STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
L. A. GEELHOEDA
přednesené dne 14. července 2005 [1]

I – Úvod

1. Dne 27. května 2003 vydal zemský hejtman spolkové země Tyrolsko nařízení zakazující přepravu určitého určeného zboží nákladními automobily o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny na úseku dálnice A12, která vede údolím Innu v Rakousku. Toto opatření, jehož cílem bylo snížení emisí oxidu dusičitého z těžkých nákladních vozidel v této oblasti, mělo nabýt účinnosti dne 1. srpna 2003. Za těchto okolností Komise pohotově zahájila řízení podle článku 226 ES o nesplnění povinnosti státem, uplatňujíc, že opatření odporovalo nařízením Společenství o dopravních službách, jakož i ustanovením Smlouvy o volném pohybu zboží.

2. Projednávaná věc vznáší důležité zásadní otázky týkající se souladu mezi opatřeními přijatými na ochranu životního prostředí a ustanoveními Smlouvy o vytvoření a fungování vnitřního trhu. Obojí patří mezi základní cíle Společenství stanovené v článku 2 ES a vyjádřené v mnoha konkrétních ustanoveních Smlouvy.

3. Ustanovení Smlouvy o volném pohybu zboží a služeb, včetně dopravních služeb, vedla k větší zeměpisné specializaci uvnitř Společenství. Částečně jako výsledek této specializace rostly dopravní činnosti rychleji než hrubý domácí produkt: vyjádřeno procentními body hospodářského růstu rostou dopravní činnosti o přibližně jedno a půl procenta. V rámci odvětví dopravy mělo z tohoto nepoměrného růstu největší prospěch odvětví silniční přepravy, které bylo až do poloviny osmdesátých let předmětem omezující vnitrostátní právní úpravy v řadě členských států. Zatímco v absolutních hodnotách železniční přeprava stagnovala a dokonce klesala a přeprava zboží po vnitrozemských vodních cestách mohla růst pouze nepatrně z důvodu omezené dostupnosti infrastruktury nutné pro moderní

1 — Původní jazyk: angličtina.

vodní navigaci v širokém měřítku, silniční přeprava zboží rostla rychle. Každé další rozšíření Společenství dalo tomuto rozmachu další impuls.

4. Tento rychlý růst silniční přepravy zboží má však také svoji negativní stránku: dopravní zácpy na silniční síti Společenství, zejména na hlavních dopravních osách mezi středisky hospodářské činnosti; rychlejší opotřebení silniční infrastruktury vedoucí k vyšším nákladům na její údržbu; dopad emisí způsobených hlukem a látkami znečišťujícími ovzduší na životní prostředí a konečně bezpečnostní a zdravotní rizika pro člověka způsobená zácpami a znečištěním životního prostředí.

5. Během posledních 25 let většina členských států přijala množství opatření směřujících k omezení a usměrnění negativních vedlejších účinků růstu silniční dopravy. Tak byly za účelem financování nákladů na infrastrukturu, které lze připsat na vrub silniční dopravě, zavedeny zvláštní poplatky/mýtné. Tranzitní silniční doprava vede zpravidla kolem hustě osídlených oblastí a oblastí, které jsou zranitelné z pohledu krajiny a obhospodařování přírody. Různé tranzitní země omezují využívání své silniční infrastruktury těžkými nákladními vozidly během víkendů nebo v noci. Konečně, pokud jde přepravu do vzdálenějších míst určení, existují pokusy o ovlivnění volby typu přepravy tím, že jsou zaváděny selektivní podpory, selektivní poplatky a závazná právní opatření.

6. Tato opatření jsou čím dál více spojena s povinnostmi členských států dodržovat ustanovení práva Společenství přijatá za účelem omezení vlivu různých činností na životní prostředí, jejichž cílem je ochrana tohoto životního prostředí a zdraví lidí, zvířat a rostlin.

7. V projednávaném případu lze nalézt průnik vývoje v obou oblastech, stručně popsaného výše. Tento případ odráží napětí mezi hospodářským růstem silniční přepravy zboží a ochranou ostatních zájmů před škodlivými vedlejšími účinky tohoto vývoje.

II – Příslušná ustanovení práva

A – *Právní předpisy Společenství*

8. Ustanovení o silniční přepravě zboží uvnitř Společenství jsou stanoveny

v nařízení č. 881/92[2] a v nařízení č. 3118/93[3].

9. Podle článku 3 nařízení č. 881/92 podléhá mezinárodní přeprava zboží uvnitř Společenství povolení Společenství. Toto povolení vydávají členské státy každému provozovateli silniční přepravy zboží, který je usazen na jejich území a který je v tomto členském státě oprávněn k provozování mezinárodní silniční přepravy zboží.

10. Článek 1 odst. 1 nařízení č. 3118/93 navíc stanoví následující:

„Každý provozovatel silniční přepravy zboží pro cizí potřebu, který je držitelem povolení Společenství podle nařízení (EHS) č. 881/92 a jehož řidič, který je státním příslušníkem třetí země, má osvědčení řidiče v souladu s podmínkami stanovenými v uvedeném nařízení, je oprávněn za podmínek stanovených v tomto nařízení provozovat dočasně vnitrostátní silniční přepravu zboží pro cizí potřebu (dále jen ‚kabotáž') v jiném členském státě (dále jen ‚hostitelský členský stát'), aniž by tam měl sídlo nebo byl jinak usazen."

11. Pravidla Společenství týkající se ochrany kvality ovzduší jsou stanovena ve směrnici 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší[4] a ve směrnici 1999/30 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší[5] (dále jen „směrnice o kvalitě ovzduší"). Obě směrnice byly přijaty na základě čl. 130s odst. 1 Smlouvy o ES (nyní po změně čl. 175. odst. 1 ES).

12. Podle článku 1 směrnice 96/62 je obecným účelem této směrnice vymezit základní zásady společné strategie s tímto cílem:

— definovat a stanovit cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší ve Společenství, jejichž

2 — Nařízení Rady (EHS) č. 881/92 ze dne 26. března 1992 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států, Úř. věst. L 95, s. 1Zvl. vyd. 07/01, s. 370, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 484/2002 ze dne 1. března 2002, Úř. věst. L 76, s. 1; Zvl. vyd. 07/06, s. 90 (dále jen „nařízení č. 881/92").

3 — Nařízení Rady (EHS) č. 3118/93 ze dne 25. října 1993, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu zboží uvnitř členského státu, Úř. věst. L 279, s. 1; Zvl. vyd. 07/02, s. 103, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 484/2002 ze dne 1. března 2002, Úř. věst. L 76, s. 1; Zvl. vyd. 07/06, s. 90 (dále jen „nařízení č. 3118/93").

4 — Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, Úř. věst. L 296, s. 55; Zvl. vyd. 15/03, s. 95 (dále jen „směrnice 96/62").

5 — Směrnice Rady ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší, Úř. věst. L 163, s. 41; Zvl. vyd. 15/04, s. 164 (dále jen „směrnice 1999/30").

smyslem je zabraňovat a předcházet škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí jako celek nebo tyto účinky snižovat,

— posuzovat kvalitu vnějšího ovzduší v členských státech na základě společných metod a kritérií,

— získávat odpovídající informace o kvalitě vnějšího ovzduší a zajišťovat přístupnost informací veřejnosti, mimo jiné prostřednictvím výstražných prahových hodnot,

— udržovat kvalitu vnějšího ovzduší tam, kde je dobrá, a v ostatních případech ji zlepšovat.

13. Podle článku 4 směrnice 96/62 Rada na návrh Komise stanoví mezní hodnoty pro znečišťující látky uvedené v příloze I směrnice.

14. Článek 7 směrnice 96/62 stanoví obecné požadavky pro zlepšování kvality vnějšího ovzduší. První a třetí odstavec tohoto ustanovení zní takto:

„1. Členské státy učiní nezbytná opatření k zajištění dodržování mezních hodnot.

[...]

3. Členské státy vypracují akční plány, v nichž uvedou krátkodobá opatření, která mají být přijata v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace. V některých případech mohou uvedené plány stanovit opatření na kontrolu a v nezbytném případě i na pozastavení činností, které přispívají k překračování mezních hodnot, včetně provozu motorových vozidel."

15. Článek 8 odst. 3 směrnice 96/62 stanoví opatření pro oblasti, v nichž hodnoty překračují mezní hodnotu. Třetí odstavec stanoví:

„Pro oblasti a aglomerace uvedené v odstavci 1 [tj. ty, v nichž hodnoty jedné nebo několika znečišťujících látek překračují součet mezní hodnoty a meze tolerance] přijmou členské státy opatření k zajištění vypracování nebo uplatňování plánu či programu, na jehož základě bude ve stanovené lhůtě dosaženo mezní hodnoty.

Uvedený plán nebo program musí být zpřístupněn veřejnosti a musí obsahovat přinejmenším informace vyjmenované v příloze IV."

— hodinová mezní hodnota je stanovena na 200 $\mu g/m^3$, která nesmí být překročena častěji než 18x v kalendářním roce, zvýšená o klesající procentní hodnotu až do 1. ledna 2010;

16. Článek 4 směrnice 1999/30 stanoví základ pro mezní hodnoty oxidu dusičitého (NO_2):

— roční mezní hodnota pro rok 2002, zvýšená o stanovenou mez tolerance, je stanovena na 56 $\mu g/m^3$.

„1. Členské státy učiní nezbytná opatření k zajištění toho, aby koncentrace oxidu dusičitého a popřípadě oxidů dusíku ve vnějším ovzduší posuzované podle článku 7 nepřekračovaly mezní hodnoty přílohy II oddílu I ode dne v ní uvedeného.

Meze tolerance stanovené v příloze II oddílu I se uplatní podle článku 8 směrnice 96/62/ES.

2. Výstražná prahová hodnota pro koncentrace oxidu dusičitého ve vnějším ovzduší je stanovena v příloze II oddílu II."

B – *Rakouské právní předpisy*

18. Napadené opatření bylo přijato na základě článků 10, 11 a 14 *Immissionsschutzgesetz-Luft* (zákon o ochraně před emisemi – vzduch, dále jen „IG-L"), který do rakouského právního řádu provádí směrnice 96/62 a 1999/30. Článek 10 IG-L upravuje zveřejňování seznamu opatření, která mohou být přijata poté, co bylo určeno, že mezní hodnota byla překročena. Článek 11 stanoví zásady, které je v tomto kontextu třeba dodržovat, jako např. zásadu „znečišťovatel platí" a zásadu proporcionality. Článek 14 obsahuje ustanovení, která jsou zvláště použitelná pro odvětví dopravy.

