOdl., str. I-11705, točka 75, ter zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Avstriji, točka 70).

120 Treba je spomniti, da sta varovanje zdravja in varstvo okolja dva od bistvenih ciljev Unije. V tem smislu člen 2 ES določa, da je naloga Skupnosti predvsem, da spodbuja „visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja“, člen 3(1)(p) ES pa določa, da dejavnosti Skupnosti vključujejo prispevek k doseganju „visoke ravni varovanja zdravja“ (glej v tem smislu sodbe z dne 7. februarja 1985 v zadevi ADBHU, 240/83, Recueil, str. 531, točka 13; z dne 19. maja 1992 v zadevi Komisiji proti Nemčiji, C-195/90, Recueil, str. I-3141, točka 29, in z dne 22. decembra 2008 v zadevi British Aggregates proti Komisiji, C-487/06 P, ZOdl., str. I-10515, točka 91).

121 Poleg tega je treba v skladu s členoma 6 ES in 152(1) ES zahteve varstva okolja in varovanja zdravja ljudi upoštevati pri opredeljevanju in izvajanju politik in dejavnosti Skupnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Svetu, C-440/05, ZOdl., str. I-9097, točka 60). Horizontalnost in temeljnost tega cilja sta bili med drugim potrjeni v členih 37 in 35 Listine.

122 Glede razmerja med cilji varstva okolja in varovanja zdravja iz člena 174(1) ES izhaja, da je varovanje zdravja ljudi eden od ciljev okoljske politike Skupnosti (glej zlasti sodbi z dne 8. julija 2010 v zadevi Afton Chemical, C-343/09, ZOdl., str. I-7027, točka 32, in z dne 22. decembra 2010 v zadevi Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, ZOdl., str. I-13533, točka 71). Ti cilji so med seboj tesno povezani, zlasti v okviru boja proti onesnaževanju zraka, katerega cilj je omejevanje nevarnosti za zdravje, ki so povezane z degradacijo okolja. Cilj varovanja zdravja je tako načeloma že zajet s ciljem varstva okolja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-524/07, točka 56).

123 Glede na to argumentov Republike Avstrije, ki se nanašajo na varovanje zdravja, ni treba preizkusiti ločeno od tistih, ki se nanašajo na varstvo okolja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Avstriji z dne 11. decembra 2008, točka 56).

124 V tem primeru je bila sektorska prepoved vožnje sprejeta s ciljem zagotavljanja kakovosti zunanjega zraka na zadevnem območju v skladu z dolžnostmi, ki izhajajo iz člena 8(3) Direktive 96/62 v povezavi z Direktivo 1999/30.

125 V skladu z ustaljeno sodno prakso nujne zahteve, ki so potrebne zaradi varstva okolja, lahko upravičijo nacionalne ukrepe, ki bi lahko ovirali trgovino znotraj Skupnosti, če so ti ukrepi primerni za uresničitev tega cilja in ne presegajo tega, kar je nujno za njihovo uresničitev (glej v tem smislu sodbo z dne 14. julija 1998 v zadevi Aher-Waggon, C-389/96, Recueil, str. I-4473, točki 19 in 20, ter zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji z dne 14. decembra 2004, točka 75, in Komisija proti Avstriji z dne 11. decembra 2008, točka 57).

126 Omejevalni ukrep pa je primeren za uresničevanje zadanega cilja le, če je z njim resnično zagotovljeno dosledno in sistematično uresničevanje tega cilja (glej v tem smislu sodbe z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 55; z dne 19. maja 2009 v združenih zadevah Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, C-171/07 in C-172/07, ZOdl., str. I-4171, točka 42, in z dne 16. decembra 2010 v zadevi Josemans, C-137/09, ZOdl., str. I-13019, točka 70).

127 Najprej, glede primernosti sporne uredbe Komisija meni, da izbira avstrijskih organov, da sprejmejo ukrep, ki se nanaša na cestni promet, ni primerna. Republika Avstrija naj ne bi želela zmanjšati emisij motornih vozil, temveč gostoto cestnega prometa. Komisija prav tako trdi, da sporna uredba dejansko ne zagotavlja doslednega in sistematičnega uresničevanja tega cilja.

