JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

14 päivänä heinäkuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Tirolin Landeshauptmann (osavaltion päämies) antoi 27.5.2003 asetuksen, jolla kiellettiin yli 7,5 tonnia painavien tiettyjä tavaroita kuljettavien kuoma-autojen liikennöinti moottoritien A 12 osuudella, joka kulkee Inn-laakson (jäljempänä Inntal) läpi Itävallassa. Tällä toimenpiteellä pyrittiin vähentämään raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen typpidioksidipäästöjä tällä alueella, ja sen piti tulla voimaan 1.8.2003. Komissio aloitti tässä tilanteessa pikaisesti EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ja väitti, että toimenpide oli ristiriidassa liikennettä koskevien yhteisön asetusten ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.

2. Nyt käsiteltävässä asiassa tulee esiin tärkeitä periaatekysymyksiä, jotka liittyvät niiden toimenpiteiden yhteensovittamiseen, joita on toteutettu ympäristön suojelemiseksi sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevilla perustamissopimuksen määräyksillä. Molemmat ovat yhteisön perustavanlaatuisia tavoitteita, jotka on vahvistettu EY 2 artiklassa ja jotka ilmaistaan useissa perustamissopimuksen konkreettisissa määräyksissä.

3. Tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevat perustamissopimuksen määräykset, liikennettä koskevat määräykset mukaan lukien, ovat johtaneet suurempaan maantieteelliseen erikoistumiseen yhteisössä. Tavaraliikenne on osittain tämän seurauksena kasvanut nopeammin kuin bruttokansantuote: tavaraliikenne kasvaa noin 1,5 prosenttia talouskasvun prosenttiyksikköä kohti. Tavaraliikenteen alalla tämä suhteettoman suuri kasvu on kohdistunut lähinnä maanteiden tavaraliikenteeseen, jota 1980-luvun puoliväliin saakka rajoitettiin useissa jäsenvaltioissa kansallisin lainsäädäntötoimin. Kun rautateiden tavaraliikenne pysyi absoluuttisesti mitattuna ennallaan ja jopa vähentyi ja sisävesien tavaraliikenne kykeni kasvamaan vain hieman, koska uudenaikaista, laajamittaista sisävesiliikennettä varten tarvittavaa infrastruktuuria oli

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

vain rajoitetusti saatavilla, maanteiden tavaraliikenne kasvoi nopeasti. Kaikki yhteisön myöhemmät laajentumiset ovat kiihdyttäneet tätä kasvua.

4. Maanteiden tavaraliikenteen nopealla kasvulla on kuitenkin myös kielteinen puolensa: yhteisön maantieverkoston ruuhkautuminen erityisesti taloudellisen toiminnan keskusten välisillä liikenteen pääakseleilla; maantieinfrastruktuurin nopeampi kuluminen, joka johtaa infrastruktuurin suurempiin ylläpitokustannuksiin; melun ja ilmaa saastuttavien päästöjen ympäristövaikutukset sekä ruuhkien ja ympäristön saastumisen ihmisille aiheuttamat turvallisuus- ja terveysriskit.

5. Useimmat jäsenvaltiot ovat viimeisten 25 vuoden aikana toteuttaneet monia toimenpiteitä, joilla on pyritty rajoittamaan ja kanavoimaan maantieliikenteen kasvun kielteisiä sivuvaikutuksia. Esimerkiksi erityisiä tiemaksuja on otettu käyttöön maanteiden tavaraliikenteestä johtuvien infrastruktuurikustannusten rahoittamiseksi. Maanteiden kauttakulkuliikenne johdetaan yleensä tiheästi asuttujen alueiden sekä maiseman ja luonnon kannalta arkojen alueiden ohi. Monet kauttakulkuliikenteen kohteena olevat maat rajoittavat tieinfrastruktuurinsa käyttöä raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen osalta viikonloppuisin tai yöaikaan. Lisäksi kaukaisimpiin kohteisiin suuntautuvien kuljetusten osalta kuljetustavan valintaan on pyritty vaikuttamaan ottamalla käyttöön valikoivia tukia, valikoivia maksuja ja sitovia lainsäädäntötoimia.

6. Nämä toimenpiteet liittyvät yhä enenevässä määrin jäsenvaltioiden velvollisuuteen noudattaa yhteisön oikeussääntöjä, joita on annettu, jotta eri toimenpiteistä ympäristölle aiheutuvia vaikutuksia vähennettäisiin ympäristön sekä ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden suojelemiseksi.

7. Edellä lyhyesti kuvaamani kehitysvaiheet liittyvät nyt käsiteltävässä asiassa toisiinsa. Se heijastaa keskinäisiä jännitteitä, joita maanteiden tavaraliikenteen taloudellinen laajeneminen ja muiden intressien suojeleminen tämän kehityksen vahingollisilta sivuvaikutuksilta aiheuttavat.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

8. Maanteiden tavaraliikennettä yhteisössä koskevat säännökset sisältyvät ase-

tukseen N:o 881/92 [2] ja asetukseen N:o 3118/93. [3]

9. Asetuksen N:o 881/92 3 artiklan mukaan kansainvälisten tavarankuljetusten suorittamiseen tarvitaan yhteisön liikennelupa. Jäsenvaltioiden on myönnettävä tämä lupa jokaiselle liikenteenharjoittajalle, joka on sijoittautunut sen alueelle ja jolla on oikeus harjoittaa kansainvälistä maanteiden tavaraliikennettä.

10. Asetuksen N:o 3118/93 1 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

"Jokaisella toisen lukuun toimivalla maanteiden tavaraliikenteen harjoittajalla, jolla on asetuksessa (ETY) N:o 881/92 tarkoitettu yhteisön lupa, on tässä asetuksessa säädetyin edellytyksin oikeus tilapäisesti harjoittaa toisessa jäsenvaltiossa, jäljempänä 'vastaanottava jäsenvaltio', kansallista maanteiden tavaraliikennettä toisen lukuun, jäljempänä 'kabotaasiliikenne', vaikka hänellä ei ole kotipaikkaa tai muuta liikettä kyseisessä jäsenvaltiossa."

11. Ilmanlaadun suojelua koskevat yhteisön säännöt on vahvistettu ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta annetulla direktiivillä 96/62 [4] ja ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista annetulla direktiivillä 1999/30 [5] (jäljempänä ilmanlaatudirektiivit). Molemmat direktiivit on annettu EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan (josta on tullut EY 175 artiklan 1 kohta) nojalla.

12. Direktiivin 96/62 1 artiklan mukaan direktiivin yleisenä päämääränä on määritellä perusperiaatteet yhteiselle strategialle, jonka tarkoituksena on:

— ilmanlaatua koskevien päämäärien määrittely ja vahvistaminen yhteisössä

2 — Yhteisössä jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta tapahtuvan maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsystä 26 päivänä maaliskuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 881/92 (EYVL L 95, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 1 päivänä maaliskuuta 2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 484/2002 (EYVL L 76, s. 1; jäljempänä asetus N:o 881/92).

3 — Edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden tavaraliikennettä jäsenvaltiossa 25 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3118/93 (EYVL L 279, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 1 päivänä maaliskuuta 2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 484/2002 (EYVL L 76, s. 1; jäljempänä asetus N:o 3118/93).

4 — Ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta 27 päivänä syyskuuta 1996 annettu neuvoston direktiivi 96/62/EY (EYVL L 296, s. 55; jäljempänä direktiivi 96/62).

5 — Ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista 22 päivänä huhtikuuta 1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/30/EY (EYVL L 163, s. 41; jäljempänä direktiivi 1999/30).

ihmisten terveydelle ja koko ympäristölle haitallisten vaikutusten välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi

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

— arvioida yhteisin menetelmin ja arviointiperustein ilmanlaatua jäsenvaltioiden alueella

— —

— saada ilman laadusta riittävästi tietoa ja toimia siten, että väestölle tiedotetaan tästä muun muassa käyttäen varoituskynnyksiä

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

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

15. Direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdassa säädetään sovellettavista toimenpiteistä alueilla, joilla tasot ylittävät raja-arvon. Kyseisessä 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

13. Direktiivin 96/62 4 artiklassa säädetään, että komissio antaa neuvostolle ehdotuksia liitteessä I lueteltuja epäpuhtauksia koskevien raja-arvojen ja tarvittaessa varoituskynnysten määrittämiseksi.

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen 1 kohdassa tarkoitetuilla alueilla ja taajamissa [eli alueilla ja taajamissa, joissa yhden tai useamman epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon] sellaisten suunnitelmien tai ohjelman laatimisen tai toteutuksen, jolla saavutetaan raja-arvo vahvistetussa määräajassa.

14. Direktiivin 96/62 7 artiklassa säädetään ilmanlaadun parantamisen yleisistä vaatimuksista. Tämän säännöksen 1 ja 3 kohdan sanamuoto on seuraava:

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

16. Direktiivin 1999/30 4 artiklassa säädetään typpidioksidin (NO_2) raja-arvojen määrittämisestä seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ilman typpidioksidipitoisuudet ja tarvittaessa typen oksidien pitoisuudet eivät 7 artiklan mukaisesti arvioituina ylitä liitteessä II olevassa I jaksossa vahvistettuja raja-arvoja siinä määrätyistä määräajoista alkaen.

Liitteessä II olevan I jakson mukaisia ylitysmarginaaleja sovelletaan direktiivin 96/62/EY 8 artiklan mukaisesti.

2. Ilman typpidioksidipitoisuuden varoituskynnys vahvistetaan liitteessä II olevassa II jaksossa."

17. Direktiivin 1999/30 liitteessä II vahvistetaan typpidioksidipitoisuudelle seuraavat raja-arvot ihmisten terveyden suojelemiseksi:

— tuntiraja-arvoksi 200 µg/m3, joka saa ylittyä enintään 18 kertaa kalenterivuoden aikana, korotettuna ylitysmarginaalilla, joka alenee nollaan 1 päivään tammikuuta 2010 mennessä

— vuosiraja-arvoksi 56 µg/m3 vuodelle 2002 säädetyllä ylitysmarginaalilla korotettuna.

B *Itävallan lainsäädäntö*

18. Riidanalainen toimenpide toteutettiin direktiivit 96/62 ja 1999/30 Itävallan lainsäädännössä täytäntöön panevan Immissionsschutzgesetz-Luft-nimisen lain (Itävallan laki ilman suojelusta päästöiltä, jäljempänä IG-L) 10, 11 ja 14 §:llä. IG-L:n 10 §:ssä säädetään sellaisen toimenpideluettelon julkaisemisesta, joka voidaan hyväksyä sen jälkeen kun on osoitettu, että raja-arvo on ylitetty. Sen 11 §:ssä vahvistetaan periaatteet, jotka on otettava tässä yhteydessä huomioon, kuten saastuttaja maksaa -periaate ja suhteellisuusperiaate. IG-L:n 14 §:ään sisältyy säännöksiä, joita sovelletaan erityisesti liikenteen alaan.

III Tosiseikasto ja asian käsittelyn vaiheet

19. Sen jälkeen kun IG-L:n nojalla vahvistettujen typpidioksidin raja-arvojen oli mit-

tauksissa todettu ylittyneen, otettiin 1.10.2002 käyttöön väliaikainen kielto, joka koski raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen yöliikennettä Inntalin moottoritien A 12 tietyllä osuudella. Vuonna 2002 IG-L:ssä vahvistettu vuosiraja-arvo 56 µg/m^3 jälleen ylittyi. Tästä syystä väliaikaista yöliikennekieltoa aluksi laajennettiin ja myöhemmin se korvattiin 1.6.2003 alkaen pysyvällä yöliikennekiellolla, joka koski yli 7,5 tonnin painoisia raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoja ja jota sovellettiin koko vuoden ajan.

20. Tirolin Landeshauptmann antoi tämän jälkeen 27.5.2003 riidanalaisen asetuksen IG-L:n nojalla. Tällä asetuksella asetettiin tiettyjä tavaroita kuljettaville tietyille raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoille täydellinen liikennöintikielto Inntalin moottoritien A 12 tietyllä osuudella 1.8.2003 alkaen. Kyseisen asetuksen 1 §:n mukaan kiellolla pyritään vähentämään ihmisen toiminnasta syntyviä päästöjä ja näin parantamaan ilmanlaatua muun muassa ihmisten terveyden kestävän suojelun sekä eläinten ja kasvien terveyden varmistamiseksi.

