РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

21 декември 2011 година *

По дело C-28/09

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, предявен на основание член 226 ЕО на 21 януари 2009 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н P. Oliver, г-жа A. Alcover San Pedro и г-н B. Schima, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

подкрепяна от:

Италианска република, представлявана първоначално от г-жа I. Bruni, впоследствие от г-жа G. Palmieri, в качеството на представители, подпомагани от г-н G. De Bellis, avvocato dello Stato, със съдебен адрес в Люксембург,

* Език на производството: немски.

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа C. Wissels, г-н Y. de Vries и г-жа M. Noort, в качеството на представители,

встъпили страни,

срещу

Република Австрия, за която се явяват г-н E. Riedl, г-н G. Eberhard и г-н C. Ranacher, в качеството на представители, подпомагани от г-н L. Schmutzhard и г-н J. thudium,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J. Malenovský, г-н U. Lõhmus и г-жа A. Prechal, председатели на състави, г-н A. Rosas (докладчик), г-н E. Levits, г-н A. Ó Caoimh и г-н L. Bay Larsen, съдии,

генерален адвокат: г-жа V. trstenjak,
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 октомври 2010 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 декември 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като е наложила забрана за движение по участък от магистрала A 12 в долината на Inn (Австрия) на камиони с маса над 7,5 t, превозващи определени стоки, Република Австрия не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 29 ЕО.

Правна уредба

Право на Съюза

2 Правната уредба на Съюза относно опазването на качеството на атмосферния въздух се състои по-специално от Директива 96/62/ЕО на Съвета от 27 септември 1996 година относно оценката и управлението на качеството на околния въздух (ОВ L 296, стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 198) и Директива 1999/30/ЕО на Съвета от 22 април 1999 година относно пределно допустимите стойности за серен диоксид, азотен диоксид и азотни оксиди, прахови частици и олово в околния въздух (ОВ L 163, стр. 41; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 46), изменена с Решение 2001/744/ЕО на Комисията от 17 октомври 2001 г. (ОВ L 278, стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 185, наричана по-нататък „Директива 1999/30“). Тези две директиви са насочени, съгласно текста на съображенията им, към опазването на околната среда, както и към закрилата на човешкото здраве.

3 Тези две директиви са отменени, считано от 11 юни 2010 г., с Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, стр. 1), без да се засягат задълженията на държавите членки по отношение на сроковете за транспониране или прилагане на тези директиви. При все това, предвид датата на настъпване на фактите, те са приложими към настоящия спор.

4 Член 1 от Директива 96/62 гласи, че общата ѝ цел е да формулира основните принципи на една обща стратегия, която:

— да определи и установи цели за качество на околния въздух в Общността с цел избягване, предотвратяване или ограничаване на възможните вредни въздействия върху човешкото здраве и околната среда като цяло,

— да направи оценка на качеството на околния въздух в държавите членки на базата на общи методи и критерии,

— да събере съответната информация за качеството на околния въздух и да осигури достъпността на тази информация за обществеността, inter alia, посредством система от алармени прагове, и

— да поддържа качеството на околния въздух в местата, където то е добро, и да го подобрява в останалите случаи.

5 Член 4 от Директива 96/62 предвижда, че Съветът на Европейския съюз по предложение на Комисията определя пределно допустимите стойности за изброените в приложение I към тази директива замърсители на атмосферния въздух. В това приложение, озаглавено „Списък на атмосферните замърсители, които трябва да се вземат под внимание при оценката и управлението на качеството на околния въздух", се съдържа по-специално азотният диоксид (NO2).

6 Член 7 от Директива 96/62 гласи:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки за осигуряване на съответствие с пределно допустимите стойности.

[…]

3. В случаите, когато съществува риск от превишаване на пределно допустимите стойности и/или алармените прагове, държавите членки изготвят планове за действие, указващи мерките, които трябва да бъдат предприети в краткосрочен план, с оглед намаляването на посочения риск и ограничаването на продължителността на подобни явления. Тези планове, според отделния случай, могат да предвиждат мерки за контрол, а при необходимост и спиране на определени дейности, включително движението на моторни превозни средства, които допринасят за превишаването на пределно допустимите стойности".

7 Освен това член 8, параграф 3 от Директива 96/62 предвижда:

„В зоните и агломерациите[, в които нивата на един или повече замърсители превишават съответните пределно допустими стойности плюс допустимото отклонение,] държавите членки вземат мерки за осигуряване на подготовката или изпълнението на план или програма за постигане на пределно допустимата стойност в рамките на конкретен срок от време.

Споменатият план/споменатата програма, до който/която обществеността трябва да има достъп, включва най-малко информацията от списъка в приложение IV“.

8 Сред изброените в посоченото приложение IV данни се съдържат по-специално тези относно мястото на превишаване, основните източници на емисии, на които се дължи замърсяването, и съществуващите и планираните мерки.

9 Пределно допустими стойности за азотен диоксид са определени в Директива 1999/30. Съгласно съображение 4 от същата тези стойности представляват минимални изисквания и в съответствие с член 130 T от Договора за ЕО (понастоящем след изменението член 176 ЕО) държавите членки могат да поддържат или да въвеждат по-засилени опазващи мерки.

10 Съгласно член 4 от Директива 1999/30, озаглавен „Азотни [диоксиди] и азотни оксиди“:

„1. Държавите членки вземат необходимите мерки, които да гарантират, че концентрациите на азотен [диоксид] и в случаите, когато това е приложимо, на азотни оксиди в околния въздух, оценени в съответствие с член 7, не превишават пределно допустимите стойности, определени в раздел I от приложение II, считано от съответните дати, определени […] там.

Допустимите отклонения, изложени в раздел I от приложение II, се прилагат в съответствие с член 8 от Директива 96/62/ЕО.

2. Алармените прагове за концентрации на азотен [диоксид] в околния въздух са определените в раздел II от приложение II“.

11 Относно азотния диоксид от раздел I от приложение II към Директива 1999/30 следва, че:

— средночасовата пределно допустима стойност за закрилата на човешкото здраве, „която не може да бъде превишавана повече от 18 пъти в рамките на една календарна година“, е 200 μg/m3, плюс допустимо отклонение, намаляващо линейно до 1 януари 2010 г.,

— средногодишната пределно допустима стойност за закрилата на човешкото здраве възлиза на 40 μg/m3, плюс допустимо отклонение, намаляващо линейно до 1 януари 2010 г., или на 48 μg/m3 за 2006 г., на 46 μg/m3 за 2007 г., на 44 μg/m3 за 2008 г. и на 42 μg/m3 за 2009 г.

12 За новите моторни превозни средства, продавани в държавите членки, правната уредба на Съюза определя пределните стойности на емисии на замърсители, по-специално що се отнася до праховите частици и азотните оксиди (NOx). За емисиите на газообразни и механични замърсители от дизелови двигатели, използвани в превозните средства, и емисиите на газообразни замърсители от бензинови двигатели, зареждани с гориво от природен газ или втечнен нефтен газ, използвани в превозните средства, тези норми са възпроизведени под наименованията Евро I, II, и т.н., докато за емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари, е използвана формата Евро 0, 1, 2, и т.н.

Национално право

13 Директиви 96/62 и 1999/30 са транспонирани в австрийското право по-специално чрез изменения на Закона за опазване на въздуха от замърсяване (Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I, 115/1997, наричан по-нататък „IG-L“).

14 Съгласно член 3, параграф 1 от IG-L, с цел опазване на общественото здраве на цялата територия важат посочените в приложения 1 и 2 към същия този закон пределно допустими стойности за емисиите на замърсители. Приложение 1 определя средногодишната пределно допустима стойност за емисии на азотен диоксид на 30 µg/m3. Това приложение предвижда и допустимо отклонение от 30 µg/m3, което намалява поетапно. Съгласно тези данни пределно допустимите стойности за емисии на азотен диоксид възлизат in fine на 40 µg/m3 за 2006—2009 г., и на 35 µg/m3 за 2010 г.

15 Съгласно член 10 от IG-L най-късно 24 месеца след изтичане на годината, за която е установено превишаване на пределно допустима стойност, следва с наредба да се предвидят мерки. Съобразно с член 16, параграф 1, точка 4 от същия закон към мерките, които могат да бъдат предвидени, спадат и забраните за движение на моторни превозни средства.

16 На 17 декември 2007 г. въз основа на разпоредбите на IG-L Landeshauptmann von Tirol (областният управител на Тирол) приема наредба, с която се забранява превозът на определени стоки по магистрала A 12 в долината на Inn (секторна забрана за движение) [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, № 92/2007, наричана по-нататък „спорната наредба“]. Тази наредба, която налага забрана за движение по участък от тази магистрала на товарните автомобили с маса над 7,5 t, превозващи определени стоки (наричана по-нататък „секторната забрана на движение“), влиза в сила на 1 януари 2008 г.