III – Skutkové okolnosti a řízení

17. Příloha II směrnice 1999/30 stanoví následující mezní hodnoty pro oxid dusičitý pro ochranu lidského zdraví:

19. Po naměření vyšších mezních hodnot oxidu dusičitého, než jsou mezní hodnoty

stanovené v IG-L, byl dne 1. října 2002 zaveden dočasný zákaz nočního provozu těžkých nákladních vozidel na úseku dálnice A12 v údolí Innu. V roce 2002 byla roční mezní hodnota stanovená v IG-L na 56 μg/m^3 opět překročena. Proto byl noční zákaz nejprve prodloužen a poté od 1. června 2003 nahrazen trvalým nočním zákazem pro těžká nákladní vozidla o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny platným během celého roku.

20. Poté dne 27. května 2003 zemský hejtman spolkové země Tyrolsko přijal na základě IG-L napadené opatření. Toto opatření zavedlo od 1. srpna 2003 úplný zákaz používání úseku dálnice A12 v údolí Innu některými těžkými nákladními vozidly přepravujícími určité zboží. Podle článku 1 tohoto opatření je zákaz zaměřen na snížení emisí spojených s lidskou činností, čímž přispívá ke zlepšení kvality ovzduší za účelem zajištění trvalé ochrany mimo jiné lidského zdraví a zdraví živočichů a rostlin.

21. Článek 2 opatření vymezuje tzv. „ochranné pásmo" spočívající v úseku přibližně 46 km dálnice A12 mezi obcemi Kundl a Ampass.V tomto pásmu je podle článku 3 opatření zakázáno používat těžká nákladní vozidla o celkové hmotnosti vyšší než 7,5 tuny a přepravující následující kategorie zboží: veškeré typy odpadu uvedeného v Evropském katalogu odpadů [6], obiloviny, dřevo a korek, železné a neželezné rudy, kamení, zeminu, štěrk, motorová vozidla a přívěsy a stavební ocel. Zákaz měl být prováděn ihned od 1. srpna 2003, aniž by byly vyžadovány další kroky ze strany orgánů. Článek 4 opatření stanoví výjimku ze zákazu pro těžká vozidla přepravující zboží původem z města Insbruck nebo z okresů Kufstein, Schwaz nebo Innsbruck-Land nebo určené pro toto město a okresy. Další výjimky jsou stanoveny v samotném IG-L. Tento zákon ze zákazu přepravy přímo vylučuje některé kategorie vozidel, včetně vozidel na údržbu silnic a sběr odpadu a vozidla používaná v zemědělství a lesnictví. Konečně, pokud jde o ostatní vozidla používaná ve veřejném zájmu nebo pro důležité soukromé účely, lze požádat o individuální výjimky.

22. Po úvodní výměně informací o slučitelnosti tohoto opatření s právem Společenství zaslala dne 25. června 2003 Komise Rakouské republice výzvu dopisem a vyzvala ji k odpovědi ve lhůtě jednoho týdne. Rakouská vláda odpověděla dne 3. července 2003. Dne 9. července 2003 Komise zaslala Rakouské republice odůvodněné sta-

6 — Rozhodnutí Komise 2000/532/ES ze dne 3. května 2000, kterým se nahrazuje rozhodnutí 94/3/ES, kterým se stanoví seznam odpadů podle čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech, a rozhodnutí Rady 94/904/ES, kterým se stanoví seznam nebezpečných odpadů ve smyslu čl. 1 odst. 4 směrnice Rady 91/689/EHS o nebezpečných odpadech, Úř. věst. L 226, s. 3; Zvl. vyd. 15/05, s. 151, ve znění rozhodnutí Rady 2001/573/ES ze dne 23. července 2001, kterým se mění rozhodnutí Komise 2000/532/ES, pokud jde o seznam odpadů, Úř. věst. L 203, s. 18; Zvl. vyd. 15/06, s. 165.

novisko, ve kterém pro její odpověď opět stanovila lhůtu jednoho týdne. Rakouská republika odpověděla na odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 18. července 2003.

23. Vzhledem k tomu, že Komise stále nebyla přesvědčena o slučitelnosti napadeného opatření s právem Společenství, zahájila u Soudního dvora na základě návrhu ze dne 23. července 2003 probíhající řízení o porušení povinností na základě článku 226 ES. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

— určil, že zavedení zákazu používání úseku dálnice A12 v údolí Innu mezi 20,359 km na území obce Kundl a 66,780 km na území obce Ampass těžkými nákladními vozidly, jejichž celková hmotnost je vyšší než 7,5 tuny a která přepravují určité zboží, není v souladu s povinnostmi vyplývajícími pro Rakouskou republiku z článků 1 a 3 nařízení č. 881/92, z článků 1 a 6 nařízení č. 3118/93 a z článků 28 ES až 30 ES, a

— uložil Rakouské republice náhradu nákladů řízení.

24. Komise současně na základě článků 242 ES a 243 ES navrhla předsedovi Soudního dvora, aby Rakouské republice předběžným opatřením přikázal přijmout vhodná opatření, která zajistí, že vstup v platnost zákazu obsaženého v napadeném opatření bude odložen až do rozhodnutí Soudního dvora ve věci v hlavním řízení [7].

25. Usnesením ze dne 30. července 2003 předseda Soudního dvora, vyhovuje tak návrhu Komise na základě čl. 84 odst. 2 jednacího řádu, rozhodl v zájmu zachovat *status quo*, aby se Rakouská republika až do vydání usnesení o ukončení řízení o předběžném opatření [8] zdržela zavedení zákazu obsaženého v napadeném opatření.

26. Usnesením ze dne 2. října 2003 [9] předseda Soudního dvora nařídil prodloužení odkladu zavedení napadeného opatření až do 30. dubna 2004 a usnesením ze dne 27. dubna 2004 [10] až do rozsudku Soudního dvora v hlavním řízení.

27. Usnesením ze dne 16. září 2003 a usnesením ze dne 21. ledna 2004 předseda

7 — Věc C-320/03 R Komise v. Rakouská republika.
8 — Recueil, s. I-7929.
9 — Recueil, s I-11665.
10 — Recueil, s. I-3593.

Soudního dvora povolil vedlejší účastenství nejprve Spolkové republiky Německo a Italské republiky, a později Nizozemského království na podporu Komise.

IV – Přípustnost

28. Rakouská vláda napadá přípustnost žaloby podané Komisí vzhledem k mimořádně krátkým lhůtám, které pro ni byly stanoveny během postupu před zahájením soudního řízení pro přípravu jejích odpovědí na výzvu dopisem a na odůvodněné stanovisko Komise. Rakousko uplatňuje, že za těchto okolností nemohlo plnohodnotně připravit svoji obranu, a že mu následkem toho bylo odepřeno právo na spravedlivé řízení. Rakousko rovněž vyjádřilo své pochybnosti, zda služby Komise vážně prozkoumaly vyjádření, která Rakousko předložilo v odpovědi na tvrzení Komise.

29. Rakousko rovněž tvrdí, že Komise měla použít postup stanovený v nařízení č. 2679/98 o fungování vnitřního trhu ve vztahu k volnému pohybu zboží mezi členskými státy [11].

30. Komise uznává, že lhůty, které stanovila, byly skutečně velmi krátké, ale domnívá se, že byly odůvodněné, neboť napadené opatření mělo nabýt účinnosti dne 1. srpna 2003.

31. Soudní dvůr opakovaně poznamenal, že účelem postupu před zahájením soudního řízení je umožnit dotčenému členskému státu splnit svoje povinnosti vyplývající pro něj z práva Společenství nebo využít svého práva bránit se proti námitkám Komise [12]. Ve světle tohoto dvojího účelu musí být členským státům stanovena přiměřená lhůta pro odpověď na výzvu dopisem pro vyhovění odůvodněnému stanovisku nebo, tam kde je to vhodné, pro přípravu obrany. Soudní dvůr dále uvedl, že aby mohlo být určeno, zda je délka poskytnuté lhůty přiměřená, musí být vzaty v úvahu veškeré okolnosti případu a že velmi krátké lhůty mohou být odůvodněny v případě zvláštních okolností, zejména tam, kde existuje naléhavá potřeba napravit porušení práva nebo kde si je dotčený členský stát plně vědom úmyslů Komise dlouho před tím, než je zahájeno řízení [13].

11 — Nařízení Rady (ES) č. 2679/98 ze dne 7. prosince 1998 o fungování vnitřního trhu ve vztahu k volnému pohybu zboží mezi členskými státy, Úř. věst. L 337, s. 8; Zvl. vyd. 01/03, s. 35 (dále jen „nařízení 2679/98").

12 — Rozsudek ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie (C-1/00, Recueil, s. I-9989, bod 64); rozsudek ze dne 28. října 1999, Komise v. Rakousko (C-328/96, Recueil, s. I-7479, bod 34) a rozsudek ze dne 2. února 1988, Komise v. Belgie (293/85, Recueil, s. 305, bod 14).

13 — Viz rozsudky uvedené v předchozí poznámce pod čarou: rozsudek ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie, bod 65; rozsudek ze dne 28. října 1999, Komise v. Rakousko, bod 51, a rozsudek ze dne 2. února 1988, Komise v. Belgie, bod 14.

32. Způsob, jakým je veden postup před zahájením soudního řízení, musí být posuzován ve světle veškerých okolností dotčeného případu. Po obdržení stížnosti požádala Komise dne 6. května 2003 rakouské orgány, aby jí předložily údaje o tehdy ještě navrhovaném opatření a aby uvedly odůvodnění tohoto opatření. Rakouské orgány odpověděly dne 13. června 2003. Mezitím bylo napadené opatření přijato a mělo nabýt účinnosti dne 1. srpna 2003. To by vytvořilo situaci, která by podle názoru Komise znamenala porušení povinností Rakouské republiky vyplývajících pro ni z práva Společenství a navíc by mohla mít nenapravitelné důsledky pro odvětví dopravy. Aby předešla vzniku této situace, byla Komise okolnostmi, které je ve značné míře třeba přičíst harmonogramu stanovenému rakouskými orgány pro zavedení napadeného opatření, nucena vést postup před zahájením soudního řízení pohotově, čímž byly splněny procesní požadavky pro požadování předběžných opatření podle článku 243 ES.

33. Navíc byl postoj Komise rakouským orgánům známý ještě před zahájením postupu před zahájením soudního řízení a před přijetím napadeného opatření.

34. Za těchto okolností se domnívám, že Komise neměla jinou možnost než vést postup před zahájením soudního řízení tak, jak učinila, a že stanovené lhůty nemohou být v tomto kontextu považovány za nepřiměřené. Kdyby byla žaloba podaná Komisí proti členskému státu prohlášena za nepřípustnou za takových okolností, jaké jsou v projednávané věci, vážně by to ohrozilo roli Komise vyplývající z článku 211 ES sledovat dodržování povinností členských států vyplývajících pro ně z práva Společenství a, pokud je to nezbytné, zahájit postup podle článku 226 ES.