21. Asetuksen 2 §:ssä määritellään ns. "terveysvyöhyke", joka on moottoritien A 12 noin 46 kilometrin pituinen tieosuus Kundlin ja Ampassin kuntien välillä. Asetuksen 3 §:ssä kielletään raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoilta, joiden kokonaispaino ylittää 7,5 tonnia, liikennöinti kokonaan, jos ne kuljettavat seuraavia tavaroita: kaikki jätteet, jotka on mainittu Euroopan jäteluettelossa, [6] viljat, halot, kaarna ja korkki, rautamalmi ja rautaa sisältämätön malmi, pikkukivet, maa-ainekset, moottoriajoneuvot ja perävaunut tai rakennusteräs. Kieltoa oli tarkoitus soveltaa välittömästi 1.8.2003 alkaen, ilman että minkään viranomaisen tarvitsisi antaa määräystä kiellon voimaansaattamiseksi. Asetuksen 4 §:ssä rajataan kiellon soveltamisalan ulkopuolelle raskaat ajoneuvot, mikäli kuljetettavat tavarat ovat peräisin Innsbruckin kaupungin alueelta tai Kufsteinin, Schwazin tai Innsbruck-Landin alueilta tai niiden määränpää on siellä. IG-L:ssä itsessään on tehty muitakin poikkeuksia. Siinä jätetään suoraan liikennöintikiellon ulkopuolelle useita ajoneuvoluokkia, joihin kuuluvat muun muassa tieverkon kunnossapitoajoneuvot, jätehuoltoajoneuvot ja maa- ja metsätalousajoneuvot. Erityistä poikkeusta voidaan lisäksi hakea muille ajoneuvoille yleisen edun tai merkittävän yksityisen edun takia.

22. Sen jälkeen kun oli vaihdettu alustavasti tietoja asetuksen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa, komissio osoitti Itävallan tasavallalle 25.6.2003 virallisen huomautuksen ja kehotti sitä vastaamaan viikon kuluessa. Itävallan hallitus vastasi 3.7.2003. Komissio osoitti 9.7.2003 Itävallan tasaval-

6 — Jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3 päivänä toukokuuta 2000 tehty komission päätös 2000/532/EY (EYVL L 226, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna jäteluetteloa koskevan komission päätöksen 2000/532/EY muuttamisesta 23 päivänä heinäkuuta 2001 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2001/573/EY (EYVL L 203, s. 18).

lalle perustellun lausunnon, jossa se jälleen asetti yhden viikon määräajan vastaamista varten. Itävallan hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon 18.7.2003 päivätyllä kirjeellä.

23. Koska komissio ei vakuuttunut siitä, että riidanalainen toimenpide olisi yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa, se pani tämän oikeudenkäynnin vireille 23.7.2003 päivätyllä kannekirjelmällä yhteisöjen tuomioistuimessa EY 226 artiklan nojalla. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

— toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut asetuksen N:o 881/92 1 ja 3 artiklan, asetuksen N:o 3118/93 1 ja 6 artiklan sekä EY 28–EY 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on määrännyt liikennöintikiellon, joka koskee tiettyjä tavaroita kuljettavia kokonaispainoltaan yli 7,5 tonnin raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoja Inntalin moottoritien A 12 Kundlin (20,359 km) ja Ampassin (66,780 km) kuntien välisellä osuudella ja

— velvoittamaan Itävallan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Komissio vaati samaan aikaan EY 242 ja EY 243 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen presidenttiä velvoittamaan välitoimena Itävallan tasavallan ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen sen, että riidanalaiseen asetukseen sisältyvän kiellon soveltamista lykätään siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut ratkaisunsa pääasian oikeudenkäynnissä. [7]

25. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti velvoitti 30.7.2003 antamallaan määräyksellä komission vaatimuksesta työjärjestyksen 84 artiklan 2 kohdan nojalla olemassa olevan tilanteen säilyttämiseksi Itävallan tasavallan pidättäytymään riidanalaiseen asetukseen sisältyvän kiellon käyttöönotosta siihen saakka, kunnes välitoimimenettelyn päättävä määräys annetaan. [8]

26. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti määräsi 2.10.2003 antamallaan määräyksellä [9] riidanalaisen asetuksen täytäntöönpanon lykkäämisen voimassaolon pidentämisestä 30.4.2004 saakka ja 27.4.2004 antamallaan määräyksellä [10] siihen saakka, kunnes yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee pääasian.

27. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti salli 16.9.2003 antamallaan määräyksellä

7 — Asia C-320/03 R, komissio v. Itävalta, määräys 30.7.2003.
8 — Kok. 2003, s. I-7929.
9 — Kok. 2003, s. I-11665.
10 — Kok. 2004, s. I-3539.

Saksan liittotasavallan ja Italian tasavallan sekä 21.1.2004 antamallaan määräyksellä Alankomaiden kuningaskunnan osallistuvan väliintulijoina asian käsittelyyn komission vaatimusten tukemiseksi.

IV Tutkittavaksi ottaminen

28. Itävallan hallitus katsoo, että komission kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty, kun otetaan huomioon erittäin lyhyet määräajat, jotka sille asetettiin oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä komission viralliseen huomautukseen ja perusteltuun lausuntoon annettavan vastauksen laatimista varten. Itävalta väittää, että se ei kyennyt valmistelemaan puolustustaan riittävällä tavalla tässä tilanteessa ja että siltä näin ollen evättiin oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lisäksi se ilmaisee epäilyksensä siitä, ovatko komission yksiköt tutkineet perusteellisesti huomautukset, joita se esitti vastaukseksi komission väitteisiin.

29. Lisäksi Itävalta väittää, että komission olisi pitänyt soveltaa sisämarkkinoiden toimivuudesta jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta annetussa asetuksessa N:o 2679/98 säädettyä menettelyä. [11]

30. Komissio myöntää, että sen asettamat määräajat olivat todellakin hyvin lyhyet, mutta katsoo, että tämä oli perusteltua, koska riidanalaisen asetuksen oli määrä tulla voimaan 1.8.2003.

31. Yhteisöjen tuomioistuin on usein huomauttanut, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa tai puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan. [12] Näiden kahden tavoitteen mukaisesti komission on annettava jäsenvaltioille kohtuullinen määräaika, jotta nämä voivat vastata viralliseen huomautukseen ja noudattaa perusteltua lausuntoa tai — tarvittaessa — valmistella puolustuksensa. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että arvioitaessa asetetun määräajan kohtuullisuutta on otettava huomioon kaikki kuhunkin yksittäistapaukseen vaikuttavat seikat ja että erittäin lyhyet määräajat voivat siten olla perusteltuja erityistapauksissa, muun muassa silloin, kun jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen on korjattava kiireellisesti tai kun komission näkökanta on täysin kyseisen jäsenvaltion tiedossa ennen menettelyn aloittamista. [13]

11 — Sisämarkkinoiden toimivuudesta jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta 7 päivänä joulukuuta 1998 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2679/98 (EYVL L 337, s. 8; jäljempänä asetus N:o 2679/98).

12 — Asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9989, 64 kohta); asia C-328/96, komissio v. Itävalta, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7479, 34 kohta) ja asia 293/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 305, 14 kohta).

13 — Ks. edellisessä alaviitteessä mainitut asiat: asiassa komissio v. Ranska annetun tuomion 65 kohta; asiassa komissio v. Itävalta annetun tuomion 51 kohta ja asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 14 kohta.

32. Sitä, miten oikeudenkäyntiä edeltävä menettely on hoidettu, on tarkasteltava kaikkien nyt käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen valossa. Komissio kehotti saamansa kantelun perusteella 6.5.2003 Itävallan viranomaisia toimittamaan sille tietoja tuolloin vielä luonnosvaiheessa olleesta asetuksesta ja ilmoittamaan asetuksen perustelut. Itävallan viranomaiset vastasivat 13.6.2003. Tällä välin riidanalainen asetus oli annettu, ja sen oli tarkoitus tulla voimaan 1.8.2003. Tällä olisi komission näkemyksen mukaan luotu tilanne, jolla Itävallan tasavalta olisi jättänyt yhteisön oikeudesta johtuvat velvoitteensa noudattamatta, ja sillä olisi lisäksi todennäköisesti ollut korjaamattomia seurauksia liikenteen alalle. Tämän tilanteen syntymisen estämiseksi komissio oli syistä, jotka suureksi osaksi johtuivat Itävallan viranomaisten riidanalaisen asetuksen täytäntöönpanolle asettamasta aikataulusta, pakotettu suorittamaan oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn pikaisesti ja siinä yhteydessä täyttämään EY 243 artiklassa tarkoitettujen välitoimien vaatimiselle asetetut prosessuaaliset vaatimukset.

33. Lisäksi komission kanta oli Itävallan viranomaisten tiedossa ennen oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aloittamista ja riidanalaisen asetuksen antamista.

34. Tässä tilanteessa katson, että komissiolla ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin suorittaa oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely siten kuin se sen suoritti, eikä asetettuja määräaikoja voida siinä yhteydessä pitää kohtuuttomina. Mikäli komission jäsenvaltiota vastaan nostama kanne jätettäisiin tutkimatta nyt käsiteltävään asiaan liittyvän kaltaisessa tilanteessa, sillä heikennettäisiin vakavalla tavalla EY 211 artiklaan perustuvaa komission asemaa, jonka mukaan sen on huolehdittava siitä, että jäsenvaltiot noudattavat yhteisön oikeudesta johtuvia velvoitteitaan, ja pantava tarvittaessa vireille EY 226 artiklan mukainen menettely.

35. Itävallan hallituksen väite, jonka mukaan komission olisi pitänyt soveltaa asetuksessa N:o 2679/98 säädettyä menettelyä, on myös hylättävä. Kyseisellä asetuksella pyritään poistamaan nopeasti asetuksen 1 artiklassa määritellyt tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet sisämarkkinoilta. Tämän menettelyn yksityiskohtia ei ole tarpeen käsitellä, mutta sen taustalla ovat lähinnä tilanteet, joihin ovat johtaneet yksityisten nostamat kanteet, kuten asioissa komissio vastaan Ranska [14] ja Schmidberger, [15] vaikkakaan se ei rajoitu yksinomaan niihin, joten on riittävää todeta, että tässä menettelyssä ei voida katsoa otettavan käyttöön edellytystä, joka komission pitäisi täyttää ennen kuin se panee vireille EY 226 artiklassa tarkoitetun oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn. Sillä ei myöskään korvata tätä menettelyä. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että "niistä muista perustamissopimuksen mukaisista toimivaltuuksistaan huolimatta, joiden tarkoituksena on taata yhteisön

14 — Asia C-265/95, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6959).

15 — Asia C-112/00, Schmidberger, tuomio 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5659).

oikeuden noudattaminen jäsenvaltioissa, komissio voi vapaasti arvioida, onko tarkoituksenmukaista vai ei panna vireille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva asia ilman, että sen tarvitsisi perustella valintaansa, eikä tämän valinnan ratkaisevilla näkökohdilla ole vaikutusta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin". [16] EY 226 artiklasta johtuvia komission valtuuksia ei siten voida lisätä eikä vähentää yhteisön johdetun oikeuden säädöksillä. [17] Lisättäköön kuitenkin, että mikäli tätä menettelyä olisi tosiaankin noudatettu, Itävallan hallituksen olisi kyseisen asetuksen 5 artiklan mukaan pitänyt vastata komission tiedusteluun viiden työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Vaikka asiayhteys on erilainen kuin oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, on omituista, että Itävallan hallitus pitää tätä, joskin implisiittisesti asetukseen viitatessaan, hyväksyttävänä määräaikana.

36. Edellä esitetyn perusteella komission kanne on tutkittava.

16 — Asia C-70/99, komissio v. Portugali, tuomio 26.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4845, 17 kohta).

17 — Vrt. asia C-394/02, komissio v. Kreikka, tuomio 2.6.2005 (Kok. 2005, s. I-4715, 27 ja 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

V Asiakysymys

A *Komission sekä Saksan, Italian ja Alankomaiden hallitusten näkemys*

37. Kuten edellä todettiin, komissio väittää, että riidanalainen asetus on ristiriidassa kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yhteisön oikeussääntöjen kanssa, sellaisina kuin niistä säädetään asetuksella N:o 881/92 ja asetuksella N:o 3118/93, sekä EY 28 ja EY 30 artiklalla taatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden kanssa. Ennen näiden seikkojen käsittelemistä komissio tarkastelee riidanalaisen asetuksen täytäntöönpanon välittömiä käytännön vaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia.