17 Съгласно член 1 от нея посочената наредба има за цел да се намалят емисиите на замърсители, свързани с човешката дейност, като по този начин се подобри качеството на въздуха, за да се осигури трайна закрила на човешкото здраве, както и на фауната и флората.

18 Член 2 от спорната наредба определя „санитарна зона“ („Sanierungsgebiet“). Тя обхваща участък от 90 километра от магистрала A 12, разположен между община Zirl (на около 12 километра западно от град Innsbruck) и границата между Германия и Австрия (на около 78 километра източно от град Innsbruck), както и лента от 100 метра от всяка страна на тази пътна ос.

19 Съгласно член 3 от същата наредба:

„Забранява се движението по магистрала A 12 в долината на Inn, в двете посоки, от 6,350-и километър в района на община Langkampfen до 90,00-и километър в района на община Zirl, на следните моторни превозни средства:

товарни автомобили или съчленени моторни превозни средства с максимално допустима маса над 7,5 t и товарни автомобили с ремаркета, при които общата максимално допустима маса на двете превозни средства надвишава 7,5 t, за превоз на следните стоки:

а) от 2 май 2008 г. („Първа фаза“):

1. всички отпадъци, включени в Европейския списък на отпадъците, съдържащ се в Решение 2000/532/ЕО на Комисията [от 3 май 2000 година за замяна на Решение 94/3/ЕО за установяване на списък на отпадъците в съответствие с член 1, буква а) от Директива 75/442/ЕИО на Съвета

относно отпадъците и Решение 94/904/ЕО на Съвета за установяване на списък на опасните отпадъци в съответствие с член 1, параграф 4 от Директива 91/689/ЕИО на Съвета относно опасните отпадъци (ОВ L 226, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 69)], изменено с Решение 2001/573/ЕО на Съвета [от 23 юли 2001 г. (ОВ L 203, стр. 18)],

2. камъни, пръст, изкопна маса.

б) от 1 януари 2009 г. („Втора фаза“):

1. дървесни трупи и кори и корк,

2. железни и нежелезни руди,

3. моторни превозни средства и ремаркета,

4. стомана, с изключение на арматурна и конструкционна стомана за доставка на строителни обекти,

5. мрамор и травертин,

6. керамични плочи“.

20 Член 4 от спорната наредба освобождава от секторната забрана за движение някои моторни превозни средства, а именно тези, които се натоварват или разтоварват в „основната зона“, и тези, които се натоварват и разтоварват в „разширената зона“, движението на моторни превозни средства, превозващи при условията на комбиниран превоз товари до гара Hall с цел тяхното приемане за железопътен превоз в посока изток, както и до гара Wörgl с цел тяхното приемане за железопътен превоз в посока запад, както и движението на моторни превозни средства, превозващи при условията на комбиниран железопътен превоз товари от гара Hall в западна посока и от гара Wörgl в източна посока.

21 Административните райони Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein и Schwaz се включват в „основната зона“. „Разширената зона“ обхваща в Австрия административните райони Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte и Zell am See, в Германия Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (включително града) както и Traunstein, и накрая, в Италия, общини Eisacktal, Pustertal и Wipptal.

22 Същият член препраща и към предвидените в IG-L дерогации. Така секторната забрана за движение не се отнася за някои категории моторни превозни средства, към които се числят превозните средства за пътна поддръжка и за извозване на отпадъци, както и предназначените за използване в селското и горското стопанство. Освен това е предвидена възможност да се поиска особена дерогация за други превозни средства при наличие на обществен интерес или на значим частен интерес.

23 След изтичането на предвидения в мотивираното становище срок, а именно 8 юни 2008 г., в спорната наредба са внесени редица изменения.

24 Прилагането на спорната наредба е забавено отчасти. За разположения източно от град Innsbruck сектор е предвидено, че от 1 януари 2009 г., освен по отношение на превоза на вече предвидените товари, а именно отпадъци, камъни, пръст и изкопна маса, тази мярка се прилага само за превоза на дървесни трупи и корк, както и на моторни превозни средства и ремаркета. Относно превоза на керамични плочи, както и на стомана секторната забрана за движение поражда действие едва от 1 юли 2009 г. (трета фаза), а що се отнася до превоза на железни и нежелезни руди, както и на мрамор и травертин — от 1 юли 2010 г. (четвърта фаза).

25 По отношение на разположения западно от град Innsbruck (Innsbruck-Zirl) сектор прилагането на секторната забрана за движение е отложено до 1 януари 2011 г. за всички стоки, за които се отнася спорната наредба.

26 Накрая, с декрет са уредени различни изключения. Те се отнасят по-специално до конвоите за помощи от признати организации, както и до военния транспорт.

Обстоятелствата, предхождащи спора

27 Магистрала A 12, с дължина около 145 километра, свързва община Kufstein, разположена източно от град Innsbruck, с община Landeck, разположена западно от същия град. На тази магистрала от 2002 г. е установено превишаване на средногодишната пределно допустима стойност за азотен диоксид, определена в раздел I от приложение II към Директива 1999/30. Най-голямата концентрация на този замърсител на въздуха е измерена на контролен пункт Vomp/Raststätte. През същата година за посочения замърсител е регистрирана средна годишна

концентрация от 61 μg/m3, докато съгласно посочения раздел I средногодишната пределно допустима стойност плюс допустимото отклонение е определена на 56 μg/m3. За 2003—2008 г. е установено още по-голямо превишаване. Например през 2008 г. концентрацията на азотен диоксид, регистрирана на разглеждания контролен пункт, е 66 μg/m3, което представлява превишаване с над 50 % на пределната стойност, предвидена за разглежданата година, плюс допустимото отклонение, а именно, in fine, 44 μg/m3. Превишаването е още по-голямо по отношение на пределните стойности, предвидени за азотния диоксид в IG-L, включително с предвиденото в него допустимо отклонение.

28 За да осигурят съобразяването с пределните стойности за азотния диоксид, австрийските власти приемат редица мерки за намаляване на вредните емисии, специфични за моторните превозни средства, и на гъстотата на пътното движение.

29 На 1 октомври 2002 г. тези органи налагат временна забрана за движение през нощта на товарни автомобили, отнасяща се до участък от магистрала A 12. Впоследствие е продължено действието на тази мярка, след което, считано от 1 юни 2003 г., тя е заменена с постоянна забрана за движение през нощта по отношение на товарните автомобили с маса над 7,5 t, превозващи стоки, като тази забрана е целогодишна.

30 На 27 май 2003 г. областният управител на Тирол приема наредба, с която се забранява за неопределен срок, считано от 1 август 2003 г., движението по участък от същата магистрала между общини Kundl и Ampass на товарни автомобили с маса над 7,5 t, превозващи изброените в наредбата стоки. Става въпрос по-конкретно за превоз на отпадъци, жито, дървесни трупи и кори и корк, нежелезни и железни руди, камъни, пръст, изкопна маса, моторни превозни средства и ремаркета, както и на стомана. Забраната обаче не се отнася за превозите на стоки от и за района на град Innsbruck и общини Kufstein, Schwaz или Innsbruck-Land. Освен това секторната забрана за движение не се прилага за определени категории моторни превозни средства, като например тези за пътна поддръжка, за извозване на отпадъци и предназначените за използване в селското и

горското стопанство. Накрая, в някои случаи може да се поиска особена дерогация и за други моторни превозни средства, когато е налице обществен или значим частен интерес. Тази мярка подлежи на незабавно прилагане, считано от 1 август 2003 г.

31 Като преценява, че предвидената в тази наредба забрана представлява ограничение на свободното движение на стоки по смисъла на членове 28 ЕО и 29 ЕО, на 24 юли 2003 г. Комисията предявява иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 226 ЕО срещу Република Австрия.

32 След като разпорежда на тази държава членка като обезпечителна мярка да спре изпълнението на посочената забрана, Съдът установява в Решение от 15 ноември 2005 г. по дело Комисия/Австрия (C-320/03, Recueil, стр. I-9871), че последната не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 29 ЕО, като е прието, че разглежданата наредба трябва да се счита за мярка с равностоен на количествени ограничения ефект, която предвид нейната непропорционалност не може надлежно да бъде обоснована с опазването на качеството на въздуха.

33 Вследствие на това решение австрийските власти подготвят нови мерки за подобряване качеството на въздуха на магистрала A 12. От 2006 г. постепенно е приведена в действие съвкупност от мерки, сред които секторната забрана за движение, предмет на настоящия иск.