35. Tvrzení rakouské vlády, že Komise měla použít postup stanovený nařízením č. 2679/98, musí být rovněž zamítnuto. Cílem tohoto nařízení je zabývat se rychle překážkami volného pohybu zboží uvnitř vnitřního trhu, které jsou definovány v článku 1 nařízení. Aniž by bylo nezbytné zabývat se podrobnostmi tohoto postupu, který byl ovlivněn především takovými situacemi způsobenými činností jednotlivců, jako jsou ty, které vedly k rozsudkům Komise v. Francie [14] a Schmidberger [15], ačkoliv se neomezují pouze na ně, stačí uvést, že tento postup nelze považovat za postup zavádějící předběžné podmínky, které mají být splněny Komisí před zahájením postupu před zahájením soudního řízení stanoveného v článku 226 ES. Ani tento postup nenahrazuje postup před zahájením soudního řízení. Soudní dvůr několikrát shodně rozhodl, že Komise „bez ohledu na své ostatní pravomoci vyplývající

14 — Rozsudek ze dne 9. prosince 1997 (C-265/95, Recueil, s. I-6959).

15 — Rozsudek ze dne 12. června 2003 (C-112/00, Recueil, s. I-5659).

ze Smlouvy, které mají zajistit, aby členské státy dodržovaly právo Společenství, může volně uvážit, zda podá žalobu pro nesplnění povinností. Není ani vyžadováno odůvodnění jejího rozhodnutí, ani přípustnost žaloby není závislá na okolnostech vedoucích k její volbě“ [16]. Pravomoci Komise podle článku 226 ES nemohou být proto podmíněny nebo omezeny akty sekundárního práva Společenství [17]. Rád bych však dodal, že pokud by byl skutečně dodržen tento postup na základě článku 5 nařízení, bylo by po rakouské vládě vyžadováno odpovědět na žádost Komise během pěti pracovních dní od obdržení znění žádosti. Přestože je kontext odlišný od postupu před zahájením soudního řízení, je zvláštní, že rakouská vláda by, i když nepřímo svým odkazem na nařízení, tuto lhůtu považovala za přijatelnou.

36. Ve světle těchto úvah musí být žaloba Komise prohlášena za přípustnou.

16 — Rozsudek ze dne 26. června 2001, Komise v. Portugalsko (C-70/99, Recueil, s. I-4845, bod 17).

17 — Viz rozsudek ze dne 2. června 2005, Komise v. Řecko (C-394/02, Sb. rozh. s. I-4713, body 27 a 28), jakož i uvedená judikatura.

V – K věci samé

A – *Návrhy Komise a německé, italské a nizozemské vlády*

37. Jak bylo uvedeno výše, Komise uplatňuje, že napadené opatření porušuje ustanovení práva Společenství o volném pohybu dopravních služeb, stanovená nařízením č. 881/92 a nařízením č. 3118/93, a volný pohyb zboží, zaručený články 28 ES a 30 ES. Komise se předtím, než se věnovala těmto bodům, zabývala okamžitým praktickým a hospodářským důsledkem zavedení napadeného opatření.

38. Úsek dálnice A12, na kterou se má vztahovat toto opatření, je velmi využíván, neboť se zde schází provoz mezi Německem a Itálií s vnitrostátním provozem mezi východem a západem Rakouska. Podle tyrolských statistických údajů využívá dálnici A12 mezi obcemi Wörgl a Hall denně v průměru 5 200 těžkých nákladních vozidel. Při bližším pohledu na dopravu ovlivněnou opatřením a vezmou-li se v úvahu výjimky pro místní dopravu, se zdá, že celkově by se toto opatření týkalo 610 zahraničních vozidel a 130 rakouských vozidel denně. Protože se dotčenému úseku dálnice A12 lze vyhnout pouze dlouhou objížďkou, opatření tak

vlastně zakazuje veškerou silniční dopravu těžkých nákladních vozidel přepravujících zboží uvedené v opatření. Německá vláda dodává, že používání dlouhých náhradních tras by vedlo k většímu znečištění ovzduší a pouze by problém přemístilo.

39. Opatření má značné hospodářské důsledky nejen pro odvětví dopravy, ale také pro výrobce dotčeného zboží, neboť ti budou čelit vyšším přepravním nákladům a logistickým problémům při hledání náhradních způsobů pro přepravu jejich zboží jejich zákazníkům. Komise a vlády, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, uvedly, že budou ohroženy zejména malé a střední dopravní společnosti, z nichž se mnohé specializují na přepravu některého dotčeného zboží.

40. Komise a vlády, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, zdůrazňují, že převedení dotčené přepravy na železnici nemůže být považováno za uskutečnitelnou možnost v krátkodobém horizontu. To se týká tří možností převedení přepravy dotčeného zboží na železnici: železniční přepravy, nedoprovázené dopravy a doprovázené dopravy (rollende Landstrasse). Kromě toho, jelikož není věcí silničního přepravce přepravovat zboží po železnici, nemůže být tato možnost zatím považována za schůdné náhradní řešení silniční dopravy s ohledem na omezenou kapacitu brennerské železnice, a z důvodu technických omezení, zpoždění a nedostatku spolehlivosti a přesnosti. Kromě toho je nemožné dostatečně zvýšit kapacitu v krátkodobém horizontu. Cílem plánovaného rozšíření kapacity v kontextu programu Brenner 2005 je splnění poptávky za stávající situace a toto rozšíření nemůže uspokojit další poptávku vyplývající ze zákazu obsaženého v napadeném opatření. Převedení na železnici by snížilo ziskovost přepravy dotčeného zboží.

41. Ve světle těchto důsledků Komise a vlády, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, uvádějí, že je zjevné, že napadené opatření rovněž omezuje volný pohyb dopravních služeb, za porušení nařízení č. 881/92 a nařízení č. 3118/93, a volný pohyb dotčeného zboží, za porušení článků 38 ES a 30 ES. Vlády Itálie a Nizozemska dodávají, že opatření rovněž porušuje právo na volný tranzit přes území členského státu, které Soudní dvůr uznal v rozsudku SIOT [18].

42. Mimoto se opatření, přestože je navrženo v neutrálním znění, ve skutečnosti týká převážně tranzitní přepravy. Statistické údaje ukazují, že 80 % přepravy je uskutečňováno nerakouskými přepravními společnostmi, zatímco naopak 80 % přepravy vyjmuté z opatření je uskutečňováno rakouskými společnostmi. Opatření proto

18 — Rozsudek ze dne 16. března 1983 (266/81, Recueil, s. 731).

(nepřímo) zavádí diskriminaci mezi vnitrostátními a zahraničními přepravními společnostmi. V důsledku toho nemůže být odůvodněno ochranou životního prostředí.

43. V případě, že Soudní dvůr bude jiného názoru, Komise podpůrně tvrdí, že napadené opatření nemůže být odůvodněno směrnicemi o kvalitě ovzduší. Na jedné straně nemůže být základem neomezeného odvětvového zákazu dopravy čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62. Na druhé straně Komise připouští, že byly splněny podmínky pro použití čl. 8 odst. 3 této směrnice, neboť mezní hodnota oxidu dusičitého, zvýšená o mez tolerance, byla v roce 2002 zjevně překročena. Avšak seznam opatření obsažený v článku 10 IG-L neobsahuje prvky vyžadované tímto ustanovením a přílohou IV směrnice. Vlády, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, rovněž pochybují o způsobu měření stupně znečištění a o způsobu dosažení závěru, že emise oxidu dusičitého musí být přičítány zejména jedné kategorii těžkých vozidel.

44. Ačkoliv rakouská vláda usiluje o odůvodnění opatření veřejným zdravím i ochranou životního prostředí, je podle Komise a vlád, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, zřejmé, že prvořadým cílem je později uvedený důvod. Odůvodnění ochranou veřejného zdraví na základě článku 30 ES je možné pouze tehdy, pokud dotčené zboží představuje přímou a prokazatelnou hrozbu pro zdraví. Tak tomu v projednávaném případu zjevně není.

45. Navíc napadené opatření není v souladu se zásadou proporcionality vzhledem k tomu, že bylo možné použít jiná opatření, která méně omezují volný pohyb zboží a dopravních služeb. V tomto ohledu Komise, podporovaná vládami, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, odkazuje na možnost postupného zavádění zákazu obsaženého v napadeném opatření pro různé třídy těžkých vozidel podle množství znečisťujících látek (EURO-0, 1 a 2 a dokonce v budoucnu EURO-3). Komise také zdůrazňuje, že systém ekobodů stanovený v Protokolu č. 9 o silniční, železniční a kombinované dopravě v Rakousku k Aktu o podmínkách přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (dále jen „protokol č. 9"), již výrazně přispěl ke sladění provozu těžkých vozidel s požadavky na ochranu životního prostředí. Ostatní opatření, o kterých lze uvažovat, zahrnují omezení těžkého provozu v době dopravní špičky, noční zákaz provozu těžkých vozidel, systém mýtného založený na hodnotě znečisťujících látek vozidel a omezení rychlosti. Taková opatření, která by více méně byla v souladu se zásadou odvracení ohrožení životního prostředí u zdroje a se zásadou „znečišťovatel platí", by zahrnuly místní dopravu a snížily znečí-

štění způsobené vozidly, na které není napadené opatření zaměřeno. V každém případě tito účastníci řízení tvrdí, že zavedení nového zákazu provozu těžkých vozidel před tím, než budou dostupné výsledky rozšíření nočního zákazu provozu těžkých vozidel, je předčasné.

46. Německá vláda dále poznamenává, že není zjevné, proč silniční přeprava zvláště zboží uvedeného v napadeném opatření přispívá ke znečištění ovzduší. Uvádí, že volba zboží je svévolná a nespravedlivá. Nizozemská vláda dodává, že opatření se týká pouze jednoho z různých zdrojů znečištění v dotčené oblasti a dokonce omezuje používání těžkých nákladních vozidel, která jsou poměrně čistá (EURO-3). Italská vláda uvádí, že v právu Společenství existuje právo na tranzit vozidel, jimž byly přiděleny ekobody.

47. Německá vláda je toho názoru, že před zavedením takového drastického opatření byly rakouské orgány na základě článku 10 ES povinny konzultovat s dotčenými členskými státy a s Komisí. Komise uvádí, že napadené opatření mělo být, pokud vůbec, zaváděno postupně, aby všem dotčeným odvětvím umožnilo připravit se na změnu okolností.

48. Komise a vlády, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, konečně tvrdí, že jakékoliv podmínky vyžadované pro přepravu zboží, které nebyly stanoveny v právních předpisech o volném pohybu dopravních služeb, jsou nepřijatelné. Její vyjádření ve vztahu k článku 28 ES tudíž ukazují, že opatření nelze odůvodnit, protože porušuje články 1 a 3 nařízení č. 881/92 a články 1 a 6 nařízení č. 3118/93,

B – *Návrhy Rakouské republiky*

49. Rakouská vláda tvrdí, že napadené opatření je v souladu s právem Společenství. Uvádí, že Komise nezpochybňuje, že v roce 2002 v místě měření Vomp/ Raststätte překročila mezní hodnota, zvýšená o mez tolerance, 56 $\mu g/m^3$ a v roce 2003 byla opět výrazně vyšší (68 $\mu g/m^3$). V takové situaci články 7 a 8 směrnice 96/62 stanoví povinnost členského státu přijmout opatření k zajištění dodržení mezní hodnoty. Napadené opatření bylo přijato za takové situace.

50. Rakouská vláda silně nesouhlasí s názorem Komise, že mezní hodnoty stanovené ve směrnicích o kvalitě ovzduší se netýkají stále platných ekobodů. Přestože uznává, že protokol č. 9, zavádějící systém

ekobodů, výslovně stanoví výjimky ze sekundárního práva Společenství, tyto výjimky musí být považovány za nevyčerpávající a nezahrnují směrnice o kvalitě ovzduší.

51. Třebaže vědecké studie jasně dokazují, že emise oxidu dusičitého z provozu těžkých vozidel jsou hlavním zdrojem znečišťování ovzduší v oblasti pokryté napadeným opatřením, existuje zřejmá potřeba omezit množství přepravy uskutečňované těmito vozidly. Aby byly účinky zákazu používání příslušného úseku dálnice A12 co nejmenší, bylo vybráno zboží, jehož přeprava po železnici je z technického i hospodářského hlediska praktickou a proveditelnou náhradou. Na rozdíl od tvrzení Komise a vlád, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, z prohlášení různých státních i soukromých železničních společností v Rakousku i mimo něj vyplývá, že existuje dostatečná kapacita pro vypořádání se se zvýšenou poptávkou vyplývající ze zavedení napadeného opatření. To se týká nedoprovázené kombinované dopravy, přepravy celých vozidel a tzv. rollende Landstrasse. Navíc existují i náhradní silniční trasy. Téměř polovina tranzitní dopravy projíždějící brennerským koridorem by skutečně mohla využít trasu, která je buď kratší, nebo alespoň srovnatelná s trasou přes Brenner. Předpoklad Komise, že dotčená doprava by musela využívat objížďky přes Švýcarsko nebo trasu Tauern, je nepodložený.

52. Rakouská vláda nesouhlasí s argumenty založenými na hospodářských důsledcích opatření na odvětví dopravy, které se vyznačuje strukturální nadměrnou kapacitou a mimořádně nízkou marží zisku. Skutečnost, že opatření může obnovit tyto problémy, nemůže být důvodem pro to, aby byly prohlášeno za protiprávní.

53. Pokud jde o tvrzenou diskriminační povahu napadeného opatření, rakouská vláda zdůrazňuje, že se netýká výlučně zahraničního zboží. Zákaz se týká veškerých těžkých vozidel, včetně vozidel rakouských, která pro přepravu zboží uvedeného v opatření využívají plnou délku stanoveného úseku dálnice A12. Volba zboží vycházela z možnosti, že jejich přepravu lze snadno převést na železnici (*Bahnaffinität*, afinita železnice) za účelem omezení důsledků opatření na volný pohyb zboží. Značná část dotčeného zboží je již totiž přepravována po železnici. Na tvrzení Komise, že opatření je diskriminační v tom, že přeprava, jejíž cíl nebo původ leží ve stanovené oblasti, je vyloučena ze zákazu, rakouská vláda odpovídá, že tuto situaci nelze srovnávat s tranzitní dopravou. Jediné

skutečné srovnání lze učinit mezi vozidly přijíždějícími do této oblasti a vyjíždějícími z ní. Výjimka pro místní dopravu je odůvodněna, neboť převedení na železnici uvnitř této oblasti by znamenalo vykonání dlouhé cesty do železničního terminálu, což by mělo s ohledem na cíl opatření snížit znečištění ovzduší opačný účinek.

54. Pokud by Soudní dvůr rozhodl, že přes tato vyjádření opatření představuje nepřímou diskriminaci zboží z ostatních členských států, musí být považováno za odůvodněné ochranou veřejného zdraví ve smyslu článku 30 ES a ochranou životního prostředí. V tomto ohledu rakouská vláda poznamenává, že mezní hodnoty byly ve směrnicích o kvalitě ovzduší stanoveny na stupeň, o kterém se předpokládá, že je nezbytný pro trvalou ochranu lidského zdraví a ochranu ekosystémů a rostlinstva. Není tudíž nutné, aby muselo být prokázáno, že každé překročení mezních hodnot ohrožuje lidské zdraví a poškozuje životní prostředí.

55. Zákaz obsažený v opatření je pro dosažení jeho cíle odpovídající, nezbytný a přiměřený. Rakouská vláda nesouhlasí s tím, že náhradní řešení navržená Komisí a vládami, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, by byla pro dosažení cíle napadeného opatření přiměřenější. Zákaz některých vozidel třídy EURO by byl buď nedostatečný (zákaz EURO-0 a 1), nebo nepřiměřený (zákaz EURO-0, 1 a 2). Zákaz některých vozidel třídy EURO by se týkal 50 % přepravy těžkého zboží a nebere v úvahu převoditelnost na železnici. Rakouská vláda dále zdůrazňuje, že mezní hodnoty byly překročeny i přes používání systému ekobodů a že při přípravě opatření byl vzat v úvahu noční zákaz těžkých nákladních vozidel. Zákaz obsažený v napadeném opatření nesmí být považován za ojedinělé opatření. Musí být na něj nahlíženo v souvislosti s ostatními strukturálními opatřeními přijatými za účelem snížení znečištění ovzduší, jako je zlepšení železniční infrastruktury.

56. Konečně, rakouská vláda považuje žalobu Komise ve vztahu k tvrzeným porušením nařízení č. 881/92 a nařízení č. 3118/93 za neopodstatněnou vzhledem k tomu, že neuvádí důvody tohoto porušení, ale pouze odkazuje na argumenty předložené ve vztahu k tvrzenému porušení článku 28 ES. Podmínky článku 38 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora proto nejsou splněny.

C – *Obecné poznámky: problém v širších souvislostech*

57. V úvodu tohoto stanoviska jsem poznamenal, že projednávaný případ vychází

z hlubšího problému týkajícího se potřeby uvedení do souladu zvýšeného využívání silniční infrastruktury a požadavků ochrany veřejného zdraví a životního prostředí. Před tím, než se budu zabývat právními otázkami *strictu sensu*, je nezbytné vidět věc v jejích širších souvislostech, aby bylo možné nalézt vyvážené řešení, které bere v úvahu pozadí tohoto problému.

58. Zaprvé je třeba věnovat zvýšenou pozornost zeměpisnému prostředí, ve kterém má být napadené opatření uplatňováno. Alpy tvoří přírodní překážku mezi jednak mezi Francií a Německem – a členskými státy ležícími dále na sever –, a jednak mezi Itálií a částí Balkánského poloostrova, včetně Slovinska. Přes tuto překážku vede řada koridorů, sestávající buď z průsmyků nebo tunelů, nebo z kombinace obojího, které byly zpřístupněny silniční dopravě. Silniční tranzit přes Alpy se soustřeďuje v těchto koridorech. Rychlý růst silniční dopravy uvnitř Společenství vedl ke zvýšenému využívání silniční infrastruktury na těchto trasách, a v důsledku toho ke zvýšenému tlaku na životní prostředí koridorů a jejich bezprostředního okolí.

59. Střed alpské oblasti se skládá na severu a východě ze dvou poměrně malých zemí, Švýcarska a Rakouska, a na západě z pohraniční oblasti mezi Francií a Itálií. V této pohraniční oblasti existuje řada dopravních koridorů, jako trasy tunelem Mont Blanc a tunelem Fréjus. Ostatní koridory vedou přes Švýcarsko a Rakousko. Z důvodu tohoto zeměpisného uspořádání bude mít každé opatření přijaté Švýcarskem nebo Rakouskem za účelem omezení, usměrňování nebo ovlivňování způsobů dopravy nutně poměrně větší účinky na silniční dopravu původem v ostatních členských státech než na dopravu vnitrostátní. Podobná opatření přijatá v pohraniční oblasti mezi Francií a Itálií budou mít mnohem menší účinek.

60. Vzhledem k tomu, že tyto rozdíly v účincích vnitrostátních opatření zaměřených na negativní vnější účinky silniční přepravy zboží v koridorech lze zcela přičíst přírodním a státním hranicím, musí být k otázce, zda jsou tato opatření přímo, či nepřímo diskriminační, přistupováno obezřetně a přesně.

61. Zadruhé, jedním ze znaků vnitrostátních opatření, jejichž cílem je usměrňování dopravních toků nebo ovlivňování způsobů dopravy, je to, že z důvodů spojených s životaschopností místního nebo oblastního hospodářství musí obsahovat výjimky pro dopravu, jejímž cílem nebo původem jsou tyto oblasti. To je stránka, která nemůže uniknout pozornosti žádného všímavého uživatele hlavních silničních tepen v Evropě. Když malé tranzitní státy, jako Švýcarsko a Rakousko, přijmou opatření ovlivňující nebo omezující dopravní toky, s výjimkami pro dopravu s cílem nebo

původem v dotčené oblasti, téměř nevyhnutelně zvýhodní vnitrostátní dopravce oproti dopravcům z ostatních členských států. Tento účinek, který je, jak opakuji, důsledkem uspořádání státních hranic, nemůže být jednoduše kvalifikován jako forma diskriminace, jak naznačují Komise a vlády, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci.

62. Zatřetí je nezbytné blíže prozkoumat povahu environmentálního problému, který je předmětem napadeného opatření.

63. Zdá se, že účastníci řízení souhlasí s tím, že znečištění ovzduší v údolí Innu vyplývající z emisí NO_x a NO_2 se v posledních letech zvyšovalo a že znečištění častěji, na delší období a větší měrou, překročilo meze, které jsou na základě vnitrostátního práva i práva Společenství považovány za přípustné. Navíc maximální povolené mezní hodnoty jsou postupem času zpřísňovány.

64. Takové horní meze přípustného znečištění životního prostředí, jako jsou ty dotčené v projednávaném případu, vytvářejí, abych tak řekl, „prostor" odpovídající schopnosti životního prostředí vstřebat znečištění z různých zdrojů v oblasti. V rámci hranic tohoto prostoru jsou za přípustné považovány emise z různých zdrojů, jako je silniční doprava, průmyslové postupy a vytápění domácností. Tam, kde existuje nebezpečí, že se hranice tohoto „prostoru" překračují, musí být přijata opatření za účelem omezení činností způsobujících toto znečištění.

65. Při hodnocení napadeného opatření je třeba posoudit jednak to, zda je přijaté opatření přiměřené s ohledem na dosažení svého cíle ochrany životního prostředí, a jednak to, zda nepřiměřeně neovlivňuje ostatní zájmy chráněné právem Společenství. Přiměřenost opatření musí být posouzena s ohledem na hlediska jako účinnost opatření (je pravděpodobné, že opatření povede k uvažovaným omezením emisí během přijatelného časového období?), na otázku, zda je proveditelné v praxi (je opatření účinným nástrojem k dosažení jeho záměru?) a na vynutitelnost opatření (je možné přimět hospodářské subjekty přizpůsobit jejich chování zamýšleným způsobem?). Při posuzování přiměřenosti opatření musí být vzata v úvahu hlediska jako dostupnost možných náhradních řešení přepravy dotčených výrobků po železnici a s tím související zásada hospodárnosti nákladů opatření. Konečně, v rámci přezkumu vhodnosti a přiměřenosti opatření může být důležité

posoudit, zda je opatření zaměřeno na nejsilnější zdroje, tj. zdroje, jejichž nárůst emisí je poměrně vysoký, a které proto přispívají k celkovému zvýšení emisí poměrně víc.

66. Je zřejmé, že s ohledem na rozdílnost okolností a zájmů, které musí být vzaty v úvahu, by se mohlo počítat s více než jednou kombinací opatření, která by byla za každé situace vhodná a přiměřená. Proto je třeba opatrnosti při přijímání toho, že „jiná" opatření by byla „účinnější", „přiměřenější" nebo „méně omezující". Ačkoliv toto může docela dobře platit v případě jejich přezkumu ve světle jednoho zájmu, může tomu být jinak, pokud jsou posuzovány ve vztahu k jiným zájmům.

67. Částečně za účelem podpory transparentnosti rozhodovacích postupů při přijímání politik v této oblasti proto čl. 7 odst. 3 a čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 vyžadují, aby členské státy v situacích naznačených tímto ustanovením připravily „plány" nebo „programy" zaměřené na snižování emisí, na které odkazují směrnice o kvalitě ovzduší.

68. Začtvrté je třeba zdůraznit, že jakékoliv opatření zaměřené na ovlivnění dopravních toků a způsobů přepravy bude mít důsledky na stávající strukturu odvětví dopravy. Taková opatření nevyhnutelně ovlivní strukturu nákladů dotčených přepravních společností a zejména tam, kde mají přinést posun v používání způsobů přepravy, budou mít důsledky pro dopravní logistiku. Některé typy přepravních společností jsou na takovouto novou situaci vybaveny lépe než jiné. Konečně, kombinace opatření, která jsou pro určitý typ nákladu určena za účelem uskutečnění nahrazení silniční přepravy přepravou železniční, povedou již z definice k výrazným změnám ve struktuře hospodářské soutěže v rámci různých dopravních trhů a mezi nimi. To je neoddělitelný a v některých případech i zamýšlený důsledek takového opatření.

69. V tomto světle nemohou být argumenty, které Komise a vlády, které se řízení účastní jako účastníci řízení, dovozují z hospodářského dopadu napadeného opatření na některé části odvětví silniční dopravy, přijaty bezpodmínečně. Jsou platné pouze do té míry, že tyto účinky jsou způsobeny nerozumnými nebo nepřiměřenými prvky takovýchto opatření. Bylo-li by tomu opačně, nebyla by povolena ani nezbytná a přiměřená opatření zaměřená na snížení emisí z těžkých nákladních vozidel. Zdá se mi, že stanovisko Komise má v této otázce kvůli své jednostrannosti opačný účinek. K tomuto bodu se vrátím níže.

D – *Právní rozbor: přístup*

70. Ačkoliv je prvořadým tvrzením Komise to, že napadené opatření porušuje nařízení č. 881/92 a nařízení č. 3118/93, právní rozbor v její žalobě se soustředí na tvrzenou neslučitelnost s článkem 28 ES. O otázce slučitelnosti se směrnicemi o kvalitě ovzduší pojednává jako o hledisku možnosti odůvodnění opatření ochranou životního prostředí. Tvrzeným porušením nařízení č. 881/92 a nařízení č. 3118/93 se poté zabývá pouze velmi krátce.

71. Ze systematického pohledu nepovažuji tento přístup za zcela správný. Vzhledem k tvrzení rakouské vlády, že základem napadeného opatření byl IG-L, který do rakouského právního řádu provádí směrnice o kvalitě ovzduší, je třeba nejprve posoudit, zda a do jaké míry je opatření pokryto příslušnými ustanoveními těchto směrnic. Jestliže směrnice o kvalitě ovzduší nejsou pro opatření vhodným základem, je poté třeba zvážit, zda, pokud jde o dotčené tvrzené omezení volného pohybu zboží, je v souladu s články 28 ES a 30 ES. Konečně, co se týče otázky omezení volného pohybu dopravních služeb, je třeba se zabývat tvrzeným porušením nařízení č. 881/92 a nařízení č. 3118/93.

E – *Slučitelnost se směrnicemi o kvalitě ovzduší*

72. Hlavní nástroj pro dosažení cílů stanovených v článku 1 směrnice 96/62 spočívá ve stanovení mezních hodnot pro různé znečišťující látky za účelem schopnosti změřit kvalitu vnějšího ovzduší a určit, kdy je třeba přijmout preventivní nebo nápravné opatření. Tyto mezní hodnoty byly stanoveny ve směrnici 1999/30 pro oxid dusičitý (NO_2) a pro oxidy dusíku (NO_x). Když existuje „rizik[o] překročení mezních hodnot", čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 stanoví, že „členské státy vypracují akční plány [...] s cílem snížení tohoto rizika". Podle téhož ustanovení mohou tyto akční plány zahrnovat „pozastavení činností [...] včetně provozu motorových vozidel". Pokud bylo stanoveno, že množství znečišťujících látek překračuje mezní hodnoty, zvýšené o mez tolerance, určuje čl. 8 odst. 3, že členské státy „přijmou [...] opatření k zajištění vypracování nebo uplatňování plánu či programu, na jehož základě bude ve stanovené lhůtě dosaženo mezní hodnoty." Uvedené plány nebo programy musí být zpřístupněny veřejnosti a musí obsahovat informace vyjmenované v příloze IV směrnice 96/62.

73. Toto je v zásadě rámcem, v němž musí být posuzována slučitelnost napadeného opatření se směrnicemi o kvalitě ovzduší. Vzhledem k tvrzení Komise a rakouské vlády se posouzení musí soustředit na dvě hlavní

hlediska: (1) na otázku, zda směrnice o kvalitě ovzduší vyžadují, aby členské státy konaly v případě překročení mezních hodnot, a (2) na otázku rozsahu takového konání, tj. druhu opatření, které má být přijato.

74. Zaprvé poznamenávám, že Komise nezpochybňuje, že roční mezní hodnota NO_2 zvýšená o mez tolerance ve výši 56 $\mu g/m^3$ byla v letech 2002 a 2003 překročena v místě měření ve Vomp/Raststätte. Ačkoliv byl způsob měření množství NO_2 kritizován německou a italskou vládou, Komise se touto otázkou nezabývala. Tato skutečnost byla, rovněž potvrzena předsedou Soudního dvora v jeho usnesení ze dne 2. října 2003 [19]. Pro účely probíhajícího řízení proto může být přijato, že existuje shoda týkající se skutkového základu napadeného opatření.

75. Jako druhý předběžný bod v tomto oddílu je třeba poznamenat, že není napadáno, že IG-L správně provádí směrnice o kvalitě ovzduší.

76. Otázka, zda, jak tvrdí rakouská vláda, byly rakouské orgány povinny po zjištění, že roční mezní hodnota NO^2 byla překročena, přijmout opatření, může být zodpovězena na základě jasného znění čl. 7 odst. 3 a čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62. Obě ustanovení jsou formulována kogentně a určují, že když dojde k událostem popsaným v těchto ustanoveních, členské státy „přijmou" předepsaná opatření.

77. Ačkoliv, jak zdůraznily Komise a německá vláda, musí být mezní hodnoty NO_2 dodržovány pouze od roku 2010, neznamená to, že jakmile byly jednou stanoveny, nemají mezní hodnoty žádné právní důsledky. Naopak, pokud směrnice stanoví takový jasně definovaný výsledek, kterého může být z důvodu jeho povahy dosaženo pouze postupně, znamená to, že členské státy musí usilovat o dosažení tohoto výsledku ve stanovené lhůtě. Pokud by se členský stát zdržel přijetí vhodných opatření, a ztížil tak nebo dokonce učinil nemožným dosažení účelu ve lhůtě stanovené směrnicemi o kvalitě ovzduší, bylo by to v rozporu s povinnostmi vyplývajícími pro něj z článku 10 ES ve spojení s čl. 249 třetím pododstavcem ES [20]. Proto nelze ze skutečnosti, že mezních hodnot stanovených v příloze II směrnice 1999/30 pro NO_2 a NO_x má být dosaženo až v roce 2010, dovozovat, že čl. 7 odst. 3 a čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 neobsahují povinnost konat, pokud byly tyto hodnoty překročeny před tímto datem.

19 — Uvedené výše v poznámce pod čarou 9, bod 57 usnesení.

20 — Rozsudek ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, s. I-7411, body 44 a 45).

78. Úvaha rakouských orgánů, že na základě směrnice 96/62 byly povinny konat po zjištění, že roční mezní hodnoty NO_2 stanovené v příloze II směrnice 1999/30 byly překročeny, byla proto odůvodněná.

79. Poté se nabízí otázka, zda je napadené opatření pokryto zněním čl. 7 odst. 3 nebo čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62. Jak bylo uvedeno výše, směrnice 96/62 rozlišuje jednak mezi situací, že existuje riziko překročení mezních hodnot, a jednak situací, kde množství znečišťujících látek překračuje součet mezní hodnoty a meze tolerance. V projednávaném případu, ve kterém rakouské orgány zjistily, že roční mezní hodnota NO_2 byla překročena, je zjevné, že napadené opatření musí být posuzováno ve světle čl. 8 odst. 3, a nikoliv čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62. Konkrétněji je třeba rozhodnout, zda má být napadené opatření považováno za provádění plánu nebo programu ve smyslu čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 s tím důsledkem, že články 10, 11 a 14 IG-L takový plán nebo program zakládají.

80. Obecně pojem „plán" nebo „program" předpokládá, že daný problém byl označen a zanalyzován a že jsou uvedena opatření považovaná za nezbytná pro jeho vyřešení, jakož i harmonogram jejich provádění. Ve srovnatelném kontextu směrnice o boji se znečištěním vody jsem popsal akční plán jako dokument, který slouží jako přemosťující rámec pro řadu plánovaných opatření zaměřených na dosažení konkrétního cíle v rámci konkrétního časového období a který předpokládá, že tato opatření jsou pro tento cíl vhodná a že jsou dostatečně soudržná. Důležité je, že takový plán nebo program vytváří samostatný a rozpoznatelný rámec pro soubor opatření, prostřednictvím kterých usiluje o dosažení cíle politiky [21]. Tento názor byl stručně podpořen Soudním dvorem, který měl za to, že akční program by měl vytvářet „organizovaný a soudržný systém, jehož účelem je dosažení konkrétního cíle" [22].

81. Skutečnost, že pojem plán nebo program, na nějž odkazuje čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62, je použit v tomto smyslu, je potvrzena přílohou IV směrnice, která výslovně stanoví, které informace musí být v těchto plánech nebo programech poskytnuty. Tyto informace zahrnují podrobnosti o výskytu nadměrného znečištění, o původu znečištění, o rozboru situace a o plánovaných opatřeních. Opatření, která mají být přijata v kontextu takového programu, mohou pochopitelně účinně dosáhnout mezní hodnoty pouze tehdy, pokud jsou konkrétně zaměřena na snížení množství některých znečišťujících látek, přičemž v úvahu jsou vzaty veškeré příslušné místní zeměpisné okolnosti dotčené oblasti.

21 — Viz body 16 a 17 mého stanoviska ve věci Komise v. Irsko (rozsudek ze dne 11. března 2004, C-396/01, Recueil, s. I-2315).

22 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Irsko, bod 60.

82. Je třeba rozlišit mezi jednak vnitrostátními právními předpisy zmocňujícími příslušné orgány přijmout určité druhy opatření v případě překročení mezních hodnot, a jednak plány a programy, které stanoví, která opatření by byla vhodná a účinná pro snížení množství určitých znečišťujících látek v konkrétních přírodních a zeměpisných okolnostech dotčené oblasti. Vnitrostátní právní předpisy poskytují formální základ a podmínky pro přijetí opatření, zatímco plány a programy se zaměřují na konkrétní opatření, která mají být přijata v dané situaci.

83. Seznam opatření vyjmenovaných v článku 10 IG-L, společně se zásadami stanovenými v článku 11 IG-L a zvláštními ustanoveními o dopravě v článku 14 IG-L, je příliš obecný na to, aby mohl být kvalifikován jako plán nebo program ve smyslu čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62, dále zpřesněný v příloze IV směrnice 96/62. Tato opatření nejsou sama o sobě spojena s žádnou konkrétní skutkovou situací. Ačkoliv bylo napadené opatření přijato na základě těchto ustanovení IG-L a jako takové mohlo být prvkem plánu nebo programu, nebylo zjevně přijato v rámci soudržného souboru opatření, jak je popsáno v bodě 80, zaměřených na snížení NO_2 v dotčené oblasti.

84. Proto z tohoto bodu dovozuji, že napadené opatření nemůže být založeno na čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62.

85. Článek 176 ES však členským státům umožňuje přijmout přísnější opatření na ochranu životního prostředí než ta, která jsou přijata na základě článku 175 ES. Taková opatření musí být v souladu s ostatními ustanoveními Smlouvy o ES. V důsledku toho musí být dále posouzena slučitelnost napadeného opatření s ustanoveními o volném pohybu zboží a o volném pohybu dopravních služeb.

F – *Slučitelnost s články 28 ES a 30 ES*

86. Články 28 ES až 30 ES zaručují volný pohyb zboží uvnitř Společenství, který zahrnuje nejen svobodu dovozu a vývozu zboží do a z ostatních členských států, ale rovněž svobodu tranzitu zboží na území členských států. Jak Soudní dvůr uvedl v rozsudku SIOT [23], „je jako důsledek celní unie a ve společném zájmu členských států nezbytné uznat existenci obecné zásady volného pohybu zboží uvnitř Společenství“ [24]. Jsou zakázány jakékoliv (netarifní) překážky těchto svobod, ledaže je lze odůvodnit důvody článku 30 ES nebo důvody obsaženými v judikatuře Soudního dvora. V projednávaném případu je odůvodněním, jehož se rakouská vláda dovolává, ochrana lidského zdraví a ochrana životního pro-

23 — Uvedený v poznámce pod čarou 18.

24 — Bod 16 rozsudku.

středí. Přestože se lze těchto cílů dovolávat za účelem odůvodnění napadeného opatření, lze je považovat za slučitelné s ustanoveními o volném pohybu zboží pouze tehdy, pokud nebrání volnému toku zboží více, než je nezbytné pro dosažení těchto cílů.

1. Omezení?

87. Napadené opatření tím, že na úseku jednoho z nejdůležitějších silničních tahů mezi jižním Německem a severní Itálií zcela zakázalo přepravu konkrétních kategorií zboží těžkými nákladními vozidly o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny, zjevně brání volnému pohybu a volnému tranzitu tohoto zboží. Zákaz nutí dopravce a výrobce dotčeného zboží hledat náhradní trasy a jiné způsoby dopravy, což zvýší ceny a v některých případech může vést ke ztrátě trhů, jestliže vývoz tohoto zboží přestane být ziskový. Vzhledem k naprosto opačným názorům a statistickým údajům, které byly předloženy Komisí a rakouskou vládou k dostatečnosti stávající železniční kapacity vstřebat zvýšenou poptávku vyplývající ze zákazu stanoveného napadeným opatřením, není zjevné, že dotčené zboží může být v krátkodobém horizontu snadno převedeno na železnici. Účinky opatření jsou znásobeny vstupem zákazu v platnost pouze dva měsíce po přijetí a zveřejnění opatření, znemožňujíce zasaženým odvětvím nalézt pro přepravu dotčeného zboží náhradní řešení v přiměřené lhůtě.

88. Členské státy mají zvláštní zodpovědnost zajistit volný tok zboží na hlavních tranzitních trasách uvnitř Společenství, jak Soudní dvůr zdůraznil v rozsudku Schmidberger ve vztahu k brennerské dálnici ve věci týkající se akcí jednotlivců [25]. To znamená, že v zásadě musí být zaručena fyzická přeprava zboží na hlavních osách silniční infrastruktury uvnitř Společenství v kontextu tranzitu mezi členskými státy. Úplný zákaz přepravy určitých kategorií zboží na těchto trasách vytváří ve skutečnosti blokádu rovnocennou těm dotčeným v rozsudku Komise v. Francie [26] a Schmidberger. S ohledem na široký výklad pojmu opatření majícího rovnocenný účinek jako množstevní omezení dovozu [27] je toto bezpochyby opatření takového druhu, který je zakázaný článkem 28 ES.

25 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 15, body 62 a 63 rozsudku.

26 — Uvedený v poznámce pod čarou 14.

27 — Rozsudek ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, Recueil, s. 837): podle bodu 5 rozsudku tento pojem zahrnuje „[v]ešker ou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství". Viz rovněž rozsudek Schmidberger, uvedený v poznámce pod čarou 15, bod 56 rozsudku.

2. Diskriminace?

89. Dále musí být určeno, zda má napadené opatření diskriminační povahu, či nikoliv. To je důležité pro určení základu, kterého se lze dovolávat jako jeho odůvodnění. Podle obecného přístupu Soudního dvora k možnosti odůvodnění omezení obchodu uvnitř Společenství mohou být pouze opatření, která jsou použitelná bez rozdílu na vnitrostátní zboží a zboží dovezené z ostatních členských států, odůvodněna kategorickými požadavky obecného zájmu, včetně ochrany životního prostředí. Pokud musí být opatření považováno za nepřímo diskriminační, může být odůvodněno pouze na základě důvodů vyjmenovaných v článku 30 ES.

90. Je ustálenou judikaturou, že diskriminace může nastat pouze používáním rozdílných pravidel na srovnatelné situace nebo používáním téhož pravidla na rozdílné situace [28].

91. Diskriminace způsobená napadeným opatřením údajně spočívá ve skutečnosti, že má na silniční dopravce z ostatních členských států větší vliv než na rakouské silniční dopravce. Zatímco 80 % tranzitní přepravy dotčeného zboží ochranným pásmem uskutečňují silniční dopravci z ostatních členských států, výjimku pro místní dopravu a přepravu dotčeného zboží mající původ nebo cíl v ochranném pásmu využívají zejména (z 80 %) rakouští silniční dopravci. Otázkou je, zda se tento rozdíl v účincích na rakouské nebo nerakouské silniční dopravce přepravující dotčené zboží skutečně rovná nepřímé diskriminaci.

92. Soudní dvůr čelil podobné otázce v rozsudku Komise v. Rakousko [29], který se týkal rozdílných cen mýtného za používání brennerské dálnice. V tomto případě byly poplatky uvalené na vozidla s více než třemi nápravami, které využívají celou trasu brennerské dálnice, v průměru značně vyšší než poplatky uvalené na tutéž kategorii vozidel využívajících pouze část trasy. Vzhledem ke skutečnosti, že převážná většina vozidel využívajících celou trasu nebyla registrována v Rakousku, zatímco velká většina vozidel sledující část trasy byla registrována v Rakousku a o obou kategoriích vozidel se lze domnívat, že se nacházejí ve srovnatelné situaci, Soudní dvůr rozhodl, že smyslem

28 — Rozsudek ze dne 26. září 2000, Komise v. Rakousko, (C-205/98, Recueil, s. I-7367, bod 70).

29 — Uvedený v předchozí poznámce pod čarou.

příslušných tarifních změn byla podpora rakouských dopravců [30]. Tento nález byl potvrzen právním pozadím tarifních změn, které kladly důraz na potřebu „ochrany vnitrostátních dopravců před drastickými poplatky vycházejícími z těchto tarifních změn" [31].

93. Na rozdíl od mýtného dotčeného v případu brennerské dálnice opatření dotčené v projednávaném případu nerozlišuje jako takové mezi různými kategoriemi vozidel takovým způsobem, aby přímo podporovalo přepravu zboží prováděnou rakouskými vozidly. Zákaz je použitelný bez rozdílu na veškerá těžká nákladní vozidla o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny přepravující zboží uvedené v opatření. Ačkoliv je pravda, že se zákaz obsažený v opatření dotýká tranzitu mezi jižním Německem a severní Itálií více zahraničních těžkých vozidel než přepravy uskutečňované rakouskými vozidly, je otázkou, zda je toto samo o sobě dostatečné pro vyvození závěru, že zákaz nepřímo diskriminuje zahraniční vozidla. Navíc existuje otázka, zda výjimka ve prospěch přepravy s původem nebo cílem v ochranném pásmu, která více zvýhodňuje rakouské přepravní společnosti, vede k témuž závěru.

94. Jak jsem vysvětlil v bodu 58 a následujících tohoto stanoviska, je při hodnocení, zda napadené opatření (nepřímo) nediskriminuje zahraniční silniční přepravce, nezbytné posoudit opatření ve zvláštním zeměpisném kontextu, ve kterém má být prováděno. Podle mého názoru je v tomto ohledu příliš zjednodušené a formalistické soustředit pozornost na srovnání okamžitých účinků opatření na různé kategorie příslušných přepravců. Vzhledem k základnímu cíli opatření odklonit dopravu určitého rozměrného zboží ze silnice na železnici, je hledisko použité při výběru zboží, které je předmětem zákazu, neutrální. Opatření musí být posuzováno jako celek zaměřený nejen na přepravu některými vozidly jako takovými nebo na zboží jako takové. Opatření se dotýká kombinace těchto dvou prvků, kterou je třeba vysvětlit předpokládanou proveditelností převoditelnosti této přepravy na železnici. Tím, že je zaměřeno na ovlivňování způsobů přepravy s ohledem na toto zboží a vzhledem ke zvláštní zeměpisné poloze Rakouska, se opatření přirozeně, nevyhnutelně a inherentně dotýká zahraničního tranzitu víc než vnitrostátní přepravy dotčeného zboží. Takovému opatření je dále inherentní, že výjimky jsou učiněny pro přepravu, která je určena pro ochranné pásmo nebo v něm má původ.

95. Posuzuji-li věc jako celek a v obecných souvislostech, nedomnívám se, že lze napadené opatření považovat za (nepřímo) diskriminační.

30 — Viz zejména body 79 a 88 rozsudku.

31 — Viz bod 81 rozsudku.

3. Odůvodnění?

96. Napadené opatření bylo přijato výslovně za účelem ochrany životního prostředí a veřejného zdraví v ochranném pásmu. Protože opatření považuji za nediskriminační, rakouská vláda se při odůvodňování omezení volného pohybu zboží, které opatření vytváří, může dovolávat v zásadě obou základů.

97. V tomto případě není zpochybňováno, že mezní hodnota NO_2 zvýšená o mez tolerance byla překročena ve dvou po sobě následujících letech. V takovém případě jsou členské státy, jak jsem stanovil výše v bodu 78, na základě čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 povinny konat, aby napravily tuto situaci, a přijmout opatření v rámci plánu nebo programu, aby zajistily dosažení mezních hodnot. Ačkoliv jsem dospěl k závěru, že opatření založené na IG-L nebylo slučitelné s požadavky čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62, nedomnívám se, že je v souladu s účelem směrnice chránit zejména kvalitu ovzduší a obecněji chránit kvalitu životního prostředí v dotčené oblasti. Skutečnost, že se napadené opatření, jak poznamenala nizozemská vláda, dotýká pouze jednoho zdroje znečištění ovzduší a ostatní zdroje ponechává nedotčené, nezmenšuje možnost odůvodnění ochranou životního prostředí. Ačkoliv může být pravda, že problém životního prostředí může být úspěšně vyřešen přijetím vyčerpávajícího a strukturovanějšího opatření, toto nemůže být podmínkou pro odůvodnění individuálního opatření přijatého za tímto účelem.

98. Rakouská vláda rovněž usiluje o odůvodnění napadeného opatření veřejným zdravím ve smyslu článku 30 ES. V tomto ohledu je třeba uvést, že podle ustálené judikatury mají být výjimky z pravidla volného pohybu zboží stanovené v tomto ustanovení vykládány striktně. Vnitrostátní orgány, které se dovolávají ochrany zdraví a života lidí, zvířat a rostlin musí pokaždé dokázat, že dotčené výrobky znamenají přímé nebezpečí pro veřejné zdraví s ohledem na vlastnosti těchto výrobků [32]. Je zřejmé, že výrobky, vůči kterým směřuje napadené opatření, žádné takové nebezpečí nepředstavují. Přestože je ochrana životního prostředí více či méně v zájmu ochrany veřejného zdraví, toto později uvedené hledisko je třeba posuzovat jako podstatu účelu ochrany životního prostředí. Skutečnost, že záměrem politiky v oblasti životního prostředí je ochrana lidského zdraví v širším smyslu, je potvrzena popisem cílů Společenství v této oblasti v čl. 174 odst. 1 ES. Přestože bylo napadené opatření přijato i z důvodu ochrany veřejného zdraví, bylo to v tomto širším, méně

32 — Viz např. rozsudek ze dne 2. prosince 2004, Komise v. Nizozemsko (C-41/02, Sb. rozh. s. I-11373, bod 47).

přímém smyslu. Nedomnívám se, že ochrana veřejného zdraví má za okolností projednávaného případu samostatné postavení.

99. Významnější otázka, která v projednávaném případu vyvstává, je však to, zda v případě, že by Soudní dvůr na rozdíl od mého názoru na tuto otázku rozhodl, že napadené opatření vede k nepřímé diskriminaci těžkých nákladních vozidel přepravujících vyjmenované zboží u ostatních členských států, jej lze považovat za odůvodněné ochranou životního prostředí.

100. Soudní dvůr se od počátku devadesátých let s touto problematikou setkával v řadě případů. Ve svých rozsudcích se jí zabýval způsobem, který se odchýlil od jeho obvyklého přístupu k možnosti dovolávat se cílů veřejného zájmu, které nejsou uvedeny v článku 30 ES, za účelem odůvodnění vnitrostátních omezení volného pohybu zboží.

101. V rozsudku Walloon Waste [33] tak poté, co Soudní dvůr nejprve určil, že kategorických požadavků se lze dovolávat pouze ve vztahu k opatřením, která jsou použitelná bez rozlišení mezi vnitrostátními a dováženými výrobky, rozhodl, že „při hodnocení, zda dotčená překážka [v podstatě zákaz dovozu odpadu z oblastí mimo Valonsko] je, či není diskriminační, se musí vzít v úvahu zvláštní povaha odpadu" [34]. Na základě mimo jiné zásady odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, stanovené v čl. 174 odst. 2 ES, Soudní dvůr došel k závěru, že „s ohledem na rozdíly mezi odpadem vzniklým na různých místech a na vztah mezi odpadem a místem jeho vzniku nelze napadené opatření považovat za diskriminační" [35]. Zde Soudní dvůr jednoduše znovu definoval povahu dotčeného opatření tak, že splnilo podmínky pro to, aby bylo možno dovolávat se při odůvodnění omezení dovozu kategorických požadavků.

102. Rozsudek Aher-Waggon [36] se týkal německého opatření, které podmiňovalo první registraci letadla, které bylo předtím registrováno v jiném členském státě, na jeho území splněním norem hluku přísnějších než normy stanovené směrnicí, zatímco z těchto norem byla vyňata letadla, která získala registraci na vnitrostátním území před vstupem směrnice v platnost. Ačkoliv tím, že toto opatření zacházelo se staršími letadly odlišně v závislosti na členském státě registrace, bylo zjevně diskriminační, Soudní dvůr se tímto

33 — Rozsudek ze dne 9. července 1992, Komise v Belgie (C-2/90, Recueil, s. I-4431).

34 — V bodu 34 rozsudku.

35 — V bodu 36 rozsudku.

36 — Rozsudek ze dne 14. července 1998 (C-389/96, Recueil, s. I-4473).

hlediskem nezabýval a rozhodl, že „taková překážka [...] může být odůvodněna s ohledem na veřejné zdraví a ochranu životního prostředí“ [37].

103. Opatření dotčené v rozsudku PreussenElektra [38] ukládalo podnikům v Německu povinnost nákupu elektrické energie vyrobené z obnovitelných zdrojů za minimální ceny a vyžadovalo, aby provozovatelé elektrických sítí uhradili způsobené náklady bez náhrady. Vzhledem k tomu, že toto opatření zjevně podporovalo vnitrostátní výrobce „zelené“ elektrické energie, nemohlo být kvalifikováno jako opatření, které se bez rozdílu vztahuje na vnitrostátní a dováženou elektrickou energii. Přesto, opět aniž by se zabýval povahou opatření, měl Soudní dvůr za to, že „za účelem určení, zda je taková povinnost nákupu přesto v souladu s článkem 30 Smlouvy, musí se vzít v úvahu zaprvé záměr dotčeného právního předpisu a zadruhé zvláštní rysy trhu s elektrickou energií“ [39]. Uváděje mimo jiné, že záměrem opatření byla ochrana životního prostředí přispěním ke snížení emisí skleníkových plynů, které patří mezi hlavní příčiny změny klimatu, proti kterému se Evropské společenství a jeho členské státy zavázaly bojovat v kontextu mezinárodních dohod, jako je Kjótský protokol, a že na základě čl. 174 odst. 2 ES a později článku 6 ES musí být požadavky na ochranu životního prostředí začleněny do definice a provádění ostatních politik Společenství, Soudní dvůr rozhodl, že „za současného stavu práva Společenství týkajícího se trhu s elektrickou energií“ nebylo dotčené opatření neslučitelné s článkem 28 ES [40]. Soudní dvůr příznačně nezkoumal přiměřenost povinnosti nákupu ve světle jejího environmentálního účelu.

104. Z těchto tří případů týkajících se článku 28 ES vyplývá, že Soudní dvůr uznává potřebu vyjít vstříc opatřením přijatým za účelem ochrany životního prostředí, přestože mají víc omezující účinek na obchod s dováženým zbožím než na trh se zbožím vyráběným v tuzemsku. Přesto do dnešního dne Soudní dvůr neuvedl výslovně, za jakých podmínek mohou být opatření, která se nevztahují bez rozdílu na zahraniční a tuzemské výrobky, nicméně odůvodněna důvody životního prostředí. Judikatura je v tomto ohledu nejasná a roztříštěná.

105. Ve svém stanovisku ve věci Preussen Elektra generální advokát F. G. Jacobs rovněž

37 — V bodě 19 rozsudku.

38 — Rozsudek ze dne 13. března 2001(C-379/98, Recueil, s. I-2099).

39 — Bod 72 rozsudku.

40 — Body 73 až 81 rozsudku.

pojednával o této otázce a vyzval Soudní dvůr k vyjasnění jeho stanoviska za účelem poskytnutí nezbytné právní jistoty. Tvrdil, že existují dva konkrétní důvody, proč by měl Soudní dvůr přijmout pružnější přístup k používání kategorických požadavků ochrany životního prostředí. Prvním důvodem je to, že od Amsterdamské smlouvy bylo ochraně životního prostředí přiznáno významnější postavení ve Smlouvě o ES, než jak tomu bylo dříve. Článek 6 ES vyžaduje, aby v definici politik Společenství, na které odkazuje článek 3 ES, včetně vnitřního trhu, byla vzata v úvahu ochrana životního prostředí. Druhým důvodem je to, že vnitrostátní opatření na ochranu životního prostředí „mohou inherentně provádět rozlišení na základě povahy a původu příčiny poškození, a proto mohou být shledány diskriminačními“ [41].

106. Souhlasím s názorem generálního advokáta F. G. Jacobse na tuto problematiku. Od přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986 se ochrana životního prostředí postupně stala prvořadým cílem politiky Společenství, vyjádřeným nejen v zásadě začlenění politiky v článku 6 ES, ale i ve výčtu cílů Společenství v článku 2 ES. Ochrana životního prostředí byla rovněž uznána jako odůvodnění omezujících opatření, nikoliv v článku 30 ES, ale v čl. 95 odst. 4 a 5 ES, v případě, že si členský stát hodlá ponechat nebo zavést opatření přísnější než harmonizační opatření. Je pravda, že Komise musí podle čl. 96 odst. 6 ES ověřit, zda opatření neslouží jako prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu. Uznávám, že tento později uvedený test nezahrnuje takové opatření mající jiné účinky na tuzemské a zahraniční zboží, které lze za určitých podmínek odůvodnit.

