# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
## L. A. GEELHOED
## της 14ης Ιουλίου 2005 [1]

## I — Εισαγωγή

1. Στις 27 Μαΐου 2003, ο Landeshauptmann του Τιρόλου εξέδωσε απόφαση περί περιορισμού των μεταφορών ορισμένων ειδικών εμπορευμάτων από βαρέα φορτηγά οχήματα άνω των 7,5 τόνων σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου Α 12 ο οποίος διασχίζει την κοιλάδα του Inn (στο εξής: Inntal) στην Αυστρία. Το μέτρο αυτό το οποίο θεσπίστηκε για τη μείωση των εκπομπών διοξειδίου του αζώτου από τα βαρέα φορτηγά οχήματα στη ζώνη αυτή επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ την 1η Αυγούστου 2003. Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή κίνησε ταχέως τη διαδικασία λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, υποστηρίζοντας ότι το εν λόγω μέτρο συνιστούσε παράβαση των κοινοτικών κανονισμών για τις οδικές μεταφορές, καθώς και των διατάξεων της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

2. Η υπόθεση εγείρει σημαντικά ζητήματα αρχής σχετικά με το αν μέτρα που θεσπίζονται με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος είναι συμβατά με τις διατάξεις της Συνθήκης για τη δημιουργία και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Πρόκειται για δύο από τους θεμελιώδεις στόχους της Κοινότητας, οι οποίοι διαλαμβάνονται στο άρθρο 2 ΕΚ και εκφράζονται σε πολλές συγκεκριμένες διατάξεις της Συνθήκης.

3. Οι διατάξεις της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων και υπηρεσιών, περιλαμβανομένων των μεταφορικών υπηρεσιών, προκάλεσαν μια ευρύτερη γεωγραφική εξειδίκευση στο εσωτερικό της Κοινότητας. Για τον λόγο αυτό, μεταξύ άλλων, οι μεταφορές αυξήθηκαν ταχύτερα από το ακαθάριστο εθνικό προϊόν: για κάθε εκατοστιαία μονάδα οικονομικής ανάπτυξης, οι μεταφορές αυξήθηκαν κατά ενάμιση περίπου τοις εκατό. Στον τομέα των μεταφορών, οι οδικές μεταφορές, που μέχρι τα μέσα του 1980 υπέκειντο σε περιοριστικές εθνικές ρυθμίσεις σε ορισμένα κράτη μέλη, ευνοήθηκαν ιδιαιτέρως από αυτή τη δυσανάλογη ανάπτυξη. Σε αντίθεση με τη σιδηροδρομική μεταφορά εμπορευμάτων η οποία, σε απόλυτα μεγέθη, έμεινε στάσιμη και μάλιστα μειώθηκε, και την ποτάμια μεταφορά εμπορευμάτων που αυξήθηκε σε μικρό βαθμό λόγω των περιορισμένων διαθέσιμων υποδομών σε σχέση με τις απαιτούμενες για τη σύγχρονη, ευρείας κλίμακας

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

ποταμοπλοΐα, η οδική μεταφορά εμπορευμάτων επεκτάθηκε ταχύτατα. Όλες οι μεταγενέστερες διευρύνσεις της Κοινότητας έδωσαν περαιτέρω ώθηση στην επέκταση αυτή.

4. Εντούτοις, αυτή η ταχεία αύξηση της οδικής μεταφοράς εμπορευμάτων έχει και μια αρνητική πλευρά: τον κορεσμό του κοινοτικού οδικού δικτύου, ιδίως στους κεντρικούς άξονες κυκλοφορίας μεταξύ των κέντρων οικονομικής δραστηριότητας· την ταχύτερη φθορά των οδικών υποδομών, η οποία συνεπάγεται αύξηση των δαπανών συντηρήσεώς τους· επιπτώσεις για το περιβάλλον λόγω του θορύβου και των εκπομπών που ρυπαίνουν την ατμόσφαιρα· και, τέλος, κινδύνους για την ανθρώπινη ασφάλεια και υγεία λόγω της κυκλοφοριακής συμφόρησης και της ρύπανσης του περιβάλλοντος.

5. Κατά τα τελευταία 25 έτη, αρκετά κράτη μέλη έλαβαν πολλά μέτρα προκειμένου να περιορίσουν και να διευθετήσουν τις ανεπιθύμητες συνέπειες της ανάπτυξης της οδικής κυκλοφορίας. Προς τούτο επιβλήθηκαν ειδικά τέλη διοδίων για τη χρηματοδότηση των δαπανών υποδομής που καταλογίζονται στις οδικές μεταφορές. Η διαμετακομιστική οδική μεταφορά συγκεντρώνεται συνήθως σε πυκνοκατοικημένες περιοχές και περιοχές ευάλωτες από απόψεως φυσικού τοπίου και διαχειρίσεως του φυσικού περιβάλλοντος. Αρκετές χώρες διαμετακόμισης επιτρέπουν τη χρήση των οδικών υποδομών τους για τα βαρέα φορτηγά οχήματα μόνον τα σαββατοκύριακα ή κατά τη διάρκεια της νύχτας. Τέλος, καταβάλλονται προσπάθειες για να καθοδηγήσουν την επιλογή του τρόπου μεταφοράς για τις μεγαλύτερες αποστάσεις με τη θέσπιση επιλεκτικών επιδοτήσεων, ειδικών εισφορών και δεσμευτικών κανονιστικών μέτρων.

6. Τα μέτρα αυτά συνδέονται πολύ συχνά με τις υποχρεώσεις των κρατών μελών να συμμορφωθούν με τις κοινοτικές διατάξεις που θεσπίζονται για την άμβλυνση των επιπτώσεων των διαφόρων δραστηριοτήτων για το περιβάλλον, με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών.

7. Η υπό κρίση υπόθεση άπτεται όλων των εξελίξεων που περιέγραψα συνοπτικά ανωτέρω. Αντανακλά τις εντάσεις μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης της οδικής μεταφοράς εμπορευμάτων και της προστασίας των λοιπών συμφερόντων από τις αρνητικές συνέπειες της αναπτύξεως αυτής.

## II — Συναφείς διατάξεις

### Α — *Η κοινοτική νομοθεσία*

8. Οι διατάξεις για την οδική μεταφορά εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινό-

τητας περιέχονται στους κανονισμούς 881/92 [2] και 3118/93 [3].

9. Κατά το άρθρο 3 του κανονισμού 881/92, οι διεθνείς μεταφορές εμπορευμάτων εκτελούνται με κοινοτική άδεια. Η άδεια αυτή χορηγείται από τα κράτη μέλη σε κάθε μεταφορέα εγκατεστημένο στο έδαφός του που εκτελεί οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτων και έχει δικαίωμα να εκτελεί διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές εντός του κράτους αυτού.

10. Επιπλέον, το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 3118/93 προβλέπει τα εξής:

«Κάθε μεταφορέας που εκτελεί οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου και ο οποίος είναι κάτοχος της κοινοτικής άδειας που προβλέπεται από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 881/92 γίνεται δεκτός, υπό τους όρους που καθορίζονται από τον παρόντα κανονισμό, να εκτελεί προσωρινά, και για λογαριασμό τρίτου, εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές, αποκαλούμενες στο εξής "ενδομεταφορές" ή "καμποτάζ", σε άλλο κράτος μέλος, αποκαλούμενο στο εξής "κράτος μέλος υποδοχής", χωρίς να διαθέτει εκεί έδρα ή άλλη εγκατάσταση.»

11. Οι κοινοτικοί κανόνες για την προστασία της ποιότητας του αέρα θεσπίζονται με την οδηγία 96/62 για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος [4] και με την οδηγία 1999/30 σχετικά με τις οριακές τιμές διοξειδίου του θείου, διοξειδίου του αζώτου και οξειδίων του αζώτου, σωματιδίων και μολύβδου στον αέρα του περιβάλλοντος [5] (στο εξής: οδηγίες για την ποιότητα του αέρα). Αμφότερες οι οδηγίες εκδόθηκαν βάσει του άρθρου 130 Σ, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ [νυν άρθρου 175, παράγραφος 1, ΕΚ].

12. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας 96/62, γενικός στόχος της οδηγίας είναι ο καθορισμός των βασικών αρχών μιας κοινής στρατηγικής με σκοπό:

— τον προσδιορισμό και καθορισμό των στόχων για την ποιότητα του αέρα του περιβάλλοντος στην Κοινότητα, ώστε να αποφεύγονται, να προλαμβάνονται

2 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 881/92 του Συμβουλίου, της 26ης Μαρτίου 1992, σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών μέσα στην Κοινότητα, οι οποίες έχουν ως σημείο αναχώρησης ή προορισμού το έδαφος κράτους μέλους ή διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών, ΕΕ L 95, σ. 1, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 484/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 1ης Μαρτίου 2002, ΕΕ L 76, σ. 1 (στο εξής: κανονισμός 881/92).

3 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 3118/93 του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 1993, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σ' ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό, ΕΕ L 279, σ. 1, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 484/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 1ης Μαρτίου 2002, ΕΕ L 76, σ. 1 (στο εξής: κανονισμός 3118/93).

4 — Οδηγία 96/62/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 1996, για την εκτίμηση και τη διαχείριση της ποιότητας του αέρα του περιβάλλοντος, ΕΕ L 296, σ. 55 (στο εξής: οδηγία 96/62).

5 — Οδηγία 1999/30/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 1999, σχετικά με τις οριακές τιμές διοξειδίου του θείου, διοξειδίου του αζώτου και οξειδίων του αζώτου, σωματιδίων και μολύβδου στον αέρα του περιβάλλοντος, ΕΕ L 163, σ. 41 (στο εξής: οδηγία 1999/30).

ή να μειώνονται οι [...] επιπτώσεις για την ανθρώπινη υγεία και για το σύνολο του περιβάλλοντος,

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

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

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

13. Το άρθρο 4 της οδηγίας 96/62 προβλέπει τον εκ μέρους του Συμβουλίου καθορισμό των οριακών τιμών των ρύπων που απαριθμούνται στο παράρτημα I της οδηγίας βάσει προτάσεως της Επιτροπής.

14. Το άρθρο 7 της οδηγίας 96/62 περιλαμβάνει γενικές επιταγές για τη βελτίωση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα. Η πρώτη και η τρίτη παράγραφος της διατάξεως αυτής έχουν ως εξής:

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

[...]

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

15. Το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 προβλέπει τη λήψη μέτρων για τις ζώνες στις οποίες τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν την οριακή τιμή. Η τρίτη παράγραφος του εν λόγω άρθρου έχει ως εξής:

«Στις ζώνες και τους οικισμούς της παραγράφου 1 [δηλαδή σε εκείνες όπου τα επίπεδα ενός ή περισσοτέρων ρύπων υπερβαίνουν την οριακή τιμή προσαυξημένη κατά το περιθώριο ανοχής], τα κράτη μέλη μεριμνούν για την εκπόνηση ή την εφαρμογή σχεδίου ή προγράμματος, προς επίτευξη της οριακής τιμής εντός της οριζόμενης προθεσμίας.

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

16. Το άρθρο 4 της οδηγίας 1999/30 αποτελεί τη βάση υπολογισμού για τις οριακές τιμές του διοξειδίου του αζώτου ($NO_2$):

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

Τα περιθώρια ανοχής που καθορίζονται στο μέρος I του παραρτήματος II εφαρμόζονται σύμφωνα με το άρθρο 8 της οδηγίας 96/62/ΕΚ.

2. Τα όρια συναγερμού για τις συγκεντρώσεις διοξειδίου του αζώτου στον αέρα του περιβάλλοντος καθορίζονται στο μέρος II του παραρτήματος II.»

17. Το παράρτημα II της οδηγίας 1999/30 προβλέπει τις ακόλουθες οριακές τιμές διοξειδίου του αζώτου για την προστασία της ανθρώπινης υγείας:

— η ωριαία οριακή τιμή ορίζεται στα 200 $\mu g/m^3$, των οποίων δεν πρέπει να σημειώνεται υπέρβαση πάνω από 18 φορές ανά ημερολογιακό έτος, προσαυξημένη κατά ποσοστό που θα μειωθεί μέχρι τον Ιανουάριο του 2010·

— η ετήσια οριακή τιμή για το 2002, προσαυξημένη κατά το προβλεπόμενο περιθώριο ανοχής ορίζεται σε 56 $\mu g/m^3$.

Β — *Η αυστριακή νομοθεσία*

18. Η επίδικη ρύθμιση θεσπίστηκε βάσει των άρθρων 10, 11 και 14 του Immissionsschutzgesetz-Luft (νόμο για την προστασία του αέρα από τη μόλυνση, στο εξής: IG-L), με τον οποίο μεταφέρθηκαν στο αυστριακό δίκαιο οι οδηγίες 96/62 και 1999/30. Το άρθρο 10 του IG-L προβλέπει τη δημοσίευση καταλόγου με τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται σε περίπτωση υπερβάσεως μιας οριακής τιμής. Το άρθρο 11 θέτει τις αρχές που πρέπει να τηρούνται στην περίπτωση αυτή, όπως η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και η αρχή της αναλογικότητας. Το άρθρο 14 περιέχει διατάξεις που εφαρμόζονται ειδικώς στον τομέα των μεταφορών.

**III — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία**

19. Την 1η Οκτωβρίου 2002, αφού διαπιστώθηκε, κατόπιν μετρήσεων, υπέρβαση των οριακών τιμών που προβλέπει ο IG-L για το

διοξείδιο του αζώτου, απαγορεύτηκε προσωρινά η νυχτερινή κυκλοφορία των βαρέων φορτηγών οχημάτων σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου A 12 του Inntal. Το 2002 σημειώθηκε νέα υπέρβαση της ετήσιας οριακής τιμής των 56 μg/m$^3$ που είχε ορίσει ο IG-L. Ως εκ τούτου, η προσωρινή απαγόρευση της νυχτερινής κυκλοφορίας αρχικώς παρατάθηκε και στη συνέχεια αντικαταστάθηκε, από 1ης Ιουνίου 2003, από μόνιμη απαγόρευση νυχτερινής κυκλοφορίας των βαρέων φορτηγών οχημάτων άνω των 7,5 τόνων, η οποία ίσχυε καθόλη τη διάρκεια του χρόνου.

20. Στις 27 Μαΐου 2003, ο Landeshauptmann του Τιρόλου, ενεργώντας βάσει του IG-L, θέσπισε την επίδικη ρύθμιση. Η ρύθμιση αυτή επέβαλε πλήρη απαγόρευση κυκλοφορίας, από 1ης Αυγούστου 2003, ορισμένων βαρέων φορτηγών οχημάτων σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου A 12 του Inntal. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της ρυθμίσεως αυτής, η απαγόρευση στοχεύει στη μείωση των εκπομπών που συνδέονται με ανθρώπινες δραστηριότητες, συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στη βελτίωση της ποιότητας του αέρα προκειμένου να διασφαλιστεί, μεταξύ άλλων, η διαρκής προστασία της ανθρώπινης υγείας και της χλωρίδας και πανίδας.