34 Така от 1 ноември 2006 г. до 30 април 2007 г. е наложено ограничение на скоростта от 100 km/h по магистрала A 12 между австрийско-германската граница, от една страна, и община Zirl, от друга страна. През ноември 2007 г. тази временна мярка е заменена с променливо ограничение на скоростта в зависимост от действително измереното общо ниво на замърсяване на въздуха и от метеорологичните фактори (наричано по-нататък „променливото ограничение на скоростта“).

35 Освен това с действие от 1 януари 2007 г. е въведена забрана за движение в участъка между общини Zirl и Kufstein на съчленени моторни превозни средства и товарни автомобили с ремаркета с маса над 7,5 t с ниво на емисии, неотговарящо на клас Евро II. От 1 ноември 2008 г. тази мярка се прилага за този вид моторни превозни средства и когато нивото им на емисии не отговаря на клас Евро III. От 1 ноември 2009 г. се прилага обща забрана за движение на всички товарни автомобили с маса над 7,5 t с ниво на емисии, неотговарящо на клас Евро II.

36 Накрая, от 1 януари 2007 г. е разширено териториалното приложно поле на забраната за движение на товарни автомобили през нощта по участък от магистрала A 12. Временно е предвидена дерогация за товарните автомобили, спадащи към класове Евро IV и Евро V, която обаче е отменена на 31 октомври 2009 г.

37 Секторната забрана за движение, както и изброените в точки 34—36 от настоящото решение мерки, са част от план, изготвен от австрийските власти на основание член 8, параграф 3 от Директива 96/62, за да се осигури в провинция Tyrol спазването на пределната стойност на азотния диоксид, определена в раздел I от приложение II към Директива 1999/30.

Досъдебна процедура

38 Планираната секторна забрана за движение е съобщена на Комисията от Република Австрия на 11 януари 2007 г. в рамките на процедурата за предварителна консултация, предвидена в Решение на Съвета от 21 март 1962 година за създаване на процедура за предварителен преглед и консултация за някои законови, подзаконови и административни разпоредби, предвидени от държавите членки в областта на транспорта (ОВ 23, 1962 г., стр. 720; Специално издание на български език 2007 г., глава 7, том 1, стр. 8), изменено с Решение 73/402/ЕИО на

Съвета от 22 ноември 1973 година (ОВ L 347, стр. 48; Специално издание на български език 2007 г., глава 7, том 1, стр. 74).

39 В отговор на това на 20 юли 2007 г. Комисията издава становище, в което заключава, че ако се приеме секторната забрана за движение, тя би представлявала ограничение на свободното движение на стоки, което не е в съответствие със задълженията, произтичащи от членове 28 ЕО и 29 ЕО.

40 Тъй като обаче на 17 декември 2007 г. спорната наредба е приета и на 1 януари 2008 г. влиза в сила, на 31 януари 2008 г., Комисията изпраща на Република Австрия официално уведомително писмо, в което потвърждава вече изразената от нея позиция и приканва тази държава членка да изложи съображенията си в петнадесетдневен срок, считано от получаването на това писмо.

41 В отговора си от 15 февруари 2008 г. Република Австрия оспорва твърдението на Комисията за нарушение. С оглед на подобряване на качеството на въздуха на магистрала A 12 секторната забрана за движение имала за цел да се насочат стоките, „подходящи за железопътен превоз“, към този вид превоз. Следователно тази забрана не представлявала ограничение на свободата на движение на стоките и във всички случаи била обоснована с оглед на закрилата на здравето и опазването на околната среда. Освен това следвало да се вземе предвид географското положение на Австрия. Бързият растеж на автомобилния транспорт в Съюза довел до повишено въздействие върху околната среда в алпийските коридори и районите в непосредствена близост до тях.

42 Като не приема този отговор за убедителен, на 8 май 2008 г. Комисията изпраща на посочената държава членка мотивирано становище, с което я приканва да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с него в едномесечен срок, считано от неговото получаване.

43 С писмо от 9 юни 2008 г. Република Австрия отговаря на мотивираното становище, като поддържа вече изразената от нея позиция. В допълнително писмо от 2 декември 2008 г. тя съобщава на Комисията, че за сектора западно от град Innsbruck секторната забрана за движение влиза в сила едва на 1 януари 2011 г.

44 Тъй като не е удовлетворена от тези обяснения, Комисията решава да предяви настоящия иск.

Производство пред Съда

45 С определение на председателя на Съда от 19 юни 2009 г. Италианската република, както и Кралство Нидерландия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията.

46 С определение на председателя на Съда от 19 август 2009 г. Кралство Дания е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на Република Австрия. Тъй като Кралство Дания информира Съда с писмо от 2 март 2010 г., че оттегля молбата си за встъпване, с определение от 7 май 2010 г. председателят на Съда разпорежда заличаването му като встъпила по делото страна.

По допустимостта

Доводи на страните

47 Република Австрия повдига възражение за недопустимост на молбата за встъпване на Кралство Нидерландия. Последното се стремяло да разшири предмета на иска, като поддържало, че секторната забрана за движение представлява непряка дискриминация, тъй като не засяга цялото движение на товарни автомобили, а само това на товарните автомобили с маса над 7,5 t.

48 Република Австрия повдига възражение за недопустимост и на молбата за встъпване на Италианската република. Последната представяла ново правно основание, тъй като посочвала като алтернатива на секторната забрана за движение мярка, която Комисията не планирала, а именно възможността да се въведе забрана за движение по отношение на частните и търговските моторни превозни средства с маса под 7,5 t в зависимост от класа Евро, към който принадлежат.

49 Последното възражение за недопустимост е оспорено от италианското правителство в съдебното заседание за провеждане на устните състезания.

Съображения на Съда

50 За да се прецени основателността на повдигнатите възражения за недопустимост на молбите за встъпване, е необходимо да се напомни, че съгласно член 40, параграф 4 от Статута на Съда на Европейския съюз искането в подобни молби е ограничено до подпомагане по отношение на исканията на една от страните. Тази разпоредба обаче допуска встъпилата страна да представи нови или различни правни доводи в сравнение с тези на подпомаганата от нея страна, стига те да са в подкрепа на исканията на тази страна (вж. по-специално Решение от 23 февруари 1961 г. по дело De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Върховен орган, 30/59, Recueil, стр. 1, Решение от 19 ноември 1998 г. по дело Обединено кралство/Съвет, C-150/94, Recueil, стр. I-7235, точка 36 и Решение от 8 юли 2010 г. по дело Комисия/Италия, C-334/08, Сборник, стр. I-6869, точки 53—55).

51 Следва да се приеме, че поддържаното от Кралство Нидерландия се отнася до твърдението на Комисията, изведено от дискриминационния характер на секторната забрана за движение. Поддържаното от Италианската република се отнася до твърдението за непропорционалността на посочената забрана, и по-специално до твърдението, че Република Австрия не е разгледала внимателно възможността да приеме мерки, които да бъдат по-малко ограничителни по отношение на свободното движение на стоки.

52 Макар тези твърдения да съдържат доводи, различни от доводите на Комисията, вярно е също, че те се отнасят до твърдения, които последната вече е изтъкнала и които са насочени в подкрепа на нейните искания. С тях се цели да се допринесе за успешния изход на делото по иска за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, като се предоставят допълнителни разяснения по спора (вж. в този смисъл Решение от 27 ноември 2003 г. по дело Комисия/Финландия, C-185/00, Recueil, стр. I-14189, точка 92).

53 Ето защо тези възражения за недопустимост трябва да се отхвърлят.

По съществото на спора

Доводи на страните

54 В началото Комисията подчертава, че тя изобщо не подценява проблемите, свързани с трансалпийския транспорт. Тя признава също, че от 2002 г. по магистрала A 12 е установено превишаване на пределната стойност на азотен диоксид, определена в раздел I от приложение II към Директива 1999/30, и че при подобни обстоятелства Директива 96/62 предвижда задължение за Република Австрия за предприемане на действия. Макар и да можело повечето предложени мерки, насочени към подобряване на качеството на въздуха в съответната зона, да бъдат одобрени, вярно било също, че спорната наредба не е в съответствие с правото на Съюза.

55 Според Комисията секторната забрана за движение представлява мярка с равностоен на количествени ограничения ефект по смисъла на членове 28 ЕО и 29 ЕО, доколкото тя ограничава свободното движение на стоки, и по-специално свободния им транзит.

56 В това отношение обстоятелството, че спорната наредба е част от съвкупност от мерки, приети от австрийските власти, било без значение за наличието или липсата на ограничение за упражняването на тази свобода, тъй като всяка национална мярка трябва да се преценява самостоятелно, за да се установи съответствието ѝ с посочените членове.