38. Se moottoritien A 12 osuus, johon asetusta on tarkoitus soveltaa, on tehokkaassa käytössä, koska siinä Saksan ja Italian välinen pohjois–etelä-suuntainen liikenne ja Itävallan sisäinen itä–länsi-suuntainen liikenne yhtyvät. Tirolin tilastojen mukaan keskimäärin 5200 raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoa käyttää moottoritietä A 12 Wörglin ja Hallin välillä päivittäin. Kun tutkitaan tarkemmin liikennettä, johon asetus vaikuttaa, ja otetaan huomioon paikallisliikennettä koskevat poikkeukset, näyttää siltä, että se vaikuttaa päivittäin viime kädessä 610 ulkomaiseen ajoneuvoon ja 130 itävaltalaiseen ajoneuvoon. Koska tämä A 12:n osuus voidaan kiertää ainoastaan pitkien kiertoteiden kautta, asetuksella tosiasiallisesti kielle-

tään kokonaan siinä lueteltuja tavaroita kuljettavien raskaiden ajoneuvojen kauttakulku. Saksan hallitus lisää, että pidempien vaihtoehtoisten reittien käyttäminen johtaisi siihen, että ilma pilaantuisi enemmän ja ongelma vain siirrettäisiin muualle.

39. Asetuksella on huomattavia taloudellisia seurauksia paitsi kuljetusalalle myös asianomaisten tavaroiden valmistajille, koska niille aiheutuu suurempia kuljetuskustannuksia ja logistisia ongelmia, kun ne pyrkivät löytämään vaihtoehtoisia tapoja kuljettaa tavaransa asiakkailleen. Komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset ilmoittavat, että varsinkin pienet ja keskisuuret kuljetusyritykset, joista monet ovat erikoistuneet kuljettamaan joitain asianomaisista tavaroista, ovat uhattuina.

40. Sekä komissio että väliintulijoina olevat hallitukset korostavat, että asianomaisten kuljetusten siirtämistä raiteille ei voida pitää lyhyellä aikavälillä realistisena vaihtoehtona. Tämä pätee kaikkiin kolmeen vaihtoehtoon, joiden mukaisesti asianomaisten tavaroiden kuljetukset voitaisiin siirtää raiteille: tavanomainen rautatiekuljetus, ilman kuljettajaa tapahtuvat kuljetukset ja kuljettajan valvonnassa tapahtuvat kuljetukset (Rollende Landstrasse). Sen lisäksi että maantieliikenteen harjoittajan liiketoimintaan ei kuulu tavaroiden kuljettaminen raiteilla, tätä vaihtoehtoa ei voida vielä pitää käyttökelpoisena vaihtoehtona maantiekuljetuksille, kun otetaan huomioon Brennerin rautatiereitin rajoitettu kapasiteetti sekä tekniset rajoitukset, viivästykset, epäluotettavuus ja epätäsmällisyys. Lisäksi on mahdotonta laajentaa kapasiteettia riittävästi lyhyellä aikavälillä. Brenner 2005 -ohjelman yhteyteen suunnitellulla kapasiteetin laajennuksella pyritään vastaamaan tämänhetkiseen kysyntään, eikä sitä voida sopeuttaa riidanalaisessa asetuksessa asetetusta kiellosta johtuvaan ylimääräiseen kysyntään. Siirtyminen raiteille tekisi asianomaisten tavaroiden kuljettamisesta vähemmän kannattavaa.

41. Komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset toteavat näiden vaikutusten valossa, että on selvää, että riidanalaisella asetuksella rajoitetaan myös kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapautta asetuksen N:o 881/92 ja asetuksen N:o 3118/93 vastaisesti sekä kyseisten tavaroiden vapaata liikkuvuutta EY 28 ja EY 30 artiklan vastaisesti. Italian ja Alankomaiden hallitukset lisäävät, että se on myös ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa SIOT antamassaan tuomiossa [18] tunnustaman jäsenvaltion alueen vapaata kauttakulkua koskevan oikeuden kanssa.

42. Vaikka asetus on laadittu sanamuodoltaan neutraaliksi, se vaikuttaa lisäksi tosiasiallisesti lähinnä kauttakulkuliikenteeseen. Tilastot osoittavat, että muut kuin itävaltalaiset kuljetusyritykset hoitavat 80 prosenttia näistä kuljetuksista, kun puolestaan itävaltalaiset yritykset hoitavat 80 prosenttia kulje-

18 — Asia 266/81, SIOT, tuomio 16.3.1983 (Kok. 1983, s. 731, Kok. Ep. VII, s. 65).

tuksista, jotka eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan. Asetuksella siis syrjitään (välillisesti) ulkomaisia kuljetusyrityksiä kotimaisiin nähden. Sitä ei näin ollen voida perustella ympäristönsuojeluun liittyvillä syillä.

43. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuimen näkemys olisi toisenlainen, komissio väittää vaihtoehtoisesti, että riidanalaista asetusta ei voida perustella ilmanlaatudirektiiveillä. Ensinnäkään määrittelemätön sektorikohtainen liikennöintikielto ei voi perustua direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohtaan. Toiseksi komissio hyväksyy sen, että direktiivin 8 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset ovat täyttyneet, koska typpidioksidin rajaarvo ylitysmarginaalilla korotettuna selvästi ylittyi vuonna 2002. IG-L:n 10 §:ään sisältyvä toimenpideluettelo ei kuitenkaan sisällä osatekijöitä, joita edellytetään kyseisessä säännöksessä ja direktiivin liitteessä IV. Väliintulijoina olevat hallitukset kyseenalaistavat myös menetelmän, jota on käytetty mitattaessa saastetasoja, ja päätelmän, jonka mukaan typpidioksidipäästöt johtuisivat välttämättä erityisesti yhden tyyppisistä raskaista ajoneuvoista.

44. Mikäli Itävallan hallitus pyrkii perustelemaan toimenpidettä sekä kansanterveydellä että ympäristönsuojelulla, komission ja väliintulijoina olevien hallitusten mukaan on ilmeistä, että jälkimmäinen on ensisijainen tavoite. Perusteleminen EY 30 artiklassa tarkoitetun kansanterveyden suojelulla on mahdollista ainoastaan siinä tapauksessa, että asianomaiset tavarat ovat välitön ja osoitettavissa oleva uhka terveydelle. Tilanne ei tässä tapauksessa selvästikään ole sellainen.

45. Riidanalainen asetus ei ole myöskään suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska käytettävissä on muita toimenpiteitä, joilla tavaroiden ja kuljetuspalvelujen vapaata liikkuvuutta rajoitetaan vähemmän. Komissio viittaa väliintulijoina olevien hallitusten tukemana tältä osin mahdollisuuteen ottaa riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettu kielto vähitellen käyttöön raskaiden ajoneuvojen eri päästöstandardien osalta (EURO-0, 1 ja 2 ja myöhemmin myös EURO-3). Se huomauttaa myös, että Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyssä asiakirjassa olevan maantie- ja rautatieliikenteestä sekä yhdistetyistä kuljetuksista Itävallassa annetussa pöytäkirjassa N:o 9 (jäljempänä pöytäkirja N:o 9) vahvistetulla ekopistejärjestelmällä on jo merkittävästi mukautettu raskasta ajoneuvoliikennettä ympäristönsuojelun vaatimuksiin. Muita mahdollisia toimenpiteitä olisivat raskaan liikenteen rajoittaminen ruuhkaaikoina, raskasta ajoneuvoliikennettä koskeva yöliikennöintikielto, ajoneuvojen saastuttamisarvoihin perustuvat tietullit ja nopeusrajoitukset. Tällaiset toimenpiteet, jotka olisivat enemmän ympäristövahinkojen korjaamista niiden lähteellä koskevan periaatteen ja saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisia, kattaisivat paikallisliikenteen ja vähentäisivät sellaisista ajoneuvoista aiheutuvaa saastu-

mista, jotka eivät ole riidanalaisen asetuksen kohteena. Nämä osapuolet väittävät joka tapauksessa, että uuden raskaiden ajoneuvojen liikennöintiä koskevan kiellon käyttöönotto ennen kuin yöliikennettä koskevan kiellon laajentamisesta saadut tulokset ovat käytettävissä on ennenaikaista.

46. Saksan hallitus huomauttaa lisäksi, että ei ole selvää, miksi riidanalaisessa asetuksessa lueteltujen tavaroiden maantiekuljetukset lisäisivät erityisesti ilman saastumista. Se väittää, että tavarat on valittu mielivaltaisesti ja epäoikeudenmukaisella tavalla. Alankomaiden hallitus lisää, että asetusta sovelletaan ainoastaan yhteen useista saastumisen lähteistä kyseisellä alueella ja että sillä rajoitetaan jopa sellaisten raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen käyttöä, jotka ovat verrattain puhtaita (EURO-3). Italian hallitus huomauttaa, että yhteisön oikeuden mukaan sellaisilla ajoneuvoilla on kauttakulkuoikeus, joille on annettu ekopisteitä.

47. Saksan hallitus katsoo, että Itävallan viranomaisilla olisi ollut ennen näin radikaalin toimenpiteen käyttöönottoa EY 10 artiklan nojalla velvollisuus kuulla asianomaisia jäsenvaltioita ja komissiota. Komissio toteaa, että mikäli riidanalaista asetusta olisi ylipäänsä pitänyt antaa, se olisi pitänyt ottaa käyttöön vähitellen, jotta asianomaisilla aloilla olisi ollut tilaisuus valmistautua olosuhteiden muutokseen.

48. Komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset väittävät lopuksi, että mitään sellaisia ehtoja, joita asetetaan tavarakuljetuksille ja joista ei säädetä kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapaudesta annetuissa asetuksissa, ei voida hyväksyä. Koska sen EY 28 artiklasta esittämät huomautukset osoittavat, että toimenpide ei ole perusteltavissa, se on myös asetuksen N:o 881/92 1 ja 3 artiklan ja asetuksen N:o 3118/93 1 ja 6 artiklan vastainen.

B *Itävallan tasavallan näkemys*

49. Itävallan hallitus väittää, että riidanalainen asetus on yhteisön oikeuden mukainen. Se huomauttaa, että komissio ei kiistä sitä, että vuonna 2002 raja-arvo 56 $\mu g/m^3$ ylitysmarginaalilla korotettuna ylitettiin Vomp/Raststätten mittauspaikalla ja että vuonna 2003 se jälleen ylitettiin selvästi (68 $\mu g/m^3$). Direktiivin 96/62 7 ja 8 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltio tällaisessa tapauksessa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen raja-arvojen noudattamisen. Riidanalainen asetus annettiin tässä tilanteessa.

50. Itävallan hallitus vastustaa voimakkaasti komission näkemystä, jonka mukaan ilmanlaatudirektiiveissä vahvistettuja raja-arvoja ei sovellettaisi edelleen voimassa oleviin ekopisteisiin. Vaikka myönnettäisiin, että pöytä-

kirjassa N:o 9, joka sisältää ekopistejärjestelmän, määrätään nimenomaisesti yhteisön johdetusta oikeudesta tehtävistä poikkeuksista, niitä on pidettävä tyhjentävinä, eivätkä niihin kuulu ilmanlaatudirektiivit.

51. Koska tieteelliset tutkimukset selvästi osoittavat, että raskaan ajoneuvoliikenteen typpidioksidipäästöt ovat merkittävä ilman epäpuhtauksien lähde riidanalaisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella, on olemassa ilmeinen tarve rajoittaa näillä ajoneuvoilla suoritettavien kuljetusten määrää. Jotta moottoritien A12 kyseisen osuuden liikennöintikiellon vaikutukset voitaisiin pitää mahdollisimman vähäisinä, valittiin tavaroita, joiden kuljettaminen rautateitse on sekä tekniseltä että taloudelliselta kannalta käytännöllinen ja toteuttamiskelpoinen vaihtoehto. Toisin kuin komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset väittävät, sekä Itävallassa että sen ulkopuolella toimivien julkisten ja yksityisten rautatieyhtiöiden lausumista ilmenee, että on olemassa riittävää kapasiteettia riidanalaisen asetuksen antamisesta johtuvan lisääntyneen kysynnän kattamiseksi. Tämä koskee ilman kuljettajaa tapahtuvia yhdistelmäkuljetuksia, kokonaisten ajoneuvojen kuljetusta ja ns. Rollende Landstrasse -kuljetuksia. Lisäksi on olemassa vaihtoehtoisia maantiereittejä. Lähes puolet Brennerin solan läpi kulkevasta kauttakulkuliikenteestä voisi näet käyttää reittiä, joka on joko lyhyempi tai ainakin vastaa Brennerin solan läpi kulkevaa reittiä. Komission oletamus siitä, että asianomaiset kuljetukset pitäisi hoitaa kiertoteitse Sveitsin tai Tauernin kautta, on perusteeton.

52. Itävallan hallitus vastustaa väitteitä, jotka perustuvat toimenpiteestä kuljetusalalle, jolle ovat ominaisia rakenteellinen ylikapasiteetti ja erittäin alhaiset voittomarginaalit, aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Se, että nämä ongelmat saattavat pahentua tämän toimenpiteen vuoksi, ei voi olla peruste todeta sitä lainvastaiseksi.