107. Přestože se opatření přijaté z důvodu ochrany životního prostředí dotýká zahraničních výrobků víc než výrobků tuzemských, tato prostá skutečnost by neměla být sama o sobě dostačující pro dovození, že toto opatření je (nepřímo) diskriminační. Je třeba dále posoudit, zda jsou tyto účinky nezbytným a inherentním důsledkem environmentálního účelu opatření. Jinými slovy jde o to, zda lze účelu opatření dosáhnout, aniž by byly zahraniční výrobky dotčené více než výrobky tuzemské. Za takových okolností se domnívám, že takové vnitrostátní opatření by mohlo být odůvodněno ochranou životního prostředí za podmínky, že je zjevné, že nepodporuje nebo nechrání tuzemské výrobky, ani to není jeho záměrem.

108. V bodu 94 jsem uvedl, že skutečnost, že napadeného opatření se dotýká zahraničních

41 — Uvedené v bodu 38, body 229 až 233.

silničních dopravců dotčeného zboží více než rakouských silničních dopravců, je nevyhnutelným důsledkem použití tohoto opatření v jeho zeměpisném kontextu. Navíc není nijak zaměřeno na podporu později uvedených dopravců. Proto se domnívám, že odvětvový zákaz obsažený v napadeném opatření může být odůvodněn ochranou životního prostředí navzdory nerovným účinkům na zahraniční a rakouskou dopravu projíždějící ochranným pásmem. Dále musí být proto posouzeno, zda je opatření ve vztahu k tomuto cíli vhodné a zda je pro tento cíl nezbytné a přiměřené.

4. Přiměřenost?

109. Ve vyjádření účastníků řízení a vlád, které se řízení účastní jako vedlejší účastníci, se hlavní pozornost soustředila na přiměřenost napadeného opatření ve vztahu k cíli snížit emise NO_2 v ochranném pásmu. V této souvislosti byla rozvinuta tři hlavní hlediska. Prvním hlediskem je proveditelnost přepravy dotčeného zboží náhradními způsoby, buď po železnici, nebo po jiných silničních trasách. Druhé hledisko se týká možnosti dosažení cíle snížit emise látek znečišťujících ovzduší jinými opatřeními, jako zavedením omezení rychlosti nebo systému mýtného souvisejícího s třídami těžkých nákladních vozidel podle znečištění. Třetí hledisko se týká vztahu mezi napadeným opatřením a stávajícími opatřeními zaměřenými na snížení znečištění ovzduší v Rakousku, jako je systém ekobodů.

110. Vzhledem k tomu, že oba příslušné zájmy v projednávaném případu, volný pohyb zboží uvnitř Společenství a ochrana životního prostředí, jsou základními cíli Společenství, je třeba posoudit, zda se napadenému opatření podařilo dosáhnout správné rovnováhy mezi těmito zájmy [42].

111. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že rozmanitost stávajících opatření a opatření, o kterých lze uvažovat, na která coby náhradní řešení zákazu stanoveného v napadeném opatření odkazuje Komise a vlády, které se řízení účastní jako účastníci řízení, dokládá, že volby politik, které mají být učiněny za účelem snížení emisí NO_2 na přijatelnou úroveň (tj. úroveň odpovídající mezním hodnotám stanoveným ve směrnici 1999/30) jsou nesmírně složité. Nebylo prokázáno, že jakékoliv z těchto opatření by bylo stejně účinné v dosažení tohoto výsledku, zatímco volnému pohybu zboží by bránilo v menší míře. Je spíše pravděpodobné, že cíl

42 — Viz rozsudek Schmidberger, uvedený v poznámce pod čarou 15, bod 81 rozsudku.

snížit znečištění ovzduší v dotčené oblasti by si vyžádal kombinaci náhradních opatření, která byla navržena.

112. V kontextu probíhajícího řízení musí Soudní dvůr určit, zda napadené opatření je, či není přiměřené s ohledem na cíle, pro které bylo přijato, a nesmí uvést, které konkrétní náhradní řešení by mohlo být vhodnější. Za těchto okolností je třeba, aby se hodnocení přiměřenosti soustředilo na to, zda opatření není nepřiměřené v tom smyslu, zda se *prima facie* jeví jako účinné, z praktického hlediska realistické a vynutitelné [43]. Navíc se mi zdá, že zásada proporcionality vyžaduje, aby opatření zaměřené na dosažení strukturálních změn v toku a způsobu dopravy bylo připraveno a zavedeno způsobem, který je v souladu s významem přechodného provozu. Právě z tohoto později uvedeného hlediska považuji napadené opatření za nepřiměřené.

113. První hledisko se týká přípravy opatření. Před přijetím opatření s takovým dalekosáhlým dopadem, jako je úplný zákaz přepravy určitého zboží těžkými nákladními vozidly na úseku dálnice, která představuje zásadní spojení mezi členskými státy, je nezbytné, aby byla zvážena méně omezující opatření a aby bylo prokázáno, že tato opatření budou nedostatečná. Zvláště vzhledem k cíli napadeného opatření zabezpečit převod přepravy dotčeného zboží ze silnice na železnici mělo být předem prokázáno, že existovala dostatečná a přiměřená kapacita železnice uspokojit tento převod. Mimoto je za účelem zajištění transparentnosti a umožnění posouzení slučitelnosti s právem Společenství důležité, aby byly tyto informace jednoznačně stanoveny v přípravném stadiu. To je také jedním z účelů plánů a programů, které čl. 7 odst. 3 a čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 vyžadují. Ani z vyjádření předložených Soudnímu dvoru, ani z dokumentů spisu nevyplývá, že rakouské orgány při přípravě napadeného opatření vzaly v úvahu, zda lze cíle snížení emisí znečišťujících látek dosáhnout jinými, méně omezujícími způsoby a zda existovala realistická náhradní řešení pro přepravu dotčeného zboží jinými způsoby přepravy nebo po jiných silničních trasách.

114. Zadruhé, před zavedením opatření s takovými strukturálními důsledky pro přepravu zboží rakouským územím, které nutně vede k drastickému přizpůsobení dotčeného odvětví, z povinností stanovených v článku 10 ES vyplývá, že je třeba informovat a konzultovat s nejvíce dotčenými členskými státy a s Komisí. Žádné takové

43 — Viz výše body 65 a 66.

konzultace se před přijetím napadeného opatření neuskutečnily.

G – Slučitelnost s nařízením č. 881/92 a s nařízením č. 3118/93

115. Zatřetí, a toto je nejdůležitější hledisko, vzhledem ke strukturálním důsledkům, které má napadené opatření pro velké množství odvětví hospodářské činnosti, musí být dotčeným odvětvím poskytnuta lhůta pro přizpůsobení se novým okolnostem, v rámci kterých musí fungovat. Opatření tohoto obsahu, které je určeno na vyvolání strukturálních změn ve způsobu přepravy určitého zboží, lze zavést pouze postupně. Je nezbytné přechodné období dostatečné délky, aby se nejen umožnilo hospodářským subjektům přizpůsobit se, ale rovněž aby bylo umožněno, aby byla dostupná infrastruktura dostačující pro vstřebání zvýšené poptávky. Takové přechodné období by mohlo trvat řadu let. Dvouměsíční harmonogram, stanovený rakouskými orgány pro zavedení odvětvového zákazu, je zjevně nedostatečný, a proto nepřiměřený.

116. Z těchto důvodů se domnívám, že způsob, jakým bylo napadené opatření připraveno a jakým mělo být zavedeno, porušuje zásadu proporcionality. Je proto neslučitelné s článkem 28 ES.

117. Ve svém návrhu se Komise omezuje na tvrzení, že jiné podmínky pro volný pohyb zboží než ty, které jsou stanoveny v těchto nařízeních, jsou nepřijatelné a že z jejího prohlášení vyplývá, že omezení na základě článku 28 ES nelze odůvodnit tím, že byly porušeny články 1 a 3 nařízení č. 881/92 a články 1 a 6 nařízení č. 3118/93.

118. Účelem obou nařízení je vytvoření přístupu na trh silniční přepravy zboží odstraněním těch omezení pro provozovatele přepravních služeb, která se týkají jeho státní příslušnosti nebo na skutečnosti, že je usazen v jiném členském státě, než ve kterém má být tato služba poskytována [44]. Nástrojem pro dosažení tohoto cíle je jednotné povolení Společenství vydané členským státem, kde je provozovatel usazen. Navíc článek 6 nařízení č. 3118/93 stanoví, že provádění kabotáže podléhá vnitrostátním právním předpisům o některých problematikách, včetně sazeb

44 — Viz druhý bod odůvodnění v preambuli nařízení č. 881/92 a nařízení č. 3118/93.

a podmínek, jimiž se řídí smlouvy o přepravě, hmotnosti a rozměrů silničních vozidel a požadavků pro přepravu určitých kategorií zboží.

119. K tomuto bodu poznamenávám, že Komise nijak nepodložila své tvrzení, že napadené opatření porušuje některé ustanovení nařízení č. 881/92 nebo nařízení č. 3118/93. Konkrétněji, Komise neprokázala, že opatření porušuje systém jednotného povolení stanovený těmito nařízeními a že omezuje právo silničních přepravců na získání přístupu na trh.

120. Na tomto místě je důležité rozlišit mezi podmínkami pro získání přístupu na trh a podmínkami pro provozování dopravy v členských státech. Vzhledem k tomu, že se nařízení omezují na zajištění přístupu na trh, neomezují jako takové pravomoc členských států přijímat opatření týkající se využívání silniční infrastruktury z důvodu ochrany životního prostředí nebo zlepšení bezpečnosti silničního provozu.

121. Skutečnost, že článek 6 nařízení č. 3118/93 nezmiňuje, jak poznamenala nizozemská vláda, opatření takového druhu, jaké je dotčeno v probíhajícím řízení, není relevantní. Nejenže se toto nařízení omezuje na kabotáž, ale i problematiky upravené tímto právním předpisem mají zjevnou návaznost na kabotáž jako takovou a nevylučují, že lze přijmout opatření obecnější povahy týkající se využívání silnic na území členských států. Stačí v tomto ohledu naznačit, že ustanovení se netýkají ustanovení přijatých za účelem bezpečnosti silničního provozu.

122. Proto se domnívám, že toto hledisko argumentu Komise je neopodstatněné.

VI – K nákladům řízení

123. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Rakouská republika neměla ve věci úspěch, je namístě posledně uvedené uložit nákladů řízení. Na základě čl. 69 odst. 4 ponesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

VII – Závěry

124. Z tohoto důvodu mám za to, že by Soudní dvůr měl:

„— určit, že ve světle nedostatků při jeho přípravě, jeho přijetí bez předchozí konzultace s členskými státy a s Komisí a mimořádně krátkého harmonogramu pro jeho zavedení, je uložení zákazu využívání úseku dálnice A12 v údolí Innu mezi 20,359 km na území obce Kundl a 66,780 km na území obce Ampass těžkými nákladními vozidly, jejichž celková hmotnost je vyšší než 7,5 tuny a která přepravují určité zboží, neslučitelné s povinnostmi vyplývajícími pro Rakouskou republiku z článků 28 ES až 30 ES;

— uložit Rakouské republice náhradu nákladů řízení;

— určit, že Spolková republika Německo, Italská republika a Nizozemské království ponesou vlastní náklady řízení."