57 В случая ставало въпрос за по-крайна мярка в сравнение с тази, която е в основата на Решение по дело по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе. Всъщност прилагането на посочената забрана се отнасяло не само до движението по „оста север—юг“ (връзката Италия—Brenner—Innsbruck—Langkampfen—Германия)

и по „оста север—запад“ (връзката Vorarlberg—Западна Европа), но и до движението по „оста юг—запад“ (връзката Италия—Innsbruck—Vorarlberg/района на Боденското езеро). Според предварителните прогнози при прилагането на първата фаза на секторната забрана за движение, а именно от 2 май 2008 г., щели да бъдат засегнати 35 000 преминавания на товарни автомобили годишно. От началния момент на прилагането на втората фаза, а именно от 1 януари 2009 г., разглежданата мярка щяла да засегне 200 000 преминавания годишно, което представлявало 7,3 % от всички преминавания на товарни автомобили по магистрала A 12. Действието на тази мярка обхващало около 300 километра от австрийската първокласна пътна мрежа.

58 Комисията поддържа, че за да се осигури превозът на посочените в спорната наредба стоки, се налага пренасочване към железопътния превоз или към подълги маршрути, което водело до допълнителни разходи за съответните оператори. Така секторната забрана за движение имала значителни икономически последици не само за транспортния отрасъл, но и за производителите на посочените в наредбата стоки, които били принудени да понасят по-големи разходи за превоз, а това засягало тяхната конкурентоспособност.

59 Според Комисията спорната наредба е дискриминационна. Тъй като в приложното поле на забраната за движение не попадали местният и регионалният транспорт, de facto последната засягала предимно международния превоз на стоки. Освен това възниквали опасения, че транспортните предприятия, които могат да се ползват от посочения режим на дерогации, биха се възползвали от съответните разпоредби, за да предлагат автомобилен превоз на дълги разстояния, докато последният не може да бъде предлаган от предприятия, установени извън този район.

60 От друга страна, доколкото секторната забрана за движение се отнася пряко не до емисиите, отделяни от моторните превозни средства, а до превозваните от тях стоки, тя би могла да има дискриминационни последици върху търговията

между държавите членки. Комисията отбелязва по-специално че може да бъде засегната търговията с дървен материал и стоки от дървен материал, както и търговията с мрамор и травертин.

61 Относно евентуалното наличие на обосновка на секторната забрана за движение Комисията признава, че тази забрана може да допринесе за постигането на целта за опазване на околната среда. Тя обаче поставя под съмнение съответствието на посочената мярка с принципа на пропорционалност.

62 Секторната забрана за движение съдържала вътрешни противоречия, така че не било установено дали тя допринася за постигане на преследваната цел.

63 Според Комисията основната цел на спорната наредба не била намаляването на емисиите, отделяни от моторните превозни средства, а намаляването на пътното движение. Впрочем подобно намаляване имало само непряко въздействие върху качеството на въздуха.

64 Тъй като се отнасяла до превозваните стоки, а не пряко до емисиите, отделяни от моторните превозни средства, секторната забрана за движение щяла да доведе до това да се разреши движението на замърсяващите в по-голяма степен товарни автомобили в случаите, когато превозват стоки, които не попадат в приложното поле на посочената забрана, а да бъде забранено движението на замърсяващите в по-малка степен товарни автомобили в случаите, когато превозват например керамични плочи.

65 Освен това насочването на стоките, „подходящи за железопътен превоз“, към този вид превоз, не отчитало обстоятелството, че възможността за използване на железопътния транспорт зависи често от различни логистични параметри

на транспортната мисия, като например от превозваните обеми. От друга страна, този критерий бил доста неясен и не можело да се изключи възможността стоките, към които трябва да се прилага подобна забрана, да бъдат подбрани произволно или дискриминационно и впоследствие този избор да обхване и други категории стоки.

66 Според Комисията не са разгледани и вследствие на това не са възприети всички възможни алтернативи на секторната забрана за движение. Към различните мерки, които според нея могат да ограничат в по-малка степен свободното движение на стоки, спадали замяната на променливото ограничение на скоростта с постоянно ограничение на скоростта на 100 km/h.

67 Изследването на Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg от 30 ноември 2007 г. (наричано по-нататък „изследването „IFEU“) показвало, че постоянно ограничение на скоростта на 100 km/h би могло да доведе до 2010 г. до намаляване с около 7,5 % на емисиите на азотен диоксид. Според представените от австрийските власти изчисления, що се отнася по-специално до последиците от подобно ограничение в сравнение с тези от променливото ограничение на скоростта, прилагането на последната мярка би позволило да се намалят годишно с около 3,6 %—3,8 % емисиите на азотен диоксид в съответната зона. В отговора си на мотивираното становище Република Австрия признавала, че последиците от променливото ограничение на скоростта съответстват на 67 % от последиците от постоянно ограничение на скоростта на 100 km/h. Следователно заменянето на променливото ограничение на скоростта с подобна мярка би позволило да се постигне допълнително намаление на посочените емисии с 1,8 %, което надвишавало последиците от секторната забрана за движение, а именно годишно намаление с 1,5 % на посочените замърсители на въздуха.

68 Относно анализа на Ökoscience на последиците от променливото ограничение на скоростта върху качеството на въздуха между ноември 2007 г. и октомври 2008 г. (наричан по-нататък „изследването „Ökoscience“), на който се позовава Република Австрия, за да докаже, че подобна замяна не би позволила да се

постигне допълнително годишно намаление с 1,1 % на емисиите на азотен диоксид, този анализ бил публикуван през март 2009 г. и съдържал информация, която е могло да бъде получена едва след изтичането определения в мотивираното становище срок, а именно 8 юни 2008 г.

69 Освен това можело да се предвиди разширяване на забраната, отнасяща се до товарните автомобили от някои класове Евро и до тези от други, по-високи класове. В отговора на мотивираното становище Република Австрия се противопоставила на това предложение, като поддържала, че товарните автомобили, съответстващи на клас Евро IV, често отделяли повече азотен диоксид от тези, които съответстват на клас Евро III. Дори последното твърдение да се докажело, това не променяло обстоятелството, че една забрана за движение, отнасяща се до товарните автомобили от клас Евро III, би подтикнала редица предприятия да преминат преждевременно към клас Евро V.

70 Комисията посочва и възможността да се предвидят мерки за контрол на движението като системата за пропускане на товарни автомобили, да се въведат системи за заплащане на такса в зависимост от количеството замърсители, отделяно от превозните средства, и да се приспособи данъкът върху минералните масла или данъкът върху потреблението, за да се насърчи закупуването на автомобили с бензинов двигател.

71 Комисията поддържа, че преди да решат да приложат секторната забрана за движение, австрийските власти не са гарантирали, че капацитетът на железопътния транспорт е достатъчен и подходящ, за да позволи преминаването на съответните стоки от автомобилен към железопътен превоз. Наличието на такъв капацитет изобщо не било доказано нито за сектора, разположен западно от град Innsbruck, нито за разположения на север от този град сектор, що се отнася до прилагането на втората фаза на тази забрана.

72 Относно възможността за използване на железопътната магистрала („Rollende Landstrasse“), а именно начин на превоз, при който товарните автомобили са придвижвани по железопътната линия само за част от маршрута, тази алтернатива била налице единствено в сектора, разположен източно от град Innsbruck. За този сектор било възможно да се осигури само част от превоза на стоките, за които се отнася прилагането от 1 януари 2009 г. на втората част от първоначално предвидената секторна забрана за движение. Всъщност, ако към 1 януари 2009 г. капацитетът на железопътната магистрала е бил достатъчен, това се дължало само на измененията, направени от Република Австрия след изтичането на определения в мотивираното становище срок.

73 Що се отнася до алтернативата, която представлявал непридружаваният комбиниран превоз, икономическият и логистичният интерес от последния били налице единствено при дълги разстояния.

74 Относно възможността за използване на обиколни маршрути било видно, че транзитният превоз по алтернативните местни пътища или е забранен, или не е приспособен за товарни автомобили. Така транзитният превоз от съответните чуждестранни товарни автомобили трябвало да бъде отклонен или към Швейцария, или към пътя Tauern в Австрия, което предполагало значително удължаване на маршрута. Освен това следвало да се имат предвид и допълнителните разходи, до които водело спазването на швейцарските митнически формалности.

75 Накрая, при липсата на реалистични алтернативни решения, позволяващи да се осигури превозът на посочените в спорната наредба стоки, сроковете, предвидени за прилагането на секторната забрана за движение, били недостатъчни, за да позволят разумно на засегнатите от тази мярка оператори да се приспособят към новите обстоятелства.

76 Относно разположения западно от град Innsbruck (Zirl-Innsbruck) сектор необходимостта от секторната забрана за движение не била установена поради липсата на достатъчни оценки, посочващи в каква степен е засегнат този сектор. Освен това липсвал анализ на конкретното въздействие, който да покаже, че подобна мярка е подходяща и необходима.