53. Itävallan hallitus korostaa riidanalaisen toimenpiteen väitetyn syrjivyyden osalta, että sitä ei sovelleta yksinomaan ulkomaisiin tavaroihin. Kielto koskee kaikkia raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoja, myös itävaltalaisia ajoneuvoja, jotka käyttävät kyseistä moottoritien A 12 osuutta koko pituudeltaan asetuksessa lueteltujen tavaroiden kuljettamiseen. Tavarat valittiin sillä perusteella, että niiden kuljetus voitaisiin helposti siirtää raiteille (Bahnaffinität, raideyhteys) toimenpiteestä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle aiheutuvien vaikutusten rajoittamiseksi. Suuri osa asianomaisista tavaroista kuljetetaan näet jo nyt rautateitse. Komission väitteeseen, jonka mukaan toimenpide on syrjivä, koska kiellon soveltamisalaan eivät kuulu kuljetukset, joiden määränpää tai lähtöpaikka on kyseisellä alueella, Itävallan hallitus vastaa, että tätä tilannetta ei voida verrata kauttakulkuliikenteeseen. Ainoa todellinen vertailu voidaan tehdä alueelle

tulevien ja sieltä lähtevien ajoneuvojen kesken. Paikallisliikenteen jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltua, koska siirtyminen raiteille alueen sisällä merkitsisi pidempiä matkoja rautatieasemille, mikä olisi toimenpiteellä tavoitellun ilman saastumisen vähentämisen vastaista.

54. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoisi näistä huomautuksista huolimatta, että toimenpide merkitsee sittenkin toisista jäsenvaltioista peräisin olevien tavaroiden välillistä syrjintää, sitä on pidettävä EY 30 artiklassa tarkoitettujen kansanterveyden suojeluun liittyvien syiden ja ympäristönsuojelun vuoksi perusteltuna. Itävallan hallitus huomauttaa tältä osin, että ilmanlaatudirektiivien raja-arvot on asetettu tasolle, jonka oletetaan olevan välttämätön ihmisten terveyden kestävän suojelun ja ekosysteemien ja kasvillisuuden suojelun kannalta. Näin ollen ei ole tarpeen osoittaa, että ihmisten terveys vaarannetaan ja ympäristöä vahingoitetaan joka kerta, kun raja-arvot ylitetään.

55. Asetukseen sisältyvä kielto on asianmukainen, tarpeellinen ja sen tavoitteen saavuttamisen kannalta oikeasuhteinen. Itävallan hallitus ei ole samaa mieltä siitä, että komission ja väliintulijoina olevien hallitusten ehdottamat vaihtoehdot olisivat oikeasuhteisempia menetelmiä riidanalaisen asetuksen tavoitteen saavuttamiseksi. Kiellon asettaminen tietyille EURO-ajoneuvojen luokille joko ei olisi riittävää (EURO-0:n ja 1:n kieltäminen) tai se olisi suhteetonta (EURO-0:n, 1:n ja 2:n kieltäminen). Viimeksi mainittu vaikuttaisi 50 prosenttiin raskaasta tavaraliikenteestä eikä siinä otettaisi huomioon siirrettävyyttä raiteille. Lisäksi se huomauttaa, että raja-arvot ylitettiin ekopistejärjestelmän toiminnasta huolimatta ja että asetusta valmisteltaessa otettiin huomioon raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen yöliikennöintikielto. Riidanalaisessa asetuksessa säädettyä kieltoa ei saa pitää erillisenä toimenpiteenä. Sitä on tarkasteltava ilman saastumisen vähentämiseksi toteutettujen muiden rakenteellisten toimenpiteiden kuten rautatieinfrastruktuurin parantamisen valossa.

56. Lopuksi Itävallan hallitus katsoo, että komission väite, joka koskee asetuksen N:o 881/92 ja asetuksen N:o 3118/93 väitettyä rikkomista, on perusteeton, koska siinä ei esitetä tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen perusteluja vaan viitataan yksinomaan perusteluihin, joita on esitetty EY 28 artiklan väitetyn rikkomisen osalta. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdassa asetetut edellytykset eivät siis täyty.

C *Yleisiä huomautuksia: ongelma laajemmassa asiayhteydessä*

57. Huomautin tämän ratkaisuehdotuksen johdanto-osassa, että nyt käsiteltävä asia

liittyy laajempaan ongelmaan, joka koskee tarvetta yhteensovittaa maantieinfrastruktuurin lisääntynyt käyttö kansanterveyden ja ympäristönsuojelun vaatimuksiin. Ennen kuin tarkastellaan varsinaisia oikeudellisia kysymyksiä, on välttämätöntä asettaa nyt käsiteltävä asia laajempaan asiayhteyteen, jotta kyettäisiin löytämään tasapainoinen ratkaisu, jossa otetaan tämän ongelman tausta huomioon.

58. Ensinnäkin maantieteelliseen ympäristöön, jossa riidanalaista asetusta on tarkoitus soveltaa, pitäisi kiinnittää erityistä huomiota. Alpit ovat luonnollinen raja yhtäältä Ranskan ja Saksan — ja kauempana pohjoisessa sijaitsevien jäsenvaltioiden — ja toisaalta Italian ja Balkanin tiettyjen osien, erityisesti Slovenian välillä. Tämän rajan läpi kulkee useita käytäviä, jotka ovat joko solia tai tunneleita tai molempia ja jotka ovat maantieliikenteen käytettävissä. Alpit ylittävä maanteitse tapahtuva kauttakulku keskittyy näihin soliin. Yhteisönsisäisten maantiekuljetusten nopea kasvu on johtanut maantieinfrastruktuurin käytön lisääntymiseen näillä teillä ja näin ollen ympäristölle aiheutuvien paineiden kasvamiseen solissa ja niiden lähiympäristössä.

59. Alppialueen ytimen muodostavat pohjoisessa ja idässä kaksi verrattain pientä maata eli Sveitsi ja Itävalta ja lännessä Ranskan ja Italian välinen raja-alue. Viimeksi mainitulla raja-alueella on lukuisia liikenneväyliä, kuten reitit Mont Blancin tunnelin ja Fréjusin tunnelin kautta. Muut väylät kulkevat Sveitsin ja Itävallan läpi. Tämän alueellisen tilanteen vuoksi kaikki Sveitsin tai Itävallan toimenpiteet, joilla pyritään rajoittamaan tai kanavoimaan kuljetustapoja tai vaikuttamaan niihin, väistämättä vaikuttavat muista jäsenvaltioista peräisin olevaan maantieliikenteeseen enemmän kuin kotimaisiin kuljetuksiin. Samanlaisten Ranskan ja Italian raja-alueella toteutettavien toimenpiteiden vaikutukset ovat huomattavasti vähäisempiä.

60. Koska nämä reiteille maanteiden tavaraliikenteestä aiheutuvien kielteisten seurausten rajoittamiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden vaikutusten erot johtuvat kokonaan luonnollisista ja kansallisista rajoista, kysymystä siitä, ovatko nämä toimenpiteet suoraan tai välillisesti syrjiviä, on lähestyttävä järkevästi ja täsmällisesti.

61. Toiseksi yksi liikennevirtojen kanavoimiseksi tai kuljetustapoihin vaikuttamiseksi suunniteltujen kansallisten toimenpiteiden ominaisuuksista on se, että niihin on paikallisen tai alueellisen talouden elinkelpoisuuteen liittyvistä syistä sisällyttävä poikkeuksia, jotka koskevat kuljetuksia, joiden määränpää tai lähtöpaikka on näillä alueilla. Tämä on seikka, joka ei jää huomaamatta keneltäkään, joka käyttää Euroopan pääteitä. Mikäli verrattain pienet kauttakulkumaat, kuten Sveitsi tai Itävalta, toteuttavat toimenpiteitä liikennevirtoihin vaikuttamiseksi tai niiden rajoit-

tamiseksi, poikkeukset, jotka koskevat kuljetuksia, joiden lähtöpaikka tai määränpää on kyseisellä alueella, lähes väistämättä hyödyttävät kotimaisia liikenteenharjoittajia enemmän kuin muista jäsenvaltioista peräisin olevia liikenteenharjoittajia. Tätä vaikutusta, joka on puolestaan seurausta kansallisten rajojen sijainnista, ei voida pitää pelkästään yhtenä syrjinnän muotona, kuten komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset esittävät.

62. Kolmanneksi riidanalaisen asetuksen kohteena olevan ympäristöongelman luonnetta on tutkittava tarkemmin.

63. Osapuolet näyttävät olevan yhtä mieltä siitä, että NO_x— ja NO_2-päästöistä johtuva ilman saastuminen on Inn-laaksossa viime vuosina lisääntynyt ja että tämä saastuminen on ylittänyt useammin, pidempään ja enemmän rajat, joita on yhteisön oikeuden ja kansallisen lainsäädännön perusteella pidettävä hyväksyttävinä. Lisäksi sallitut enimmäisraja-arvot ovat ajan myötä tiukentumassa.

64. Nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaiset hyväksyttävän ympäristön saastumisen enimmäisrajat luovat ikään kuin "tilan", joka vastaa ympäristön kykyä imeä saasteet eri lähteistä alueella. Tämän tilan rajojen sisäpuolella eri lähteistä, kuten maantieliikenteestä, teollisesta tuotannosta ja asuntojen lämmityksestä peräisin olevia päästöjä pidetään hyväksyttävinä. Mikäli vaikuttaa siltä, että tämän "tilan" rajat ylitetään, on toteutettava toimenpiteitä tämän saastumisen aiheuttavien toimintojen rajoittamiseksi.

65. Riidanalaista asetusta arvioitaessa pitäisi tutkia yhtäältä sitä, onko se riittävä toimenpide ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, ja toisaalta sitä, vaikuttaako se suhteettomasti muihin yhteisön oikeudessa suojattuihin intresseihin. Toimenpiteen asianmukaisuutta on arvioitava siten, että otetaan huomioon muun muassa toimenpiteen tehokkuus (onko todennäköistä, että toimenpide johtaa suunniteltuun päästöjen rajoittamiseen hyväksyttävässä määräajassa?), käytännön toteutettavuus (onko toimenpide tehokas keino tavoitteensa saavuttamiseen?) ja toimenpiteen täytäntöönpanokelpoisuus (onko mahdollista pakottaa taloudelliset toimijat muuttamaan käyttäytymistään halutulla tavalla?). Toimenpiteen oikeasuhteisuutta on arvioitava siten, että otetaan huomioon muun muassa se, onko olemassa muita mahdollisia vaihtoehtoja kuin kuljettaminen maanteitse, ja tähän liittyen toimenpiteen kustannustehokkuuden periaate. Lopuksi tutkittaessa toimenpiteen riittävyyttä ja oikeasuhteisuutta saattaa olla hyvä pohtia sitä, onko se kohdennettu

kaikkein dynaamisimpiin lähteisiin eli lähteisiin, joiden osalta päästöjen kasvu on verrattain suurta ja jotka siten vaikuttavat suhteellisesti enemmän päästöjen kokonaiskasvuun.

66. On ilmeistä, että koska huomioon otettavat tekijät ja intressit ovat moninaisia, voitaisiin ajatella useampaa kuin yhtä toimenpideyhdistelmää, joka olisi missä tahansa tilanteessa asianmukainen ja oikeasuhteinen. Pitäisi siis varoa hyväksymästä sitä, että "muut" toimenpiteet olisivat "tehokkaampia", "oikeasuhteisempia" tai "vähemmän rajoittavia". Vaikka tämä saattaa hyvinkin päteä siinä tapauksessa, että niitä tutkitaan yhden intressin valossa, tilanne saattaa olla toinen, mikäli niitä tarkastellaan muiden intressien kannalta.

67. Direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdassa ja 8 artiklan 3 kohdassa edellytetään, osittain tämän alan politiikkoja hyväksyttäessä tapahtuvan päätöksenteon avoimuuden edistämiseksi, että jäsenvaltiot kyseisissä säännöksissä mainituissa tilanteissa laativat "suunnitelmia" tai "ohjelmia", joilla pyritään vähentämään ilmanlaatudirektiiveissä tarkoitettuja päästöjä.

68. Neljänneksi pitäisi huomauttaa, että mitkä tahansa toimenpiteet, joilla pyritään vaikuttamaan liikennevirtoihin ja kuljetustapoihin, vaikuttavat kuljetusalan olemassa olevaan rakenteeseen. Tällaiset toimenpiteet vaikuttavat väistämättä asianomaisten kuljetusyritysten kustannusrakenteeseen ja, erityisesti mikäli niillä pyritään muuttamaan kuljetustapojen käyttöä, kuljetuslogistiikkaan. Tietyt kuljetusyritysten luokat ovat paremmassa asemassa mukautumaan tällaiseen uuteen tilanteeseen kuin muut. Todettakoon lopuksi, että sellainen toimenpiteiden yhdistelmä, jolla pyritään tiettyjen tavararyhmien osalta maantiekuljetusten korvaamiseen rautatiekuljetuksilla, johtaa jo määritelmän mukaisesti huomattaviin muutoksiin kilpailurakenteessa eri kuljetusmarkkinoiden sisällä ja välillä. Tämä on tällaisten toimenpiteiden hankala ja joissain tapauksissa jopa haluttu seuraus.

69. Tässä valossa väitteitä, jotka komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset perustavat riidanalaisesta asetuksesta maantiekuljetusalan tietyille osille aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin, ei voida ehdoitta hyväksyä. Ne pätevät ainoastaan siltä osin kuin nämä vaikutukset aiheutuvat näiden toimenpiteiden kohtuuttomista tai suhteettomista osatekijöistä. Mikäli katsottaisiin toisin, edes välttämättömiä ja oikeasuhteisia toimenpiteitä raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen päästöjen vähentämiseksi ei sallittaisi. Vaikuttaa siltä, että komission tästä esittämä näkemys on yksipuolisuudessaan vahingollinen. Palaan tähän jäljempänä.

D *Oikeudellinen analyysi: lähestymistapa*

70. Vaikka komission ensisijainen väite on se, että riidanalainen toimenpide on ristiriidassa asetusten N:o 881/92 ja N:o 3118/93 kanssa, oikeudellinen analyysi sen soveltamisen yhteydessä keskittyy väitettyyn yhteensopimattomuuteen EY 28 artiklan kanssa. Yhteensopivuutta ilmanlaatudirektiivien kanssa koskevaa kysymystä käsitellään yhtenä seikkana, joka liittyy mahdollisuuteen perustella toimenpide ympäristönsuojeluun liittyvillä syillä. Väitettyä asetusten N:o 881/92 ja N:o 3118/93 rikkomista koskeva kysymys otetaan esiin vasta heti sen jälkeen.

71. En pidä tätä näkemystä systemaattiselta kannalta täysin oikeana. Koska Itävallan hallitus esittää, että riidanalainen asetus perustui IG-L:ään, jolla pannaan ilmanlaatudirektiivit täytäntöön Itävallan oikeudessa, pitäisi ensin tutkia, kuuluuko se näiden direktiivien asiaa koskevien säännösten soveltamisalaan ja miltä osin se siihen kuuluu. Mikäli ilmanlaatudirektiivit eivät ole riittävä peruste asetukselle, seuraavaksi pitäisi tutkia, onko se yhteensopiva EY 28 ja EY 30 artiklan kanssa siltä osin kuin kyseessä on väitetty tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitus. Lopuksi on käsiteltävä asetusten N:o 881/92 ja N:o 3118/93 väitettyä rikkomista kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista koskevan kysymyksen kannalta.

E *Yhteensopivuus ilmanlaatudirektiivien kanssa*

72. Tärkein keino direktiivin 96/62 1 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on raja-arvojen asettaminen eri epäpuhtauksille, jotta kyetään mittaamaan ilmanlaatu ja määrittämään, milloin ehkäiseviä tai korjaavia toimenpiteitä pitäisi toteuttaa. Tällaiset raja-arvot vahvistettiin direktiivillä 1999/30 typpidioksidin (NO_2) ja typen oksidien (NO_x) osalta. Direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdassa säädetään, että "raja-arvojen ja/tai varoituskynnysten ylittymisen uhatessa" jäsenvaltioiden "on laadittava toimintasuunnitelmia — — kyseisen uhan vähentämiseksi". Saman säännöksen mukaan tällaisissa toimintasuunnitelmissa voidaan määrätä "toimintojen keskeyttämisestä, moottoriajoneuvoliikenne mukaan lukien". Direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdassa säädetään, että mikäli on todettu, että epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon, jäsenvaltioiden "on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen — — sellaisten suunnitelmien tai ohjelman laatimisen tai toteutuksen, jolla saavutetaan raja-arvo vahvistetussa määräajassa". Tällaiset suunnitelmat tai asiakirjat on julkaistava ja niihin on sisällyttävä direktiivin 96/62 liitteessä IV mainitut tiedot.

73. Nämä ovat lähinnä puitteet, joiden perusteella riidanalaisen asetuksen yhteensopivuutta ilmanlaatudirektiivien kanssa on arvioitava. Kun otetaan huomioon komission ja Itävallan hallituksen esittämät huomau-

tukset, arvioinnissa on keskityttävä kahteen pääaseikkaan: 1) siihen, edellytetäänkö ilmanlaatudirektiiveissä jäsenvaltioiden toimivan siinä tapauksessa, että raja-arvo ylitetään, ja 2) tämän toiminnan ulottuvuuteen eli siihen, millaisia toimenpiteitä on toteutettava.

74. Huomautettakoon ensinnäkin, että komissio ei kiistä sitä, että NO_2:n vuosiraja-arvo ylitysmarginaalilla korotettuna eli 56 µg/m^3 ylitettiin vuosina 2002 ja 2003 Vomp/Raststätten mittauspisteessä. Vaikka Saksan ja Italian hallitukset ovat arvostelleet NO_2:n mittaamisessa käytettyä menetelmää, komissio ei ole tuonut tätä seikkaa esiin. Myös yhteisöjen tuomioistuimen presidentti vahvisti tämän 2.10.2003 antamassaan määräyksessä. [19] Tämän oikeudenkäynnin kannalta voidaan siten hyväksyä se, että riidanalaisen asetuksen perustana olevista tosiseikoista vallitsee yksimielisyys.

75. Tähän aihepiiriin kuuluvana toisena alustavana seikkana on huomautettava, että on kiistatonta, että IG-L:llä pannaan ilmanlaatudirektiivit asianmukaisesti täytäntöön.

76. Siihen, oliko Itävallan viranomaisilla velvollisuus toimia sen jälkeen kun NO_2:n vuosiraja-arvon oli todettu ylittyneen, kuten Itävallan hallitus väittää, voidaan vastata direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 3 kohdan selkeän sanamuodon perusteella. Molemmat säännökset ovat sanamuodoltaan pakottavia ja niissä säädetään, että mikäli näissä säännöksissä tarkoitetut tilanteet syntyvät, jäsenvaltioiden "on toteutettava" säädetyt toimenpiteet.

77. Vaikka NO_2:n raja-arvoja on noudatettava vasta vuodesta 2010, kuten komissio ja Saksan hallitus huomauttavat, tämä ei merkitse sitä, että tällaisella raja-arvolla ei olisi oikeusvaikutuksia sen jälkeen kun se on asetettu. Päinvastoin: mikäli direktiivissä vahvistetaan näin selvästi määritelty tulos, joka luonteensa vuoksi on saavutettavissa vain vähitellen, tämä merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden on työskenneltävä siihen suuntaan, että tämä tulos saavutetaan asetetussa määräajassa. Mikäli pidättyminen asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamisesta saattaisi tehdä tavoitteen saavuttamisesta ilmanlaatudirektiiveissä vahvistetussa määräajassa vaikeampaa tai jopa mahdotonta, tämä olisi jäsenvaltioille EY 10 artiklalla, luettuna yhdessä EY 249 artiklan kolmannen kohdan kanssa, asetettujen velvoitteiden vastaista. [20] Näin ollen siitä, että direktiivin 1999/30 liitteessä II vahvistetut NO_2:n ja NO_x:n raja-arvot on saavutettava vasta vuonna 2010, ei voida päätellä, että direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohtaan ja 8 artiklan 3 kohtaan ei sisältyisi velvollisuus toimia, mikäli nämä arvot ylitetään ennen tätä päivämäärää.

19 — Mainittu alaviitteessä 9, määräyksen 57 kohta.

20 — Vrt. asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411, 44 ja 45 kohta).

78. Itävallan viranomaiset saattoivat siten perustellusti katsoa, että niillä oli direktiivin 96/62 nojalla velvollisuus toimia, kun ne totesivat, että direktiivin 1999/30 liitteessä II vahvistetut NO_2:n vuosiraja-arvot oli ylitetty.

79. Tässä yhteydessä tulee esiin kysymys siitä, kuuluuko riidanalainen asetus direktiivin 96/62 7 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. Kuten edellä on todettu, direktiivissä 96/62 erotetaan toisistaan yhtäältä tilanne, jossa raja-arvojen ylittyminen uhkaa, ja toisaalta tilanne, jossa epäpuhtauden tasot ylittävät ylitysmarginaalilla korotetun raja-arvon. Nyt käsiteltävässä asiassa, jossa Itävallan viranomaiset ovat todenneet NO_2:n vuosiraja-arvon ylittyneen, on selvää, että riidanalaista asetusta on arvioitava direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdan eikä 7 artiklan 3 kohdan valossa. Ratkaistava seikka on tarkemmin sanoen se, onko riidanalaista asetusta pidettävä direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun suunnitelman tai ohjelman täytäntöönpanona, mikä merkitsisi sitä, että IG-L:n 10, 11 ja 14 § muodostaisivat tällaisen suunnitelman tai ohjelman.

80. Suunnitelman tai ohjelman käsite merkitsee yleisemmin sitä, että tietty ongelma on yksilöity ja tutkittu ja että tämän ongelman ratkaisemiseksi välttämättöminä pidettävät toimenpiteet on ilmoitettu, samoin kuin aikataulu niiden toteuttamiselle. Vastaavassa asiayhteydessä eli vesien pilaantumisen estämisestä annetun direktiivin yhteydessä kuvasin toimintasuunnitelmaa asiakirjaksi, joka sisältää kokonaiskehyksen joukolle sellaisia toimenpiteitä, joilla pyritään saavuttamaan tietty tavoite tietyssä vahvistetussa aikataulussa, ja joka edellyttää myös sitä, että kyseiset toimenpiteet ovat tavoitteen saavuttamisen kannalta sopivia ja riittävän läheisessä yhteydessä siihen. Tärkeää on se, että tällainen suunnitelma tai ohjelma on itsenäinen ja tunnistettavissa oleva politiikan väline, joka laaditaan ennen niiden toimenpiteiden toteuttamista, joilla kyseinen poliittinen tavoite on tarkoitus saavuttaa. [21] Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi tämän näkemyksen lyhytsanaisesti, kun se totesi, että toimintaohjelman pitäisi olla "organisoitu ja johdonmukainen järjestelmä tietyn erityisen tavoitteen saavuttamiseksi". [22]

81. Sen, että direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu suunnitelmien tai ohjelmien käsitettä käytetään tässä merkityksessä, vahvistaa direktiivin liite IV, jossa säädetään nimenomaisesti, mitä tietoja näissä suunnitelmissa tai ohjelmissa on annettava. Näihin tietoihin sisältyvät yksityiskohtaiset tiedot paikasta, jossa epäpuhtauksia on raja-arvoa enemmän, epäpuhtauksien alkuperä, tilannearvio ja ilmansuojelutoimien ja -hankkeiden tarkastelu. Tällaisen ohjelman yhteydessä toteutettavat toimenpiteet voivat näet olla tehokkaita ainoastaan siinä tapauksessa, että raja-arvo saavutetaan, mikäli niillä nimenomaan pyritään alentamaan tiettyjen epäpuhtauksien tasoa siten, että kaikki asiaan vaikuttavat alueen paikallismaantieteeseen ja olosuhteisiin liittyvät seikat otetaan huomioon.

21 — Ks. asiassa C-396/01, komissio v. Irlanti, 26.6.2003 annetun ratkaisuehdotuksen (Kok. 2003, s. I-2315) 16 ja 17 kohta.

22 — Edellisessä alaviitteessä mainitussa asiassa komissio v. Irlanti annetun tuomion 60 kohta.

82. Pitäisi erottaa toisistaan yhtäältä kansallinen lainsäädäntö, jolla valtuutetaan toimivaltaiset viranomaiset toteuttamaan tietyn tyyppisiä toimenpiteitä siinä tapauksessa, että raja-arvot on ylitetty, ja toisaalta suunnitelmat tai ohjelmat, jotka osoittavat, mitkä toimenpiteet olisivat asianmukaisia ja tehokkaita tiettyjen epäpuhtauksien tasojen alentamiseksi asianomaisen alueen erityisissä luonnollisissa ja maantieteellisissä olosuhteissa. Edellä mainittu muodostaa muodollisen perustan ja edellytykset toimenpiteiden toteuttamiselle, kun viimeksi mainitussa keskitytään puolestaan konkreettiseen toimenpiteeseen, joka on tietyssä tilanteessa toteutettava.

83. IG-L:n 10 §:ssä esitetty toimenpideluettelo yhdessä IG-L:n 11 §:ssä vahvistettujen periaatteiden ja IG-L:n 14 §:ssä vahvistettujen kuljetusta koskevien erityissäännösten kanssa on liian yleisluonteinen, jotta sitä voitaisiin pitää direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna ja direktiivin 96/62 liitteessä IV täsmennettynä suunnitelmana tai ohjelmana. Ne eivät itse liity mihinkään tiettyyn tosiasialliseen tilanteeseen. Vaikka riidanalainen asetus annettiin IG-L:n kyseisten säännösten perusteella ja vaikka se itse voisi olla suunnitelman tai ohjelman osana, sitä ei selvästikään annettu 80 kohdassa kuvatulla tavalla NO_2:n vähentämiseksi asianomaisella alueella toteutettavien johdonmukaisen toimenpiteiden järjestelmän yhteydessä.

84. Tästä syystä teen tässä yhteydessä sen päätelmän, että riidanalaisen asetuksen perustana ei voi olla direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohta.

85. EY 176 artiklassa sallitaan kuitenkin se, että jäsenvaltiot toteuttavat ympäristön osalta tiukempia suojatoimenpiteitä kuin EY 175 artiklan nojalla on toteutettu. Tällaisten toimenpiteiden on oltava EY:n perustamissopimuksen muiden määräysten kanssa yhteensopivia. Näin ollen seuraavaksi on tutkittava riidanalaisen asetuksen yhteensopivuus tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja kuljetuspalvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten kanssa.

F *Yhteensopivuus EY 28 ja EY 30 artiklan kanssa*

86. EY 28–EY 30 artiklassa taataan tavaroiden vapaa liikkuvuus yhteisössä, ja se sisältää toisista jäsenvaltioista peräisin olevan tuonnin ja toisiin jäsenvaltioihin suuntautuvan viennin vapauden lisäksi myös tavaroiden kauttakuljetusta jäsenvaltioiden alueen läpi koskevan vapauden. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa SIOT antamassaan tuomiossa,[23] "tulliliitosta johtuen ja jäsenvaltioiden keskinäisen edun mukaisesti on hyväksyttävä tavaroiden kauttakulkuvapauden yleinen periaate yhteisön alueella".[24] Kaikki (muut kuin tiemaksuihin liittyvät) näille vapauksille asetetut esteet ovat kiellettyjä, elleivät ne ole perusteltavissa EY 30 artiklassa tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytyillä syillä. Nyt käsiteltävässä asiassa perusteina, joihin Itävallan hallitus on vedonnut, ovat ihmisten terveyden suojelu ja ympäristönsuojelu.

23 — Mainittu alaviitteessä 18.

24 — Tuomion 16 kohta.

Vaikka näihin tavoitteisiin voidaan vedota riidanalaisen toimenpiteen perustelemiseksi, sen voidaan katsoa olevan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten kanssa yhteensopiva ainoastaan siinä tapauksessa, että se ei estä tavaroiden vapaata liikkuvuutta enempää kuin on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

1) Rajoitus?

87. Koska riidanalaisella asetuksella kielletään kokonaan tietyn tyyppisten tavaroiden kuljettaminen yli 7,5 tonnin raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoilla tärkeimmän Etelä-Saksan ja Pohjois-Italian välisen maantiereitin tietyllä osuudella, sillä selvästi estetään näiden tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja vapaata kauttakulkua. Kiellolla pakotetaan asianomaisten tavaroiden kuljettajat ja valmistajat etsimään vaihtoehtoisia reittejä tai muita kuljetustapoja, mikä nostaa kustannuksia ja saattaa tietyissä tapauksissa johtaa markkinoiden menettämiseen, mikäli näiden tavaroiden viemisestä tulee kannattamatonta. Kun otetaan huomioon täysin vastakkaiset näkemykset, joita komissio ja Itävallan hallitus esittivät olemassa olevan raidekapasiteetin riittävyydestä riidanalaisessa asetuksessa säädetystä kiellosta johtuvan kysynnän tyydyttämiseen, ei ole selvää, että asianomaiset tavarat voitaisiin helposti siirtää raiteille lyhyellä aikavälillä. Toimenpiteen vaikutuksia lisää se, että kielto tulee voimaan jo kahden kuukauden kuluttua asetuksen antamisesta ja julkaisemisesta, jolloin asianomaisten sektorien on mahdotonta löytää kohtuullisessa ajassa vaihtoehtoja kyseisten tavaroiden kuljettamiselle.

88. Jäsenvaltioilla on erityinen vastuu taata tavaroiden vapaa liikkuvuus yhteisön tärkeimmillä kauttakulkureiteillä, kuten yhteisöjen tuomioistuin korosti asiassa Schmidberger antamassaan tuomiossa Brennerin moottoritien osalta tapauksessa, joka perustui yksityisten toteuttamiin toimenpiteisiin.[25] Tämä tarkoittaa sitä, että tavaroiden fyysinen kuljettaminen maantieinfrastruktuurin pääakseleilla yhteisön sisällä on lähtökohtaisesti taattava. Tiettyjen tavararyhmien kuljettamisen kieltäminen kokonaan näillä reiteillä on todellisuudessa este, joka vastaa asiassa komissio vastaan Ranska[26] ja asiassa Schmidberger annettujen tuomioiden kohteena olleita esteitä. Kun otetaan huomioon laaja tulkinta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen käsitteestä,[27] se on epäilyksettä EY 28 artiklassa kielletyn kaltainen toimenpide.

25 — Mainittu alaviitteessä 15, tuomion 62 ja 63 kohta.

26 — Mainittu alaviitteessä 14.

27 — Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349): tuomion 5 kohdan mukaan tässä määräyksessä tarkoitetaan "kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti". Ks. myös edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Schmidberger annetun tuomion 56 kohta.

2) Syrjintä?

89. Seuraavaksi on määriteltävä, onko riidanalainen asetus syrjivä. Tämä on tärkeää määritettäessä sitä, millä syillä sitä voidaan perustella. Yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut yhteisön sisäisen kaupan rajoitusten perustelemista koskevan mahdollisuuden osalta sen yleisen näkemyksen, että ainoastaan toimenpiteet, joita sovelletaan erotuksetta kotimaisiin tavaroihin ja muista jäsenvaltioista tuotaviin tavaroihin, voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla vaatimuksilla, kuten ympäristönsuojelulla. Mikäli toimenpiteen on katsottava olevan välillisesti syrjivä, se on perusteltavissa ainoastaan EY 30 artiklassa mainituilla syillä.

90. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintää on ainoastaan erilaisten sääntöjen soveltaminen samankaltaisissa tilanteissa tai saman säännön soveltaminen erilaisissa tilanteissa. [28]

91. Riidanalaisesta asetuksesta aiheutuvaa syrjintää on se, että se vaikuttaa toisista jäsenvaltioista peräisin oleviin maanteiden tavaraliikenteen harjoittajiin huomattavasti enemmän kuin itävaltalaisiin liikenteenharjoittajiin. Kun toisista jäsenvaltioista peräisin olevat tavaraliikenteen harjoittajat hoitavat 80 prosenttia asianomaisten tavaroiden kauttakuljetuksista terveysvyöhykkeellä, hoitavat pääosin (80 prosenttia) itävaltalaiset maanteiden tavaraliikenteen harjoittajat poikkeuksen piiriin kuuluvia paikalliskuljetuksia ja asianomaisten tavaroiden kuljetuksia asianomaisella alueella sijaitsevasta lähtöpaikasta tai siellä sijaitsevaan määränpäähän. Kysymys on siitä, merkitseekö tämä vaikutuksiin liittyvä ero itävaltalaisten ja muiden kuin itävaltalaisten asianomaisia tavaroita kuljettavien maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien välillä todellakin välillistä syrjintää.

92. Yhteisöjen tuomioistuin tutki samankaltaista kysymystä asiassa komissio vastaan Itävalta, [29] joka koski Brennerin moottoritien käytöstä perittyjä erisuuruisia tiemaksuja. Kyseisessä tapauksessa yli kolmeakselisilta ajoneuvoilta, jotka ajoivat Brennerin moottoritien koko tieosuuden, perittiin keskimäärin huomattavasti korkeampia tiemaksuja kuin samaan luokkaan kuuluvilta ajoneuvoilta, jotka ajoivat vain osittaisia tieosuuksia. Koska suurinta osaa ajoneuvoista, jotka ajoivat koko tieosuuden, ei ollut rekisteröity Itävallassa, kun taas ylivoimaisesti suurin osa ajoneuvoista, jotka ajoivat osittaisia tieosuuksia, oli rekisteröity Itävallassa ja molempiin luokkiin kuuluneiden ajoneuvojen oli katsottava olevan vertailukelpoisessa tilanteessa, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseisillä

28 — Asia C-205/98, komissio v. Itävalta, tuomio 26.9.2000 (Kok. 2000, s. I-7367, 70 kohta).

29 — Mainittu edellisessä alaviitteessä.

tiemaksumuutoksilla suosittiin itävaltalaisia liikenteenharjoittajia. [30] Tämän toteamuksen vahvisti tiemaksumuutosten taustalla ollut lainsäädäntö, jossa korostettiin tarvetta "suojata kotimaisia rahdinkuljettajia näistä tariffimuutoksista johtuvalta huomattavalta rasitukselta". [31]

93. Toisin kuin Brennerin moottoritietä koskeneiden tiemaksujen yhteydessä, nyt käsiteltävässä asetuksessa ei sinänsä erotella toisistaan eri ajoneuvoluokkia sellaisella tavalla, että sillä välittömästi edistettäisiin itävaltalaisilla ajoneuvoilla hoidettavia tavarankuljetuksia. Kieltoa sovelletaan erotuksetta kaikkiin yli 7,5 tonnin raskaan ajoneuvoliikenteen ajoneuvoihin, joilla kuljetetaan asetuksessa lueteltuja tavaroita. Vaikka toimenpiteeseen sisältyvä kielto vaikuttaa ulkomaisten raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen Etelä-Saksan ja Pohjois-Italian välillä hoitamiin kauttakuljetuksiin enemmän kuin itävaltalaisten ajoneuvojen hoitamiin kuljetuksiin, kyse on siitä, voidaanko yksistään tämän perusteella päätellä, että sillä välillisesti syrjitään ensin mainittuja. Lisäksi on pohdittava, johtaako poikkeus, jolla suositaan kuljetuksia, joiden lähtöpaikka tai määränpää on terveysvyöhykkeellä, ja joka hyödyttää enemmän itävaltalaisia kuljetusyrityksiä, samaan tulokseen.

94. Kuten olen tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa selittänyt, arvioitaessa sitä, syrjitäänkö riidanalaisella asetuksella (välillisesti) ulkomaisia maanteiden tavaraliikenteen harjoittajia, on välttämätöntä tarkastella asetusta siinä erityisessä maantieteellisessä asiayhteydessä, jossa sitä on tarkoitus soveltaa. Tältä osin on mielestäni liian yksinkertaistettua ja formalistista kiinnittää huomio toimenpiteestä asianomaisten maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien eri luokkiin kohdistuneiden välittömien vaikutusten vertailemiseen. Kun otetaan huomioon toimenpiteen taustalla oleva tavoite siirtää tiettyjen bulkkitavaroiden kuljetukset maanteiltä raiteille, kuljetuskiellon kohteena olevien tavaroiden valinnassa käytetty peruste on neutraali. Toimenpidettä on pidettävä osista koostuvana kokonaisuutena, joka ei kohdistu yksinomaan kuljetukseen tietyillä ajoneuvoilla sellaisenaan tai asianomaisiin tavaroihin sellaisenaan. Se koskee kahden osatekijän muodostamaa kokonaisuutta, joka on selitettävä sillä, onko näiden kuljetusten siirtäminen raiteille oletettavasti järkevää. Koska asetuksella pyritään vaikuttamaan kuljetustapoihin näiden tavaroiden osalta ja kun otetaan huomioon Itävallan erityinen maantieteellinen sijainti, se luonnollisesti, väistämättä ja luontaisesti vaikuttaa ulkomaiseen kauttakulkuliikenteeseen enemmän kuin kyseisten tavaroiden kotimaisiin kuljetuksiin. Lisäksi tällaiselle asetukselle on luonteenomaista, että tehdään poikkeuksia sellaisten kuljetusten osalta, joiden määränpää on kyseisellä alueella tai jotka ovat sieltä peräisin.

95. Kun riidanalaista asetusta tarkastellaan kokonaisuutena ja yleisessä asiayhteydessään, sitä ei mielestäni voida pitää (välillisesti) syrjivänä.

30 — Ks. erityisesti tuomion 79 ja 88 kohta.

31 — Ks. tuomion 81 kohta.

3) Perusteltavuus?

96. Riidanalainen toimenpide toteutettiin nimenomaisesti terveysvyöhykkeen ympäristön ja kansanterveyden suojelemiseksi. Koska asetus ei mielestäni ole syrjivä, Itävallan hallitus voi lähtökohtaisesti vedota molempiin syihin perustellakseen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusta, joka sillä saadaan aikaan.

97. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty sitä, että NO_2:n raja-arvo ylitysmarginaalilla korotettuna ylitettiin kahtena peräkkäisenä vuonna. Kuten olen edellä 78 kohdassa todennut, jäsenvaltioiden edellytetään direktiivin 96/62 8 artiklan 3 kohdan nojalla sellaisessa tapauksessa toimivan tällaisen tilanteen korjaamiseksi ja toteuttavan toimenpiteitä suunnitelman tai ohjelman mukaisesti varmistaakseen sen, että raja-arvot saavutetaan. Vaikka päättelin, että IG-L:ään perustuva toimenpide ei ole direktiivin 8 artiklan 3 kohdan vaatimusten mukainen, se kuitenkin mielestäni vastaa erityisesti ilmanlaadun parantamista koskevaa direktiivin tavoitetta ja suojaa yleisemmin arvioiden ympäristön laatua kyseisellä alueella. Kuten Alankomaiden hallitus huomautti, se, että riidanalaista asetusta sovelletaan ainoastaan yhteen saastumisen lähteeseen eikä sillä vaikuteta lainkaan muihin lähteisiin, ei merkitse sitä, että sitä ei voitaisi perustella ympäristönsuojeluun liittyvillä syillä. Vaikka saattaa pitää paikkansa, että ympäristöön liittyvä ongelma voidaan ratkaista menestyksellisesti ainoastaan siten, että ryhdytään kokonaisvaltaiseen ja rakenteellisempaan toimintaan, tämä ei voi olla edellytyksenä tätä tarkoitusta varten toteutettavien yksittäisten toimenpiteiden perusteltavuudelle.

98. Itävallan hallitus pyrkii perustelemaan riidanalaista asetusta myös EY 30 artiklassa tarkoitetuilla kansanterveyteen liittyvillä syillä. Tässä yhteydessä pitäisi huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseiseen määräykseen sisältyvää poikkeusta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen on tulkittava suppeasti. Ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseen liittyvään perusteeseen vetoavien kansallisten viranomaisten tehtävänä on osoittaa kussakin käsiteltävänä olevassa tapauksessa, että kyseessä olevien tuotteiden myynti on todellinen uhka kansanterveydelle.[32] On ilmeistä, että riidanalaisen asetuksen kohteena oleviin tuotteisiin ei liity tällaista uhkaa. Kun ympäristönsuojelu on jossain määrin kansanterveyden suojelun tavoitteena, on katsottava, että viimeksi mainittu seikka muodostaa osan ympäristönsuojelun tavoitteesta. Sen, että ympäristöpolitiikalla pyritään suojelemaan ihmisten terveyttä tässä laajassa merkityksessä, vahvistaa EY 174 artiklan 1 kohdassa tämän alan osalta esitetty kuvaus yhteisön tavoitteista. Mikäli riidanalainen asetus annettiin myös kansanterveyden suojeluun liittyvistä syistä, sitä tarkoitettiin tässä laajemmassa, välillisemmässä merkityksessä.

32 — Ks. esim. asia C-41/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11373, 47 kohta).

Kansanterveyden suojelulla ei ole mielestäni itsenäistä tehtävää nyt käsiteltävään asiaan liittyvissä olosuhteissa.

99. Tässä tapauksessa esiin tuleva merkittävämpi kysymys on kuitenkin se, voidaanko riidanalaista asetusta pitää perusteltuna ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä, mikäli yhteisöjen tuomioistuin toteaa tältä osin esittämäni kannan vastaisesti, että se sittenkin johtaa luettelossa mainittuja tavaroita muista jäsenvaltioista kuljettavien raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen välilliseen syrjintään.

100. Yhteisöjen tuomioistuin on joutunut pohtimaan tätä seikkaa useissa tapauksissa 1990-luvun alusta lähtien. Se käsitteli sitä tuomioissaan sellaisella tavalla, joka poikkesi sen tavanomaisesta linjasta, joka koskee mahdollisuutta vedota EY 30 artiklassa mainitsemattomiin yleiseen etuun liittyviin tavoitteisiin tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle asetettujen kansallisten rajoitusten perustelemiseksi.

101. Se totesi esimerkiksi Vallonian alueen jätteitä koskeneessa tuomiossa [33] ensiksi, että pakottavat vaatimukset otetaan huomioon ainoastaan silloin, kun on kyse erotuksetta kotimaisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin sovellettavasta toimenpiteestä, ja katsoi, että " sen arvioimiseksi, onko kyseessä oleva este [lähinnä kielto, joka koskee jätteen tuontia Vallonian alueen ulkopuolelta] syrjivä, on otettava huomioon jätteiden erityisluonne". [34] Se päätteli muun muassa EY 174 artiklan 2 kohdassa vahvistetusta periaatteesta, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, että "ottaen huomioon eri paikoissa tuotettujen jätteiden väliset erot ja niiden yhteyden syntymispaikkaansa, riidanalaisia toimenpiteitä ei voida pitää syrjivinä". [35] Yhteisöjen tuomioistuin yksinkertaisesti määritteli tässä yhteydessä asianomaisen toimenpiteen luonteen uudelleen siten, että se vastasi edellytyksiä, jotka on asetettu sille, että pakottaviin vaatimuksiin voidaan vedota tuontirajoituksen perustelemiseksi.

102. Asiassa Aher-Waggon annettu tuomio [36] koski Saksan toteuttamaa toimenpidettä, jonka mukaan aikaisemmin toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyn lentokoneen ensimmäinen rekisteröinti sen alueella edellytti direktiivissä säädettyjä ankarampien melutasovaatimusten noudattamista, kun lentokoneet, jotka oli rekisteröity maan alueella ennen direktiivin täytäntöönpanoa, oli sitä vastoin vapautettu kyseisten vaatimusten noudattamisesta. Vaikka tämä toimenpide oli selvästi siinä mielessä syrjivä, että siinä kohdeltiin vanhempia lentokoneita

33 — Asia C-2/90, komissio v. Belgia, tuomio 9.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4431, Kok. Ep. XIII, s. I-31).

34 — Tuomion 34 kohta.

35 — Tuomion 36 kohta.

36 — Asia C-389/96, Aher-Waggon GmbH, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4473).

eri tavoin sen mukaan, missä jäsenvaltiossa ne oli rekisteröity, yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt tätä vaan totesi, että "rajoitus voidaan — — oikeuttaa kansanterveyteen ja ympäristönsuojeluun liittyvillä näkökohdilla". [37]

103. Toimenpiteellä, joka oli asiassa PreussenElektra annetun tuomion [38] kohteena, velvoitettiin Saksassa sijaitsevat yritykset ostamaan uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä vähimmäishintoihin ja edellytettiin verkko-operaattoreiden kattavan siitä aiheutuvat kustannukset vastikkeetta. Koska tällä toimenpiteellä selvästi suosittiin kansallisia "vihreän" sähkön tuottajia, sitä ei voitu pitää toimenpiteenä, jota sovelletaan erotuksetta kotimaiseen sähköön ja tuontisähköön. Yhteisöjen tuomioistuin ei edelleenkään käsitellyt toimenpiteen luonnetta, vaan katsoi, että "sen arvioimiseksi, onko tällainen ostovelvoite kuitenkin perustamissopimuksen 30 artiklan mukainen, on otettava huomioon yhtäältä kyseessä olevan lainsäädännön tavoite ja toisaalta sähkömarkkinoiden erityispiirteet". [39] Koska se oli muun muassa todennut, että sillä pyrittiin ympäristön suojelemiseen vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä, jotka ovat yksi pääasiallisista syistä ilmastonmuutokseen, jota vastaan Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet taistelemaan kansainvälisissä sopimuksissa kuten Kioton pöytäkirjassa, ja että EY 174 artiklan 2 kohdan ja sittemmin EY 6 artiklan mukaisesti ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "sähkömarkkinoita koskevan yhteisön oikeuden nykytilassa" asianomainen lainsäädäntö ei ollut EY 28 artiklan vastainen. [40] On merkittävää, että yhteisöjen tuomioistuin ei tutkinut sitä, oliko ostovelvoite ympäristönsuojelun tavoitteen kannalta oikeasuhteinen.

104. Kyseisten EY 28 artiklaan liittyvien kolmen tapauksen perusteella vaikuttaisi siltä, että yhteisöjen tuomioistuin tunnustaa ympäristönsuojelutarkoituksissa toteutettavien toimenpiteiden mukauttamista koskevan tarpeen, vaikka niillä rajoitettaisiin enemmän tuontitavaroiden kuin kotimaassa valmistettujen tavaroiden kauppaa. Se ei ole kuitenkaan tähän mennessä ilmoittanut nimenomaisesti, millä edellytyksillä toimenpiteet, joita ei sovelleta erotuksetta ulkomaisiin ja kotimaisiin tuotteisiin, saattavat kuitenkin olla ympäristöön liittyvistä syistä perusteltavissa. Oikeuskäytäntö on tältä osin epäselvää ja hajanaista.

105. Julkisasiamies Jacobs käsitteli asiassa Preussen Elektra antamassaan ratkaisuehdo-

37 — Tuomion 19 kohta.

38 — Asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2099).

39 — Tuomion 72 kohta.

40 — Ks. tuomion 73–81 kohta.

tuksessa myös tätä kysymystä ja kehotti yhteisöjen tuomioistuinta selventämään kantaansa tarvittavan oikeusvarmuuden aikaansaamiseksi. Hän perusteli tätä sillä, että ympäristönsuojeluun liittyvää pakottavaa vaatimusta koskevan joustavamman lähestymistavan puolesta voitaisiin vedota kahteen erityiseen syyhyn. Ensinnäkin ympäristönsuojelulle on Amsterdamin sopimuksesta lähtien annettu aiempaa merkittävämpi asema EY:n perustamissopimuksessa. EY 6 artiklassa edellytetään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset sisällytetään 3 artiklassa tarkoitetun politiikan määrittelyyn, ja siihen kuuluvat myös sisämarkkinat. Toinen syy on se, että kansalliset ympäristönsuojelua koskevat toimenpiteet "ovat lähtökohtaisesti sellaisia, että niille on ominaista erottelu vahingon syyn luonteen ja alkuperän perusteella, ja näin ollen niitä voitaisiin pitää syrjivinä". [41]

106. Olen julkisasiamies Jacobsin kanssa samaa mieltä. Sen jälkeen kun Euroopan yhtenäisasiakirja annettiin vuonna 1986, ympäristönsuojelusta on tullut yksi yhteisön politiikan keskeisistä tavoitteista, jota ei ilmaista ainoastaan EY 6 artiklan mukaisessa politiikkaan sisällyttämistä koskevassa periaatteessa vaan myös EY 2 artiklassa esitetyssä yhteisön päämäärien kuvauksessa. Se on tunnustettu myös rajoittavien toimenpiteiden perusteluna, ei kuitenkaan EY 30 artiklassa vaan EY 95 artiklan 4 ja 5 kohdassa, mikäli jäsenvaltio haluaa pitää voimassa tai toteuttaa yhdenmukaistamistoimea ankarampia toimenpiteitä. Komission on EY 95 artiklan 6 kohdan nojalla selvitettävä, merkitseekö toimenpide mielivaltaista syrjintää tai peiteltyä kaupan rajoitusta. Viimeksi mainittu testi ei mielestäni poissulje tällaista toimenpidettä, joka vaikuttaa eri tavoin kotimaisiin ja maahantuotuihin tuotteisiin ja joka saattaa olla tietyin edellytyksin perusteltavissa.

107. Mikäli ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä toteutettu toimenpide vaikuttaa enemmän ulkomaisiin tuotteisiin kuin kotimaisiin tuotteisiin, pelkästään tämän perusteella ei sinänsä voida päätellä, että toimenpide olisi (välillisesti) syrjivä. Lisäksi pitäisi tutkia, ovatko nämä vaikutukset toimenpiteen ympäristönsuojeluun liittyvän tavoitteen välttämätön ja erottamaton seuraus. Kyse on toisin sanoen siitä, voitaisiinko toimenpiteen tavoite saavuttaa siten, että ulkomaisiin tuotteisiin ei vaikutettaisi enempää kuin kotimaisiin tuotteisiin. Sellaisessa tilanteessa katsoisin, että tällaisen kansallisen toimenpiteen pitäisi olla perusteltavissa ympäristönsuojeluun liittyvillä syillä sillä edellytyksellä, että on selvää, että toimenpiteellä ei suosita eikä suojella kotimaisia tuotteita eikä pyritä suosimaan eikä suojelemaan niitä.

108. Totesin edellä 94 kohdassa, että se, että riidanalaisesta asetuksesta aiheutuvat vaiku-

41 — Mainittu alaviitteessä 38, ratkaisuehdotuksen 229-233 kohta.

tukset ovat suurempia asianomaisia tavaroita kuljettavien ulkomaisten maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien kuin itävaltalaisten liikenteenharjoittajien osalta, on väistämätön seuraus tämän toimenpiteen soveltamisesta maantieteellisessä asiayhteydessään. Sillä ei myöskään pyritä suosimaan viimeksi mainittuja millään tavoin. Tästä syystä katson, että riidanalaiseen toimenpiteeseen sisältyvä sektorikohtainen kielto on perusteltavissa ympäristönsuojeluun liittyvillä syillä, vaikka se vaikuttaa eri tavoin terveysvyöhykkeen kautta kulkevaan ulkomaiseen ja itävaltalaiseen liikenteeseen. Seuraavaksi on siis tutkittava, onko asetus tämän tavoitteen kannalta riittävä, välttämätön ja oikeasuhteinen.

4) Oikeasuhteisuus?

109. Asianosaisten ja väliintulijoina esiintyvien hallitusten lausumissa on keskitytty lähinnä riidanalaisen asetuksen oikeasuhteisuuteen NO_2-päästöjen vähentämistä terveysvyöhykkeellä koskevaan tavoitteeseen nähden. Tämän otsikon alla on esitetty kolme pääasiallista seikkaa. Ensimmäinen seikka on se, onko järkevästi ajateltavissa, että kyseiset tavarat kuljetettaisiin vaihtoehtoisilla keinoilla eli joko rautateitse tai muita maantiereittejä pitkin. Toinen seikka koskee mahdollisuutta saavuttaa ilman epäpuhtauksien päästöjen vähentämistä koskeva tavoite muilla keinoin kuten ottamalla käyttöön nopeusrajoituksia tai tiemaksujärjestelmiä, jotka liittyvät raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen päästöstandardeihin. Kolmas seikka koskee yhteyttä riidanalaisen asetuksen ja olemassa olevien ilman saastumista Itävallassa vähentäviksi tarkoitettujen toimenpiteiden kuten ekopistejärjestelmän välillä.

110. Koska molemmat nyt käsiteltävään asiaan liittyvät intressit eli tavaroiden vapaa liikkuvuus yhteisössä ja ympäristön suojeleminen ovat yhteisön perustavanlaatuisia tavoitteita, pitäisi määrittää, onko näiden intressien välillä oikea tasapaino.[42]

111. Tässä yhteydessä pitäisi huomata, että komission ja väliintulijoina olevien hallitusten riidanalaisella asetuksella asetetun kiellon vaihtoehtoina esittämien voimassa olevien ja toteutettavissa olevien toimenpiteiden moninaisuus osoittaa, että poliittiset valinnat, joita on tehtävä NO_2-päästöjen vähentämiseksi hyväksyttäville tasoille (eli tasoille, jotka vastaavat direktiivillä 1999/30 vahvistettuja raja-arvoja), ovat äärimmäisen monimutkaisia. Ei ole näet osoitettu, että yksikään näistä toimenpiteistä olisi yhtä tehokas tämän tuloksen saavuttamiseksi, vaikka sillä samalla rajoitettaisiin vähemmän tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Ilmansaasteiden vähentämisen tavoitteen saavuttaminen kyseisellä

42 — Vrt. edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Schmidberger annetun tuomion 81 kohta.

alueella edellyttäisi todennäköisemmin ehdotettujen vaihtoehtoisten toimenpiteiden yhdistelmän toteuttamista.

112. Yhteisöjen tuomioistuimen on tämän oikeudenkäynnin yhteydessä ratkaistava, onko riidanalainen asetus oikeasuhteinen, kun otetaan huomioon tavoitteet, joiden vuoksi se annettiin, eikä ilmoitettava, mikä erityinen vaihtoehtoinen toimenpide saattaisi olla asianmukaisempi. Näin ollen oikeasuhteisuutta koskevan testin pitäisi keskittyä siihen, ettei asetus ole ensi arviolta siinä mielessä kohtuuton, että sitä voidaan pitää tehokkaana, käytännössä toteutettavissa olevana ja täytäntöönpanokelpoisena. [43] Lisäksi vaikuttaa siltä, että suhteellisuusperiaate edellyttää sitä, että toimenpiteet, jotka on suunniteltu rakennemuutosten toteuttamiseen liikennevirroissa ja kuljetustavoissa, pitäisi valmistella ja ottaa käyttöön sillä tavoin, että niitä hienosäädetään muutoksen merkittävyyden mukaisesti. Pidän riidanalaista asetusta tämän viimeksi mainitun seikan osalta suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

113. Ensimmäinen seikka liittyy asetuksen valmisteluun. Ennen niin kauaskantoisen toimenpiteen kuin sellaisen täydellisen kiellon toteuttamista, joka koskee tiettyjen tavaroiden kuljettamista raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoilla jäsenvaltioiden välisenä elintärkeänä yhteytenä olevalla moottoritien osuudella, on olennaista, että vähemmän rajoittavia toimenpiteitä on harkittu ja että ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Kun otetaan erityisesti huomioon riidanalaisen asetuksen tavoite eli asianomaisten tavaroiden kuljetusten siirtäminen maanteiltä raiteille, olisi pitänyt varmistaa ennakolta, että olisi olemassa riittävää ja asianmukaista raidekapasiteettiä tämän siirtymisen mahdollistamiseksi. Lisäksi avoimuuden varmistamiseksi ja yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa koskevan arvioinnin mahdollistamiseksi on tärkeää, että tämä tieto annetaan nimenomaisesti valmisteluvaiheessa. Tämä on myös yksi direktiivin 97/62 7 artiklan 3 kohdassa ja 8 artiklan 3 kohdassa edellytettyjen suunnitelmien ja ohjelmien päämääristä. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen lausumien sen enempää kuin asiakirja-aineistonkaan perusteella ei vaikuta siltä, että Itävallan viranomaiset olisivat riidanalaista asetusta valmistellessaan tutkineet, voitaisiinko epäpuhtauksien päästöjen vähentämisen tavoite saavuttaa muilla, vähemmän rajoittavilla keinoilla ja olisiko olemassa realistista vaihtoehtoa asianomaisten tavaroiden kuljettamiselle muilla kuljetusvälineillä tai muita maantiereittejä pitkin.

114. Toiseksi EY 10 artiklassa vahvistetuista velvoitteista seuraa, että ennen kuin otetaan käyttöön toimenpide, jolla on tällaisia rakenteellisia seurauksia tavaroiden kuljettamiselle Itävallan alueen kautta ja joka edellyttää asianomaisilla sektoreilla huomattavia mukautuksia, jäsenvaltioille, joihin toimenpide eniten vaikuttaa, ja komissiolle pitäisi ilmoittaa asiasta ja niiden kanssa pitäisi neuvotella. Tällaisia neuvotteluja ei käyty

43 — Vrt. edella 65 ja 66 kohta.

ennen riidanalaisen toimenpiteen toteuttamista.

115. Kolmanneksi ja tärkeimpänä seikkana on todettava, että kun otetaan huomioon rakenteelliset seuraukset, joita riidanalaisella toimenpiteellä on useille taloudellisen toiminnan sektoreille, asianomaisille sektoreille on annettava aikaa mukautua uusiin olosuhteisiin, joissa niiden täytyy toimia. Tämän sisältöinen toimenpide, jolla on tarkoitus ottaa käyttöön rakenteellinen muutos tiettyjen tavaroiden kuljetustavoissa, voidaan ottaa käyttöön vain vähitellen. Riittävän pitkä siirtymäkausi tarvitaan paitsi sen mahdollistamiseksi, että taloudelliset toimijat kykenevät mukautumaan, myös sen varmistamiseksi, että käytettävissä oleva infrastruktuuri on riittävä lisääntyneen kysynnän tyydyttämiseksi. Tällainen siirtymäkausi saattaisi kestää useita vuosia. Itävallan viranomaisten suunnittelema kahden kuukauden aikataulu sektorikohtaisen kiellon käyttöönotolle on selvästi riittämätön ja siitä syystä suhteeton.

116. Näistä syistä katson, että tapa, jolla riidanalainen asetus valmisteltiin ja jolla se aiottiin panna täytäntöön, on suhteellisuusperiaatteen vastainen. Tästä syystä se on EY 28 artiklan kanssa yhteensopimaton.

G *Yhteensopivuus asetuksen N:o 881/92 ja asetuksen N:o 3118/93 kanssa*

117. Komissio tyytyy kannekirjelmässään väittämään, että muita kuin näissä asetuksissa tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle asetettuja edellytyksiä ei voida hyväksyä ja että sen vaatimuksesta, jonka mukaan EY 28 artiklassa tarkoitettua rajoitusta ei voida perustella, seuraa, että asetuksen N:o 881/92 1 ja 3 artiklaa sekä asetuksen N:o 3118/93 1 ja 6 artiklaa on rikottu.

118. Molemmilla asetuksilla pyritään saamaan aikaan tavaroiden maantiekuljetusten pääsy markkinoille vapauttamalla kuljetuspalvelujen tarjoaja kaikista rajoituksista, jotka perustuvat hänen kansalaisuuteensa tai siihen, että hän on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa palveluita on määrä tarjota.[44] Keinona tämän päämäärän saavuttamiseen on yhteisön lupa, jonka antaa sijoittautumisvaltio. Lisäksi asetuksen N:o 3118/93 6 artiklassa säädetään, että kabotaasiliikenteen harjoittamiseen sovelletaan kansallisia lakeja, jotka koskevat tiettyjä aloja,

44 — Ks. asetusten N:o 881/92 ja N:o 3118/93 johdanto-osan toinen perustelukappale.

joita ovat muun muassa kuljetussopimusta koskevat hinnat ja muut ehdot, tieliikenteen ajoneuvojen painot ja mitat sekä tiettyjen tavaralajien kuljetuksia koskevat vaatimukset.

119. Huomautettakoon tässä yhteydessä, että komissio ei ole millään tavoin yksilöinyt väitettään, jonka mukaan riidanalainen asetus olisi ristiriidassa asetuksen N:o 881/92 tai asetuksen N:o 3118/93 jonkin säännöksen kanssa. Se ei tarkemmin sanoen ole osoittanut, että asetus olisi ristiriidassa asetuksissa säädetyn yhtenäisen lupajärjestelmän kanssa ja että sillä rajoitettaisiin maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien oikeutta päästä markkinoille.

120. Tässä yhteydessä on tärkeää erottaa toisistaan markkinoille pääsyn edellytykset ja kuljetuspalvelujen tarjoamista jäsenvaltioissa koskevat edellytykset. Koska asetuksilla ainoastaan varmistetaan pääsy maanteiden tavaraliikenteen markkinoille, niillä ei sellaisenaan rajoiteta jäsenvaltioiden valtuuksia toteuttaa niiden tieinfrastruktuurin käyttöön liittyviä toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi tai tieturvallisuuden parantamiseksi.

121. Kuten Alankomaiden hallitus on huomauttanut, sillä, että asetuksen N:o 3118/93 6 artiklassa ei mainita tämän oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisia toimenpiteitä, ei ole merkitystä. Sen lisäksi, että kyseinen asetus koskee ainoastaan kabotaasipalveluja, tässä säännöksessä käsitellyt aiheet liittyvät selvästi kabotaasiin sellaisenaan, eikä niissä poissuljeta yleisempiä toimenpiteitä, joita toteutetaan teiden käytön osalta jäsenvaltioissa. Tässä yhteydessä on riittävää mainita, että kyseisessä säännöksessä ei viitata tieturvallisuuden vuoksi annettuihin säännöksiin.

122. Tästä syystä katson, että komission perustelu on tältä osin perusteeton.

VI Oikeudenkäyntikulut

123. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 89 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Itävallan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti komission vaatimuksia väliintulijoina tukevien jäsenvaltioiden on vastattava omista kuluistaan.

VII Ratkaisuehdotus

124. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 28–EY 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on määrännyt liikennöintikiellon, joka koskee tiettyjä tavaroita kuljettavia kokonaispainoltaan yli 7,5 tonnin raskaan tavaraliikenteen ajoneuvoja Inntalin moottoritiellä A 12 Kundlin (20,359 km) ja Ampassin (66,780 km) kuntien välillä, kun otetaan huomioon sen valmistelussa tapahtuneet puutteet, sen hyväksyminen ilman edeltävää jäsenvaltioiden ja komission kuulemista ja sen käyttöönoton äärimmäisen nopea aikataulu

— velvoittaa Itävallan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

— määrää, että Saksan liittotasavalta, Italian tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat omista kuluistaan.