21. Το άρθρο 2 της ρυθμίσεως οριοθετεί την αποκαλούμενη «ζώνη εξυγιάνσεως», η οποία συνίσταται σε τμήμα περίπου 46 km του αυτοκινητοδρόμου A 12 μεταξύ των δήμων Kundl και Ampass. Στη ζώνη αυτή απαγορεύεται, σύμφωνα με το άρθρο 3 της ρυθμίσεως αυτής, η κυκλοφορία βαρέων φορτηγών οχημάτων συνολικού βάρους άνω των 7,5 τόνων και η μεταφορά των ακόλουθων κατηγοριών εμπορευμάτων: όλων των ειδών αποβλήτων που περιλαμβάνονται στον ευρωπαϊκό κατάλογο αποβλήτων [6], δημητριακών, ξυλείας και φελλού, σιδηρούχων και μη σιδηρούχων μεταλλευμάτων, λίθων, χωμάτων, μπάζων, μηχανοκίνητων και ρυμουλκούμενων οχημάτων και χάλυβα. Η απαγόρευση επρόκειτο να ισχύσει αμέσως μετά την 1η Αυγούστου 2003, χωρίς να απαιτούνται περαιτέρω ενέργειες εκ μέρους των αρχών. Το άρθρο 4 της ρυθμίσεως εισάγει εξαίρεση από την απαγόρευση κυκλοφορίας των βαρέων φορτηγών οχημάτων, όταν τα μεταφερόμενα εμπορεύματα είτε προέρχονται είτε προορίζονται για την πόλη του Innsbruck ή τις περιφέρειες Kufstein, Schwaz ή Innsbruck-Land. Περαιτέρω εξαιρέσεις προβλέπονται στον ίδιο τον IG-L. Ο νόμος αυτός εξαιρεί ευθέως από την απαγόρευση κυκλοφορίας ορισμένες κατηγορίες οχημάτων, περιλαμβανομένων των οχημάτων που χρησιμοποιούνται για τη συντήρηση των οδών και τη συλλογή απορριμμάτων καθώς και των οχημάτων που χρησιμοποιούνται στη γεωργία και τη δασοκομία. Τέλος, υπάρχει η δυνατότητα αιτήσεως εξαιρέσεως για άλλα οχήματα, για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή για σημαντικούς λόγους ιδιωτικής φύσεως.

22. Κατόπιν της αρχικής ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τη συμβατότητα της επίδικης ρυθμίσεως με το κοινοτικό δίκαιο, στις 25 Ιουνίου 2003, η Επιτροπή απηύθυνε στη Δημοκρατία της Αυστρίας έγγραφο οχλήσεως, ζητώντας της να απαντήσει εντός μίας εβδομάδας. Η Αυστριακή Κυβέρνηση απάντησε στις 3 Ιουλίου 2003. Στις 9 Ιουλίου

6 — Απόφαση 2000/532/ΕΚ της Επιτροπής, της 3ης Μαΐου 2000, για αντικατάσταση της απόφασης 94/3/ΕΚ για τη θέσπιση καταλόγου αποβλήτων σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί των στερεών αποβλήτων και της απόφασης 94/904/ΕΚ του Συμβουλίου για την κατάρτιση καταλόγου επικίνδυνων αποβλήτων κατ' εφαρμογή του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τα επικίνδυνα απόβλητα, ΕΕ L 226, σ. 3, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 2001/573/ΕΚ του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 2001, για την τροποποίηση της αποφάσεως 2000/532 για τη θέσπιση καταλόγου αποβλήτων, ΕΕ L 203, σ. 18.

2003, η Επιτροπή απέστειλε αιτιολογημένη γνώμη στη Δημοκρατία της Αυστρίας, τάσσοντας επίσης προθεσμία μίας εβδομάδας για να της αποσταλεί η απάντηση. Η Δημοκρατία της Αυστρίας απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη με έγγραφο της 18ης Ιουλίου 2003.

23. Δεδομένου ότι η Επιτροπή εξακολούθησε να έχει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα της επίδικης ρυθμίσεως με το κοινοτικό δίκαιο, με δικόγραφο της 23ης Ιουλίου 2003, κίνησε ενώπιον του Δικαστηρίου την παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η επιβολή απαγορεύσεως κυκλοφορίας σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου Α 12 του Inntal μεταξύ του χιλιομέτρου 20 359 στο αστικό κέντρο του Kundl και του χιλιομέτρου 66 780 στο αστικό κέντρο του Ampass για τα βαρέα φορτηγά συνολικού βάρους άνω των 7,5 τόνων που μεταφέρουν ορισμένα είδη εμπορευμάτων συνιστά παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Δημοκρατία της Αυστρίας από τα άρθρα 1 και 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 881/92 του Συμβουλίου, τα άρθρα 1 και 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3118/93 του Συμβουλίου και τα άρθρα 28 ΕΚ έως 30 ΕΚ, και

— να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Αυστρίας στα δικαστικά έξοδα.

24. Η Επιτροπή ζήτησε από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου, δυνάμει τόσο του άρθρου 242 ΕΚ όσο και του άρθρου 243 ΕΚ, να διατάξει τη Δημοκρατία της Αυστρίας, στο πλαίσιο διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων, να λάβει τα κατάλληλα μέτρα ώστε να εξασφαλίσει ότι η προβλεπόμενη στην επίδικη ρύθμιση απαγόρευση δεν θα άρχιζε να ισχύει πριν από την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην κύρια δίκη [7].

25. Με διάταξη της 30ής Ιουλίου 2003, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου, κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 84, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, διέταξε τη Δημοκρατία της Αυστρίας, προκειμένου να διατηρηθεί η υπάρχουσα κατάσταση, να αναστείλει την απαγόρευση που επέβαλε η επίδικη ρύθμιση μέχρι την έκδοση της διατάξεως στη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων [8].

26. Με διάταξη της 2ας Οκτωβρίου 2003 [9], ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου διέταξε την παράταση της αναστολής της προβλεπόμενης στην επίδικη ρύθμιση απαγορεύσεως μέχρι τις 30 Απριλίου 2004 και, με διάταξη της 27ης Απριλίου 2004 [10], μέχρι την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην κύρια δίκη.

27. Με διατάξεις της 16ης Σεπτεμβρίου 2003 και της 21ης Ιανουαρίου 2004, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε, πρώτον, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της

7 — Απόφαση C-320/03 R, Επιτροπή κατά Αυστρίας.
8 — Συλλογή 2003, σ. I-7929.
9 — Συλλογή 2003, σ. I-11665.
10 — Συλλογή 2004, σ. I-3593.

Γερμανίας και στη Δημοκρατία της Ιταλίας και, στη συνέχεια, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών να παρέμβουν υπέρ της Επιτροπής.

30. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι προθεσμίες ήταν όντως εξαιρετικά βραχείες, αλλά εκτιμά ότι ήταν δικαιολογημένες, καθότι η επίδικη ρύθμιση επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ την 1η Αυγούστου 2003.

## IV — Επί του παραδεκτού

28. Η Αυστριακή Κυβέρνηση αμφισβητεί το παραδεκτό της προσφυγής της Επιτροπής, λόγω του ότι οι προθεσμίες που της έταξε, κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, για να προετοιμάσει τις απαντήσεις της στο έγγραφο οχλήσεως και στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής ήταν εξαιρετικά βραχείες. Η Αυστρία υποστηρίζει ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπόρεσε να προετοιμάσει δεόντως την άμυνά της και ότι, ως εκ τούτου, στερήθηκε το δικαίωμα για δίκαιη δίκη. Εκφράζει, επίσης, τις αμφιβολίες της ως προς το αν οι υπηρεσίες της Επιτροπής εξέτασαν σοβαρά τις παρατηρήσεις που υπέβαλε απαντώντας στους ισχυρισμούς της Επιτροπής.

29. Η Αυστρία υποστηρίζει, επίσης, ότι η Επιτροπή όφειλε να εφαρμόσει τη διαδικασία του κανονισμού 2679/98, για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών [11].

31. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως παρατηρήσει ότι σκοπός της προς της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας είναι να παράσχει στο οικείο κράτος μέλος τη δυνατότητα να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο ή να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς ισχυρισμούς του κατά των αιτιάσεων της Επιτροπής [12]. Ο διττός αυτός σκοπός επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να χορηγεί εύλογη προθεσμία στα κράτη μέλη για να απαντήσουν στο έγγραφο οχλήσεως και για να συμμορφωθούν προς την αιτιολογημένη γνώμη ή, εν ανάγκη, για να προετοιμάσουν την άμυνά τους. Το Δικαστήριο επισήμανε, επίσης, ότι για την εκτίμηση του ευλόγου της τασσόμενης προθεσμίας πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των περιστάσεων που χαρακτηρίζουν την εκάστοτε περίπτωση και ότι βραχύτατες προθεσμίες μπορούν να δικαιολογηθούν σε ειδικές περιπτώσεις, ιδίως όταν είναι επείγον να δοθεί τέλος σε παράβαση κράτους μέλους ή όταν το σχετικό κράτος μέλος έχει πλήρη επίγνωση της απόψεως της Επιτροπής πολύ πριν από την έναρξη της διαδικασίας [13].

11 — Κανονισμός (ΕΚ) 2679/98 του Συμβουλίου, της 7ης Δεκεμβρίου 1998, για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών (ΕΕ L 337, σ. 8, στο εξής: κανονισμός 2679/98).

12 — Αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-1/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-9989, σκέψη 64), της 28ης Οκτωβρίου 1999, C-328/96, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 1999, σ. I-7479, σκέψη 34) και της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 293/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1988, σ. 305, σκέψη 14).

13 — Βλ. τις παρατεθείσες στην προηγούμενη υποσημείωση αποφάσεις: C-1/00, σκέψη 65, C-328/96, σκέψη 51, και 293/85, σκέψη 14.

32. Ο τρόπος διεξαγωγής της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας πρέπει να εκτιμηθεί βάσει όλων των περιστάσεων της υπό κρίση υποθέσεως. Κατόπιν καταγγελίας που της υποβλήθηκε, η Επιτροπή ζήτησε από τις αυστριακές αρχές, στις 6 Μαΐου 2003, να της παράσχουν πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με το σχέδιο, την εποχή εκείνη, της ρυθμίσεως και να επισημάνει τους λόγους που δικαιολογούσαν τη ρύθμιση αυτή. Οι αυστριακές αρχές απάντησαν στις 13 Ιουνίου 2003. Εν τω μεταξύ, η επίδικη ρύθμιση είχε θεσπιστεί και επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ την 1η Αυγούστου 2003. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η εν λόγω ρύθμιση συνιστούσε παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Αυστριακή Κυβέρνηση από το κοινοτικό δίκαιο και, επιπλέον, ήταν πιθανό να έχει ανεπανόρθωτες συνέπειες για τον τομέα των μεταφορών. Προκειμένου να αποφευχθεί η κατάσταση αυτή, η Επιτροπή υποχρεώθηκε, λόγω των συνθηκών, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό οφείλονταν στο χρονοδιάγραμμα που είχαν ορίσει οι αυστριακές αρχές για τη θέσπιση της επίδικης ρυθμίσεως, να διεξαγάγει την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία ταχέως, δεδομένου ότι πληρούνταν οι διαδικαστικές προϋποθέσεις για την υποβολή αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων δυνάμει του άρθρου 243 ΕΚ.

33. Επιπλέον, η θέση της Επιτροπής ήταν γνωστή στις αυστριακές αρχές πριν από την έναρξη της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας και πριν από τη θέσπιση της επίδικης ρυθμίσεως.

34. Υπό τις συνθήκες αυτές, εκτιμώ ότι η Επιτροπή δεν είχε άλλη επιλογή πλην της διεξαγωγής της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας κατά τον τρόπο που το έπραξε και ότι, στο πλαίσιο αυτό, οι ταχθείσες προθεσμίες δεν μπορούν να θεωρηθούν παράλογες. Αν, υπό τις παρούσες συνθήκες, μπορούσε να θεωρηθεί απαράδεκτη προσφυγή της Επιτροπής κατά κράτους μέλους, θα θιγόταν σημαντικά ο ρόλος που αντλεί η Επιτροπή από το άρθρο 211 ΕΚ, ήτοι να μεριμνά για την εκ μέρους των κρατών μελών τήρηση των υποχρεώσεων που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο και, εφόσον είναι αναγκαίο, να κινεί τη διαδικασία του άρθρου 226 ΕΚ.

35. Ο ισχυρισμός της Αυστριακής Κυβερνήσεως ότι η Επιτροπή έπρεπε να εφαρμόσει τη διαδικασία του κανονισμού 2679/98 πρέπει επίσης να απορριφθεί. Σκοπός του κανονισμού αυτού είναι να αντιμετωπίσει ταχέως τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εντός της εσωτερικής αγοράς, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 1 του κανονισμού. Χωρίς να χρειάζεται να εξεταστούν οι λεπτομέρειες διεξαγωγής της διαδικασίας, η οποία αρχικώς εμπνεύστηκε από καταστάσεις προκληθείσες από προσφυγές ιδιωτών, όπως αυτές που οδήγησαν στις αποφάσεις του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Γαλλίας [14] και Schmidberger [15], χωρίς ωστόσο να περιορίζεται σ' αυτές, αρκεί η διαπίστωση ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η διαδικασία αυτή θέτει προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να τηρήσει η Επιτροπή προτού κινήσει την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία του άρθρου 226 ΕΚ. Ούτε επίσης αντικαθιστά τη διαδικασία αυτή. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι «ανεξάρτητα από τις λοιπές εξουσίες που διαθέτει βάσει της Συνθήκης για να εξασφαλίζει την τήρηση του κοινοτι-

14 — Απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1997, C-265/95 (Συλλογή 1997, σ. I-6959).

15 — Απόφαση της 12ης Ιουνίου 2003, C-112/00 (Συλλογή 2003, σ. I-5659).

κού δικαίου από τα κράτη μέλη, η Επιτροπή εκτιμά ελεύθερα κατά πόσον είναι σκόπιμο να στραφεί ή να μη στραφεί κατά κράτους μέλους, ασκώντας προσφυγή λόγω παραβάσεως, χωρίς να χρειάζεται να δικαιολογήσει την επιλογή της, οι λόγοι δε που προσδιορίζουν την επιλογή αυτή δεν ασκούν επιρροή επί του παραδεκτού της προσφυγής» [16]. Οι εξουσίες που αντλεί η Επιτροπή από το άρθρο 226 ΕΚ δεν μπορούν, ως εκ τούτου, να οριοθετηθούν ή να περιοριστούν από πράξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου [17]. Θα ήθελα να προσθέσω, πάντως, ότι αν είχε όντως τηρηθεί η διαδικασία αυτή, η Αυστριακή Κυβέρνηση όφειλε, σύμφωνα με το άρθρο 5 του κανονισμού, να απαντήσει στην αίτηση της Επιτροπής εντός πέντε εργάσιμων ημερών από την παραλαβή του εγγράφου. Μολονότι το εν λόγω πλαίσιο είναι διαφορετικό από αυτό στο οποίο εντάσσεται η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, είναι περίεργο το ότι η Αυστριακή Κυβέρνηση, δεδομένου ότι παραπέμπει στον κανονισμό αυτό, θεωρεί εύλογη την εν λόγω προθεσμία, έστω και σιωπηρά.

36. Κατόπιν τούτων, η αίτηση της Επιτροπής πρέπει να θεωρηθεί παραδεκτή.

## V — Επί της ουσίας

### Α — *Θέση της Επιτροπής καθώς και της Γερμανικής, της Ιταλικής και της Ολλανδικής Κυβερνήσεως*

37. Όπως προαναφέρθηκε, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η επίδικη ρύθμιση συνιστά παράβαση των κοινοτικών διατάξεων περί ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών μεταφορών, οι οποίες περιέχονται στους κανονισμούς 881/92 και 3118/93, και περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, η οποία διασφαλίζεται με τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ. Προτού εξετάσει τα ζητήματα αυτά, η Επιτροπή θίγει τις άμεσες πρακτικές και οικονομικές συνέπειες της θεσπίσεως της επίδικης ρύθμισης.