77 Във всички случаи фактът, че спорната наредба е изменяна многократно след изтичането на срока, определен в мотивираното становище, показвал, че Република Австрия не е анализирала правилно пропорционалността на секторната забрана за движение.

78 В молбата си за встъпване Кралство Нидерландия поддържа, че спорната наредба води до непряка дискриминация. Тази наредба засягала в по-голяма степен транзитния превоз, извършван от чуждестранни предприятия, отколкото осигурявания от австрийските предприятия, поради обстоятелството, от една страна, че тя не се отнася до движението на всички товарни автомобили, а само до това на товарните автомобили с маса над 7,5 t, като транзитният превоз се извършва по правило от последните, и от друга страна, че се отнася до пътна ос, която е определяща за този вид превоз.

79 Що се отнася до Италианската република, тя предлага като алтернатива на секторната забрана за движение въвеждането на мярката забрана за движение по отношение на частните и търговските моторни превозни средства с маса под 7,5 t в зависимост от класа Евро, към който принадлежат. Във връзка с предложената от Комисията алтернатива, състояща се в разширяване на забраните за движение, наложени на по-старите камиони и товарни автомобили, и по отношение на тези, които спадат към други, по-високи класове Евро, и по-специално по отношение на спадащите към клас Евро III, забраната би могла да има значителни икономически последици за икономиката на тази държава членка поради състава на автомобилния парк от камиони.

80 Освен това встъпилите в производството държави посочват проблемите, произтичащи от прилагането на секторната забрана за движение. Алтернативите, които предлагат железопътният транспорт и обиколните маршрути, не позволяват да се удовлетворят потребностите на съответните оператори. Италианската република подчертава по-специално допълнителните административни дейности и разходите, които биха възникнали при превоза на стоки през Швейцария.

81 Република Австрия оспорва наличието на ограничение на свободното движение на стоки по смисъла на членове 28 ЕО и 29 ЕО.

82 Що се отнася до фактическите обстоятелства, тази държава членка твърди, че независимо от мерките за подобряване на качеството на атмосферния въздух в провинция Тирол, концентрацията на азотен диоксид на магистрала A 12 значително превишава пределните годишни стойности, определени в раздел I от приложение II към Директива 1999/30, плюс допустимото отклонение. Положението се влошило поради постепенното намаляване на това отклонение. Около 60 % от емисиите на азотен диоксид на тази магистрала се дължали на товарните автомобили. Така автомобилният превоз на стоки представлявал главният източник на емисии на този атмосферен замърсител в съответната зона.

83 Република Австрия подчертава, че Директива 96/62, във връзка с Директива 1999/30, налага задължение за съответната държава членка да предприеме действия в случай на превишаване на пределната годишна стойност на азотен диоксид. Освен това австрийските власти били длъжни да осигурят зачитането на личния и семейния живот на гражданите, предвидено в член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), както и в член 8, параграф 2 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., включително правото на защита от посегателства срещу здравето и качеството на живот. В случая било намерено справедливо равновесие между наличните интереси съгласно практиката, възприета в Решение на Съда от 12 юни 2003 г. по дело Schmidberger (C-112/00, Recueil, стр. I-5659).

84 Тази държава членка поддържа, че съответствието на спорната наредба с правото на Съюза трябва да се преценява не изолирано, а с оглед на всички мерки, от които тя е част. Всъщност, за да се постигне колкото е възможно по-голямо и ефикасно намаляване на емисиите от автомобилния превоз, бил необходим общ план, който да съчетава различните мерки. Последните се отнасяли не само до специфичните за моторните превозни средства емисии, но и до гъстотата на пътното движение. Прилагането на този план щяло да позволи да се намали чувствително замърсяването, дължащо се на азотния диоксид в съответната зона, и да се стигне през 2010 г. до годишна средна концентрация от около 55 μg/m3 от този атмосферен замърсител в тази зона. Въпреки приемането на подобен план обаче концентрацията на този атмосферен замърсител във въздуха значително превишавала пределната стойност от 40 μg/m3, определена в раздел I от приложение II към Директива 1999/30 за разглежданата година.

85 В окончателния си вид, а именно след решението да не се включва в приложното ѝ поле превозът на жито, секторната забрана за движение засягала около 194 000 преминавания на товарни автомобили годишно, което представлявало 6,6 % от всички преминавания на товарни автомобили по магистрала A 12. Тя не можела да възпрепятства търговията със стоки между държавите членки, а била пречка единствено за използването на определен начин на превоз в един транзитен алпийски коридор. Разглежданите преминавания можело да се извършват отчасти като се пренасочи автомобилният превоз на посочените в спорната наредба стоки към железопътния превоз и отчасти като се използват обиколни маршрути.

86 Според Република Австрия тази забрана не водела до значителни икономически последици. Въздействието ѝ било твърде неопределено и косвено, за да се приеме, че тя може да възпрепятства търговията между държавите членки. На практика след началния момент на прилагане на първата фаза на посочената забрана, а именно 2 май 2008 г., не е установено каквото и да било възпрепятстване на търговията със стоки.

87 Що се отнася до твърдението, че спорната наредба е дискриминационна, изборът на посочените в последната стоки бил направен в съответствие с обективни и недискриминационни критерии.

88 Относно дерогацията, приложима към регионалния и местния автомобилен превоз, тя се обяснявала с обстоятелството, че пренасочването на този вид превоз към железопътния превоз хипотетично в самата вътрешност на зоната водело до допълнителни маршрути към терминалите за железопътен превоз, последиците от което били в противоречие с преследваната от спорната наредба цел. От друга страна, определената в тази наредба „разширена зона“ обхващала административни райони, разположени извън австрийската територия, което засилвало недискриминационния характер на разглеждания режим.

89 Относно опасението, че транспортните предприятия, които се ползват от прилагането на разпоредбите за дерогация, могат да предлагат услуги по автомобилен транспорт на дълги разстояния, австрийските власти взели мерки, позволяващи да се предотврати евентуално заобикаляне на правилата или злоупотреба.

90 Освен това Република Австрия уточнява, че за някои видове превоз можело да се предоставят дерогации от секторната забрана за движение за всеки конкретен случай при представяне на искане в този смисъл. Тези разпоредби за дерогация позволявали да се организират автомобилните превози на стоки, за които е доказано, че не могат да се пренасочат към железопътния превоз поради особени обстоятелства. Компетентните органи прилагали гъвкаво разглежданите разпоредби.

91 При условията на евентуалност тази държава членка поддържа, че секторната забрана за движение е обоснована по съображения за закрила на здравето, както и за опазване на околната среда, и е пропорционална на преследваните цели.

92 Комисията неправилно упреквала Република Австрия, че е решила да се насочи към автомобилния превоз на стоки. Подобна мярка била в съответствие с целите, признати в рамките на общата транспортна политика, по-специално в Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент „За Европа в движение. Устойчива мобилност за нашия континент — Средносрочен преглед на Бялата книга за транспорта, публикувана през 2001 г. от Европейската комисия“ [COM (2006) 314 окончателен от 22 юни 2006 г.].

93 Освен това научните изследвания показвали ясно обосноваността на възприетия от тази държава членка подход. Комисията се основавала на изследвания, които почиват на погрешни хипотези, което водело до надценяване от нейна страна на последиците относно частните превозни средства.

94 Що се отнася до решението на австрийските власти да разширят приложното поле на секторната забрана за движение към сектора, разположен западно от град Innsbruck, тази мярка била необходима поради нивото на замърсяване на атмосферния въздух в съответната зона. От друга страна, тъй като този сектор обхваща едва малка част от движението на товарни автомобили в коридора на Brenner, а именно около 1,8 %, последиците от посоченото разширяване за трансграничното движение на подобни превозни средства били скромни.

95 Преди да приемат секторната забрана за движение, австрийските власти внимателно проучили възможността за приемане на алтернативни мерки, които да ограничават в по-малка степен свободното движение на стоки. Разгледаните мерки били въведени и прилагани само доколкото били подходящи и ефикасни. Така посочените власти предпочели въвеждането на променливо ограничение на скоростта в зависимост от замърсяването и на забрана за движение за някои товарни автомобили, които не съответстват на клас Евро II или Евро III. Освен това географското приложно поле на забраната за движение през нощта било разширено и била отменена дерогацията, предвидена за товарните автомобили от класове Евро IV и Евро V.