128 Za začetek je treba ugotoviti, da so avstrijski organi, da bi izboljšali kakovost zraka na zadevnem območju, sprejeli različne ukrepe za zmanjšanje emisij motornih vozil, in sicer omejitev hitrosti na 100 km/h na delu avtoceste A 12, ki je bila nato nadomeščena s spremenljivo omejitvijo hitrosti, ter prepoved, prvič, nočne vožnje za tovorna vozila, in drugič, vožnje s tovornimi vozili, ki spadajo v nekatere razrede Euro, na isti avtocesti pod nekaterimi pogoji. Ker je Republika Avstrija presodila, da ti ukrepi ne

zadostujejo, je sprejela še ukrep za zmanjšanje skupnega števila prevozov s tovornimi vozili, to je sektorsko prepoved vožnje. Zaradi sprejetja teh ukrepov naj bi bila na zadevnem območju leta 2010 dosežena povprečna letna koncentracija dušikovega dioksida približno 55 μg/m3.

129 Gotovo je, da uvedba ukrepov, s katerimi se želi omejiti cestni promet, kot je sektorska prepoved vožnje, povzroči zmanjšanje emisij onesnaževal zraka in tako prispeva k izboljšanju kakovosti zraka. V tem primeru ni sporno, da je mogoče s tem ukrepom emisije tega onesnaževala zraka na zadevnem območju zmanjšati za približno 1,5 % na leto.

130 V tem kontekstu je treba spomniti, da je bila, kot je Komisija priznala na obravnavi, nujnost zmanjšanja cestnega prometa blaga, po potrebi tako, da se gospodarske subjekte usmeri v druge oblike prevoza, ki so do okolja prijaznejše, kot je železniški promet, priznana v okviru skupne prometne politike. Treba je omeniti tudi Direktivo Sveta 92/106/EGS z dne 7. decembra 1992 o določitvi skupnih pravil za nekatere vrste kombiniranega prevoza blaga med državami članicami (UL L 368, str. 38), v kateri je v tretji uvodni izjavi navedeno, da „rastoče težave, povezane z zastoji na cestah, okoljem in varnostjo prometa, v javnem interesu zahtevajo hitrejši razvoj kombiniranih prevozov kot alternativo cestnemu prevozu“.

131 Glede merila „primernosti za prevoz z železnico“, ki so ga uporabili avstrijski organi za določitev blaga, za katero velja sektorska prepoved vožnje, ni sporno, da obstaja blago, ki je posebej primerno za prevoz z železnico.

132 Glede trditve Komisije, da uporabljeno merilo vzbuja bojazen, da bo blago, na katero se nanaša sektorska prepoved vožnje, izbrano samovoljno, zadostuje ugotovitev, da Komisija ni navedla argumentov v prid temu, da je to veljalo za blago, ki je našteto v členu 3 sporne uredbe. Ker se mora Sodišče v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti izreči ob upoštevanju zgolj dejanskih okoliščin zadeve, pri čemer mora izključiti vsakršno domnevo, je treba to trditev zavrniti (glej zlasti sodbi z dne 26. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Irski, C-494/01, ZOdl., točka 41, in z dne 6. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Finski, C-335/07, ZOdl., str. I-9459, točka 46).

133 V zvezi z vprašanjem, ali sporna uredba zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje tega cilja, je sicer res, da je njena posledica to, da se tovornim vozilom, ki bolj onesnažujejo, dovoljuje vožnja, kadar prevažajo blago, za katero se ta prepoved ne uporablja, medtem ko se vožnja tovornih vozil, ki manj onesnažujejo, prepoveduje, kadar prevažajo na primer keramične ploščice. Vendar pa ni mogoče šteti za nedosledno, če država članica, ki se je v skladu z enim od ciljev, ki ga priznava skupna prometna politika, odločila usmeriti prevoz blaga na železnico, sprejme ukrep, osredotočen na proizvode, ki so primerni za prevoz z različnimi oblikami železniškega prevoza.

134 Glede izključitve lokalnega in regionalnega prometa s področja uporabe sektorske prepovedi vožnje je treba ugotoviti, da je ena od značilnosti državnih ukrepov za obvladovanje prevoznih tokov ali vplivanje na način prevoza, da načeloma vključujejo izjeme za prevoze, ki se začnejo ali končajo na zadevnem območju. Ugotoviti je namreč treba, kakor pravilno trdi Republika Avstrija, da bi uporaba železniškega prevoza za to vrsto prometa lahko pomenila podaljšanje poti, saj je treba k prvotni poti prišteti pot do železniškega terminala, kar bi lahko imelo učinek, ki je nasproten od tistega, ki se želi doseči s sektorsko prepovedjo vožnje. Poleg tega ni sporno, da je železniški prevoz ekonomsko učinkovita alternativa cestnemu prevozu le pri prevozih na daljše razdalje.

135 Ker se poleg tega izjema nanaša na tovorna vozila, ki se natovarjajo ali raztovarjajo na „razširjenem območju“, je treba spomniti, da to območje zajema tudi upravna območja zunaj avstrijskega ozemlja.

136 Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, je tudi razvidno, da je Republika Avstrija sprejela ukrepe za boj proti morebitnim obidom ali zlorabam pri uporabi te izjeme.

137 V teh okoliščinah zaradi izključitve lokalnega in regionalnega prometa s področja uporabe sektorske prepovedi vožnje sporna uredba ni nedosledna in nesistematična.

138 Glede na to je treba ugotoviti, da je sektorska prepoved vožnje primerna za uresničevanje cilja varstva okolja.

139 Dalje, glede vprašanja, ali omejitev prostega pretoka blaga presega to, kar je potrebno za dosego tega cilja, Komisija trdi, da bi bilo mogoče z nekaterimi ukrepi, kot sta razširitev prepovedi za tovorna vozila, ki spadajo v nekatere razrede Euro, na tovorna vozila, ki spadajo v druge razrede, ali nadomestitev spremenljive omejitve hitrosti s stalno omejitvijo na 100 km/h, čeprav bi lahko omejevali prosti pretok blaga, želeni cilj doseči z manjšim omejevanjem te svoboščine.

140 Kot je Sodišče poudarilo v točki 87 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Avstriji z dne 15. novembra 2005 so bili avstrijski organi pred sprejetjem tako radikalnega ukrepa, kot je prepoved vožnje na odseku avtoceste, ki je ključna povezava med nekaterimi državami članicami, dolžni pozorno preučiti možnost, da posežejo po ukrepih,

ki manj omejujejo prosti pretok, in od njih odstopiti samo takrat, kadar so glede na zastavljeni cilj očitno neprimerni.

141 Na prvem mestu, glede rešitve, s katero bi se prepoved vožnje tovornih vozil, ki spadajo v nekatere razrede Euro, razširila na tovorna vozila, ki spadajo v druge razrede, je treba spomniti, da je zgornja meja emisij dušikovih oksidov za tovorna vozila iz razreda Euro III določena na 5 g/kWh, za razred Euro IV pa je zmanjšana na 3,5 g/kWh.

142 Vendar pa Republika Avstrija meni, da so emisije dušikovega dioksida iz tovornih vozil, ki izpolnjujejo standard Euro IV, pogosto višje od teh emisij iz tovornih vozil, ki izpolnjujejo standard Euro III. Zato meni, da bi bilo treba pred razširitvijo prepovedi vožnje na tovornjake, ki spadajo v razred Euro III, temeljiteje preučiti vpliv emisij dušikovega dioksida na okolje.

143 Ker vsak naslednji razred Euro pomeni bistveno zmanjšanje emisij dušikovega oksida, to, da razširitev prepovedi vožnje za tovorna vozila iz nekaterih razredov Euro na tovorna vozila iz drugih razredov ne bi mogla prispevati k doseganju želenega cilja tako učinkovito kot sektorska prepoved vožnje, ni bilo dokazano.

144 Na drugem mestu, glede rešitve, ki jo je predlagala Komisija in ki vključuje nadomestitev spremenljive omejitve hitrosti s stalno omejitvijo hitrosti na 100 km/h, Republika Avstrija s sklicevanjem na podatke iz izvedenskega mnenja družbe Ökoscience trdi, da bi taka nadomestitev na zadevnem območju povzročila dodatno letno zmanjšanje emisij dušikovega dioksida le za 1,1 %, medtem ko se za sektorsko prepoved vožnje navaja zmanjšanje teh emisij za 1,5 %.

145 Glede tega je treba ugotoviti, da se podatki, ki jih vsebuje izvedensko mnenje, nanašajo zlasti na dejanske hitrosti, ki so jih vozniki na tem območju dosegali med novembrom 2007 in oktobrom 2008. Tako se bistven del teh podatkov nanaša na položaj, kakršen je bil v Republiki Avstriji ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 8. junija 2008. Te podatke je tako mogoče uporabiti pri preizkusu utemeljenosti te tožbe.

146 Iz tega izvedenskega mnenja je razvidno, da je bila v obdobju, ko je bila na merilnem mestu Vomp določena omejitev hitrosti 130 km/h, povprečna hitrost osebnih vozil približno 116 km/h, ko pa je bila v obdobju izdelave izvedenskega mnenja uvedena stalna omejitev hitrosti 100 km/h, je bila povprečna hitrost le 103 km/h. Uvedba tega ukrepa naj bi tako povzročila zgolj zmanjšanje hitrosti za 13 km/h v primerjavi z obdobji, ko je bila omejitev hitrosti 130 km/h.

147 Čeprav je učinek omejitve hitrosti na dejansko hitrost voznikov lahko odvisen od tega, kako vozniki tak ukrep sprejmejo, pa mora zadevna država članica zagotoviti učinkovito izvajanje takega ukrepa s sprejetjem prisilnih ukrepov, ki po potrebi vključujejo kazni. Tako se Republika Avstrija pri oceni učinkov uvedbe stalne omejitve hitrosti na 100 km/h ne more opreti na povprečno hitrost, ki je bila izmerjena na zadevnem območju, to je 103 km/h.

148 Zato je treba ugotoviti, da bi lahko nadomestitev spremenljive omejitve hitrosti s stalno omejitvijo hitrosti na 100 km/h omogočila zmanjšanje emisije dušikovega dioksida, česar Republika Avstrija ni dovolj upoštevala. Kot je razvidno iz točke 67 te sodbe, tako možnost potrjuje tudi raziskava IFEU.

149 Poleg tega je treba ugotoviti, da so omejevalni učinki nadomestitve spremenljive omejitve hitrosti s stalno omejitvijo hitrosti na 100 km/h na prosti pretok blaga manjši od uvedbe sektorske prepovedi vožnje. Taka nadomestitev namreč ne bi vplivala na vožnjo tovornih vozil, katerih najvišja dovoljena hitrost je sicer že omejena.

150 V teh okoliščinah je treba glede na merila iz točke 140 te sodbe ugotoviti, da ni bilo dokazano, da glavna alternativna ukrepa, ki ju je kot manj omejujoča za prosti pretok blaga navedla Komisija, nista primerna. Tožbi je torej treba ugoditi, ne da bi bilo treba preizkusiti druge ukrepe, ki jih je predlagala Komisija.

151 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Republika Avstrija s tem, da je tovornim vozilom z več kot 7,5 tone, ki prevažajo določeno blago, prepovedala vožnjo na odseku avtoceste A 12 v dolini reke Inn (Avstrija), ni izpolnila obveznosti iz členov 28 ES in 29 ES.

Stroški

152 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se stranki, ki v postopku ni uspela, naloži plačilo stroškov, če so bili priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Republiki Avstriji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi bistvenimi navedbami ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

153 Na podlagi člena 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika Italijanska Republika in Kraljevina Nizozemska kot intervenientki v tem sporu nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Republika Avstrija s tem, da je tovornim vozilom z več kot 7,5 tone, ki prevažajo določeno blago, prepovedala vožnjo na odseku avtoceste A 12 v dolini reke Inn (Avstrija), ni izpolnila obveznosti iz členov 28 ES in 29 ES.**

2. **Republiki Avstriji se naloži plačilo stroškov.**

3. **Italijanska republika in Kraljevina Nizozemska nosita svoje stroške.**

Podpisi