38. Το τμήμα του αυτοκινητοδρόμου Α 12, στο οποίο πρόκειται να εφαρμοστεί η επίδικη ρύθμιση, χρησιμοποιείται συστηματικά, καθότι είναι το τμήμα στο οποίο συμπίπτει η κυκλοφορία Βορρά-Νότου μεταξύ Γερμανίας και Ιταλίας και η εσωτερική κυκλοφορία Ανατολής-Δύσης εντός Αυστρίας. Σύμφωνα με τις στατιστικές του Τιρόλου, ο αυτοκινητόδρομος Α 12 μεταξύ του Wörgl και του Hall χρησιμοποιείται καθημερινά από περίπου 5 200 βαρέα φορτηγά οχήματα. Αν εξεταστούν προσεκτικότερα οι μεταφορές που θίγονται από το εν λόγω μέτρο και ληφθούν υπόψη οι εξαιρέσεις που ισχύουν για την τοπική κυκλοφορία, προκύπτει ότι τελικά θίγονται σε καθημερινή βάση 610 αλλοδαπά οχήματα και 130 αυστριακά. Δεδομένου ότι η παράκαμψη του επίδικου τμήματος του αυτοκινητοδρόμου Α 12 είναι δυνατή μόνο μέσω μεγάλων διαδρομών, το μέτρο στην πραγματικότητα απαγορεύει στο σύνολό της την οδική κυκλοφορία των προβλεπόμενων στην

16 — Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2001, C-70/99, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2001, σ. I-4845, σκέψη 17).

17 — Βλ. απόφαση της 2ας Ιουνίου 2005, C-349/02, Επιτροπή κατά Ελλάδας (που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψεις 27 και 28), καθώς και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

επίδικη ρύθμιση βαρέων φορτηγών οχημάτων. Η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι η χρησιμοποίηση μακρύτερων εναλλακτικών οδών συνεπάγεται μεγαλύτερη ατμοσφαιρική ρύπανση και απλώς μεταθέτει το πρόβλημα.

39. Η επίδικη ρύθμιση έχει σημαντικές οικονομικές συνέπειες όχι μόνο για τον τομέα των μεταφορών, αλλά και για τους παραγωγούς των εμπορευμάτων που μεταφέρονται, καθότι θα αντιμετωπίσουν πολύ υψηλότερα έξοδα μεταφοράς αλλά και προβλήματα διοικητικής φύσεως, επιδιώκοντας εναλλακτικούς τρόπους μεταφοράς των προϊόντων τους στους πελάτες. Η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις επισημαίνουν ότι θα απειληθεί ιδίως η ύπαρξη μικρών και μεσαίων μεταφορικών εταιριών, πολλές από τις οποίες ειδικεύονται στη μεταφορά ορισμένων από τα θιγόμενα προϊόντα.

40. Η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις τονίζουν ότι η πραγματοποίηση των σχετικών μεταφορών σιδηροδρομικώς δεν μπορεί βραχυπρόθεσμα να θεωρηθεί ως εφικτή επιλογή. Τούτο ισχύει και για τις τρεις δυνατότητες σιδηροδρομικής μεταφοράς των οικείων προϊόντων: σιδηροδρομική μεταφορά, μεταφορά άνευ συνοδείας και μεταφορά με συνοδεία (rollende Landstrasse). Εκτός του ότι η σιδηροδρομική μεταφορά προϊόντων δεν εμπίπτει στις δραστηριότητες των οδικών μεταφορέων, η επιλογή αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως βιώσιμη εναλλακτική λύση της οδικής κυκλοφορίας, δεδομένης της περιορισμένης μεταφορικής ικανότητας της σιδηροδρομικής γραμμής του Brenner, λόγω τεχνικών περιορισμών, καθυστερήσεων και λόγω ελλείψεως αξιοπιστίας και συνέπειας όσον αφορά τα ωράρια των δρομολογίων. Επιπλέον, είναι αδύνατο να αυξηθεί επαρκώς η μεταφορική της ικανότητα βραχυπρόθεσμα. Η σχεδιαζόμενη αύξηση της μεταφορικής της ικανότητας στο πλαίσιο του προγράμματος Brenner 2005 σκοπεύει να ικανοποιήσει τη ζήτηση υπό τις παρούσες συνθήκες και δεν μπορεί να καλύψει τις πρόσθετες ανάγκες που ενδέχεται να δημιουργηθούν λόγω της απαγορεύσεως που επιβάλλει η επίδικη ρύθμιση. Η σιδηροδρομική μεταφορά θα καθιστούσε λιγότερο επικερδή τη μεταφορά των σχετικών εμπορευμάτων.

41. Λαμβανομένων υπόψη των ως άνω συνεπειών, η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις δηλώνουν ότι είναι σαφές ότι η επίδικη ρύθμιση περιορίζει επίσης την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών μεταφορών, κατά παράβαση των κανονισμών 881/92 και 3118/93, και την ελεύθερη κυκλοφορία των σχετικών εμπορευμάτων, κατά παράβαση των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ. Η Ιταλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση προσθέτουν ότι συνιστά, επίσης, προσβολή του δικαιώματος ελεύθερης διαμετακομίσεως από το έδαφος κράτους μέλους, το οποίο αναγνώρισε το Δικαστήριο με την απόφαση SIOT [18].

42. Επιπλέον, παρόλο που η ρύθμιση διατυπώνεται ουδέτερα, στην πράξη θίγει κυρίως τη διαμετακομιστική κυκλοφορία. Οι στατιστικές δείχνουν ότι το 80 % αυτής της κυκλοφορίας διεξάγεται από μη αυστριακές μεταφορικές εταιρίες, ενώ, αντιθέτως, το 80 % των μεταφορών που εξαιρούνται από τη ρύθμιση διεξάγεται από αυστριακές εταιρίες. Ως εκ τούτου, η εν λόγω ρύθμιση συνιστά (έμμεση) διάκριση μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών εταιριών μεταφορών.

18 — Απόφαση της 16ης Μαρτίου 1983, 266/81 (Συλλογή 1983, σ. 731).

Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος.

43. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο υιοθετήσει διαφορετική άποψη, η Επιτροπή υποστηρίζει, επικουρικώς, ότι η επίδικη ρύθμιση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει των οδηγιών για την ποιότητα του αέρα. Αφενός, μια αόριστη τομεακή απαγόρευση κυκλοφορίας δεν μπορεί να βασιστεί στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62. Αφετέρου, η Επιτροπή δέχεται ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 8, παράγραφος 3, της οδηγίας, καθότι το 2002 είχε σαφώς σημειωθεί υπέρβαση της οριακής τιμής για το διοξείδιο του αζώτου, προσαυξημένης κατά το περιθώριο ανοχής. Εντούτοις, ο κατάλογος των μέτρων του άρθρου 10 του IG-L δεν περιέχει τα στοιχεία που απαιτεί η εν λόγω διάταξη και το παράρτημα IV της οδηγίας. Οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις αμφισβητούν, επίσης, τη μέθοδο που εφαρμόζεται για τη μέτρηση των επιπέδων των ρύπων, βάσει της οποίας συνάγεται ότι οι εκπομπές διοξειδίου του αζώτου πρέπει να καταλογιστούν, ειδικώς, σε μια κατηγορία βαρέων οχημάτων.

44. Μολονότι η Αυστριακή Κυβέρνηση προσπαθεί να δικαιολογήσει τη ρύθμιση για λόγους τόσο δημόσιας υγείας όσο και προστασίας του περιβάλλοντος, είναι προφανές, σύμφωνα με την Επιτροπή και τις παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις, ότι κύριος στόχος τους είναι η προστασία του περιβάλλοντος. Η βάσει του άρθρου 30 ΕΚ επίκληση λόγων προστασίας της δημόσιας υγείας είναι δυνατή μόνον όταν τα οικεία εμπορεύματα απειλούν την υγεία κατά τρόπο άμεσο και δυνάμενο να αποδειχθεί. Είναι σαφές ότι τούτο δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

45. Επιπλέον, η επίδικη ρύθμιση δεν τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, καθότι μπορούσαν να ληφθούν άλλα μέτρα λιγότερο περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών μεταφορών. Συναφώς, η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από τις παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις, προβάλλει τη δυνατότητα σταδιακής επιβολής της απαγορεύσεως κυκλοφορίας που προβλέπει η επίδικη ρύθμιση για τις διάφορες κατηγορίες βαρέων οχημάτων που προκαλούν ρύπανση (EURO-0, 1 και 2, στο δε εγγύς μέλλον EURO-3). Επισημαίνει, επίσης, ότι το σύστημα των οικοσημείων που καθιερώνει το πρωτόκολλο αριθ. 9, για τις οδικές, σιδηροδρομικές και συνδυασμένες μεταφορές στην Αυστρία, της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και περί των προσαρμογών των ιδρυτικών Συνθηκών της Ένωσης (στο εξής: πρωτόκολλο αριθ. 9) έχει συμβάλει σημαντικά στον συμβιβασμό της κυκλοφορίας βαρέων φορτηγών οχημάτων με τις απαιτήσεις της προστασίας του περιβάλλοντος. Άλλα μέτρα που θα μπορούσαν να ληφθούν είναι ο περιορισμός της κυκλοφορίας βαρέων φορτηγών οχημάτων κατά τις ώρες αιχμής, η απαγόρευση νυχτερινής κυκλοφορίας των βαρέων φορτηγών οχημάτων, η λειτουργία συστήματος διοδίων ανάλογα με το επίπεδο ρύπων των οχημάτων και η επιβολή περιορισμών της ταχύτητας. Τα μέτρα αυτά, τα οποία συνάδουν περισσότερο, αφενός, με την αρχή της καταπολεμήσεως στην πηγή των ζημιών που προκαλούνται στο περιβάλλον και, αφετέρου, με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», επηρεάζουν επίσης την τοπική κυκλοφορία και περιορίζουν τη ρύπανση που προκαλούν τα

οχήματα που δεν καλύπτονται από την επίδικη ρύθμιση. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις υποστηρίζουν ότι είναι πρόωρη η επιβολή νέας απαγορεύσεως κυκλοφορίας των βαρέων φορτηγών οχημάτων, προτού καταστούν γνωστά τα αποτελέσματα της παρατάσεως της απαγορεύσεως νυχτερινής κυκλοφορίας.

46. Η Γερμανική Κυβέρνηση επισημαίνει, περαιτέρω, ότι δεν είναι σαφής ο λόγος για τον οποίο η οδική μεταφορά των εμπορευμάτων που περιλαμβάνονται στον κατάλογο της επίδικης ρυθμίσεως συμβάλλει ιδιαιτέρως στην ατμοσφαιρική ρύπανση. Ισχυρίζεται ότι η επιλογή των εμπορευμάτων είναι αυθαίρετη και άδικη. Η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών προσθέτει ότι η επίδικη ρύθμιση εφαρμόζεται μόνο σε μία από τις πολλές πηγές ρύπανσης στην οικεία περιοχή και περιορίζει μάλιστα τη χρησιμοποίηση των σχετικά φιλικών προς το περιβάλλον βαρέων φορτηγών οχημάτων (EURO-3). Η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται το αναγνωρισμένο από το κοινοτικό δίκαιο δικαίωμα διαμετακόμισης για τα οχήματα στα οποία έχουν χορηγηθεί οικοσημεία.

47. Η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι, πριν από την επιβολή ενός τόσο δραστικού μέτρου, οι αυστριακές αρχές όφειλαν, βάσει του άρθρου 10 ΕΚ, να προβούν σε διαβουλεύσεις με τα οικεία κράτη μέλη και με την Επιτροπή. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η μοναδική υποχρέωση που ενδεχομένως είχε ήταν να εφαρμόσει σταδιακά την επίδικη ρύθμιση ώστε να καταστεί δυνατή η προετοιμασία των θιγόμενων τομέων για τη μεταβολή των συνθηκών.

48. Η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις υποστηρίζουν, τέλος, ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτός κανένας περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων μη προβλεπόμενος στη νομοθεσία περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών. Δεδομένου ότι, σύμφωνα με τις παρατηρήσεις τους σχετικά με το άρθρο 28 ΕΚ, η επίδικη ρύθμιση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί, αυτή συνιστά, επομένως, και παράβαση των άρθρων 1 και 3 του κανονισμού 881/92 και των άρθρων 1 και 6 του κανονισμού 3118/93.

B — *Θέση της Δημοκρατίας της Αυστρίας*

49. Η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η επίδικη ρύθμιση είναι συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο. Επισημαίνει ότι η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι, το 2002, σημειώθηκε υπέρβαση της οριακής τιμής των 56 $\mu g/m^3$, προσαυξημένης κατά το περιθώριο ανοχής, στο σημείο μέτρησης Vomp/Raststätte και ότι, το 2003, επίσης σημειώθηκε σημαντική υπέρβαση της τιμής αυτής (68 $\mu g/m^3$). Σε παρόμοιες περιπτώσεις, τα άρθρα 7 και 8 της οδηγίας 96/62 επιβάλλουν στο κράτος μέλος υποχρέωση λήψεως μέτρων, προκειμένου να εξασφαλίζεται η τήρηση της οριακής τιμής. Υπό αυτές τις συνθήκες θεσπίστηκε η επίδικη ρύθμιση.

50. Η Αυστριακή Κυβέρνηση αντιτάσσεται σθεναρά στην άποψη της Επιτροπής ότι οι οριακές τιμές που θεσπίζονται με τις οδηγίες για την ποιότητα του αέρα δεν εφαρμόζονται στα οικοσημεία που εξακολουθούν να ισχύουν. Μολονότι αναγνωρίζει ότι το πρωτόκολλο αριθ. 9, που καθιερώνει το σύστημα

των οικοσημείων, ρητώς προβλέπει παρεκκλίσεις από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι παρεκκλίσεις αυτές απαριθμούνται εξαντλητικά και δεν περιλαμβάνουν τις οδηγίες για την προστασία του αέρα.

51. Δεδομένου ότι οι επιστημονικές έρευνες αποδεικνύουν σαφώς ότι οι εκπομπές διοξειδίου του αζώτου λόγω της κυκλοφορίας βαρέων φορτηγών οχημάτων αποτελούν σημαντική πηγή ρύπανσης του αέρα στην περιοχή την οποία αφορά η επίδικη ρύθμιση, υπάρχει προφανής ανάγκη περιορισμού του αριθμού των μεταφορών που πραγματοποιούν τα εν λόγω οχήματα. Προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι συνέπειες της απαγορεύσεως κυκλοφορίας στο σχετικό τμήμα του αυτοκινητοδρόμου Α 12, επελέγησαν εμπορεύματα για τα οποία η σιδηροδρομική μεταφορά αποτελεί πρακτική και εφικτή εναλλακτική λύση, τόσο από τεχνικής όσο και από οικονομικής απόψεως. Σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς της Επιτροπής και των παρεμβαινουσών κυβερνήσεων, από τις δηλώσεις διαφόρων δημόσιων και ιδιωτικών σιδηροδρομικών εταιριών, τόσο εντός όσο και εκτός Αυστρίας, προκύπτει ότι το υπάρχον δυναμικό επαρκεί για την αντιμετώπιση της αυξημένης ζήτησης που θα προκληθεί από τη θέσπιση της επίδικης ρύθμισης. Τούτο αφορά τη συνδυασμένη μεταφορά άνευ συνοδείας, τη μεταφορά ολόκληρων οχημάτων, καθώς και την αποκαλούμενη rollende Landstrasse. Επιπλέον, υπάρχουν επίσης εναλλακτικές οδικές διαδρομές. Συγκεκριμένα, το ήμισυ περίπου της διαμετακομιστικής κυκλοφορίας που διέρχεται από το Brenner μπορεί να διοχετευθεί σε διαδρομή είτε συντομότερη είτε τουλάχιστον ίσης αποστάσεως με τη διαδρομή μέσω Brenner. Ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι οι ενδιαφερόμενοι μεταφορείς θα πρέπει να ακολουθήσουν παρακαμπτήριες οδούς μέσω Ελβετίας ή μέσω του Tauern είναι αβάσιμοι.