96 Що се отнася до възможността за въвеждане на мярка за постоянно ограничаване на скоростта на 100 km/h, Комисията неправилно поддържала, че подобна мярка можела да позволи намаляване с около 7,5 % на емисиите на азотен диоксид в съответната зона и че това ограничение би намалило годишната концентрация на този атмосферен замърсител в съответната зона в по-голяма степен, отколкото посочената секторна забрана за движение. Според Република Австрия изследването „IFEU", на което се позовава Комисията, за да докаже обосноваността на твърденията си, се основавало на данни и хипотези, които не могат да бъдат проверени.

97 Оценката на последиците от замяната на променливото ограничение на скоростта с постоянно ограничение на 100 km/h следвало да се основава на изследването „Ökoscience", в което се съдържали данни относно прилагането на променливото ограничение на скоростта между ноември 2007 г. и октомври 2008 г. Според тези данни последиците от подобна замяна щели да позволят да се постигне допълнително годишно намаление с 1,1 % на емисиите на азотен диоксид при оптимални условия, което представлявало значително по-нисък резултат от резултата от секторната забрана за движение, за която се посочва намаление с 1,5 % на тези емисии.

98 В този контекст Република Австрия подчертава, че нивото на намаление на емисиите, което произтича от постоянно ограничение на скоростта на 100 km/h, зависи основно от последиците от тази мярка върху действителната скорост, с която се движат водачите на превозни средства по пътя, която от своя страна зависела от начина, по който се възприема тази мярка от посочените водачи. Средната скорост на движение не била равностойна на максимално разрешената скорост. По времето, когато във Vomp е прилагано ограничение на скоростта на 130 km/h, средната скорост на частните превозни средства била около 116 km/h, докато в периода на проучване във връзка с въвеждането на постоянно ограничение на скоростта на 100 km/h, тази скорост е намалена едва на 103 km/h. Следователно действителното намаление на средната скорост било не с 30 km/h, а само с 13 km/h.

99 Що се отнася до възможността да се разширят забраните за движение, наложени на по-старите камиони и товарни автомобили, и по отношение на тези, които спадат към други класове Евро, подобно разширяване би довело до противоречиви резултати. Емисиите на азотен диоксид били по-високи при товарните автомобили от клас Евро IV, отколкото тези при моторните превозни средства, съответстващи на клас Евро III. Освен това следвало да се вземе предвид датата, от която превозните средства от съответния клас Евро, за които се отнася забраната за движение, вече не отговаряли на нормата, както и да се отговори на въпроса дали може да бъде наложено задължение за замяна на разглежданите превозни средства с нови. Към момента, в който са предложени всички мерки за подобряване на качеството на атмосферния въздух в провинция Тирол, три четвърти от автомобилния парк от камиони все още са били превозни средства, съответстващи на клас Евро III.

100 Австрийските власти проучили последиците върху замърсяването на въздуха от мерките за контрол на пътното движение, от мерките относно заплащането на такса и от други мерки за наблюдение. Посочените мерки отчасти били отхвърлени поради техните недостатъци, а отчасти били в процес на прилагане.

101 Освен това Комисията предложила като алтернатива на секторната забрана за движение мерки, които могат да имат последици само в дългосрочен план, като икономическите мерки, насочени към намаляване на дела на частните превозни средства, функциониращи с дизелов двигател. Във всички случаи подобни мерки вече били приети.

102 Що се отнася до възможността да се осигури превозът на посочените в спорната наредба стоки, Република Австрия прави разграничение между превоза на стоки, при който движението по магистрала A 12 е най-краткият път („най-добър маршрут“), превоза на стоки, за който съществува поне един равностоен алтернативен маршрут („алтернативен маршрут“), и превоза на стоки, за който съществува по-добър алтернативен маршрут („обиколен маршрут“). Сред превозите, за които се отнася секторната забрана за движение, 45 % от тях следвало да се определят като превози по най-добър маршрут, 25 % като превози по алтернативен маршрут, а 30 % като превози по обиколен маршрут.

103 Когато превозът на стоки се извършва в рамките на транзитно преминаване, според Република Австрия следвало той да се извършва като железопътен превоз, ако съответства на „най-добър маршрут“ или „алтернативен маршрут“. В този контекст следвало да се вземе предвид целият капацитет на всички налични форми на железопътен превоз.

104 Наличният капацитет на железопътната магистрала, на конвенционалния превоз с отделни вагони или на непридружавания комбиниран превоз бил повече от достатъчен, за да се поемат всички стоки, посочени в спорната наредба. Що се отнася по-специално до използването на железопътната магистрала, не било необходимо нейното логистично преструктуриране.

105 Въпреки че съществувал и бил на разположение достатъчен и подходящ железопътен капацитет, австрийските органи отложили влизането в сила на втората фаза на секторната забрана за движение, като въвели трета фаза, считано от 1 юли 2009 г., а впоследствие и четвърта фаза, считано от 1 юли 2010 г. Тези допълнителни срокове позволили на по-голяма част от предприятията, за които се отнася тази забрана, да извършват съответните превози чрез железопътната магистрала, което ги освобождавало от необходимостта да предприемат логистични промени.

106 Противно на поддържаното от Комисията, обиколните маршрути през Reschenpass не били запазени за регионалния и местния транспорт. Тези маршрути можело да бъдат използвани при транзитните превози от чуждестранни товарни автомобили, за които този маршрут съответства на „най-добър маршрут“. За промяна на маршрутите за превоз на стоки от категориите „алтернативен маршрут“ и „обиколен маршрут“ били на разположение многобройни алтернативни и обиколни маршрути. Що се отнася до автомобилните маршрути през Швейцария, сключеното на 21 юни 1999 г. Споразумение между Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно железопътния и автомобилен превоз на стоки и пътници (ОВ L 114, 2002 г., стр. 91; Специално издание на

български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 50) гарантирало, че транспортът от една държава членка към друга държава членка може да преминава през тази държава без ограничение.

107 Накрая, сроковете, предвидени за прилагането на секторната забрана за движение, позволявали на съответните оператори да се приспособят към новите обстоятелства. Разсрочването на различните мерки подсилвало пропорционалността на цялостния план. Комисията не доказала наличието на проблеми, дължащи се на твърдяното прекомерно бързо прилагане на посочената забрана.

Съображения на Съда

— Относно наличието на ограничение за свободното движение на стоки

108 В началото е необходимо да се разгледа основателността на твърдението на Република Австрия, че спорната наредба не може да представлява нарушение на член 28 ЕО и сл., предвид задължението за предприемане на действия, произтичащо от член 8, параграф 3 от Директива 96/62 във връзка с Директива 1999/30.

109 В случая между тази държава членка и Комисията няма спор, че за 2002—2009 г. пределната годишна стойност на концентрацията на азотен диоксид в атмосферния въздух, определена в раздел I от приложение II към Директива 1999/30, е превишено на контролен пункт Vomp/Raststätte. Така предвид текста на член 8, параграф 3 от Директива 96/62 Република Австрия е трябвало да

осигури подготовката или изпълнението на план или програма за съобразяване с пределно допустимата стойност. Впрочем не се оспорва, че от формална гледна точка спорната наредба е част от подобен план.

110 Съгласно същата тази разпоредба подобен план трябва да включва информацията, посочена в приложение IV към Директива 96/62, като например данни за мястото на превишаване, основните източници на емисии, на които се дължи замърсяването, и съществуващите и планираните мерки. Посочената директива обаче не съдържа точни указания относно обхвата и съдържанието на мерките, които трябва да приемат държавите членки.

111 При подобни обстоятелства държавите членки следва да приемат подходящи и съгласувани мерки за постигане на пределно допустимата стойност, с оглед на всички обстоятелства към съответния момент и на засегнатите интереси (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 81 и Решение от 25 юли 2008 г. по дело Janecek, C-237/07, Сборник, стр. I-6221, точки 45 и 46). Макар да разполагат с право на преценка в това отношение, вярно е и че трябва да го упражняват при спазване на разпоредбите на Договора за ЕО, включително на основния принцип на свободно движение на стоки.

112 Ето защо спорната наредба следва да се прецени по отношение на членове 28—30 ЕО.

113 В това отношение е необходимо да се напомни, че свободното движение на стоки представлява един от основните принципи на Договора. Последица от тази свобода е съществуването на общ принцип на свободно транзитно преминаване на стоките в рамките на Европейския съюз (вж. по-специално Решение от 16 март 1983 г. по дело SIOT, 266/81, Recueil, стр. 731, точка 16, Решение от 4 октомври 1991 г. по дело Richardt и „Les Accessoires Scientifiques“, C-367/89, Recueil, стр. I-4621, точка 14 и Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точки 63 и 65).

114 В случая със спорната наредба на товарните автомобили с маса над 7,5 t, превозващи определени стоки, които според австрийските власти са „подходящи за железопътен превоз“, се забранява да се движат по определен участък от магистрала A 12. Така наредбата възпрепятства използването на един начин на превоз на тези стоки в този трансалпийски коридор.

115 Република Австрия поддържа, че са налице обиколни маршрути или други начини на превоз, позволяващи експедицията на разглежданите стоки.

116 Съществуването на подобни алтернативни решения обаче не изключва наличието на ограничение на свободното движение на стоки (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 67). Всъщност участъкът от магистрала A 12 представлява една от основните сухоземни транспортни връзки между Южна Германия и Северна Италия. Като принуждава съответните предприятия да търсят рентабилни алтернативни решения за превоза на посочените в спорната наредба стоки, секторната забрана за движение може да засегне съществено транзитното преминаване на стоки между северната част на Европа и Северна Италия (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точки 66 и 68).

117 При тези условия секторната забрана за движение трябва да се счита за мярка с равностоен на количествени ограничения ефект, която по принцип е несъвместима с произтичащите от членове 28 ЕО и 29 ЕО задължения, освен ако тази мярка може да бъде обоснована.

— Относно евентуалното обосноваване на ограничението

118 Република Австрия поддържа, че секторната забрана за движение е обоснована по съображения за закрила на здравето и за опазване на околната среда, както и от необходимостта от осигуряване на правото на зачитане на личния и семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата и в член 8, параграф 2 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

119 Съгласно постоянната съдебна практика национални мерки, които могат да възпрепятстват търговията в Общността, могат да бъдат обосновани с някое от съображенията от общ интерес, изброени в член 30 ЕО, като закрилата на живота и здравето на хората, или с някое от императивните изисквания, насочени, наред с други, към опазването на околната среда, доколкото тези мерки са пропорционални на преследваната цел (вж. по-специално Решение от 20 февруари 1979 г. по дело Rewe-Zentral, известно като „Cassis de Dijon", 120/78, Recueil, стр. 649, Решение от 20 септември 1988 г. по дело Комисия/Дания, 302/86, Recueil, стр. 4607, точка 9, Решение от 5 февруари 2004 г. по дело Комисия/Италия, C-270/02, Recueil, стр. I-1559, точка 21, Решение от 14 декември 2004 г. по дело Комисия/Германия, C-463/01, Recueil, стр. I-11705, точка 75 и Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 70).

120 Следва да се напомни, че закрилата на здравето и опазването на околната среда са основни цели на Съюза. В този смисъл член 2 ЕО гласи, че Общността има за задача по-специално да насърчава „висока степен на защита и подобряване на качеството на околната среда", а член 3, параграф 1, буква п) ЕО предвижда действията на Общността да включват принос към постигането на „високо ниво на здравеопазване" (вж. в този смисъл Решение от 7 февруари 1985 г. по дело ADBHU, 240/83, Recueil, стр. 531, точка 13, Решение от 19 май 1992 г. по дело Комисия/Германия, C-195/90, Recueil, стр. I-3141, точка 29 и Решение от 22 декември 2008 г. по дело British Aggregates/Комисия, C-487/06 P, Сборник, стр. I-10515, точка 91).

121 Освен това съгласно член 6 ЕО и член 152, параграф 1 ЕО, изискванията относно опазването на околната среда и закрилата на общественото здраве трябва да бъдат взети предвид при определянето и осъществяването на политиките и действията на Общността (вж. в този смисъл Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Комисия/Съвет, C-440/05, Сборник, стр. I-9097, точка 60). От друга страна, многостранният и основополагащ характер на посочените цели се потвърждава още веднъж съответно в членове 37 и 35 от Хартата.

122 Що се отнася до съотношението между целите за опазване на околната среда и за закрила на здравето, от член 174, параграф 1 ЕО следва, че защитата на здравето на хората е една от целите на политиката на Общността в областта на околната среда (вж. по-специално Решение от 8 юли 2010 г. по дело Afton Chemical, C-343/09, Сборник, стр. I-7027, точка 32 и Решение от 22 декември 2010 г. по дело Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Сборник, стр. I-13533, точка 71). Тези цели са тясно свързани една с друга, по-специално в рамките на борбата срещу замърсяването на въздуха, която е насочена към ограничаване на опасностите за здравето, свързани с влошаването на околната среда. Така целта на закрилата на здравето се обхваща по принцип от целта за опазване на околната среда (вж. в този смисъл Решение от 11 декември 2008 г. по дело Комисия/Австрия, C-524/07, точка 56).

123 При тези обстоятелства доводите на Република Австрия относно закрилата на здравето не следва да се разглеждат отделно от тези, които са свързани с опазването на околната среда (вж. в този смисъл Решение от 11 декември 2008 г. по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 56).

124 В случая секторната забрана за движение е приета с цел да се гарантира качеството на атмосферния въздух в съответната зона съобразно със задълженията, произтичащи от член 8, параграф 3 от Директива 96/62 във връзка с Директива 1999/30.

125 Съгласно постоянната съдебна практика императивните изисквания относно опазването на околната среда могат да обосноват национални мерки, които да възпрепятстват търговията в Общността, при условие че тези мерки са в състояние да гарантират осъществяването на тази цел и не надхвърлят необходимото за нейното постигане (вж. в този смисъл Решение от 14 юли 1998 г. по дело Aher-Waggon, C-389/96, Recueil, стр. I-4473, точки 19 и 20, Решение от 14 декември 2004 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 75, както и Решение от 11 декември 2008 г. по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 57).

126 Една ограничителна мярка обаче може да се счита за годна да гарантира осъществяването на преследваната цел само ако действително отговаря на стремежа тя да бъде постигната чрез съгласувани и систематични действия (вж. в този смисъл Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 55, Решение от 19 май 2009 г. по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., C-171/07 и C-172/07, Сборник, стр. I-4171, точка 42, както и Решение от 16 декември 2010 г. по дело Josemans, C-137/09, Сборник, стр. I-13019, точка 70).

127 Най-напред, що се отнася до въпроса дали спорната наредба е подходяща, Комисията счита, че направеният от австрийските власти избор да приемат мярка относно автомобилния превоз на стоки е неуместен. Целта на Република Австрия била да се намалят не емисиите от моторните превозни средства, а гъстотата на пътното движение. Комисията подържа също, че спорната наредба не отговаря в действителност на стремежа за постигане на преследваната цел чрез съгласувани и систематични действия.

128 В началото следва да се отбележи, че за да се подобри качеството на атмосферния въздух в съответната зона, австрийските власти са приели различни мерки за намаляване на емисиите от моторните превозни средства, а именно ограничение на скоростта на 100 km/h на участък от магистрала A 12, заменено впоследствие с променливо ограничение на скоростта, както и забраната при определени условия на същата магистрала, от една страна, на движението на товарните автомобили през нощта, и от друга страна, на движението на товарни автомобили от някои класове Евро. Тъй като е счела тези мерки за недостатъчни, Република Австрия е приела и мярка с цел да се намали общият брой

превози от товарни автомобили, а именно секторната забрана за движение. С приемането на тези мерки средната годишна концентрация на азотен диоксид в съответната зона е трябвало да бъде около 55 μg/m3 през 2010 г.

129 Безспорно е, че прилагането на мерки за ограничаване на автомобилното движение като секторната забрана за движение води до намаляване на емисиите на атмосферни замърсители и така допринася за подобряването на качеството на въздуха. В случая не се оспорва, че последната мярка позволява да се намалят с около 1,5 % годишно емисиите на този атмосферен замърсител в съответната зона.

130 В този контекст е необходимо да се напомни, че необходимостта от намаляване на автомобилния превоз на стоки чрез пренасочването му при необходимост към други начини на превоз, по-благоприятни за околната среда, какъвто е железопътният, е признато в рамките на общата транспортна политика, както посочва Комисията в съдебното заседание за провеждане на устните състезания. Следва да се спомене и Директива 92/106/ЕИО на Съвета от 7 декември 1992 година относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки (ОВ L 368, стр. 38; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 183), като трето съображение от нея предвижда, че „увеличаващите се проблеми относно задръстванията по пътищата, околната среда и пътната безопасност изискват в обществен интерес по-нататъшно развитие на комбинирания транспорт като алтернатива на автомобилния транспорт“.

131 Що се отнася до възприетия от австрийските власти критерий за определяне на стоките, които трябва да попадат в приложното поле на секторната забрана за движение, а именно тези, които са „подходящи за железопътен превоз“, безспорно е, че някои стоки са особено подходящи за железопътен превоз.