52. Η Αυστριακή Κυβέρνηση αντιτάσσεται στα επιχειρήματα που στηρίζονται στις οικονομικές συνέπειες της ρύθμισης για τον τομέα των μεταφορών, ο οποίος χαρακτηρίζεται από πλεονάζουσες δομές και εξαιρετικά χαμηλά περιθώρια κέρδους. Το γεγονός ότι η ρύθμιση ενδέχεται να επιδεινώσει τα προβλήματα αυτά δεν μπορεί να στοιχειοθετήσει τον παράνομο χαρακτήρα της.

53. Όσον αφορά τον ισχυρισμό ότι η επίδικη ρύθμιση εισάγει διακρίσεις, η Αυστριακή Κυβέρνηση τονίζει ότι η ρύθμιση αυτή δεν εφαρμόζεται αποκλειστικά σε αλλοδαπά εμπορεύματα. Η απαγόρευση πλήττει όλα τα βαρέα φορτηγά οχήματα, περιλαμβανομένων των αυστριακών οχημάτων, που χρησιμοποιούν το σύνολο του οικείου τμήματος του αυτοκινητοδρόμου Α 12 για τη μεταφορά των εμπορευμάτων που απαριθμούνται στη ρύθμιση αυτή. Η επιλογή των εμπορευμάτων στηρίχθηκε στη δυνατότητα εύκολης σιδηροδρομικής μεταφοράς τους (Bahnaffinität), προκειμένου να περιοριστούν οι συνέπειες της ρυθμίσεως για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Στην πράξη, μεγάλο ποσοστό των οικείων εμπορευμάτων μεταφέρεται σιδηροδρομικώς. Στο επιχείρημα της Επιτροπής ότι η ρύθμιση εισάγει διακρίσεις, καθότι εξαιρούνται από την απαγόρευση οι μεταφορές με σημείο αφετηρίας ή προορισμού εντός της οικείας περιοχής, η Αυστριακή Κυβέρνηση απαντά ότι η κατάσταση αυτή δεν μπορεί να συγκριθεί με τη διαμετακομιστική κυκλοφορία. Η μοναδική πραγματική σύγκριση που μπορεί να γίνει είναι μεταξύ οχημάτων που εισέρχονται και εξέρχονται της περιοχής. Η εξαίρεση της τοπικής κυκλοφορίας δικαιο-

λογείται για τον λόγο ότι η εκτέλεσή της σιδηροδρομικώς εντός της οικείας περιοχής θα συνεπαγόταν πολύ μακρύτερες διαδρομές προς σιδηροδρομικούς σταθμούς, γεγονός που θα επέφερε αποτέλεσμα αντίθετο προς τον επιδιωκόμενο από την επίδικη ρύθμιση σκοπό μείωσης της ρύπανσης.

54. Αν το Δικαστήριο κρίνει, παρά τις παρατηρήσεις αυτές, ότι η ρύθμιση οδηγεί πράγματι σε έμμεση διάκριση εις βάρος των εμπορευμάτων άλλων κρατών μελών, η διάκριση αυτή μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας, δυνάμει του άρθρου 30 ΕΚ, και από λόγους προστασίας του περιβάλλοντος. Συναφώς, η Αυστριακή Κυβέρνηση παρατηρεί ότι οι οριακές τιμές στις οδηγίες για την ποιότητα του αέρα καθορίστηκαν σε επίπεδο που τεκμαίρεται αναγκαίο για τη διαρκή προστασία της ανθρώπινης υγείας, των οικοσυστημάτων και της χλωρίδας. Επομένως, δεν χρειάζεται να αποδεικνύεται ότι κάθε περίπτωση υπερβάσεως των οριακών τιμών θέτει σε κίνδυνο την ανθρώπινη υγεία και ρυπαίνει το περιβάλλον.

55. Η επιβαλλόμενη με την επίδικη ρύθμιση απαγόρευση είναι πρόσφορη, αναγκαία και ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Η Αυστριακή Κυβέρνηση αρνείται ότι οι προταθείσες από την Επιτροπή εναλλακτικές λύσεις συνιστούν καταλληλότερες μεθόδους για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την επίδικη ρύθμιση σκοπού. Η απαγόρευση κυκλοφορίας ορισμένων κατηγοριών οχημάτων EURO θα ήταν είτε ανεπαρκής (αναφορικά με τις κατηγορίες EURO-0 και 1) είτε δυσανάλογη (αναφορικά με τις κατηγορίες EURO-0, 1 και 2). Η τελευταία αυτή απαγόρευση πλήττει το 50 % της κυκλοφορίας των βαρέων οχημάτων και δεν λαμβάνει καθόλου υπόψη τη δυνατότητα εκτελέσεώς τους σιδηροδρομικώς. Η Αυστριακή Κυβέρνηση τονίζει, επιπλέον, ότι σημειώθηκε υπέρβαση των οριακών τιμών παρά την εφαρμογή του συστήματος των οικοσημείων και ότι η νυχτερινή απαγόρευση κυκλοφορίας των βαρέων οχημάτων ελήφθη υπόψη κατά την κατάρτιση της αποφάσεως αυτής. Η επιβαλλόμενη με την εν λόγω απόφαση απαγόρευση δεν πρέπει να θεωρηθεί ως μεμονωμένο μέτρο. Πρέπει να εξεταστεί σε σχέση με τα λοιπά διαρθρωτικά μέτρα που ελήφθησαν για τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, όπως η βελτίωση της σιδηροδρομικής υποδομής.

56. Τέλος, η Αυστριακή Κυβέρνηση εκτιμά ότι η αιτίαση της Επιτροπής σχετικά με την παράβαση των κανονισμών 881/92 και 3118/93 είναι αβάσιμη, καθότι δεν εκθέτει τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι σημειώθηκε η παράβαση αυτή, αλλά απλώς παραπέμπει στα επιχειρήματα που προβλήθηκαν σε σχέση με την παράβαση του άρθρου 28 ΕΚ. Επομένως, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 38, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

Γ — *Γενικές παρατηρήσεις: το πρόβλημα από ευρύτερη σκοπιά*

57. Στην εισαγωγή των ανά χείρας προτάσεων, επισήμανα ότι η υπό κρίση υπόθεση ανέκυψε λόγω ενός βαθύτερου προβλήματος σχετικού με την ανάγκη συμβιβασμού της

εντατικής χρήσεως των οδικών υποδομών και των επιταγών προστασίας της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος. Προτού εξεταστούν τα stricto sensu νομικά ζητήματα, πρέπει η υπόθεση να εξεταστεί από ευρύτερη σκοπιά, ώστε να καταστεί δυνατή η εξεύρεση ισόρροπης λύσεως που να λαμβάνει υπόψη το πλαίσιο του προβλήματος.

58. Πρώτον, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στη γεωγραφική περιοχή στην οποία πρόκειται να εφαρμοστεί η επίδικη ρύθμιση. Οι Άλπεις σχηματίζουν ένα φυσικό σύνορο μεταξύ, αφενός, της Γαλλίας και της Γερμανίας –και των κρατών μελών που ευρίσκονται ακόμη βορειότερα– και, αφετέρου, της Ιταλίας και μέρους των Βαλκανίων, περιλαμβανομένης της Σλοβενίας. Υπάρχουν αρκετά σημεία διελεύσεως από το εμπόδιο αυτό, που συνίστανται είτε σε περάσματα είτε σε σήραγγες είτε σε συνδυασμό τους και τα οποία κατέστησαν προσβάσιμα για τις οδικές μεταφορές. Η οδική διαμετακόμιση μέσω των Άλπεων συγκεντρώνεται σ' αυτά τα περάσματα. Η ταχεία ανάπτυξη των διακοινοτικών οδικών μεταφορών οδήγησε σε αυξημένη χρησιμοποίηση των οδικών υποδομών στις οδούς αυτές και, κατά συνέπεια, σε αυξημένη επιβάρυνση του περιβάλλοντος στα εν λόγω περάσματα και στις γύρω από αυτά περιοχές.

59. Στο κέντρο της περιφέρειας των Άλπεων ευρίσκονται, προς Βορρά και προς Ανατολάς, δύο σχετικά μικρές χώρες, η Ελβετία και η Αυστρία, και προς Δυσμάς, τα σύνορα μεταξύ Γαλλίας και Ιταλίας. Υπάρχουν αρκετά οδικά περάσματα στην ως άνω συνοριακή περιοχή, όπως οι οδοί μέσω της σήραγγας του Λευκού Όρους και η σήραγγα στο Fréjus. Τα λοιπά περάσματα διασχίζουν την Ελβετία και την Αυστρία. Λόγω αυτής της γεωγραφικής κατάστασης, οποιοδήποτε μέτρο της Ελβετίας ή της Αυστρίας έχει ως στόχο να περιορίσει, να καθοδηγήσει ή να επηρεάσει τους τρόπους μεταφοράς, επηρεάζει κατ' ανάγκη περισσότερο τις οδικές μεταφορές που ξεκινούν από άλλα κράτη μέλη παρά τις ημεδαπές μεταφορές. Η λήψη παρόμοιων μέτρων στην περιοχή των συνόρων μεταξύ Γαλλίας και Ιταλίας θα έχει παρόμοια αποτελέσματα αλλά σε πολύ μικρότερη έκταση.

60. Δεδομένου ότι οι διαφορετικές συνέπειες των εθνικών μέτρων που στοχεύουν στον περιορισμό των εξωτερικών επιπτώσεων για τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές στα εν λόγω σημεία διελεύσεως οφείλονται εξ ολοκλήρου στα φυσικά και εθνικά σύνορα, το ζήτημα αν αυτού του είδους τα μέτρα εισάγουν άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις πρέπει να εξεταστεί με σύνεση και ακρίβεια.

61. Δεύτερον, ένα από τα χαρακτηριστικά των εθνικών μέτρων που θεσπίζονται προκειμένου να κατευθύνουν τη ροή των μεταφορών ή να επηρεάσουν τους τρόπους μεταφοράς είναι ότι, για λόγους συνδεόμενους με τη βιωσιμότητα των τοπικών ή περιφερειακών οικονομιών, πρέπει να προβλέπουν εξαιρέσεις για τις μεταφορές με σημείο αναχώρησης ή προορισμού εντός των περιοχών αυτών. Αυτή είναι μια πτυχή που δεν μπορεί να διαφύγει των παρατηρητικών χρηστών των κύριων οδικών αρτηριών στην Ευρώπη. Όταν σχετικά μικρά διαμετακομιστικά κράτη, όπως η Ελβετία ή η Αυστρία,

λαμβάνουν μέτρα για να επηρεάσουν ή να περιορίσουν τη ροή των μεταφορών, οι εξαιρέσεις για τις μεταφορές με σημείο αναχώρησης ή προορισμού εντός της οικείας περιοχής θα ευνοήσουν σχεδόν αναπόφευκτα τους εθνικούς μεταφορείς περισσότερο παρά τους μεταφορείς άλλων κρατών μελών. Το αποτέλεσμα αυτό, το οποίο επίσης αποτελεί συνέπεια της μορφολογίας των εθνικών συνόρων, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί απλώς ως μορφή διακρίσεως, όπως υποστηρίζουν η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις.

62. Τρίτον, η φύση του περιβαλλοντικού προβλήματος που αποτελεί αντικείμενο της επίδικης ρυθμίσεως πρέπει να εξεταστεί προσεκτικότερα.

63. Οι διάδικοι φαίνεται να συμφωνούν ότι η ρύπανση του αέρα στην κοιλάδα του Inn, η οποία οφείλεται σε εκπομπές $NO_x$ και $NO_2$, αυξήθηκε τα τελευταία χρόνια και ότι η ρύπανση υπερέβη τα αποδεκτά όρια που θέτει η κοινοτική και εθνική νομοθεσία, με μεγαλύτερη συχνότητα, για μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα και σε μεγαλύτερη έκταση. Επιπλέον, οι ανώτατες επιτρεπόμενες οριακές τιμές καθίστανται αυστηρότερες με το πέρασμα του χρόνου.

64. Τα ανώτατα αποδεκτά όρια ρύπανσης του περιβάλλοντος, όπως τα επίδικα στην υπό κρίση υπόθεση, δημιουργούν κατά κάποιον τρόπο έναν «χώρο» που αντιστοιχεί στην ικανότητα του περιβάλλοντος να απορροφά ρύπανση από διάφορες πηγές ρύπανσης της περιοχής. Στα όρια αυτού του χώρου, εκπομπές προερχόμενες από διάφορες πηγές, όπως η οδική κυκλοφορία, οι βιομηχανικές μεταποιήσεις και η οικιακή θέρμανση θεωρούνται αποδεκτές. Οσάκις υφίσταται κίνδυνος υπερβάσεως των ορίων του «χώρου» αυτού, πρέπει να λαμβάνονται μέτρα για τον περιορισμό των δραστηριοτήτων που προκαλούν τη ρύπανση αυτή.

65. Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως της επίδικης ρυθμίσεως, πρέπει να εξεταστεί, αφενός, αν το μέτρο που ελήφθη είναι πρόσφορο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας του περιβάλλοντος και, αφετέρου, αν θίγει ενδεχομένως δυσανάλογα άλλα προστατευόμενα από το κοινοτικό δίκαιο συμφέροντα. Η καταλληλότητα του μέτρου αυτού πρέπει να κριθεί λαμβανομένων υπόψη πτυχών όπως η αποτελεσματικότητά του (είναι πιθανόν να οδηγήσει το μέτρο αυτό στον επιδιωκόμενο περιορισμό των εκπομπών εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος;), η δυνατότητα υλοποιήσεώς του (αποτελεί το μέτρο αυτό αποτελεσματικό μέσο επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού;) και η δυνατότητα επιβολής του (είναι δυνατό να υποχρεωθούν οι επιχειρήσεις να προσαρμόσουν τη συμπεριφορά τους προς την επιθυμητή κατεύθυνση;). Η αναλογικότητα του μέτρου αυτού πρέπει να εκτιμάται λαμβανομένων υπόψη πτυχών όπως η ύπαρξη πιθανών εναλλακτικών λύσεων αντί της οδικής εκτελέσεως των μεταφορών και, συναφώς, η σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας του μέτρου αυτού. Τέλος, κατά την εξέταση της καταλληλότητας και της αναλογικότητας του μέτρου, είναι ενδεχομένως χρήσιμο να εξετάζεται αν αυτό αφορά τις πιο έντονες πηγές ρύπανσης, δηλαδή τις πηγές

που ευθύνονται για μια σχετικά μεγάλη αύξηση των εκπομπών και οι οποίες, ως εκ τούτου, συμβάλλουν περισσότερο στη συνολική αύξηση των εκπομπών.

66. Είναι προφανές ότι, δεδομένου ότι οι παράγοντες και τα συμφέροντα που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη είναι πολλά, υπάρχουν περισσότεροι από έναν συνδυασμοί μέτρων που θα ήταν πρόσφοροι και θα τηρούσαν την αρχή της αναλογικότητας σε οποιαδήποτε περίπτωση. Επομένως, επιβάλλεται η συνετή χρήση φράσεων όπως «άλλα» μέτρα θα ήταν «πιο αποτελεσματικά», «πιο αναλογικά» ή «λιγότερα περιοριστικά». Παρόλο που αυτό ενδέχεται να ισχύει αν τα εν λόγω μέτρα εξεταστούν υπό το φως ενός συγκεκριμένου συμφέροντος, αυτό δεν συμβαίνει όταν εξετάζονται σε σχέση με άλλα συμφέροντα.

67. Με σκοπό, μεταξύ άλλων, τη βελτίωση της διαφάνειας στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων κατά τη θέσπιση πολιτικών στον τομέα αυτό, τα άρθρα 7, παράγραφος 3, και 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 υποχρεώνουν τα κράτη μέλη που τελούν στις καταστάσεις που προβλέπονται στις διατάξεις αυτές να καταρτίζουν «σχέδια» ή «προγράμματα» για τη μείωση των εκπομπών στις οποίες αναφέρονται οι οδηγίες για την προστασία του αέρα.

68. Τέταρτον, πρέπει να σημειωθεί ότι οποιοδήποτε μέτρο έχει ως στόχο να επηρεάσει τη ροή και τους τρόπους μεταφορών θα έχει συνέπειες και για την υπάρχουσα δομή του τομέα των μεταφορών. Αυτού του είδους τα μέτρα θα επηρεάσουν αναπόφευκτα τη δομή των εξόδων των οικείων μεταφορικών εταιριών και, ειδικώς όταν έχουν ως αντικείμενο τη μεταβολή της χρήσεως των μεταφορικών μέσων, θα έχουν συνέπειες για τη διαχειριστική υποστήριξη των μεταφορών. Ορισμένες κατηγορίες μεταφορικών εταιριών είναι καλύτερα εξοπλισμένες για να προσαρμοστούν σε αυτή τη νέα κατάσταση σε σχέση με άλλες. Τέλος, ένας συνδυασμός μέτρων που, για ορισμένες κατηγορίες μεταφορών, σκοπεύει στην αντικατάσταση των οδικών μεταφορών από τις σιδηροδρομικές θα καταλήξει εξ ορισμού σε σημαντικές αλλαγές στη δομή του ανταγωνισμού τόσο εντός της αγοράς των μεταφορών όσο και σε σχέση με άλλες αγορές. Τούτο αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια αυτού του είδους των μέτρων, η οποία μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι ηθελημένη.

69. Κατόπιν των προεκτεθέντων, τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις, στηριζόμενες στις οικονομικές επιπτώσεις της επίδικης ρυθμίσεως για ορισμένα τμήματα του τομέα των οδικών μεταφορών, δεν μπορούν να γίνουν δεκτές άνευ όρων. Ισχύουν μόνο στο μέτρο που τα αποτελέσματα αυτά οφείλονται σε παράλογα ή δυσανάλογα στοιχεία των ρυθμίσεων αυτών. Αν αυτό δεν ίσχυε, δεν θα επιτρέπονταν ούτε τα αναγκαία και ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό μέτρα που αποβλέπουν στη μείωση των εκπομπών από τα βαρέα φορτηγά οχήματα. Φρονώ ότι η θέση της Επιτροπής επ' αυτού είναι μονομερής και, ως εκ τούτου, αντιπαραγωγική. Θα επανέλθω στο σημείο αυτό κατωτέρω.

Δ — *Νομική ανάλυση: προσέγγιση*

70. Μολονότι ο κύριος ισχυρισμός της Επιτροπής είναι ότι η επίδικη ρύθμιση συνιστά παράβαση των κανονισμών 881/92 και 3118/93, η νομική ανάλυση που περιέχεται στο δικόγραφο της προσφυγής της επικεντρώνεται στην ασυμβατότητά της με το άρθρο 28 ΕΚ. Το ζήτημα αν υπάρχει συμβατότητα με τις οδηγίες για την ποιότητα του αέρα αντιμετωπίζεται ως πτυχή της δυνατότητας δικαιολογήσεως του μέτρου για λόγους συνδεόμενους με την προστασία του περιβάλλοντος. Η προβαλλόμενη παράβαση των κανονισμών 881/92 και 3118/93 εξετάζεται πολύ συνοπτικά στη συνέχεια.

71. Δεν θεωρώ την προσέγγιση αυτή πολύ ορθή από συστηματικής απόψεως. Δεδομένου ότι η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η επίδικη ρύθμιση στηρίχθηκε στον IG-L, με τον οποίο μεταφέρθηκαν στο αυστριακό δίκαιο οι οδηγίες για την ποιότητα του αέρα, πρέπει κατ' αρχάς να εξεταστεί αν και σε ποιο βαθμό η επίδικη ρύθμιση εμπίπτει στις σχετικές διατάξεις των οδηγιών αυτών. Αν οι οδηγίες για την ποιότητα του αέρα δεν παρέχουν επαρκή βάση για τη ρύθμιση αυτή, πρέπει ακολούθως να εξεταστεί αν, όσον αφορά τον προβαλλόμενο περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, είναι συμβατή με τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ. Τέλος, σε σχέση με το ζήτημα του περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών, πρέπει να εξεταστεί η προβαλλόμενη παράβαση των κανονισμών 881/92 και 3118/93.

Ε — *Συμβατότητα με τις οδηγίες για την ποιότητα του αέρα*

72. Το κύριο μέσο για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 1 της οδηγίας 96/62 συνίσταται στον καθορισμό οριακών τιμών για τους διάφορους ρύπους του αέρα, προκειμένου να αξιολογείται η ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και να καθορίζεται ο χρόνος κατά τον οποίο πρέπει να λαμβάνονται προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα. Αυτού του είδους οι οριακές τιμές για το διοξείδιο ($NO_2$) και τα οξείδια του αζώτου ($NO_x$) καθορίστηκαν με την οδηγία 1999/30. Οσάκις υφίσταται «κίνδυνος υπερβάσεως των οριακών τιμών», το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 ορίζει ότι τα κράτη μέλη «εκπονούν σχέδια δράσης [...] ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος [αυτός]». Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, τα σχέδια αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν ενδεχομένως «μέτρα [...] αναστολής των δραστηριοτήτων που συμβάλλουν στην υπέρβαση των οριακών τιμών, περιλαμβανομένης της κυκλοφορίας αυτοκινήτων». Όταν έχει αποδειχθεί ότι τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν τις οριακές τιμές, προσαυξημένες κατά το περιθώριο ανοχής, το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 ορίζει ότι τα κράτη μέλη «μεριμνούν για την εκπόνηση ή την εφαρμογή σχεδίου ή προγράμματος, προς επίτευξη της οριακής τιμής εντός της οριζόμενης προθεσμίας». Τα εν λόγω σχέδια ή προγράμματα δημοσιεύονται και περιέχουν τα απαριθμούμενα στο παράρτημα IV της εν λόγω οδηγίας στοιχεία.

73. Εντός αυτού κυρίως του πλαισίου πρέπει να εξεταστεί η συμβατότητα της επίδικης ρυθμίσεως με τις οδηγίες για την ποιότητα του αέρα. Λαμβανομένων υπόψη των ισχυρισμών της Επιτροπής και της Αυστριακής Κυβερνήσεως, η εξέταση αυτή πρέπει να

επικεντρωθεί σε δύο κυρίως πτυχές: 1) το ζήτημα αν οι οδηγίες για την ποιότητα του αέρα υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να αναλάβουν δράση όταν σημειώνεται υπέρβαση των οριακών τιμών και 2) το περιεχόμενο της δράσεως αυτής, ήτοι το είδος των μέτρων που πρέπει να ληφθούν.

74. Επισημαίνω, πρώτον, ότι η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι, κατά τα έτη 2002 και 2003, είχε σημειωθεί υπέρβαση της ετήσιας οριακής τιμής για το $NO_2$, προσαυξημένης κατά το περιθώριο ανοχής, ήτοι των 56 μg/$m^3$ στο σημείο μέτρησης Vomp/Raststätte. Μολονότι η Γερμανική και η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβήτησαν τη μέθοδο που χρησιμοποιήθηκε για τη μέτρηση των επιπέδων του $NO_2$, η Επιτροπή δεν έκανε λόγο για το ζήτημα αυτό. Τούτο επιβεβαιώθηκε και από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου με διάταξη της 2ας Οκτωβρίου 2003 [19]. Επομένως, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι διάδικοι συμφωνούν ως προς τα πραγματικά περιστατικά που οδήγησαν στην έκδοση της επίδικης ρυθμίσεως.

75. Ως δεύτερη προκαταρκτική παρατήρηση στο πλαίσιο του υπό εξέταση κεφαλαίου, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν αμφισβητείται ότι ο IG-L μεταφέρει ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο τις οδηγίες για την ποιότητα του αέρα.

76. Στο ερώτημα αν, όπως υποστηρίζει η Αυστριακή Κυβέρνηση, οι αυστριακές αρχές όφειλαν να αναλάβουν δράση αφότου αποδείχθηκε ότι είχε σημειωθεί υπέρβαση της ετήσιας οριακής τιμής για το $NO_2$, μπορεί να δοθεί απάντηση βάσει του σαφούς κειμένου των άρθρων 7, παράγραφος 3, και 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62. Αμφότερες οι διατάξεις έχουν επιτακτικό χαρακτήρα και προβλέπουν ότι, όταν συμβαίνουν τα γεγονότα που περιγράφουν, τα κράτη μέλη «οφείλουν» να αναλάβουν την προβλεπόμενη δράση.

77. Μολονότι, όπως επισήμαναν η Επιτροπή και η Γερμανική Κυβέρνηση, η υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών για το $NO_2$ αρχίζει να ισχύει μόλις από το 2010, αυτό δεν σημαίνει ότι, αφ' ης στιγμής οριστεί, η εν λόγω τιμή δεν παράγει νομικά αποτελέσματα. Αντιθέτως, οσάκις μια οδηγία προσβλέπει σ' ένα τόσο συγκεκριμένο αποτέλεσμα το οποίο, λόγω της φύσεώς του, μπορεί να επιτευχθεί μόνο σταδιακά, τούτο συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη πρέπει να προσπαθήσουν για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού εντός της οριζομένης προθεσμίας. Αν η παράλειψη αναλήψεως πρόσφορης δράσης καθιστά την επίτευξη του σκοπού εντός της ταχθείσας από τις οδηγίες για την προστασία του αέρα προθεσμίας δυσχερέστερη ή και αδύνατη στην πράξη, τούτο συνιστά παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 10 ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 249, τρίτη παράγραφος, ΕΚ [20]. Επομένως, από το γεγονός ότι η υποχρέωση τηρήσεως των οριακών τιμών που προβλέπει το παράρτημα II της οδηγίας 1999/30 για το $NO_2$ και για το $NO_x$ αρχίζει να ισχύει μόλις το 2010, δεν μπορεί να συναχθεί ότι τα άρθρα 7, παράγραφος 3, και 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 δεν συνεπάγονται υποχρέωση δράσεως σε περίπτωση που σημειωθεί υπέρβαση των εν λόγω τιμών πριν από την ημερομηνία αυτή.

19 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 57.

20 — Βλ. απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Συλλογή 1997, σ. I-7411, σκέψεις 44 και 45).

78. Ως εκ τούτου, οι αυστριακές αρχές δικαιολογημένα έκριναν ότι όφειλαν να ενεργήσουν δυνάμει της οδηγίας 96/62, αφού διαπίστωσαν ότι είχε σημειωθεί υπέρβαση των προβλεπόμενων στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 1999/30 ετήσιων οριακών τιμών για το $NO_2$.

79. Ακολούθως, εγείρεται το ζήτημα αν η επίδικη ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 7, παράγραφος 3, ή 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62. Όπως προαναφέρθηκε, η οδηγία 96/62 αντιμετωπίζει διαφορετικά, αφενός, τον ενδεχόμενο κίνδυνο υπερβάσεως των οριακών τιμών και, αφετέρου, την περίπτωση στην οποία το επίπεδο των ρύπων υπερβαίνει τις οριακές τιμές προσαυξημένες κατά το περιθώριο ανοχής. Στην υπό κρίση υπόθεση, στην οποία οι αυστριακές αρχές απέδειξαν ότι είχε σημειωθεί υπέρβαση της ετήσιας οριακής τιμής για το $NO_2$, είναι σαφές ότι η επίδικη ρύθμιση πρέπει να αξιολογηθεί υπό το φως του άρθρου 8, παράγραφος 3, και όχι του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62. Ειδικότερα, πρέπει να εξακριβωθεί αν η επίδικη ρύθμιση πρέπει να θεωρηθεί ως εφαρμογή σχεδίου ή προγράμματος υπό την έννοια του άρθρου 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, οπότε τα άρθρα 10, 11 και 14 του IG-L θα αποτελούν τέτοιου είδους σχέδιο ή πρόγραμμα.

80. Γενικώς, η έννοια του σχεδίου ή του προγράμματος προϋποθέτει ότι έχει εντοπιστεί και αναλυθεί ένα συγκεκριμένο πρόβλημα και ότι επισημαίνονται τα μέτρα που κρίθηκαν αναγκαία για την επίλυση του προβλήματος αυτού, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή τους. Σε μια παρεμφερή υπόθεση που αφορούσε οδηγία για την καταπολέμηση της ρύπανσης του νερού, περιέγραψα το πρόγραμμα δράσης ως έγγραφο-πλαίσιο, το οποίο περιλαμβάνει σειρά μέτρων που αποβλέπουν στην επίτευξη συγκεκριμένου σκοπού εντός ορισμένου χρονικού πλαισίου και που προϋποθέτει ότι τα μέτρα αυτά είναι κατάλληλα για τον σκοπό αυτό και παρουσιάζουν επαρκή συνοχή μεταξύ τους. Το κρίσιμο στοιχείο είναι ότι ένα πρόγραμμα αποτελεί αυτόνομο και αναγνωρίσιμο πλαίσιο για ένα σύνολο μέτρων με τα οποία επιδιώκεται η επίτευξη ενός σκοπού συγκεκριμένης πολιτικής [21]. Η άποψη αυτή υιοθετήθηκε στη συνέχεια και από το Δικαστήριο, όταν αυτό έκρινε ότι ένα πρόγραμμα δράσης πρέπει να αποτελεί «σύστημα με οργάνωση και συνοχή που να αποσκοπεί στην επίτευξη ορισμένου στόχου» [22].

81. Το γεγονός ότι η έννοια των σχεδίων ή των προγραμμάτων του άρθρου 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 ερμηνεύεται κατ' αυτόν τον τρόπο, επιβεβαιώνεται από το παράρτημα IV της οδηγίας που προβλέπει ρητά τα στοιχεία που πρέπει να περιέχονται στα εν λόγω σχέδια ή προγράμματα. Τα στοιχεία αυτά περιλαμβάνουν λεπτομέρειες σχετικά με τον τόπο όπου σημειώθηκε υπέρβαση των ορίων, την πηγή της ρυπάνσεως, ανάλυση της καταστάσεως και των υφιστάμενων και σχεδιαζόμενων μέτρων. Συγκεκριμένα, τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται στο πλαίσιο ενός τέτοιου προγράμματος δεν μπορούν να επιτύχουν την οριακή τιμή με αποτελεσματικότητα, παρά μόνον αν προορίζονται ειδικώς για τον περιορισμό των επιπέδων ορισμένων ρύπων, λαμβανομένων υπόψη όλων των σχετικών τοπικών γεωγραφικών συνθηκών της οικείας περιοχής.

21 — Βλ. σημεία 16 και 17 των προτάσεών μου στην υπόθεση C-396/01, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (απόφαση της 11ης Μαρτίου 2004, Συλλογή 2004, σ. I-2315).

22 — Απόφαση C-396/01, παρατεθείσα στην προηγούμενη υποσημείωση, σκέψη 60.

82. Πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ, αφενός, της εθνικής νομοθεσίας που εξουσιοδοτεί τις αρμόδιες αρχές να λαμβάνουν ορισμένου είδους μέτρα σε περίπτωση υπερβάσεως των οριακών τιμών και, αφετέρου, των σχεδίων ή προγραμμάτων που επισημαίνουν ποια μέτρα θα ήταν κατάλληλα και αποτελεσματικά για τη μείωση των επιπέδων ορισμένων ρύπων υπό τις συγκεκριμένες φυσικές και γεωγραφικές συνθήκες της οικείας περιοχής. Η πρώτη παρέχει την τυπική βάση και τις προϋποθέσεις για τη λήψη των μέτρων, ενώ τα δεύτερα επικεντρώνονται στα συγκεκριμένα μέτρα που πρέπει να ληφθούν σε ορισμένη περίπτωση.

83. Ο κατάλογος των μέτρων που απαριθμούνται στο άρθρο 10 του IG-L, σε συνδυασμό με τις αρχές που θέτει το άρθρο 11 του IG-L και τις ειδικές διατάξεις περί μεταφορών του άρθρου 14 του IG-L, έχουν πολύ γενικό χαρακτήρα ώστε δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως σχέδιο ή πρόγραμμα υπό την έννοια του άρθρου 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 και των ειδικών διατάξεων του παραρτήματος IV της οδηγίας 96/62. Δεν συνδέονται ειδικώς με καμία συγκεκριμένη πραγματική κατάσταση. Μολονότι η επίδικη ρύθμιση εκδόθηκε βάσει αυτών των διατάξεων του IG-L και μπορεί να αποτελέσει στοιχείο σχεδίου ή προγράμματος, είναι σαφές ότι δεν εκδόθηκε στο πλαίσιο ενός συνεκτικού συνόλου μέτρων, όπως αυτό περιγράφεται στο σημείο 80, το οποίο να στοχεύει στη μείωση του $NO_2$ στην οικεία περιοχή.

84. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι η επίδικη ρύθμιση δεν μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62.

85. Εντούτοις, το άρθρο 176 ΕΚ παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να λαμβάνουν αυστηρότερα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος από αυτά που μπορούν να ληφθούν δυνάμει του άρθρου 175 ΕΚ. Αυτού του είδους τα μέτρα πρέπει να είναι συμβατά με τις λοιπές διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ. Κατά συνέπεια, πρέπει ακολούθως να εξεταστεί η συμβατότητα της επίδικης ρυθμίσεως με τις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταφορών.

ΣΤ — *Συμβατότητα με τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ*

86. Τα άρθρα 28 ΕΚ έως 30 ΕΚ διασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας, η οποία συνεπάγεται όχι μόνον την ελευθερία εισαγωγής και εξαγωγής εμπορευμάτων από και προς άλλα κράτη μέλη, αλλά και την ελεύθερη διαμετακόμιση εμπορευμάτων στο έδαφος των κρατών μελών. Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση SIOT [23], «επιβάλλεται να αναγνωριστεί ως συνέπεια της τελωνειακής ενώσεως και χάριν του αμοιβαίου συμφέροντος των κρατών μελών η ύπαρξη μιας γενικής αρχής περί ελεύθερης διαμετακομίσεως των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας» [24]. Απαγορεύεται κάθε (μη δασμολογικό) εμπόδιο στις ελευθερίες αυτές, εκτός εάν μπορούν να δικαιολογηθούν από λόγους όπως οι προβλεπόμενοι στο άρθρο 30 ΕΚ ή στη νομολογία του Δικαστηρίου. Στην υπό κρίση υπόθεση, οι λόγοι που επικαλείται η Αυστριακή Κυβέρνηση συνίστανται στην προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος. Ακόμη και αν οι στόχοι αυτοί μπορούν να προβληθούν για

23 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 18.

24 — Σκέψη 16.

να δικαιολογηθεί η έκδοση της επίδικης ρυθμίσεως, αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με τις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, παρά μόνον εάν δεν παρεμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία σε βαθμό μεγαλύτερο από τον αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών.

ότι η απαγόρευση τέθηκε σε ισχύ δύο μόλις μήνες μετά την έκδοση και τη δημοσίευση της επίδικης ρυθμίσεως, γεγονός που κατέστησε αδύνατη για τους ενδιαφερόμενους τομείς την εξεύρεση εναλλακτικών λύσεων για τη μεταφορά των οικείων εμπορευμάτων εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος.

1) Συνιστά η επίδικη ρύθμιση περιορισμό;

87. Απαγορεύοντας πλήρως στα βαρέα φορτηγά οχήματα άνω των 7,5 τόνων που μεταφέρουν ειδικές κατηγορίες εμπορευμάτων να κυκλοφορούν σε τμήμα μιας από τις πιο σημαντικές οδικές αρτηρίες μεταξύ της Νότιας Γερμανίας και της Βόρειας Ιταλίας, η επίδικη ρύθμιση συνιστά προφανώς εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμετακόμιση των εμπορευμάτων αυτών. Η απαγόρευση υποχρεώνει τους μεταφορείς και τους παραγωγούς των οικείων εμπορευμάτων να αναζητήσουν εναλλακτικές οδούς ή άλλους τρόπους μεταφοράς, που θα οδηγήσουν σε αύξηση των εξόδων και ενδεχομένως, σε ορισμένες περιπτώσεις, στην απώλεια αγορών, αν η εξαγωγή των εμπορευμάτων αυτών καταστεί μη κερδοφόρα. Δεδομένου ότι οι απόψεις της Επιτροπής και της Αυστριακής Κυβερνήσεως, αλλά και οι στατιστικές που προέβαλαν σχετικά με την επάρκεια των υφιστάμενων σιδηροδρομικών υποδομών για να απορροφήσουν την αυξημένη ζήτηση που θα προκύψει από την απαγόρευση που επιβάλλει η επίδικη ρύθμιση είναι εκ διαμέτρου αντίθετες, δεν είναι σαφές αν η σιδηροδρομική μεταφορά των οικείων εμπορευμάτων είναι ευκόλως εφικτή βραχυπρόθεσμα. Τα αποτελέσματα της επίδικης ρυθμίσεως επιδεινώνονται λόγω του

88. Τα κράτη μέλη έχουν ειδικώς την ευθύνη να διασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στους βασικούς οδικούς άξονες εντός της Κοινότητας, όπως τόνισε το Δικαστήριο στην υπόθεση Schmidberger που αφορούσε τον αυτοκινητόδρομο του Brenner και την ανάληψη δράσεως εκ μέρους ιδιωτών [25]. Τούτο σημαίνει ότι, στον τομέα της διαμετακομίσεως μεταξύ κρατών μελών, πρέπει κατ' αρχήν να διασφαλίζεται η φυσική μεταφορά των εμπορευμάτων στους βασικούς οδικούς άξονες εντός της Κοινότητας. Η καθολική απαγόρευση της μεταφοράς ορισμένων κατηγοριών εμπορευμάτων στις οδούς αυτές συνιστά στην πραγματικότητα εμπόδιο ισοδύναμο με τα επίμαχα στις υποθέσεις Επιτροπή κατά Γαλλίας [26] και Schmidberger. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο ερμηνεύει ευρέως την έννοια του μέτρου ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς [27], η επίδικη ρύθμιση συνιστά αναμφίβολα μέτρο απαγορευόμενο από το άρθρο 28 ΕΚ.

25 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψεις 62 και 63.

26 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 14.

27 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74, Dassonville (Συλλογή τόμος 1974, σ. 411): Σύμφωνα με τη σκέψη 5 της αποφάσεως, η έννοια αυτή περιλαμβάνει «κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που είναι ικανή να επηρεάσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο». Βλ., επίσης, απόφαση Schmidberger, παρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 56.

2) Εισάγει η επίδικη ρύθμιση διακρίσεις;

89. Ακολούθως, πρέπει να εξακριβωθεί αν η επίδικη ρύθμιση εισάγει δυσμενείς διακρίσεις. Τούτο είναι σημαντικό για να καθοριστούν οι λόγοι που μπορούν να προβληθούν για να τη δικαιολογήσουν. Σύμφωνα με τη γενική προσέγγιση του Δικαστηρίου ως προς τη δυνατότητα δικαιολογήσεως των περιορισμών στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, μόνον τα μέτρα που εφαρμόζονται αδιακρίτως σε εγχώρια και εισαγόμενα από άλλα κράτη μέλη προϊόντα μπορούν να δικαιολογηθούν λόγω επιτακτικών αναγκών συνδεόμενων με το γενικό συμφέρον, περιλαμβανομένης της προστασίας του περιβάλλοντος. Αν όμως θεωρηθεί ότι η επίδικη ρύθμιση εισάγει έμμεσες δυσμενείς διακρίσεις, τότε μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο για τους λόγους που απαριθμούνται στο άρθρο 30 ΕΚ.

90. Κατά πάγια νομολογία, μια δυσμενής διάκριση δεν μπορεί να συνίσταται παρά στην εφαρμογή διαφορετικών κανόνων σε παρεμφερείς καταστάσεις ή στην εφαρμογή του ίδιου κανόνα σε διαφορετικές καταστάσεις [28].

91. Η δυσμενής διάκριση την οποία εισάγει η επίδικη ρύθμιση συνίσταται στο γεγονός ότι επηρεάζει πολύ περισσότερο τους οδικούς μεταφορείς άλλων κρατών μελών παρά τους αυστριακούς μεταφορείς. Ενώ το 80 % της διαμετακομιστικής μεταφοράς των οικείων εμπορευμάτων διαμέσου της ζώνης εξυγιάνσεως διεξάγεται από οδικούς μεταφορείς άλλων κρατών μελών, οι τοπικές μεταφορές και οι μεταφορές των οικείων εμπορευμάτων με σημείο αναχώρησης ή προορισμού εντός της ζώνης εξυγιάνσεως, οι οποίες εμπίπτουν στην εξαίρεση, διεξάγονται κατά κύριο λόγο (80 %) από αυστριακούς οδικούς μεταφορείς. Το ζήτημα είναι αν οι διαφορετικές συνέπειες για τους αυστριακούς και μη αυστριακούς οδικούς μεταφορείς των οικείων εμπορευμάτων οδηγούν πράγματι σε έμμεση δυσμενή διάκριση.

92. Το Δικαστήριο αντιμετώπισε ένα παρόμοιο ζήτημα στην υπόθεση Επιτροπή κατά Αυστρίας [29], η οποία αφορούσε την επιβολή διαφορετικών τελών διοδίων για τη χρησιμοποίηση του αυτοκινητοδρόμου του Brenner. Στην υπόθεση εκείνη, τα τέλη που επιβάλλονταν στα οχήματα με περισσότερους από τρεις άξονες που χρησιμοποιούσαν την πλήρη διαδρομή του αυτοκινητοδρόμου του Brenner ήταν κατά μέσο όρο υψηλότερα από εκείνα που επιβάλλονταν στην ίδια κατηγορία οχημάτων που χρησιμοποιούσαν τις μερικές διαδρομές. Δεδομένου ότι η πλειονότητα των οχημάτων που χρησιμοποιούσαν την πλήρη διαδρομή δεν ήταν καταχωρισμένη στην Αυστρία, ενώ η πλειονότητα εκείνων που ακολουθούσαν μέρος μόνον της διαδρομής ήταν καταχωρισμένη στην Αυστρία και αμφότερες οι κατηγορίες των οχημάτων θεωρούνταν παρόμοιες, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι σχετικές τιμολο-

28 — Απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 2000, C-205/98, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2000, σ. I-7367, σκέψη 70).

29 — Παρατεθείσα στην προηγούμενη υποσημείωση.

γιακές αλλαγές είχαν ως αποτέλεσμα να ευνοηθούν οι αυστριακοί μεταφορείς[30]. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώθηκε από το ιστορικό της νομοθετικής θεσπίσεως των τιμολογιακών τροποποιήσεων που τόνιζε την ανάγκη «[προστασίας των ημεδαπών μεταφορέων] από τις δραστικές επιβαρύνσεις που προκύπτουν από αυτές τις τιμολογιακές τροποποιήσεις»[31].

93. Σε αντίθεση με τα επίδικα στην υπόθεση Brenner τέλη διοδίων, η επίδικη στην υπό κρίση υπόθεση ρύθμιση δεν διακρίνει αυτή καθ' εαυτήν τις διάφορες κατηγορίες οχημάτων κατά τρόπο ώστε να ευνοεί ευθέως τις εμπορευματικές μεταφορές που εκτελούνται από αυστριακά οχήματα. Η απαγόρευση εφαρμόζεται χωρίς διάκριση σε όλα τα βαρέα φορτηγά οχήματα άνω των 7,5 τόνων που μεταφέρουν τα εμπορεύματα που απαριθμούνται στην επίδικη ρύθμιση. Μολονότι αληθεύει ότι η απαγόρευση που επιβάλλει η επίδικη ρύθμιση θίγει τη διαμετακομιστική κυκλοφορία των αλλοδαπών βαρέων φορτηγών οχημάτων μεταξύ της Νότιας Γερμανίας και της Βόρειας Ιταλίας περισσότερο απ' ό,τι τις μεταφορές που εκτελούνται με αυστριακά οχήματα, το ζήτημα είναι αν από αυτό και μόνον μπορεί να συναχθεί ότι εισάγει έμμεση δυσμενή διάκριση εις βάρος των πρώτων οχημάτων. Επιπλέον, υπάρχει το ζήτημα αν η εξαίρεση υπέρ των μεταφορών με σημείο αναχώρησης ή προορισμού εντός της ζώνης εξυγιάνσεως, η οποία ευνοεί περισσότερο τις αυστριακές μεταφορικές εταιρίες, οδηγεί στο ίδιο συμπέρασμα.

94. Όπως εξήγησα στα σημεία 58 επ. των ανά χείρας προτάσεων, για την επίλυση του ζητήματος αν η επίδικη ρύθμιση εισάγει (έμμεση) διάκριση εις βάρος των αλλοδαπών οδικών μεταφορέων, πρέπει η επίδικη ρύθμιση να εξεταστεί εντός του ειδικού γεωγραφικού πλαισίου στο οποίο εφαρμόζεται. Κατά την άποψή μου, το να επικεντρωθεί η εξέταση στη σύγκριση των άμεσων αποτελεσμάτων της ρυθμίσεως για τις διάφορες κατηγορίες μεταφορέων θα ήταν πολύ απλοϊκό και τυπολατρικό. Δεδομένου του σκοπού που εμπνέει την επίδικη ρύθμιση, ήτοι να αντικατασταθεί η οδική με τη σιδηροδρομική μεταφορά ορισμένων προϊόντων που μεταφέρονται χύδην, το κριτήριο που χρησιμοποιήθηκε για την επιλογή των προϊόντων για τα οποία επιβλήθηκε η απαγόρευση μεταφοράς είναι ουδέτερο. Το μέτρο αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως σύνολο που δεν αφορά αποκλειστικά τις μεταφορές που εκτελούνται από ορισμένα οχήματα ή τα μεταφερόμενα εμπορεύματα αυτά καθ' εαυτά. Αφορά τον συνδυασμό των δύο στοιχείων, όπως προκύπτει και από την εικαζόμενη δυνατότητα αντικαταστάσεως της οδικής από τη σιδηροδρομική μεταφορά τους. Δεδομένου του σκοπού της να επηρεάσει τους τρόπους μεταφοράς των εμπορευμάτων αυτών και λαμβανομένης υπόψη της ειδικής γεωγραφικής θέσεως της Αυστρίας, η επίδικη ρύθμιση επηρεάζει φυσικά, αναπόφευκτα και εγγενώς τη διαμετακομιστική κυκλοφορία περισσότερο απ' ό,τι τη μεταφορά των οικείων εμπορευμάτων εντός της Αυστρίας. Περαιτέρω, είναι σύνηθες μια τέτοια ρύθμιση να προβλέπει εξαιρέσεις για τις μεταφορές με σημείο αναχωρήσεως ή προορισμού εντός της ζώνης εξυγιάνσεως.

95. Φρονώ ότι η επίδικη ρύθμιση, εκτιμώμενη ως σύνολο και στο γενικό της πλαίσιο, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εισάγουσα (έμμεσες) δυσμενείς διακρίσεις.

30 — Βλ., ειδικώς, σκέψεις 79 και 88.

31 — Βλ. σκέψη 81.

3) Μπορεί η επίδικη ρύθμιση να δικαιολογηθεί;

96. Η επίδικη ρύθμιση θεσπίστηκε ρητώς με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας εντός της ζώνης εξυγιάνσεως. Δεδομένου ότι, κατά την άποψή μου, η ρύθμιση δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, η Αυστριακή Κυβέρνηση μπορεί κατ' αρχήν να επικαλεστεί αμφότερους τους λόγους για να δικαιολογήσει τον απορρέοντα περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

97. Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι σημειώθηκε υπέρβαση της οριακής τιμής για το $NO_2$, προσαυξημένης κατά το περιθώριο ανοχής, για δύο διαδοχικά έτη. Σε μια τέτοια περίπτωση, όπως επισήμανα στο σημείο 78 ανωτέρω, το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να αναλάβουν δράση προκειμένου να διορθώσουν την κατάσταση και να λάβουν μέτρα στο πλαίσιο σχεδίου ή προγράμματος προς επίτευξη της οριακής τιμής. Μολονότι κατέληξα ότι η στηριζόμενη στον IG-L επίδικη ρύθμιση δεν ήταν σύμφωνη με τις επιταγές του άρθρου 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62, θεωρώ ότι είναι σύμφωνη με τον σκοπό της οδηγίας περί προστασίας του αέρα και, ειδικότερα, με την προστασία της ποιότητας του περιβάλλοντος εντός της οικείας ζώνης γενικότερα. Το γεγονός ότι, όπως επισήμανε η Ολλανδική Κυβέρνηση, η επίδικη ρύθμιση εφαρμόζεται σε μία μόνον από τις πηγές ρυπάνσεως και αγνοεί τις υπόλοιπες ουδόλως σημαίνει ότι δεν μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος. Αληθεύει μεν ότι ένα περιβαλλοντικό πρόβλημα μπορεί να αντιμετωπιστεί επιτυχώς μόνον όταν αναλαμβάνεται συνολική και πιο διαρθρωτική δράση, πλην όμως τούτο δεν μπορεί να αποτελεί προϋπόθεση για τη δικαιολόγηση ατομικών ρυθμίσεων που θεσπίζονται για τον σκοπό αυτό.

98. Η Αυστριακή Κυβέρνηση προσπαθεί, επίσης, να δικαιολογήσει την επίδικη ρύθμιση για λόγους δημόσιας υγείας δυνάμει του άρθρου 30 ΕΚ. Συναφώς πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, οι προβλεπόμενες στη διάταξη αυτή εξαιρέσεις από τον κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Οι εθνικές αρχές που επικαλούνται τον λόγο προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων, των ζώων και των φυτών οφείλουν να αποδείξουν σε κάθε περίπτωση ότι τα επίδικα προϊόντα ενέχουν άμεσο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία λόγω των χαρακτηριστικών των προϊόντων αυτών[32]. Είναι προφανές ότι τα προϊόντα τα οποία αφορά η επίδικη ρύθμιση δεν ενέχουν τέτοιου είδους κίνδυνο. Όταν η προστασία του περιβάλλοντος συμπίπτει, κατά το μάλλον ή ήττον, με την προστασία της δημόσιας υγείας, πρέπει να θεωρείται ότι αυτή περιλαμβάνεται στον σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος. Το γεγονός ότι η περιβαλλοντική πολιτική αποσκοπεί στην προστασία της ανθρώπινης υγείας υπό την ευρύτερη έννοια επιβεβαιώνεται με την περιγραφή των στόχων της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος, στο άρθρο 174, παράγραφος 1, ΕΚ. Αν η επίδικη ρύθμιση θεσπίστηκε και για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας, τούτο έγινε υπό αυτή την

32 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 2004, C-41/02, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 2004, σ. I-11375, σκέψη 47).

ευρύτερη και πιο έμμεση έννοια. Δεν θεωρώ ότι η προστασία της δημόσιας υγείας έχει αυτόνομο ρόλο στην υπό κρίση υπόθεση.

99. Αν το Δικαστήριο κρίνει, σε αντίθεση προς την άποψή μου επ' αυτού, ότι η επίδικη ρύθμιση εισάγει πράγματι έμμεση δυσμενή διάκριση εις βάρος των αλλοδαπών βαρέων φορτηγών οχημάτων που μεταφέρουν τα εμπορεύματα που απαριθμούνται στον οικείο κατάλογο, το κύριο ζήτημα που ανακύπτει είναι να εξακριβωθεί αν η επίδικη ρύθμιση μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους συνδεόμενους με την προστασία του περιβάλλοντος.

100. Το Δικαστήριο αντιμετώπισε το ζήτημα αυτό σε αρκετές υποθέσεις από τις αρχές του 1990. Με τις σχετικές αποφάσεις του, δεν ακολούθησε τη συνήθη του προσέγγιση ως προς τη δυνατότητα επικλήσεως λόγων δημοσίου συμφέροντος που δεν απαριθμούνται στο άρθρο 30 ΕΚ για τη δικαιολόγηση εθνικών περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

101. Συναφώς, στην υπόθεση που είναι γνωστή ως «απόβλητα Βαλλονίας» [33], αφού είπε ότι η ύπαρξη επιτακτικών αναγκών δεν μπορεί να λαμβάνεται υπόψη παρά μόνον όταν πρόκειται για μέτρα επιβαλλόμενα χωρίς διακρίσεις στα εγχώρια και τα εισαγόμενα προϊόντα, έκρινε ότι «προς εκτίμηση του αν τα προκείμενα εμπόδια [στην ουσία η απαγόρευση εισαγωγής αποβλήτων προερχομένων από περιοχές ευρισκόμενες εκτός Βαλλονίας] εισάγουν ή όχι δυσμενείς διακρίσεις, πρέπει να ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερη φύση των αποβλήτων» [34]. Δυνάμει, μεταξύ άλλων, της αρχής που καθιερώνει το άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ, ότι οι καταστροφές του περιβάλλοντος πρέπει κατά προτεραιότητα να επανορθώνονται στην πηγή, κατέληξε ότι «λαμβανομένων υπόψη των διαφορών μεταξύ των παραγομένων σε κάθε τόπο αποβλήτων και της σχέσεως που έχουν προς τον τόπο παραγωγής τους, τα βαλλόμενα μέτρα δεν μπορεί να θεωρηθούν ότι εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις» [35]. Στην εν λόγω υπόθεση, το Δικαστήριο απλώς επαναπροσδιόρισε τον χαρακτήρα της επίδικης ρυθμίσεως κατά τρόπο ώστε να πληροί τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να προβληθούν επιτακτικές ανάγκες για τη δικαιολόγηση περιορισμού των εισαγωγών.

102. Η υπόθεση Aher-Waggon [36] αφορούσε γερμανική ρύθμιση που εξαρτούσε την πρώτη νηολόγηση, εντός της οικείας επικρατείας, αεροσκαφών που είχαν προγενέστερα νηολογηθεί σε άλλο κράτος μέλος από την τήρηση αυστηρότερων προδιαγραφών από εκείνες που προβλέπει η σχετική οδηγία, περί περιορισμού του θορύβου που προκαλείται από υποηχητικά αεροσκάφη, ενώ συγχρόνως δεν επέβαλε την υποχρέωση αυτή στα αεροσκάφη που είχαν νηολογηθεί εντός της εν λόγω επικρατείας πριν από την έναρξη εφαρμογής της οδηγίας αυτής. Μολονότι η ρύθμιση αυτή εισήγαγε σαφώς δυσμενή διάκριση, καθότι αντιμετώπιζε με διαφορετικό τρόπο τα παλαιότερα αεροσκάφη ανάλογα με το κράτος μέλος νηολο-

33 — Απόφαση της 9ης Ιουλίου 1992, C-2/90, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1992, σ. I-4431).

34 — Σκέψη 34.

35 — Σκέψη 36.

36 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1998, C-389/96 (Συλλογή 1998, σ. I-4473).

γήσεως, το Δικαστήριο δεν εξέτασε την πτυχή αυτή και έκρινε ότι «ένα τέτοιο εμπόδιο μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους αναγόμενους στη δημόσια υγεία ή στην προστασία του περιβάλλοντος» [37].

103. Η επίδικη ρύθμιση στην υπόθεση PreussenElektra [38] επέβαλε στις επιχειρήσεις της Γερμανίας υποχρέωση αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας σε ελάχιστες τιμές και κατένειμε τις συναφείς επιβαρύνσεις μεταξύ των επιχειρήσεων που εκμεταλλεύονταν τα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας χωρίς αντιστάθμισμα. Δεδομένου ότι η ρύθμιση αυτή ευνοούσε σαφώς τους παραγωγούς «οικολογικής» ηλεκτρικής ενέργειας, δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ρύθμιση εφαρμοζόμενη αδιακρίτως για την ημεδαπή και την εισαγόμενη ηλεκτρική ενέργεια. Εντούτοις, χωρίς να ληφθεί υπόψη η φύση της ρυθμίσεως αυτής, το Δικαστήριο έκρινε ότι «για να εκτιμηθεί αν μια τέτοια υποχρέωση αγοράς είναι συμβατή προς το άρθρο 30 της Συνθήκης, πρέπει να ληφθούν υπόψη, αφενός, ο σκοπός της οικείας κανονιστικής ρυθμίσεως και, αφετέρου, οι ιδιαιτερότητες της αγοράς [της ηλεκτρικής ενέργειας]» [39]. Έχοντας διαπιστώσει, μεταξύ άλλων, ότι σκοπός της ρυθμίσεως αυτής ήταν η προστασία του περιβάλλοντος, καθότι συνέβαλε στη μείωση των εκπομπών αερίου που προκαλούν το φαινόμενο του θερμοκηπίου και οι οποίες καταλέγονται μεταξύ των κυρίων αιτιών για τις κλιματικές αλλαγές που η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και τα κράτη μέλη έχουν αναλάβει την υποχρέωση να καταπολεμήσουν στο πλαίσιο διεθνών συμφωνιών, όπως το Πρωτόκολλο του Κιότο, και ότι, σύμφωνα με το άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ και το μεταγενέστερο άρθρο 6 ΕΚ, οι ανάγκες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών της Κοινότητας, το Δικαστήριο έκρινε ότι, «στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου περί της αγοράς [της ηλεκτρικής ενέργειας]», η οικεία ρύθμιση δεν ήταν συμβατή με το άρθρο 28 ΕΚ [40]. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο δεν εξέτασε αν η υποχρέωση αγοράς στην εν λόγω υπόθεση ήταν ανάλογη προς τους επιδιωκόμενους περιβαλλοντικούς στόχους.

104. Από τις τρεις υποθέσεις που αφορούσαν το άρθρο 28 ΕΚ προκύπτει ότι το Δικαστήριο αναγνωρίζει την ανάγκη να επιτρέπονται ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν για τον σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος, ακόμη και αν αυτές επιβάλλουν στο εμπόριο των εισαγομένων αγαθών περισσότερους περιορισμούς σε σχέση με τα εγχώρια εμπορεύματα. Εντούτοις, μέχρι σήμερα δεν έχει αναφέρει ρητώς τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ρυθμίσεις που δεν εφαρμόζονται αδιακρίτως σε αλλοδαπά και ημεδαπά εμπορεύματα μπορούν εντούτοις να δικαιολογηθούν για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος. Η νομολογία παραμένει ασαφής και αποσπασματική ως προς το ζήτημα αυτό.

105. Με τις προτάσεις του στην υπόθεση PreussenElektra, ο γενικός εισαγγελέας

37 — Σκέψη 19.

38 — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2001, C-379/98 (Συλλογή 2001, σ. I-2099).

39 — Σκέψη 72.

40 — Σκέψεις 73 έως 81.

Jacobs εξέτασε, επίσης, το ζήτημα αυτό και κάλεσε το Δικαστήριο να διευκρινίσει τη θέση του προκειμένου να διασφαλιστεί η αναγκαία ασφάλεια δικαίου. Υποστήριξε ότι το Δικαστήριο έχει δύο ειδικούς λόγους να υιοθετήσει πιο ευέλικτη προσέγγιση ως προς την εφαρμογή της επιτακτικής απαιτήσεως που συνδέεται με την προστασία του περιβάλλοντος. Ο πρώτος είναι ότι, μετά τη θέσπιση της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η προστασία του περιβάλλοντος απέκτησε σημαντικότερο ρόλο στη Συνθήκη ΕΚ. Κατά το άρθρο 6 ΕΚ, ο καθορισμός των κοινοτικών πολιτικών που αναφέρονται στο άρθρο 3 ΕΚ, περιλαμβανομένης της εσωτερικής αγοράς, πρέπει να λαμβάνει υπόψη την προστασία του περιβάλλοντος. Ο δεύτερος λόγος είναι ότι οι εθνικές ρυθμίσεις για την προστασία του περιβάλλοντος «έχουν τη δυνατότητα διαφοροποιήσεως ανάλογα με τη φύση και την προέλευση της αιτίας της ζημίας και, επομένως, μπορούν να θεωρηθούν ότι εισάγουν διακρίσεις» [41].

106. Συμμερίζομαι την άποψη του γενικού εισαγγελέα Jacobs επ' αυτού. Κατόπιν της θεσπίσεως της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1986, η προστασία του περιβάλλοντος κατέστη ολοένα και σημαντικότερος στόχος της κοινοτικής πολιτικής, ο οποίος εκφράστηκε όχι μόνο με την καθιέρωση της αρχής της συμμορφώσεως των κοινοτικών πολιτικών προς αυτόν στο άρθρο 6 ΕΚ, αλλά και με τη διατύπωση των στόχων της Κοινότητας στο άρθρο 2 ΕΚ. Αναγνωρίστηκε περαιτέρω ως λόγος δικαιολογήσεως περιοριστικών μέτρων, όχι με το άρθρο 30 ΕΚ, αλλά με το άρθρο 95, παράγραφοι 4 και 5, ΕΚ, το οποίο παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να διατηρούν ή να λαμβάνουν αυστηρότερα μέτρα από τα μέτρα εναρμονίσεως. Αληθεύει ότι η Επιτροπή οφείλει να εξακριβώνει, δυνάμει του άρθρου 95, παράγραφος 6, ΕΚ, ότι το μέτρο δεν συνιστά μέσο αυθαίρετης διακρίσεως ή συγκεκαλυμμένη διάκριση στο πλαίσιο του διακοινοτικού εμπορίου. Θεωρώ ότι αυτό το κριτήριο εκτιμήσεως δεν αποκλείει την περίπτωση ένα τέτοιο μέτρο να έχει διαφορετικά αποτελέσματα για τα εγχώρια και τα εισαγόμενα προϊόντα που ενδέχεται να δικαιολογούνται υπό ορισμένες συνθήκες.

107. Το γεγονός και μόνον ότι ένα μέτρο που έχει θεσπιστεί για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος θίγει τα αλλοδαπά προϊόντα περισσότερο από τα ημεδαπά, δεν αρκεί για να συναχθεί ότι το μέτρο αυτό εισάγει (έμμεσες) δυσμενείς διακρίσεις. Πρέπει, περαιτέρω, να εξεταστεί αν τα αποτελέσματα αυτά αποτελούν αναγκαία και εγγενή συνέπεια του περιβαλλοντικού σκοπού του εν λόγω μέτρου. Άλλως ειπείν, το ζήτημα είναι αν ο στόχος του μέτρου αυτού μπορεί να επιτευχθεί χωρίς να θίγει τα αλλοδαπά εμπορεύματα περισσότερο από τα ημεδαπά. Υπό αυτές τις συνθήκες, φρονώ ότι μια τέτοια εθνική ρύθμιση μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, εφόσον είναι σαφές ότι η ρύθμιση αυτή δεν ευνοεί ή δεν προστατεύει τα ημεδαπά προϊόντα ούτε έχει τον σκοπό αυτό.

41 — Προτάσεις στην προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 38 απόφαση, σημεία 229 έως 233.

108. Στο σημείο 94 επισήμανα ότι το γεγονός ότι οι επιπτώσεις της επίδικης

ρυθμίσεως για τους αλλοδαπούς οδικούς μεταφορείς των οικείων εμπορευμάτων είναι σημαντικότερες απ' ό,τι για τους αυστριακούς οδικούς μεταφορείς απορρέει αναπόφευκτα από την εφαρμογή της εν λόγω ρυθμίσεως στο γεωγραφικό της πλαίσιο. Επιπλέον, σκοπός της δεν είναι να ευνοήσει τους αυστριακούς μεταφορείς με οποιονδήποτε τρόπο. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι η τομεακή απαγόρευση που επιβάλλεται με την επίδικη ρύθμιση μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, παρά τα άνισα αποτελέσματά της για την αλλοδαπή και την αυστριακή κυκλοφορία που διέρχεται από τη ζώνη εξυγιάνσεως. Επομένως, πρέπει να εξεταστεί στη συνέχεια αν η ρύθμιση αυτή είναι πρόσφορη, αναγκαία και ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

4) Είναι η επίδικη ρύθμιση ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό;

109. Το βασικό ζήτημα στο οποίο επικεντρώθηκαν οι διάδικοι και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις ήταν αν η επίδικη ρύθμιση ήταν ανάλογη προς τον σκοπό της μειώσεως των εκπομπών $NO_2$ εντός της ζώνης εξυγιάνσεως. Τρεις βασικές πτυχές αναπτύχθηκαν συναφώς. Η πρώτη πτυχή είναι η δυνατότητα μεταφοράς των οικείων εμπορευμάτων με εναλλακτικά μέσα, είτε σιδηροδρομικώς είτε μέσω άλλων οδών. Η δεύτερη πτυχή αφορά τη δυνατότητα επιτεύξεως του σκοπού της μειώσεως των ρύπων του αέρα με άλλα μέσα, όπως η επιβολή ορίων ταχύτητας ή τελών διοδίων ανάλογα με τις κατηγορίες των βαρέων φορτηγών οχημάτων. Η τρίτη πτυχή αφορά τη σχέση μεταξύ της επίδικης ρυθμίσεως και των υφιστάμενων μέτρων που στοχεύουν στη μείωση των ρύπων του αέρα στην Αυστρία, όπως το σύστημα των οικοσημείων.

110. Δεδομένου ότι αμφότερα τα εμπλεκόμενα στην υπό κρίση υπόθεση συμφέροντα, ήτοι η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και η προστασία του περιβάλλοντος, αποτελούν θεμελιώδεις στόχους της Κοινότητας, πρέπει να εξεταστεί αν η επίδικη ρύθμιση τηρεί μια ορθή ισορροπία μεταξύ των συμφερόντων αυτών [42].

111. Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι από την ποικιλία των υφιστάμενων και ενδεχόμενων μέτρων στα οποία παραπέμπουν η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις ως εναλλακτικές λύσεις της απαγορεύσεως που θεσπίζει η επίδικη ρύθμιση προκύπτει ότι οι επιλογές των πολιτικών που προορίζονται για τη μείωση των εκπομπών του $NO_2$ σε επιτρεπτά επίπεδα (δηλαδή σε επίπεδα που να αντιστοιχούν στις οριακές τιμές που προβλέπει η οδηγία 1999/30) είναι εξαιρετικά περίπλοκες. Δεν αποδείχθηκε ότι οποιοδήποτε από αυτά τα μέτρα θα ήταν εξίσου αποτελεσματικό για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού, παρεμποδίζοντας λιγότερο την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Είναι πιθανότερο ότι ο στόχος της μειώσεως της ατμοσφαιρικής

42 — Βλ. απόφαση Schmidberger, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 81.

ρυπάνσεως στην οικεία περιοχή θα απαιτούσε συνδυασμό των προτεινόμενων εναλλακτικών μέτρων.

112. Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, το Δικαστήριο πρέπει να κρίνει αν η επίδικη ρύθμιση είναι ανάλογη προς τους στόχους για τους οποίους θεσπίστηκε και όχι να καθορίσει ποια ειδικά εναλλακτικά μέτρα θα ήταν προσφορότερα. Υπό τις συνθήκες αυτές, η αναλογικότητα της επίδικης ρυθμίσεως πρέπει να εξεταστεί κυρίως ως προς το αν η ρύθμιση είναι εύλογη, υπό την έννοια ότι πρέπει εκ πρώτης όψεως να φαίνεται αποτελεσματική, εφικτή στην πράξη και υλοποιήσιμη [43]. Επιπλέον, φρονώ ότι, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, η ρύθμιση που προορίζεται να επιφέρει διαρθρωτικές μεταβολές στη ροή και τους τρόπους μεταφοράς πρέπει να καταρτίζεται και να εφαρμόζεται κατά τρόπο ανάλογο προς το μέγεθος της μεταβατικής διαδικασίας. Υπό αυτή την έννοια θεωρώ ότι η επίδικη ρύθμιση είναι δυσανάλογη.

113. Το πρώτο σημείο αφορά την κατάρτιση της ρυθμίσεως. Πριν από τη θέσπιση μιας τόσο δραστικής ρυθμίσεως όπως η καθολική απαγόρευση μεταφοράς ορισμένων εμπορευμάτων από βαρέα φορτηγά οχήματα σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου, το οποίο αποτελεί ζωτικής σημασίας σύνδεσμο μεταξύ των κρατών μελών, είναι σημαντικό να έχει μελετηθεί η δυνατότητα επιβολής λιγότερο περιοριστικών μέτρων και να έχει αποδειχθεί ότι θα ήταν ανεπαρκής. Λαμβανομένου, ειδικότερα, υπόψη του σκοπού της επίδικης ρυθμίσεως που συνίσταται στην αντικατάσταση της οδικής μεταφοράς των οικείων εμπορευμάτων από τη σιδηροδρομική, έπρεπε να αποδειχθεί εκ των προτέρων ότι οι σιδηροδρομικές υποδομές ήταν επαρκείς και πρόσφορες για τη μεταφορά αυτή. Επιπλέον, προκειμένου να διασφαλίζεται η διαφάνεια και να καθίσταται δυνατή η εκτίμηση της συμβατότητας με το κοινοτικό δίκαιο, είναι σημαντικό τα στοιχεία αυτά να είναι γνωστά κατά το προκαταρκτικό στάδιο. Αυτός είναι, εξάλλου, και ένας από τους σκοπούς των σχεδίων και των προγραμμάτων που προβλέπουν τα άρθρα 7, παράγραφος 3, και 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/62. Ούτε από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο ούτε από τα έγγραφα της δικογραφίας προκύπτει ότι οι αυστριακές αρχές, κατά την κατάρτιση της επίδικης ρυθμίσεως, έλαβαν υπόψη τους τη δυνατότητα επιτεύξεως του σκοπού της μειώσεως των εκπομπών ρύπων με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα και τις ενδεχόμενες βιώσιμες εναλλακτικές λύσεις για τη μεταφορά των οικείων εμπορευμάτων με άλλους τρόπους ή μέσω άλλων οδών.

114. Δεύτερον, από τις υποχρεώσεις που επιβάλλει το άρθρο 10 ΕΚ προκύπτει ότι τα κράτη μέλη που θίγονται περισσότερο καθώς και η Επιτροπή πρέπει να ενημερώνονται και να ζητείται η γνώμη τους πριν από τη θέσπιση μιας ρυθμίσεως με τέτοιες διαρθρωτικές συνέπειες για τη μεταφορά των εμπορευμάτων εντός της αυστριακής επικράτειας. Τέτοιου είδους διαβουλεύσεις

43 — Βλ. σημεία 65 και 66 ανωτέρω.

δεν πραγματοποιήθηκαν πριν από την έκδοση της επίδικης ρυθμίσεως.

*Ζ — Συμβατότητα με τον κανονισμό 881/92 και τον κανονισμό 3118/93*

115. Τρίτον και σημαντικότερον, λόγω των διαρθρωτικών συνεπειών της επίδικης ρυθμίσεως για πολλούς τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, πρέπει να παρέχεται στους θιγόμενους τομείς ο απαραίτητος χρόνος για να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες υπό τις οποίες πρέπει να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους. Μια ρύθμιση τέτοιου περιεχομένου που έχει σχεδιαστεί για να επιφέρει διαρθρωτικές αλλαγές στους τρόπους μεταφοράς ορισμένων εμπορευμάτων μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σταδιακά. Απαιτείται μεταβατική περίοδος επαρκούς διάρκειας όχι μόνο για να παράσχει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να προσαρμοστούν, αλλά και για να διασφαλιστεί ότι η διαθέσιμη υποδομή είναι επαρκής για να απορροφήσει την αυξημένη ζήτηση. Η διάρκεια μιας τέτοιας μεταβατικής περιόδου μπορεί να ανέρχεται και σε πολλά χρόνια. Το προβλεπόμενο από τις αυστριακές αρχές δίμηνο χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή της τομεακής απαγορεύσεως είναι σαφώς ανεπαρκές και, ως εκ τούτου, δυσανάλογο.

116. Κατόπιν των προεκτεθέντων, εκτιμώ ότι ο τρόπος με τον οποίο καταρτίστηκε και επρόκειτο να εφαρμοστεί η επίδικη ρύθμιση συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Επομένως, η εν λόγω ρύθμιση είναι ασύμβατη με το άρθρο 28 ΕΚ.

117. Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή περιορίζεται να ισχυριστεί ότι δεν επιτρέπεται η επιβολή άλλων προϋποθέσεων για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων πλην των προβλεπόμενων από τους ως άνω κανονισμούς και ότι σημειώθηκε παράβαση των άρθρων 1 και 3 του κανονισμού 881/92 και των άρθρων 1 και 6 του κανονισμού 3118/93, δεδομένου ότι, όπως υποστήριξε, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί περιορισμός υπό την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ.

118. Αμφότεροι οι κανονισμοί αυτοί έχουν σκοπό να καταστήσουν δυνατή την πρόσβαση στην αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών μέσω της καταργήσεως των περιορισμών εις βάρος του παροχέα υπηρεσιών μεταφοράς, λόγω της ιθαγένειάς του ή λόγω του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος από αυτό στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία [44]. Το μέσο για την επίτευξη του σκοπού αυτού είναι η θέσπιση ενιαίας κοινοτικής άδειας εκδιδόμενης από το κράτος μέλος εγκαταστάσεως. Επιπλέον, το άρθρο 6 του κανονισμού 3118/93 ορίζει ότι η εκτέλεση ενδομεταφορών θα υπόκειται στην εθνική νομοθεσία για ορισμένους τομείς, περιλαμβανομένων των

44 — Βλ. τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου των κανονισμών 881/92 και 3118/93.

τιμών και των όρων που διέπουν τη σύμβαση μεταφοράς, το βάρος και τις διαστάσεις των οδικών οχημάτων και τις επιταγές που αφορούν τη μεταφορά ορισμένων κατηγοριών εμπορευμάτων.

119. Επισημαίνω επ' αυτού ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο προς στήριξη του ισχυρισμού της ότι η επίδικη ρύθμιση συνιστά παράβαση των διατάξεων των κανονισμών 881/92 ή 3118/93. Ειδικότερα, δεν απέδειξε ότι η επίδικη ρύθμιση συνιστά παράβαση του ενιαίου συστήματος αδείας που θεσπίζουν οι κανονισμοί αυτοί και ότι περιορίζει το δικαίωμα προσβάσεως των οδικών μεταφορέων στην οικεία αγορά.

120. Είναι σημαντικό να γίνει, συναφώς, η διάκριση μεταξύ των προϋποθέσεων προσβάσεως στην αγορά και των προϋποθέσεων παροχής υπηρεσιών μεταφορών εντός των κρατών μελών. Δεδομένου ότι οι κανονισμοί διασφαλίζουν απλώς την πρόσβαση στην αγορά των οδικών μεταφορών, δεν περιορίζουν την εξουσία των κρατών μελών να θεσπίζουν μέτρα σχετικά με τη χρησιμοποίηση των οδικών υποδομών τους για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος ή για τη βελτίωση της οδικής ασφάλειας.

121. Το γεγονός, το οποίο τόνισε η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών, ότι το άρθρο 6 του κανονισμού 3118/93 δεν κάνει λόγο για μέτρα όπως η επίδικη ρύθμιση, δεν είναι συναφές. Ο κανονισμός αυτός αφορά μόνον τις υπηρεσίες καμποτάζ και διέπει ζητήματα που συνδέονται σαφώς με το καμποτάζ αυτό καθ' εαυτό, χωρίς να αποκλείει τη θέσπιση μέτρων γενικότερης φύσεως που να αφορούν τη χρησιμοποίηση του οδικού δικτύου εντός των κρατών μελών. Συναφώς, αρκεί να σημειωθεί ότι οι εν λόγω διατάξεις δεν αφορούν τα μέτρα που λαμβάνονται στον τομέα της οδικής ασφάλειας.

122. Συνεπώς, η επιχειρηματολογία της Επιτροπής επ' αυτού δεν είναι βάσιμη.

## VI — Επί των δικαστικών εξόδων

123. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή υπέβαλε σχετικό αίτημα και η Δημοκρατία της Αυστρίας ηττήθηκε, πρέπει αυτή να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 4, τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν υπέρ της Επιτροπής φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

## VII — Πρόταση

124. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

— να διαπιστώσει ότι, λόγω των σχετικών με την κατάρτισή της πλημμελειών, λόγω της θεσπίσεώς της χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με τα κράτη μέλη και την Επιτροπή και λόγω του εξαιρετικά σύντομου χρονοδιαγράμματος για την εφαρμογή της, η ρύθμιση περί απαγορεύσεως κυκλοφορίας σε τμήμα του αυτοκινητοδρόμου του A 12 του Inntal, μεταξύ του χιλιομέτρου 20 359 στο αστικό κέντρο του Kundl και του χιλιομέτρου 66 780 στο αστικό κέντρο του Ampass, για τα βαρέα φορτηγά συνολικού βάρους άνω των 7,5 τόνων που μεταφέρουν ορισμένα είδη εμπορευμάτων, συνιστά παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Δημοκρατία της Αυστρίας από τα άρθρα 28 ΕΚ έως 30 ΕΚ·

— να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Αυστρίας στα δικαστικά έξοδα·

— να αποφασίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ιταλική Δημοκρατία και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.