132 Относно твърдението на Комисията, че възприетият критерий оставя опасения, че стоките, за които се отнася забраната, могат да се подбират произволно, е достатъчно да се отбележи, че Комисията не е развила доводи, за да обоснове, че такъв е случаят със стоките, изброени в член 3 от спорната наредба. Тъй като в рамките на производство по иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка Съдът трябва да се произнася, като взема предвид само фактите по делото и изключва всякакво предположение, този довод следва да се отхвърли (вж. по-специално Решение от 26 април 2005 г. по дело Комисия/Ирландия, C-494/01, Recueil, стр. I-3331, точка 41 и Решение от 6 октомври 2009 г. по дело Комисия/Финландия, C-335/07, Сборник, стр. I-9459, точка 46).

133 Що се отнася до въпроса дали спорната наредба отговаря на стремежа за постигане на преследваната цел чрез съгласувани и систематични действия, вярно е, че тази наредба води до това да се разреши движението на замърсяващи в по-голяма степен товарни автомобили в случаите, когато те превозват стоки, които не попадат в приложното поле на посочената забрана, докато движението на замърсяващи в по-малка степен товарни автомобили в случаите, когато превозват по-конкретно керамични плочи, се забранява. Не може обаче да се приеме, че липсва съгласуваност, когато в съответствие с призната в рамките на общата транспортна политика цел държава членка реши да пренасочи превоза на стоки към железопътния превоз и приеме мярка, отнасяща се до стоки, които са подходящи за превоз с различните средства на железопътния транспорт.

134 По отношение на изключването на регионалния и местния транспорт от секторната забрана за движение е необходимо да се отбележи, че една от характеристиките на националните мерки, предназначени да насочат транспортните потоци или да повлияят на начините на превоз, е, че по общо правило те предвиждат дерогации в полза на превози, чиято изходна точка или чието местоназначение се намира във вътрешността на съответната зона. Всъщност е видно, както правилно поддържа Република Австрия, че използването на железопътния транспорт за този тип превози може да доведе до удължаване на маршрутите, тъй като към първоначалните маршрути се добавят тези, които са насочени към терминалите за железопътен превоз, а последицата от това би била в противоречие с целта, преследвана със секторната забрана за движение. Освен това не се оспорва, че железопътният транспорт представлява рентабилна алтернатива на автомобилния транспорт само за маршрути с определено разстояние.

135 От друга страна, доколкото дерогацията се отнася до товарни автомобили, които се натоварват и разтоварват в „разширената зона“, е необходимо да се напомни, че тази зона обхваща и административни райони, разположени извън австрийската територия.

136 Освен това от предоставената на Съда преписка е видно, че Република Австрия е взела мерки за борба срещу евентуално заобикаляне на правилата или злоупотреба при прилагането на тази дерогация.

137 При тези условия изключването на регионалния и местния транспорт от секторната забрана за движение не може да постави под съмнение съгласуваността и систематичността на спорната наредба.

138 Предвид тези обстоятелства следва да приеме, че секторната забрана за движение е в състояние да гарантира осъществяването на целта за опазване на околната среда.

139 По-нататък, що се отнася до въпроса дали ограничението на свободното движение на стоки надхвърля необходимото за постигането на тази цел, Комисията поддържа, че мерки като разширяването на забраната, отнасяща се до товарните автомобили от някои класове Евро и до тези, които спадат към други класове, или замяната на променливото ограничение на скоростта с постоянно ограничение на 100 km/h, които също могат да засегнат свободното движение на стоки, биха позволили да се постигне преследваната цел, като се ограничи в по-малка степен упражняването на тази свобода.

140 Както подчертава Съдът в точка 87 от Решение от 15 ноември 2005 г. по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, преди приемането на една толкова крайна мярка като секторната забрана за движение по участък от магистрала, представляваща основна транспортна връзка между някои държави членки, австрийските власти следвало да разгледат внимателно възможността да приемат по-малко ограничителни по отношение на свободното движение мерки и да

отхвърлят тези мерки само ако ясно се установи, че те са неподходящи с оглед на преследваната цел.

141 На първо място, относно решението да се разшири забраната, отнасяща се до товарните автомобили от някои класове Евро и до тези, които спадат към други класове, следва да се напомни, че пределната стойност за емисиите на азотен диоксид е определена на 5 g/kWh за товарните автомобили, спадащи към клас Евро III, и че клас Евро IV въвежда намаление на 3,5 g/kWh.

142 Според Република Австрия обаче товарните автомобили, съответстващи на клас Евро IV, често отделят повече азотен диоксид от тези, които съответстват на клас Евро III. По тази причина тя счита, че би било уместно, преди да се разшири забраната за движение и към товарните автомобили, спадащи към клас Евро III, да се изследва по-задълбочено въздействието на емисиите на азотен диоксид върху околната среда.

143 Все пак предвид обстоятелството, че различните последователни класове Евро несъмнено съдържат всеки път съществено намаление на емисиите на азотен диоксид, не е доказано, че разширяването на забраната, отнасяща се до товарните автомобили от някои класове Евро и до тези, които спадат към други класове, не би могла да допринесе за постигането на преследваната цел така ефикасно както прилагането на секторната забрана за движение.

144 На второ място, относно предложеното от Комисията решение, изразяващо се в замяната на променливото ограничение на скоростта с постоянно ограничение на 100 km/h, Република Австрия поддържа, като се опира на данните, съдържащи се в изследването „Ökoscience“, че подобна замяна би довела до допълнително годишно намаление едва с 1,1 % на емисиите на азотен диоксид в съответната зона, докато при секторната забрана за движение се посочва намаление с 1,5 % на тези емисии.

145 В това отношение е необходимо да се отбележи, че данните, съдържащи се в изследването „Ökoscience“, се отнасят по-специално до действителната скорост, с която са се движили водачите на превозни средства по пътя в тази зона между ноември 2007 г. и октомври 2008 г. Така съществена част от тези данни се отнася до положението в Република Австрия към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, а именно 8 юни 2008 г. Тези данни могат надлежно да бъдат взети предвид, за да се прецени основателността на настоящия иск.

146 Според това изследване по времето, когато във Vomp е прилагано ограничение на скоростта 130 km/h, средната скорост на частните превозни средства била около 116 km/h, докато в периода на проучване във връзка с въвеждането на постоянно ограничение на скоростта на 100 km/h средната скорост на тези превозни средства е била 103 km/h. Така въвеждането на последната мярка би довело само до намаление с 13 km/h в сравнение с периодите на ограничение на скоростта на 130 km/h.

147 Макар да е вярно, че последиците от едно ограничение на скоростта върху действителната скорост, с която се движат водачите на превозни средства по пътя, може да се повлияят от начина, по който тези водачи възприемат мярката, това не променя обстоятелството, че съответната държава членка следва да осигури действителното спазване на подобна мярка чрез приемането на задължителни мерки, придружени при необходимост от санкции. Така Република Австрия не може да се основава на средната скорост, измерена в съответната зона, а именно 103 km/h, за да преценява последиците от прилагането на постоянно ограничение на скоростта на 100 km/h.

148 При това положение е видно, че замяната на променливото ограничение на скоростта с постоянно ограничение на 100 km/h представлява възможност за намаляване на емисиите на азотен диоксид, която Република Австрия не е взела предвид в достатъчна степен. От друга страна, както следва от точка 67 от настоящото решение, наличието на подобна възможност се подкрепя от изследването „IFEU“.

149 Освен това е необходимо да се отбележи, че ограничителният ефект върху свободното движение на стоки, който има замяната на променливото ограничение на скоростта с постоянно ограничение на 100 km/h, е по-слаб от ефекта от прилагането на секторната забрана за движение. Всъщност подобна замяна не може да засегне движението на товарни автомобили, за които максималната разрешена скорост във всички случаи е ограничена.

150 При тези обстоятелства, с оглед на представените в точка 140 от настоящото решение критерии, следва да се направи изводът, че не е доказано, че са неподходящи основните две алтернативни мерки, предложени от Комисията като по-малко ограничителни по отношение на свободното движение на стоки. Следователно настоящият иск трябва да бъде уважен, без да е необходимо да се разглеждат другите предложени от Комисията мерки.

151 Предвид всички съображения, изложени по-горе, следва да се приеме за установено, че като е наложила забрана за движение по участък от магистрала A 12 в долината на Inn (Австрия) на камиони с маса над 7,5 t, превозващи определени стоки, Република Австрия не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 29 ЕО.

По съдебните разноски

152 Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила искане за осъждане на Република Австрия и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

153 Съгласно параграф 4, първа алинея от същия член Италианската република и Кралство Нидерландия, които са встъпили в настоящото дело страни, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Като е наложила забрана за движение по участък от магистрала A 12 в долината на Inn (Австрия) на камиони с маса над 7,5 t, превозващи определени стоки, Република Австрия не е изпълнила задълженията си по членове 28 ЕО и 29 ЕО.

2) Осъжда Република Австрия да заплати съдебните разноски.

3) Италианската република и Кралство Нидерландия понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи