GENERALINIO ADVOKATO
L. A. GEELHOED IŠVADA,
pateikta 2005 m. liepos 14 d. [1]

I — Įvadas

1. 2003 m. gegužės 27 d. Tirolio žemės pirmininkas (vok. *Landeshauptmann*) priėmė reglamentą, draudžiantį sunkesnių nei 7,5 tonos sunkiasvorių transporto priemonių, vežančių tam tikrus krovinius, eismą autostrados A 12 dalyje, einančioje Austrijos Inn slėniu (toliau – Inntal). Ši priemonė, kuria siekiama sumažinti šioje zonoje važinėjančių sunkiasvorių transporto priemonių išmetamų azoto dioksido teršalų kiekį, turėjo įsigalioti 2003 m. rugpjūčio 1 dieną. Šiomis aplinkybėmis Komisija nedelsdama pradėjo procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal EB 226 straipsnį, nurodydama, kad ši priemonė pažeidė Bendrijos teisės aktus transporto paslaugų srityje bei Sutarties nuostatas dėl laisvo prekių judėjimo.

2. Šioje byloje nagrinėjami svarbūs klausimai, susiję su principu, kuriuo reikia vadovautis derinant aplinkos apsaugai skirtas priemones ir Sutarties nuostatas dėl vidaus rinkos sukūrimo bei funkcionavimo. Kalbama apie du pagrindinius Bendrijos tikslus, įtvirtintus EB 2 straipsnyje ir išryškėjančius daugelyje konkrečių Sutarties nuostatų.

3. Dėl Sutarties nuostatų laisvo prekių ir paslaugų judėjimo srityje, įskaitant transporto paslaugas, atsirado didesnė geografinė specializacija Bendrijos viduje. Iš dalies tai nulėmė krovinių gabenimas, augantis sparčiau nei bendrasis nacionalinis produktas: ekonomikai augant 1 %, krovinių gabenimas augo apie 1,5 %. Šis neproporcingas augimas transporto sektoriuje buvo naudingiausias būtent kelių transporto sektoriui, kuris iki 1980 m. vidurio tam tikrose valstybėse narėse buvo griežtai reglamentuojamas nacionalinės teisės aktais. Nors bendras geležinkeliais pervežtų krovinių kiekis nepasikeitė ar net sumažėjo, o krovinių vežimas vidaus vandens keliais dėl ribotos infrastruktūros, reikalingos

1 — Originalo kalba: anglų.

moderniai ir didelio masto vidaus laivybai, paaugo nedaug, keliais vežamų krovinių kiekis augo greitai. Šį augimą dar labiau skatino kiekviena Bendrijos plėtra.

4. Žinoma, yra ir neigiamų greito krovinių vežimo keliais augimo pasekmių: eismo kamščiai Bendrijos kelių tinkle, ypač pagrindinėse kelių ašyse tarp ekonominės veiklos centrų; dėl greitesnio kelių infrastruktūros nusidėvėjimo padidėję šios infrastruktūros išlaikymo kaštai; triukšmo bei atmosferos teršalų poveikis aplinkai ir galiausia dėl kamščių ir aplinkos teršimo atsiradęs pavojus žmonių saugumui ir sveikatai.

5. Per pastaruosius 25 metus dauguma valstybių narių priėmė daug priemonių, skirtų kelių eismo augimo šalutiniam poveikiui apriboti ir jam išvengti. Be to, buvo nustatyti specialūs kelių mokesčiai, skirti su kelių transportu susijusiems infrastruktūros kaštams finansuoti. Tranzitas keliais dažniausia vyksta tankiai apgyvendintose zonose, kurios yra jautrios kraštovaizdžio ir gamtos valdymo požiūriu. Daugelis tranzito valstybių apriboja sunkiasvorių transporto priemonių naudojimąsi savo kelių infrastruktūra savaitgaliais ar naktimis. Galiausia nustatant pasirenkamas subsidijas, pasirenkamus mokesčius bei privalomas reguliavimo priemones buvo siekiama daryti poveikį transportavimo ilgesniais maršrutais būdo pasirinkimui.

6. Šios priemonės vis daugiau susijusios su valstybių narių įsipareigojimais laikytis Bendrijos nuostatų, priimtų siekiant sumažinti įvairios veiklos rūšių poveikį aplinkai, kad būtų apsaugota ji bei žmonių, gyvūnų ir augalų sveikata.

7. Šioje byloje susiejami visi pirmiau glaustai išdėstyti pokyčiai. Joje atsiskleidžia įtampa tarp krovinių vežimo keliais ekonominio augimo ir kitų interesų apsaugos nuo šalutinio tokio augimo poveikio.

II — Taikytinos nuostatos

A — *Bendrijos teisė*

8. Nuostatos dėl krovinių vežimo keliais Bendrijoje išdėstytos Reglamente 881/92 [2] ir Reglamente 3118/93 [3].

2 — 1992 m. kovo 26 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 881/92 dėl patekimo į rinką vežant krovinius Bendrijos keliais į valstybės narės teritoriją ar iš jos arba kertant vienos ar kelių valstybių narių teritorijas (OL L 95, p. 1), iš dalies pakeistas 2002 m. kovo 1 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 484/2002 (OL L 76, p. 1, toliau – Reglamentas 881/92).

3 — 1993 m. spalio 25 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 3118/93, nustatantis sąlygas, kuriomis vežėjai nerezidentai gali teikti krovinių vežimo nacionaliniais keliais paslaugas valstybėje narėje (OL L 279, p. 1), iš dalies pakeistas 2002 m. kovo 1 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu Nr. 484/2002 (OL L 76, p. 1, toliau – Reglamentas Nr. 3118/93).

9. Pagal Reglamento 881/92 3 straipsnį tarptautinis vežimas vykdomas turint Bendrijos leidimą. Valstybės narės šį leidimą išduoda visiems krovinių vežėjams, kurie yra įsisteigę jos teritorijoje ir turi teisę šioje valstybėje narėje užsiimti tarptautiniu krovinių vežimu keliais.

10. Be to, pagal Reglamento Nr. 3118/93 1 straipsnio 1 dalį:

„Visiems vežėjams, vežantiems krovinius keliais samdos pagrindais ar už atlygį ir turintiems Reglamente (EEB) Nr. 881/92 nurodytą Bendrijos leidimą, kurių vairuotojas, jei jis yra valstybės, kuri nėra narė, pilietis, turi minėtame reglamente nustatytas sąlygas atitinkantį vairuotojo liudijimą, šiame reglamente nustatytomis sąlygomis leidžiama samdos pagrindais ar už atlygį laikinai teikti krovinių vidaus vežimo keliais paslaugas, toliau vadinamas „kabotažu“, kitoje valstybėje narėje, toliau vadinamoje „priimančiąja valstybe nare“, neturint joje registruotos buveinės ar kitos įstaigos.“

11. Bendrijos nuostatos, susijusios su aplinkos oro apsauga, išdėstytos Direktyvoje 96/62 [4] dėl aplinkos oro kokybės vertinimo ir valdymo bei Direktyvoje 1999/30 dėl sieros dioksido, azoto dioksido, azoto oksidų, kietųjų dalelių ir švino ribinių verčių aplinkos ore [5] (toliau – direktyvos dėl oro kokybės). Abi direktyvos priimtos remiantis EB sutarties 30S straipsnio 1 dalimi (po pakeitimų – EB 175 straipsnio 1 dalis).

12. Remiantis Direktyvos 96/62 1 straipsniu, pagrindinis šios direktyvos tikslas – apibrėžti pagrindinius bendrosios strategijos principus, siekiant:

— apibrėžti ir nustatyti aplinkos oro kokybės Bendrijoje tikslus, skirtus išvengti

4 — 1996 m. rugsėjo 27 d. Tarybos direktyva 96/62/EB dėl aplinkos oro kokybės vertinimo ir valdymo (OL L 296, p. 55, toliau – Direktyva 96/62).

5 — 1999 m. balandžio 22 d. Tarybos direktyva 1999/30/EB dėl sieros dioksido, azoto dioksido, azoto oksidų, kietųjų dalelių ir švino ribinių verčių aplinkos ore (OL L 163 p. 41, toliau – Direktyva 1999/30).

žalingo poveikio žmogaus sveikatai ir visai aplinkai, užkirsti jam kelią arba jį mažinti,

— vertinti aplinkos oro kokybę valstybėse narėse remiantis bendrais metodais ir kriterijais,

— gauti pakankamai informacijos apie aplinkos oro kokybę ir užtikrinti, kad visuomenė turėtų galimybę su ja susipažinti, įskaitant ir informaciją apie pavojaus slenksčius,

— palaikyti aplinkos oro kokybę ten, kur ji gera, o kitur ją gerinti.

13. Direktyvos 96/62 4 straipsnis numato, kad Europos Sąjungos Taryba Komisijos pasiūlymu nustato ribines šios direktyvos I priede išvardytų teršalų vertes.

14. Direktyvos 96/62 7 straipsnis nustato pagrindinius reikalavimus aplinkos oro kokybei gerinti. Šios nuostatos 1 ir 3 dalys nurodo:

„1. Valstybės narės imasi reikiamų priemonių, kad užtikrintų atitiktį ribinėms vertėms.

<...>

3. Valstybės narės sudaro veiksmų planą ir nurodo priemones, kurių siekiant sumažinti pavojų ir apriboti trukmę bus imamasi ten, kur iškyla pavojus viršyti ribines vertes ir (arba) pavojaus slenksčius. Atsižvelgiant į konkretų atveją, tokiame plane gali būti numatytos priemonės veiklai, kuri prisideda prie ribinių verčių viršijimo, kontroliuoti ir prireikus nutraukti, įskaitant automobilių eismą."

15. Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalis numato priemones, taikytinas zonose, kuriose teršalų lygis yra didesnis už ribinę vertę. 3 dalis nurodo:

„Valstybės narės (zonose ir aglomeracijose, kuriose vieno arba kelių teršalų lygis yra aukštesnis už ribinę vertę kartu su leistinu nukrypimo dydžiu) imasi priemonių užtikrinti, kad būtų parengtas ir įgyvendintas planas ar programa pasiekti ribinę vertę per konkretų nustatytą laiką.

Į šį planą ar programą, su kuriais visuomenė privalo turėti galimybę susipažinti, įtraukiama bent jau IV priede išvardyta informacija."

16. Direktyvos 1999/30 4 straipsnis nustato azoto dioksido (NO_2) ribinės vertės apskaičiavimo pagrindą:

„1. Valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad azoto dioksido ir, jei taikytina, azoto oksidų koncentracijos aplinkos ore, vertinamos remiantis 7 straipsniu, neviršytų II priedo I skirsnyje nurodytų ribinių verčių nuo ten pat nurodytų datų.

II priedo I skirsnyje nurodytos leistinos nukrypimo ribos taikomos vadovaujantis Direktyvos 96/62/EB 8 straipsnio nuostatomis.

2. Azoto dioksido koncentracijų aplinkos ore pavojaus slenkstis nurodomas II priedo II skirsnyje."

17. Dėl azoto dioksido, Direktyvos 1999/30 II priedo I punktas numato:

— valandos ribinė vertė yra 200 $\mu g/m^3$, „per kalendorinius metus neviršytina daugiau kaip 18 kartų", padauginus iš mažėjančio nuokrypio procento iki 2010 m. sausio 1 dienos,

— metinė ribinė vertė 2002 m., padauginus iš leistinos nuokrypio ribos, yra 56 $\mu g/m^3$.

B — *Austrijos teisė*

18. Ginčijama priemonė buvo priimta remiantis *Immissionsschutzgesetz-Luft* (toliau – IG-L), perkeliančio Direktyvas 96/62 ir 1999/30 į Austrijos teisę, 10, 11 ir 14 straipsniais. IG-L 10 straipsnis numato priemonių, kurių turi būti imamasi viršijus ribinę vertę, sąrašo paskelbimą. Šio įstatymo 11 straipsnis nurodo principus, kurių turi būti laikomasi šiuo atveju, kaip antai „teršėjas moka" bei proporcingumo principų. To paties įstatymo 14 straipsnis numato nuostatas, specialiai taikomas transporto sektoriuje.

III — Faktai ir procedūra

19. 2002 m. spalio 1 d. nustačius, kad IG-L įtvirtinta azoto dioksido ribinė vertė viršyta,

laikinai buvo įvestas sunkiasvorių transporto priemonių naktinio eismo draudimas Inntal autostrados A 12 dalyje. 2002 m. IG-L nustatyta metinė 56 $\mu g/m^3$ ribinė vertė buvo vėl viršyta. Todėl laikinas naktinio eismo draudimas buvo pratęstas, o nuo 2003 m. birželio 1 d. pakeistas nuolatiniu naktinio eismo draudimu, kuris krovinių vežimui daugiau nei 7,5 tonos sveriančiomis sunkiasvorėmis transporto priemonėmis taikomas visus metus.

20. 2003 m. gegužės 27 d. *Landeshauptmann von Tirol*, remdamasis IG-L, priėmė ginčijamą reglamentą. Jis nuo 2003 m. rugpjūčio 1 d. visiškai uždraudė tam tikrų krovinius vežančių sunkiasvorių transporto priemonių eismą autostrados A 12 Inntal dalyje. Pagal šio ginčijamo reglamento 1 straipsnį draudimu siekiama mažinti su žmonių veikla susijusią taršą bei gerinti oro kokybę, kad būtų užtikrinta tęstinė žmonių sveikatos, faunos bei floros apsauga.

21. Ginčijamo reglamento 2 straipsnyje nurodoma, kad „sanitarinė zona" yra autostrados A 12 46 km atkarpa tarp Kundl ir Ampass savivaldybių. Šio reglamento 3 straipsnis draudžia sunkiasvorių transporto priemonių ar puspriekabių, kurių maksimali leidžiama masė yra didesnė nei 7,5 tonos, ir sunkiasvorių transporto priemonių su priekabomis, kurių papildomai leidžiama maksimali masė viršija 7,5 tonos, eismą nurodytu keliu vežant šiuos krovinius: visas atliekas, esančias Europos atliekų sąraše[6], grūdus, rąstus, žieves ir kamštines žieves, geležingus ar negeležingus mineralus, žvirgždą, žemes, statybines nuolaužas, motorines transporto priemones, priekabas ar plienines konstrukcijas. Draudimas turėjo būti taikomas tiesiogiai nuo 2003 m. rugpjūčio 1 d. be jokių papildomų kompetentingų valdžios institucijų veiksmų. Ginčijamo reglamento 4 straipsnis nurodo, kad draudimas netaikomas sunkiasvorėms transporto priemonėms, kurios kelionę pradeda ar baigia Insbruko miesto teritorijoje, Kufstein, Schwaz regionuose ar Insbruko žemėje. Be to, pats IG-L numato ir kitas išimtis. Nurodyta, kad draudimas netaikomas įvairioms transporto priemonių rūšims, tarp jų sąvartyno priežiūros transporto priemonėms, šiukšlių surinkimo, žemės ūkio bei miškų transporto priemonėms. Be to, dėl viešojo intereso ar svarbaus privataus intereso gali būti numatyta išimtis ir kitoms transporto priemonėms.

22. Pasikeitusi laiškais su Austrijos Respublika dėl šios priemonės suderinamumo su Bendrijos teise, 2003 m. birželio 25 d. Komisija šiai valstybei narei laišku nusiuntė oficialų pranešimą, nurodydama atsakyti į jį per savaitę. Austrijos vyriausybė atsakė 2003 m. liepos 3 d. laišku. 2003 m. liepos 9 d. Komisija išsiuntė Austrijos Respublikai

6 — 2000 m. gegužės 3 d. Komisijos sprendimas 2000/532/EB, pakeičiantis Sprendimą 94/3/EB, nustatantį atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų 1 straipsnio a dalį, ir Tarybos sprendimą 94/904/EB, nustatantį pavojingų atliekų sąrašą pagal Tarybos direktyvos 91/689/EEB dėl pavojingų medžiagų 1 straipsnio 4 dalį (OL L 226, p. 3), 2001 m. liepos 23 d. Tarybos sprendimo 2001/573/EB, kuris iš dalies keičia Komisijos sprendimą 2000/532/EB dėl atliekų sąrašo (OL L 203, p. 18), pakeistoje redakcijoje.

pagrįstą nuomonę, atsakymui vėl nustatydama savaitės terminą. Austrijos Respublika į pagrįstą nuomonę atsakė 2003 m. liepos 18 d. laišku.

23. Neįtikinta, kad ginčijamas reglamentas nepažeidžia Bendrijos teisės, 2003 m. liepos 23 d. ieškiniu Komisija pagal EB 226 straipsnį pradėjo Teisingumo Teisme procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo. Komisija Teisingumo Teismo prašo:

— pripažinti, kad tam tikras prekes vežančių sunkiasvorių transporto priemonių eismo draudimas autostrados A 12 Inntal dalyje nuo 20,359 kilometro Kundl savivaldybėje iki 66,780 kilometro Ampass savivaldybėje pažeidžia Austrijos Respublikos įsipareigojimus pagal Reglamento 881/92 1 ir 3 straipsnius, Reglamento 3118/93 1 ir 6 straipsnius bei EB 28–30 straipsnius, ir

— priteisti iš Austrijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

24. Tuo pačiu metu Komisija pagal EB 242 ir 243 straipsnius paprašė Teisingumo Teismo pirmininko taikyti laikinąją apsaugos priemonę nurodant Austrijos Respublikai imtis priemonių atidėti ginčijamame reglamente nustatyto eismo draudimo įsigaliojimą iki Teisingumo Teismo sprendimo pagrindinėje byloje priėmimo. [7]

25. 2003 m. liepos 30 d. Nutartimi Teisingumo Teismo pirmininkas Komisijos prašymu pagal Procedūros reglamento 84 straipsnio 2 dalį, siekiant išlaikyti *status quo*, nurodė Austrijos Respublikai netaikyti ginčijamame reglamente nustatyto eismo draudimo iki nutarties, kuria baigiama laikinųjų apsaugos priemonių taikymo procedūra, paskelbimo. [8]

26. 2003 m. spalio 2 d. Nutartimi [9] Teisingumo Teismo pirmininkas nurodė šio ginčijamo draudimo taikymą atidėti iki 2004 m. balandžio 30 d., o 2004 m. balandžio 27 d. Nutartimi [10] – iki Teisingumo Teismas priims sprendimą pagrindinėje byloje.

27. 2003 m. rugsėjo 16 d. ir 2004 m. sausio 21 d. Nutartimis Teisingumo Teismo pirmi-

7 — Byla C-320/03 R *Komisija prieš Austrijos Respubliką*.
8 — Rink. p. I-7929.
9 — Rink. p. I-11665.
10 — Rink. p. I-3593.

ninkas leido Vokietijos Federacinei Respublikai ir Italijos Respublikai, o vėliau Nyderlandų Karalystei įstoti į bylą Komisijos pusėje.

IV — Priimtinumas

28. Austrijos vyriausybė ginčija Komisijos ieškinio priimtinumą nurodydama ikiteisminės procedūros metu jai nustatytus ypač trumpus terminus parengti atsakymus į Komisijos pateiktą oficialų įspėjimą ir pagrįstą nuomonę. Austrijos manymu, tokiomis aplinkybėmis nebuvo galima tinkamai parengti gynybos, todėl buvo pažeista teisė į gynybą bei į nešališką procesą. Ji taip pat abejoja, ar Komisijos tarnybos rimtai išnagrinėjo Austrijos valdžios institucijų, atsakant į Komisijos kaltinimus, pateiktas pastabas.

29. Austrijos Respublika priduria, kad Komisija turėjo taikyti Reglamente 2679/98 dėl vidaus rinkos funkcionavimo, susijusio su laisvu prekių judėjimu tarp valstybių narių [11], numatytą procedūrą.

30. Komisija pripažįsta, kad ji nustatė labai trumpus terminus, tačiau jos manymu, tai pateisinama, nes ginčijamas reglamentas turėjo įsigalioti 2003 m. rugpjūčio 1 dieną.

31. Teisingumo Teismas daug kartų pastebėjo, kad ikiteisminės procedūros tikslas yra suteikti atitinkamai valstybei narei galimybę įvykdyti savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę ar pasinaudoti savo teise gintis nuo Komisijos pateiktų kaltinimų. [12] Atsižvelgiant į šį dvejopą tikslą, valstybei narei turi būti suteiktas protingas terminas atsakyti į oficialų įspėjimą, tinkamai atsižvelgti į pagrįstą nuomonę ir prireikus pasirengti savo gynybai. Be to, Teisingumo Teismas nurodė, kad norint įvertinti, ar nustatytas protingas terminas, turi būti atsižvelgiama į visas konkretaus atvejo aplinkybes ir kad labai trumpi terminai tam tikrais atvejais gali būti pateisinami, ypač jeigu reikia skubiai ištaisyti pažeidimą arba kai atitinkama valstybė narė žinojo apie Komisijos poziciją gerokai iki prasidedant procedūrai. [13]

11 — 1998 m. gruodžio 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2679/98 dėl vidaus rinkos funkcionavimo, susijusio su laisvu prekių judėjimu tarp valstybių narių (OL L 337, p. 8; toliau – Reglamentas 2679/98).

12 — 2001 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją* (C-1/00, Rink. p. I-9989, 64 punktas); 1999 m. spalio 28 d. Sprendimo *Komisija prieš Austriją* (C-328/96, Rink. p. I-7479, 34 punktas) ir 1988 m. vasario 2 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją* (293/85, Rink. p. 305, 14 punktas).

13 — Žr. sprendimus pirmesnėje išnašoje: 2001 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją* 65 punktą; 1999 m. spalio 28 d. Sprendimo *Komisija prieš Austriją* 51 punktą ir 1988 m. vasario 2 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 14 punktą.

32. Ikiteisminės procedūros vykdymo būdas turi būti vertinamas atsižvelgiant į visas šios bylos aplinkybes. Gavusi skundą, 2003 m. gegužės 6 d. Komisija Austrijos valdžios institucijų paprašė pateikti informaciją apie reglamento projektą ir nurodyti jį pateisinančius pagrindus. Austrijos valdžios institucijos atsakė 2003 m. birželio 13 dieną. Tuo metu buvo priimtas ginčijamas reglamentas, kuris turėjo įsigalioti 2003 m. rugpjūčio 1 dieną. Tai, Komisijos manymu, reikštų, kad Austrijos Respublika pažeidė savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę ir tai turėtų nepataisomų pasekmių transporto sektoriui. Siekdama išvengti tokios situacijos, Komisija buvo priversta dėl aplinkybių, didžiąja dalimi priklausiusių nuo Austrijos valdžios institucijų nustatyto ginčijamo reglamento priėmimo termino, ikiteisminę procedūrą vykdyti greitai, laikydamasi EB 243 straipsnyje numatytų prašymui nustatyti laikinąsias apsaugos priemones taikomų procedūrinių reikalavimų.

33. Be to, Austrijos valdžios institucijos žinojo apie Komisijos poziciją iki ikiteisminės procedūros pradžios ir net iki ginčijamo reglamento priėmimo.

34. Šiomis aplinkybėmis manyčiau, kad Komisija neturėjo galimybės ikiteisminės procedūros vykdyti kitaip, nei ji tai darė, todėl nustatyti terminai šiomis aplinkybėmis negali būti laikomi neprotingais. Šios bylos aplinkybėmis pripažinus Komisijos ieškinį valstybei narei nepriimtiną, būtų stipriai pakenkta Komisijos vaidmeniui pagal EB 211 straipsnį prižiūrėti valstybių narių įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę vykdymą ir prireikus inicijuoti procedūrą pagal EB 226 straipsnį.

35. Austrijos vyriausybės tvirtinimas, kad Komisija turėtų taikyti Reglamentu Nr. 2679/98 nustatytą procedūrą, turi būti atmestas. Šis reglamentas skirtas greitai pašalinti šio reglamento 1 straipsnyje apibrėžtas kliūtis laisvam prekių judėjimui vidaus rinkoje. Nesant reikalo detaliai nagrinėti šios procedūros, kuri pirmiausia susijusi su situacijomis, atsiradusiomis dėl asmenų veiksmų, pavyzdžiui, kaip Teisingumo Teismo sprendimuose *Komisija prieš Prancūziją* [14] ir *Schmidberger* [15] ir ne tik juose, pakanka pastebėti, kad tokia procedūra nėra išankstinė sąlyga, kurią Komisija turėtų įvykdyti prieš pradėdama ikiteisminę procedūrą pagal EB 226 straipsnį. Be to, ji pastarosios procedūros nepakeičia. Teisingumo Teismas ne kartą pastebėjo, kad „nepriklausomai nuo kitų Sutartimi Komisijai suteiktų įgaliojimų užtikrinti, kad valstybės narės laikytųsi Bendrijos teisės, Komisija turi

14 — 1997 m. gruodžio 9 d. Sprendimas (C-265/95, Rink. p. I-6959).

15 — 2003 m. birželio 12 d. Sprendimas (C-112/00, Rink. p. I-5659).

diskreciją nuspręsti, ar pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo. Nereikalaujama, kad ji pateisintų šį sprendimą, nes ieškinio priimtinumas nepriklauso nuo jos pasirinkimą nulėmusių aplinkybių".[16] Komisijos įgaliojimai pagal EB 226 straipsnį negali būti pažeidžiami ar apribojami antrinės Bendrijos teisės aktais.[17] Norėčiau pridurti, kad jeigu būtų taikyta ši procedūra, pagal reglamento 5 straipsnį Austrijos vyriausybė būtų turėjusi atsakyti į Komisijos prašymą per penkias darbo dienas nuo teksto gavimo. Nors kontekstas skiriasi nuo ikiteisminės procedūros, įdomu pastebėti, kad Austrijos vyriausybė, darydama nuorodą į reglamentą, neakivaizdžiai pripažįsta, kad jai toks terminas būtų priimtinas.

36. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, šis ieškinys priimtinas.

16 — 2001 m. birželio 26 d. Sprendimas *Komisija prieš Portugaliją* (C-70/99, Rink. p. I-4845, 17 punktas).

17 — Žr. 2005 m. birželio 2 d. Sprendimą *Komisija prieš Graikiją* (C-394/02, Rink. p. I-4713, 27 ir 28 punktai) bei pirmiau cituotą praktiką.

V — Dėl esmės

A — *Komisijos bei Vokietijos, Italijos ir Nyderlandų vyriausybių argumentai*

37. Kaip jau nurodžiau, Komisijos manymu, ginčijamas reglamentas pažeidžia Bendrijos nuostatas dėl laisvės teikti transporto paslaugas, įtvirtintas Reglamentuose Nr. 881/92 bei 3118/93, ir EB 28, 30 straipsniuose garantuojamą laisvą prekių judėjimą. Prieš nagrinėdama šiuos klausimus, Komisija aptaria iškart atsirasiančias praktines ir ekonomines ginčijamo reglamento taikymo pasekmes.

38. Autostrados A 12 dalis, kuriai taikomas ginčijamas reglamentas, yra intensyviai naudojama, nes joje susikerta eismas šiaurės–pietų kryptimis tarp Vokietijos ir Italijos bei eismas rytų–vakarų maršrutais Austrijos viduje. Remiantis Tirolio statistika, kiekvieną dieną autostrada A 12 tarp Wörgl ir Hall gyvenviečių vidutiniškai važiuoja 5200 sunkiasvorių transporto priemonių. Detaliau panagrinėjus transportą, kuriam taikomas šis reglamentas, atsižvelgiant į taikomas išimtis vietos eismui, nustatyta, kad šis reglamentas kasdien turėtų poveikį 610 užsienio ir 130 Austrijos transporto priemonių. Kadangi aptariamą autostrados A 12 dalį galima apvažiuoti tik darant dideles apylankas,

ginčijamas reglamentas *de facto* draudžia visą sunkiasvorių transporto priemonių, vežančių jame išvardytas prekes, tranzitą. Vokietijos vyriausybė priduria, kad darant ilgas apylankas būtų daugiau teršiamas oras ir ta problema tiesiog atsirastų kitur.

39. Ginčijamas reglamentas turi nemažų ekonominių pasekmių ne tik transporto sektoriui, bet ir atitinkamų prekių gamintojams, nes, ieškodami alternatyvių būdų pristatyti savo prekes klientams, jie turės mokėti daugiau už vežimą ir spręsti logistikos problemas. Komisija ir įstojusios į bylą vyriausybės nurodo, kad didžiausia grėsmė kiltų mažosioms ir vidutinėms įmonėms, nes daug jų specializuojasi tam tikrų reglamente išvardytų krovinių rūšių vežimo srityje.

40. Komisijos ir įstojusių į bylą šalių vyriausybių manymu, vežimas geležinkeliu per artimiausią laikotarpį negali būti laikomas realia alternatyva. Tai taikytina trim šių krovinių perdavimo vežti geležinkeliais būdams: vežimui geležinkeliais, vežimui nelydint ir vežimui lydint (Rollende Landstrasse). Be to, kad vežėjai keliais nesiverčia vežimu geležinkeliais, ši galimybė taip pat nėra tinkama alternatyva vežimui keliais ir dėl riboto Brenner geležinkelio linijos pajėgumo bei techninių apribojimų, vėlavimų, patikimumo stokos bei nepunktualumo. Taip pat per trumpą laikotarpį neįmanoma pakankamai išplėsti pajėgumų. Programoje *Brenner 2005* numatomas pajėgumų padidinimas yra skirtas patenkinti dabar esančią paklausą, tačiau negalėtų patenkinti papildomos paklausos, kuri atsirastų, jei būtų įgyvendinamas ginčijamame reglamente nustatytas draudimas. Vežimą nukreipus į geležinkelius, sumažėtų pelnas iš šių krovinių vežimo.

41. Atsižvelgdamos į šį poveikį, Komisija ir įstojusių į bylą šalių vyriausybės tvirtina, kad ginčijamas reglamentas taip pat apriboja laisvę teikti transporto paslaugas ir tuo pažeidžia Reglamentus Nr. 881/92 bei 3118/93 ir laisvą šių prekių judėjimą, pažeisdamas EB 28 ir 30 straipsnius. Italijos ir Nyderlandų vyriausybės priduria, kad taip pat pažeidžiama laisvo tranzito per valstybės narės teritoriją teisė, kurią Teisingumo Teismas pripažino sprendime *SIOT*.[18]

42. Be to, nors šio reglamento formuluotės neutralios, *de facto* didžiausią poveikį jis turi eismui tranzitu. Remiantis statistika, 80 % pervežimų tranzitu įvykdo ne Austrijos įmonės, o tarp pervežimais, kuriems netaikomas šis draudimas, besiverčiančių įmonių Austrijos įmonės sudaro 80 %. Taigi šis

18 — 1983 m. kovo 16 d. Sprendimas (266/81, Rink. p. 731).

reglamentas (netiesiogiai) diskriminuoja užsienio transporto įmones nacionalinių įmonių atžvilgiu. Todėl jis negali būti pateisintas aplinkos apsaugos pagrindais.

43. Jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų kitaip, Komisija teigia, kad šis reglamentas negali būti pateisintas remiantis direktyvomis dėl oro kokybės. Iš tiesų, viena vertus, neribotas eismo draudimas tam tikrame sektoriuje negali būti grindžiamas Direktyvos 96/62 7 straipsnio 3 dalimi. Kita vertus, Komisija pripažįsta, kad Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalies taikymo sąlygos buvo įvykdytos, nes ribinė azoto dioksido vertė kartu su leistinu nukrypimo dydžiu 2002 m. buvo akivaizdžiai viršyta. Tačiau IG-L 10 straipsnyje nustatytų priemonių sąraše nėra minimos aplinkybės, reikalaujamos šio 8 straipsnio 3 dalyje bei Direktyvos 96/62 IV priede. Įstojusios į bylą šalys taip pat kritikuoja metodą, taikomą užterštumo lygiui nustatyti, kuriuo remiantis nuspręsta, kad daugiausia azoto dioksido teršalų išmeta viena iš sunkiasvorių transporto priemonių kategorijų.

44. Nors Austrijos vyriausybė siekia pateisinti ginčijamą reglamentą, remdamasi visuomenės sveikata bei aplinkos apsauga, Komisijos ir įstojusių į bylą šalių vyriausybių manymu, akivaizdu, kad pastarasis tikslas yra pagrindinis. Pateisinimas visuomenės sveikatos pagrindais pagal EB 30 straipsnį galimas tik tuomet, jeigu šie kroviniai kelia tiesioginę ir įrodomą grėsmę asmenų sveikatai. Tai nėra akivaizdu šioje byloje.

45. Ginčijamas reglamentas pažeidžia proporcingumo principą, nes galima taikyti kitas mažiau laisvą prekių judėjimą bei laisvę teikti transporto paslaugas ribojančias priemones. Šiuo atžvilgiu Komisija, palaikoma įstojusių į bylą šalių vyriausybių, nurodo galimybę laipsniškai uždrausti įvairių taršos klasių sunkiasvorių transporto priemonių eismą (EURO-0, 1 ir 2 ir netolimoje ateityje netgi EURO-3). Ji taip pat nurodo, kad ekotaškų sistema, įtvirtinta Protokole Nr. 9 dėl kelių, geležinkelio ir kombinuoto transporto Austrijoje, pridėtame prie Akto dėl Austrijos Respublikos, Suomijos Respublikos ir Švedijos Karalystės stojimo sąlygų ir sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomųjų pataisų (toliau – Protokolas Nr. 9), padėjo pasiekti gerų rezultatų skatinant sunkiasvorių transporto priemonių atitiktį aplinkos apsaugos reikalavimams. Kitos galimos priemonės yra šios: sunkiasvorių transporto priemonių eismo apribojimas tam tikromis valandomis; šių transporto priemonių naktinio eismo draudimas; kelių mokesčio sistemos nustatymas pagal teršalų kiekį arba greičio apribojimų nustatymas. Šios įvairios priemonės, kurios labiau atitiktų kovos su žala aplinkai prie taršos šaltinio ir

„teršėjas moka" principus, būtų taikomos ir vietiniam transportui bei sumažintų ginčijamame reglamente nenumatytų transporto priemonių keliamą taršą. Bet kuriuo atveju, šių šalių tvirtinimu, nežinant naktinio eismo draudimo pratęsimo pasekmių, naujo draudimo nustatymas yra per ankstyvas.

46. Be to, Vokietijos vyriausybė tvirtina, kad nėra aišku, kodėl ginčijamame reglamente numatytų krovinių vežimas keliais ypač padidina oro taršą. Ji mano, kad krovinių pasirinkimas yra savavališkas ir nesąžiningas. Nyderlandų vyriausybė priduria, kad ginčijamas reglamentas taikomas tik vienam iš daugelio atitinkamos zonos taršos šaltinių ir apriboja net santykinai aplinkos neteršiančių EURO-3 klasės sunkiasvorių transporto priemonių naudojimą. Italijos vyriausybė nurodo, kad Bendrijos teisė suteikia tranzito teisę transporto priemonėms, kurioms buvo priskirti ekotaškai.

47. Vokietijos vyriausybė tvirtina, kad EB 10 straipsnis įpareigoja Austrijos Respubliką per protingą terminą pasikonsultuoti su atitinkamomis valstybėmis narėmis ir Komisija prieš priimant tokią radikalią priemonę. Komisijos manymu, ginčijamas reglamentas turėjo būti bent jau įdiegtas laipsniškai, kad atitinkami sektoriai galėtų prisitaikyti prie pasikeitusių aplinkybių.

48. Galiausia Komisija ir įstojusių į bylą šalių vyriausybės tvirtina, kad bet kokia prekių vežimui nustatyta sąlyga, kurios nenumato teisės aktai dėl laisvės teikti transporto paslaugas, yra nepriimtina. Kadangi jos pastabos EB 28 straipsnio atžvilgiu parodo, kad ginčijamas reglamentas negali būti pateisintas, todėl jis pažeidžia ir Reglamento 881/92 1 ir 3 straipsnius bei Reglamento 3118/93 1 ir 6 straipsnius.

B — *Austrijos Respublikos argumentai*

49. Austrijos vyriausybė tvirtina, kad ginčijamas reglamentas atitinka Bendrijos teisę. Ji nurodo, kad Komisija neginčijo, jog 2002 m. Vomp/Raststätte kontrolės punkte buvo viršyta ribinė vertė kartu su leistinu nukrypimo dydžiu, tai yra 56 $\mu g/m^3$, ir kad 2003 m. ši ribinė vertė buvo vėl smarkiai viršyta (68 $\mu g/m^3$). Tokiais atvejais Direktyvos 96/62 7 ir 8 straipsniai įpareigoja valstybes nares imtis priemonių, kad būtų laikomasi ribinės vertės. Būtent tokiomis aplinkybėmis buvo priimtas ginčijamas reglamentas.

50. Austrijos vyriausybė griežtai nepritaria Komisijos tvirtinimui, kad direktyvose dėl oro kokybės nustatytos ribinės vertės netaikomos galiojantiems ekotaškams. Nors pripažindama, kad Protokolas Nr. 9, kuris nustato ekotaškų sistemą, aiškiai numato

leidžiančias nukrypti nuo antrinės Bendrijos teisės nuostatas, Austrijos vyriausybė mano, kad jos yra išsamiai nurodytos ir direktyvos dėl oro kokybės tarp jų nepatenka.

51. Moksliniai tyrimai aiškiai parodė, kad sunkiasvorių transporto priemonių išmetami azoto dioksido teršalai yra pagrindinis atmosferos taršos šaltinis ginčijamame reglamente numatytoje zonoje, todėl akivaizdu, kad buvo būtina apriboti šių transporto priemonių naudojimą vežant krovinius. Siekiant, kad eismo draudimo autostrados A 12 dalyje poveikis būtų kuo mažesnis, buvo pasirinkta kroviniai, kurių vežimas geležinkeliais yra techniniu ir ekonominiu požiūriu veiksminga alternatyva vežimui keliais. Priešingai nei tvirtina Komisija ir įstojusių į bylą šalių vyriausybės, iš įvairių valstybinių ir privačių, nacionalinių ir užsienio geležinkelių bendrovių pateiktų dokumentų matyti, kad jos yra pakankamai pajėgios patenkinti dėl ginčijamo reglamento priėmimo išaugusią paklausą. Tai taikoma nelydimam kombinuotam transportui, pačių transporto priemonių transportui ir vadinamajam *Rollende Landstrasse*. Be to, egzistuoja alternatyvūs kelių maršrutai. Iš tiesų beveik pusė tranzitu Brenner koridoriumi vykstančių transporto priemonių galėtų naudoti alternatyvų maršrutą, kuris būtų trumpesnis ar bent lygus maršrutui per Brenner koridorių. Komisijos prielaida, kad eismas turės būti nukreiptas į Šveicariją ar per Tauern kelią, yra nepagrįsta.

52. Austrijos vyriausybė ginčija argumentus, grindžiamus ginčijamo reglamento ekonominėmis pasekmėmis transporto sektoriui, kuriam būdingi struktūriniai pertekliniai pajėgumai ir labai mažos pelno maržos. Tai, kad šis reglamentas galėtų paaštrinti šias problemas, nėra priežastis laikyti jį esant neteisėtą.

53. Dėl tariamo diskriminuojamojo ginčijamo reglamento pobūdžio Austrijos vyriausybė tvirtina, kad jis nėra taikomas tik užsienio kroviniams. Eismo draudimas galioja visoms, įskaitant ir Austrijos, sunkiasvorėms transporto priemonėms, naudojančioms visą nagrinėjamos autostrados A 12 dalį ginčijamame reglamente numatytų krovinių vežimui. Siekiant apriboti draudimo poveikį laisvam prekių judėjimui, buvo parinkti tokie kroviniai, kuriuos lengvai būtų galima vežti geležinkeliais (*Bahnaffinität*). Iš tiesų nemaža dalis šių krovinių jau vežama geležinkeliais. Į Komisijos argumentą, kad ginčijamas reglamentas diskriminuoja, nes vežimui, kurio maršruto pradžia ar pabaiga yra nagrinėjamoje zonoje, netaikomas draudimas, Austrijos vyriausybė tvirtina, kad šios situacijos negalima lyginti su eismu tranzitu.

Galima lyginti tik į zoną įvažiuojančias ir iš jos išvažiuojančias transporto priemones. Vietiniam eismui taikoma išimtis pateisinama, nes vežant krovinius geležinkeliais zonos viduje kelias iki geležinkelių terminalų būtų ilgesnis, o tai prieštarautų ginčijamu reglamentu siekiamam tikslui sumažinti oro taršą.

54. Jeigu, neatsižvelgiant į šiuos argumentus, Teisingumo Teismas nuspręstų, kad ginčijamas reglamentas netiesiogiai diskriminuoja krovinius iš kitų valstybių narių, jis turėtų būti laikomas pateisinamas visuomenės sveikatos apsauga EB 30 straipsnio prasme ir aplinkos apsauga. Austrijos vyriausybė šiuo požiūriu tvirtina, kad direktyvose dėl oro kokybės esančios tokios ribinės vertės buvo nustatytos tam, kad būtų užtikrinta tęstinė visuomenės sveikatos, ekosistemų bei floros apsauga. Todėl kiekvienu atveju, kai šios ribinės vertės yra viršijamos, nebūtina įrodinėti, kad bet koks nurodytų verčių viršijimas kelia grėsmę visuomenės sveikatai ar kenkia aplinkai.

55. Ginčijamame reglamente numatytas draudimas yra tinkamas, būtinas ir proporcingas siekiamam tikslui. Austrijos vyriausybė nesutinka, kad kiti Komisijos ir įstojusių į bylą šalių vyriausybių pasiūlyti būdai būtų proporcingesni metodai ginčijamo reglamento tikslui pasiekti. Tam tikrų EURO klasės transporto priemonių draudimas būtų nepakankamas (0 ir 1 klasių atveju) arba neproporcingas (0, 1 ir 2 klasių atveju). Pastarasis draudimas būtų taikomas 50 % sunkiasvorių transporto priemonių, ir jį taikant nebūtų galima atsižvelgti į galimybę tokius krovinius gabenti geležinkeliais. Ji pabrėžia, kad ribinės vertės buvo viršytos, nepaisant ekotaškų sistemos taikymo, ir kad rengiant šį reglamentą buvo atsižvelgta į sunkiasvorių transporto priemonių naktinio eismo draudimą. Eismo draudimas ginčijamame reglamente nėra atskira priemonė. Ji turi būti vertinama kartu su kitomis struktūrinėmis priemonėmis, kurių buvo imtasi mažinant oro taršą, pavyzdžiui, geležinkelio infrastruktūros plėtimu.

56. Galiausia Austrijos vyriausybė mano, kad Komisijos kaltinimas dėl tariamo Reglamentų Nr. 881/92 ir 3118/93 pažeidimo nėra pagrįstas, nes ji nenurodė šio pažeidimo pagrindų, o paprasčiausia remiasi argumentais, išdėstytais tariamo EB 28 straipsnio pažeidimo atžvilgiu. Teisingumo Teismo procedūros reglamento 38 straipsnio 1 dalies c punkto sąlygos nebuvo įvykdytos.

C — Bendrosios pastabos

57. Šios išvados įžangoje pastebėjau, kad ši byla susijusi su giliau slypinčia problema, t. y.

poreikiu intensyvų kelių infrastruktūros naudojimą suderinti su visuomenės sveikatos apsaugos ir aplinkos reikalavimais. Norint priimti subalansuotą sprendimą, atsižvelgiantį į problemos esmę, prieš nagrinėjant tik teisinio pobūdžio problemas reikia įvertinti platesnį šios bylos kontekstą.

58. Pirma, ypač reikia atsižvelgti į geografines aplinkybes, kuriomis turėtų būti taikomas ginčijamas reglamentas. Alpės yra gamtinis barjeras tarp vienoje pusėje Prancūzijos ir Vokietijos bei kitų šiauriau išsidėsčiusių valstybių narių ir kitoje pusėje esančių Italijos, dalies Balkanų valstybių, įskaitant Slovėniją. Per šį barjerą yra keli koridoriai, kaip antai perėjos ar tuneliai arba jų kombinacijos, kuriais gali važiuoti ir kelių transportas. Šiais koridoriais vyksta tranzitas per Alpes keliais. Dėl spartaus kelių transporto augimo Bendrijos viduje padidėjo šių kelių infrastruktūros naudojimas, todėl išaugo grėsmė aplinkai šiuose koridoriuose ir jų apylinkėse.

59. Centrinėje Alpių regiono dalyje šiaurėje ir rytuose yra dvi santykinai mažos valstybės Šveicarija ir Austrija, o vakaruose – Prancūzijos ir Italijos pasienio sritis. Pastarojoje yra daug eismo koridorių, kaip antai keliai per Mont Blanc ir Fréjus tunelius. Kiti koridoriai kerta Šveicariją ir Austriją. Dėl tokio teritorinio išsidėstymo bet kuri priemonė, priimta Šveicarijoje ar Austrijoje, kuria siekiama apriboti, nukreipti ar paveikti vežimo būdą, būtinai turės didesnį poveikį vežimui keliais iš kitų valstybių narių nei vežimui valstybės viduje. Panašios priemonės, priimtos Prancūzijos ir Italijos pasienio srityje, turėtų daug mažesnį poveikį.

60. Kadangi skirtingas nacionalinių priemonių, kuriomis siekiama apriboti neigiamą krovinių vežimo keliais koridoriuose įtaką aplinkai, poveikis visiškai priklauso nuo gamtos kliūčių ir valstybių sienų, klausimas, ar tokia priemonė tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuoja, turi būti išnagrinėtas atidžiai ir tiksliai.

61. Antra, viena iš nacionalinių priemonių, skirtų transporto srautams nukreipti ar poveikiui transporto būdams daryti, ypatybių yra ta, kad dėl priežasčių, susijusių su vietos ar regiono ekonomikos gyvybingumu, jos turi numatyti leidžiančias nukrypti nuostatas transportui, kurio kelionės prasideda ar baigiasi šiuose regionuose. Į šį aspektą dėmesį atkreips bet kuris atidus pagrindinių Europos kelių naudotojas. Kai sąlyginai nedidelės tranzito valstybės, pavyzdžiui, Šveicarija ar Austrija, priima eismo srautus ribojančias arba jiems įtaką darančias prie-

mones, išimtys, numatytos transportui, kuris prasideda ar baigiasi atitinkamoje zonoje, beveik neišvengiamai bus naudingesnės nacionaliniams vežėjams, o ne kitų valstybių narių vežėjams. Tokia pasekmė, kuri atsiranda dėl valstybių sienų išsidėstymo, negali būti paprasčiausia laikoma diskriminacijos forma, kaip siūlo Komisija ir į bylą įstojusių šalių vyriausybės.

62. Trečia, reikia detaliai išnagrinėti aplinkos problemą, kuri yra ginčijamo reglamento objektas.

63. Šalys sutaria, kad oro tarša Inn slėnyje dėl NO_x ir NO_2 teršalų paskutiniais metais didėjo ir kad ši tarša vis dažniau, vis ilgiau ir vis labiau viršijo pagal Bendrijos ir nacionalinę teisę priimtinas ribas. Be to, ilgainiui maksimalios leistinos ribinės vertės tampa vis griežtesnės.

64. Priimtinos aplinkos taršos viršutinės ribos, kurios nagrinėjamos šioje byloje, galima sakyti, apibrėžia „erdvę", atitinkančią aplinkos galimybę absorbuoti taršą iš įvairių zonoje esančių taršos šaltinių. Šioje erdvėje teršalai iš įvairių šaltinių, kaip antai kelių eismo, pramonės, namų šildymo, yra priimtini. Kai kyla grėsmė, kad šios „erdvės" ribos gali būti peržengtos, turi būti imamasi priemonių, kad būtų pažabotos šią taršą keliančios veiklos rūšys.

65. Vertinant ginčijamą reglamentą, turi būti išnagrinėta, pirma, ar priemonė yra adekvati siekiamam tikslui apsaugoti aplinką ir, antra, ar ji nedaro neproporcingo poveikio kitiems Bendrijos teisės saugomiems interesams. Priemonės adekvatumas turi būti įvertintas atsižvelgiant į šiuos aspektus, pavyzdžiui, į priemonės veiksmingumą (Ar ši priemonė sumažins taršą iki numatytos ribos per priimtiną laikotarpį?), į tai, ar ji įgyvendinama praktiškai (Ar ši priemonė yra veiksmingas būdas pasiekti savo tikslą?), ir į priemonės įgyvendinamumą (Ar galima priversti ūkio subjektus pakeisti savo elgesį pagal pageidaujamą modelį?). Priemonės proporcingumas turi būti įvertintas atsižvelgiant į įvairius aspektus, kaip antai į galimų alternatyvų atitinkamų krovinių vežimui keliais buvimą ir su tuo susijusį priemonės ekonomiškumo principą. Galiausia, nagrinėjant priemonės adekvatumą ir proporcingumą, būtų naudinga nustatyti, ar ji nu-

kreipta į kintamiausius taršos šaltinius, tai yra tuos, iš kurių tarša santykinai smarkiai padidėjo ir todėl jie darė santykinai didesnę įtaką bendram taršos padidėjimui.

66. Akivaizdu, kad atsižvelgiant į veiksnių ir interesų įvairovę galima numatyti daugiau nei vieną priemonių kombinaciją, kurios bet kurioje situacijoje būtų adekvačios ir proporcingos. Tačiau reikėtų būti atsargiems teigiant, kad „kitos" priemonės būtų „veiksmingesnės", „proporcingesnės" ir „ne tokios griežtos", nes vienaip gali būti tuomet, jeigu jos yra įvertinamos atsižvelgiant į vieną interesą, ir kitaip, jeigu jos nagrinėjamos kitų interesų atžvilgiu.

67. Direktyvos 96/62 7 straipsnio 3 dalyje ir 8 straipsnio 3 dalyje reikalaujant, kad valstybės narės, kurios atsiduria šiose nuostatose numatytose situacijose, numatytų „planus" ar „programas", siekdamos sumažinti direktyvose dėl oro kokybės nurodytą taršą, iš dalies siekiama daugiau skaidrumo priimant sprendimus dėl politikos šioje srityje.

68. Ketvirta, reikia pabrėžti, kad bet kuri priemonė, kuria siekiama daryti poveikį eismo srautams ir transporto būdams, turės pasekmių transporto sektoriuje susiklosčiusiai struktūrai. Tokios priemonės neišvengiamai turėtų poveikį atitinkamų transporto įmonių kaštams, o ypač – tada, kai jomis siekiama pakeisti transportavimo būdą, – pasekmių transporto logistikai. Tam tikros transporto įmonių rūšys yra geriau pasirengusios prisitaikyti prie naujos situacijos nei kitos. Galiausia priemonių deriniai, kurie tam tikrų krovinių atžvilgiu skirti kelių transportą pakeisti geležinkelių transportu, iš esmės nulemtų didelius konkurencijos struktūros pokyčius įvairių transporto rinkų viduje ir tarp jų. Tai yra neišvengiama, o kai kuriais atvejais netgi tokiomis priemonėmis siekiama pasekmė.

69. Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, argumentai, kuriuos Komisija ir įstojusių į bylą šalių vyriausybės grindžia ginčijamo reglamento ekonominiu poveikiu tam tikroms kelių transporto sektoriaus dalims, negali būti besąlygiškai priimtini. Jie galioja tik tiek, kiek šios pasekmės atsiranda dėl nepagrįstų ir neproporcingų šių priemonių elementų. Kitaip nebūtų leidžiamos netgi būtinos ir proporcingos priemonės, kuriomis siekiama sumažinti sunkiasvorių transporto priemonių taršą. Man atrodo, kad Komisijos vienpusiškas požiūris šiuo klausimu duoda priešingus rezultatus. Prie šio klausimo dar sugrįšiu vėliau.

D — *Teisinė analizė: požiūris*

70. Kadangi Komisija pirmiausia siekė įrodyti, kad ginčijama priemonė pažeidžia Reglamentus Nr. 881/92 ir Nr. 3118/93, ieškinyje pateikta teisinė analizė remiasi tariamu EB 28 straipsnio pažeidimu. Klausimas dėl direktyvų dėl oro kokybės atitikimo nagrinėjamas kaip galimybė pateisinti priemonę su aplinkos apsauga susijusiais pagrindais. Tariamas Reglamentų Nr. 881/92 ir Nr. 3118/93 pažeidimas trumpai nagrinėjamas vėliau.

71. Nemanau, kad toks požiūris yra visapusiškai teisingas žvelgiant sistemiškai. Kadangi Austrijos vyriausybė nurodo, kad ginčijamos priemonės pagrindas yra IGL, kuris perkelia direktyvas dėl oro kokybės į Austrijos teisę, pirmiausia turi būti nagrinėjama, ar ir kokiu mastu ši priemonė atitinka taikytinas šių direktyvų nuostatas. Jeigu direktyvos dėl oro kokybės nenumato tinkamo pagrindo priemonei priimti, vėliau reikia išnagrinėti – kadangi kalbama apie tariamą laisvo prekių judėjimo apribojimą, – ar ji atitinka EB 28 ir 30 straipsnius. Galiausia dėl laisvės tiekti transporto paslaugas apribojimo, turi būti išnagrinėtas tariamas Reglamentų 881/92 ir 3118/93 pažeidimas.

E — *Atitiktis direktyvoms dėl oro kokybės*

72. Pagrindinis instrumentas, kuriuo norima pasiekti Direktyvos 96/62 1 straipsnyje nustatytus tikslus, yra įvairių taršalų ribinių verčių nustatymas tam, kad būtų galima išmatuoti aplinkos oro kokybę ir nustatyti, kada turi būti imamasi apsauginių ar korekcinių veiksmų. Direktyvoje 1999/30 nustatytos tokios ribinės vertės azoto dioksidui (NO_2) ir azoto oksidams (NO_x). Kai iškyla „pavojus viršyti ribines vertes“, Direktyvos 96/62 7 straipsnio 3 dalis numato, kad valstybės narės „sudaro veiksmų planus ir nurodo priemones, skirtus sumažinti pavojų“. Pagal tą pačią nuostatą tokie veiksmų planai gali numatyti „nutraukti veiklą, įskaitant automobilių eismą“. Jeigu nustatyta, kad teršalų lygis yra aukštesnis už ribinę vertę kartu su leistinu nukrypimo dydžiu, Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalis nurodo, kad valstybės narės „imasi priemonių užtikrinti, kad būtų parengtas ir įgyvendintas planas ar programa pasiekti ribinę vertę per konkretų nustatytą laiką“. Tokie planai ar dokumentai turi būti viešai prieinami ir juose turi būti pateikta Direktyvos 96/62 IV priede išvardyta informacija.

73. Tai iš esmės yra aplinkybės, į kurias reikia atsižvelgti įvertinant ginčijamų priemonių atitiktį direktyvoms dėl oro kokybės. Atsižvelgiant į Komisijos ir Austrijos vyriau-

sybės argumentus, turi būti vertinama dviem pagrindiniais aspektais: 1) ar direktyvos dėl oro kokybės reikalauja valstybių narių imtis veiksmų, kai viršijama ribinė vertė, ir 2) tokių veiksmų apimties klausimas, t. y. priemonių, kurios turi būti priimtos, pobūdis.

74. Pirma, Komisija neginčijo, jog 2002 m. ir 2003 m. Vomp/Raststätte kontrolės punkte buvo viršyta NO_2 ribinė vertė kartu su leistinu nukrypimo dydžiu, tai yra 56 µg/m^3. Nors Vokietijos ir Italijos vyriausybės kritikavo NO_2 lygio matavimo metodą, Komisija šio klausimo neiškėlė. Šis faktas taip pat buvo patvirtintas 2003 m. spalio 2 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi. [19] Šio proceso prasme galima teigti, kad šalys sutaria dėl ginčijamos priemonės faktinio pagrindo.

75. Antras preliminarus pastebėjimas šioje dalyje yra tas, kad neginčijama, jog IG-L teisingai perkėlė direktyvas dėl oro kokybės.

76. Į klausimą, ar Austrijos valdžios institucijos privalėjo imtis veiksmų, nustačiusios, kad metinė ribinė NO_2 vertė buvo viršyta, kaip tvirtina Austrijos vyriausybė, gali būti atsakyta remiantis Direktyvos 96/62 7 straipsnio 3 dalies ir 8 straipsnio 3 dalies formuluotėmis. Abi nuostatos išdėstytos imperatyviai ir numato, kad, atsiradus šiose nuostatose numatytiems įvykiams, valstybės narės turi imtis nurodytų veiksmų.

77. Nors, kaip nurodė Komisija ir Vokietijos vyriausybė, NO_2 ribinių verčių turi būti laikomasi nuo 2010 m., tai nereiškia, kad tokia nustatyta ribinė vertė neturi teisinės reikšmės. Priešingai, kai direktyva nustato tokį aiškiai apibrėžtą rezultatą, kuris dėl savo pobūdžio gali būti pasiektas tik laipsniškai, tai reiškia, kad valstybės narės turi siekti šio rezultato per nustatytą laikotarpį. Jeigu nesiėmus atitinkamų veiksmų pasiekti tikslą per direktyvose dėl oro kokybės nustatytus terminus taptų sunkiau ar beveik neįmanoma, tai pažeistų valstybių narių įsipareigojimus pagal EB 10 straipsnį kartu su EB 249 straipsnio trečiąja pastraipa. [20] Todėl tai, kad NO_2 ir NO_x ribinės vertės nustatytos Direktyvos 1999/30 II priede, turi būti pasiektos tik 2010 m., nereiškia, kad Direktyvos 96/62 7 straipsnio 3 dalis ir 8 straipsnio 3 dalis neįpareigoja imtis veiksmų, kai šios vertės viršijamos iki šios datos.

19 — Cituota 9 išnašoje, nutarties 57 punktas.

20 — 1997 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Inter-Environnement Wallonie (C-129/96*, Rink. p. I-7411, 44 ir 45 punktai).

78. Austrijos valdžios institucijos pagrįstai manė, kad jos pagal Direktyvą 96/62 privalo imtis veiksmų, kai buvo nustatyta, kad Direktyvos 1999/30 II priede nustatytos metinės NO_2 ribinės vertės buvo viršytos.

79. Tuomet kyla klausimas, ar ginčijamam reglamentui taikomas Direktyvos 96/62 7 straipsnio 3 dalies ir 8 straipsnio 3 dalies tekstas. Kaip minėta, Direktyvoje 96/62 daromas skirtumas tarp situacijos, kai yra grėsmė, kad ribinės vertės bus viršytos, ir situacijos, kai taršos lygis viršija ribinę vertę kartu su leistinu nuokrypio dydžiu. Šioje byloje Austrijos valdžios institucijoms nustačius, kad metinė ribinė NO_2 vertė buvo viršyta, akivaizdu, kad ginčijama priemonė turi būti įvertinta pagal Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalį, o ne 7 straipsnio 3 dalį. Taigi reikia nuspręsti, ar ginčijama priemonė turi būti laikoma plano ar programos įgyvendinimu Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalies prasme, IG-L 10, 11 ir 14 straipsnius suprantant kaip tokį planą ar programą.

80. Bendrai plano ar programos sąvoka suponuoja, kad atitinkama problema identifikuota ir išnagrinėta ir kad yra numatyta šiai problemai spręsti reikalingos priemonės bei jų įgyvendinimo tvarkaraštis. Panašios direktyvos dėl kovos su vandens tarša kontekste veiksmų planą apibūdinau kaip platų bendrą schemą numatantį dokumentą, kuriame nurodomos priemonių, kuriomis siekiama tam tikro tikslo per tam tikrą laikotarpį, sekos ir kuriame daroma prielaida, kad šios priemonės yra tinkamos tam tikslui ir kad jos pakankamai dera tarpusavyje. Svarbu tai, kad toks planas ar programa būtų savarankiška ir atpažįstama priemonių, kuriomis siekiama įgyvendinti politinį tikslą, sistema.[21] Teisingumo Teismas glaustai patvirtino šį požiūrį, kai nurodė, kad veiksmų programa turi būti „organizuota ir suderinta sistema, kuria siekiama įgyvendinti tam tikrą tikslą“[22].

81. Tai, kad Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalyje nurodyta planų ar programų sąvoka naudojama šia prasme, patvirtina direktyvos IV priedas, kuriame konkrečiai išdėstyta, kokia informacija turi būti pateikta šiuose planuose ir programose. Šioje informacijoje turi būti išsamūs duomenys apie leistinos taršos viršijimo vietą ir jos kilmę, situacijos analizę ir apie esamas ar numatomas priemones. Be to, priemonės, kurių imamasi vykdant tokią programą, gali būti veiksmingos siekiant ribinės vertės, tik jeigu jos specialiai skirtos tam tikrų teršalų lygiui sumažinti, atsižvelgiant į visas susijusias atitinkamo regiono geografines aplinkybes.

21 — Žr. mano išvados byloje *Komisija prieš Airiją* (2001 m. kovo 11 d. Sprendimas, C-396/01, Rink. p. I-2315) 16 ir 17 punktus.

22 — Šios išvados 60 punkte cituotas sprendimas *Komisija prieš Airiją*.

82. Reikia atskirti, pirma, nacionalinės teisės aktus, leidžiančius kompetentingoms valdžios institucijoms priimti tam tikras priemonių rūšis, jeigu ribinės vertės buvo viršytos, ir, antra, planus bei programas, nurodančius, kurios priemonės būtų tinkamos ir veiksmingos sumažinant tam tikrų teršalų lygį toje zonoje, atsižvelgiant į joje susiklosčiusias gamtines ir geografines sąlygas. Teisės aktai nustato formalų priemonių priėmimo pagrindą ir sąlygas, o planai ir programos numato konkrečias priemones, kurių reikia imtis konkrečioje situacijoje.

83. IG-L 10 straipsnyje išvardytos priemonės, kartu su IG-L 11 straipsnyje numatytais principais ir konkrečiomis IG-L 14 straipsnio nuostatomis dėl transporto yra per daug bendros, kad jas būtų galima laikyti planu ar programa Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalies ir kitų Direktyvos 96/62 IV priede išdėstytų nuostatų prasme. Jos pačios nėra susijusios su jokia konkrečia faktine situacija. Nors ginčijamas reglamentas buvo priimtas remiantis IG-L nuostatomis ir pats galėtų būti plano ar programos dalimi, tačiau akivaizdu, kad jis nebuvo priimtas kaip suderintos priemonių sistemos, skirtos NO_2 sumažinti atitinkamoje zonoje, kaip apibrėžta 80 punkte, dalis.

84. Todėl daryčiau išvadą, kad Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalis negali būti ginčijamos priemonės pagrindas.

85. Tačiau EB 176 straipsnis valstybėms narėms leidžia priimti griežtesnes aplinkos apsaugos priemones nei priimtos pagal EB 175 straipsnį. Tokios priemonės turi atitikti kitas EB sutarties nuostatas. Todėl dabar turi būti išnagrinėtas klausimas, ar ginčijamas reglamentas nepažeidžia nuostatų dėl laisvo prekių judėjimo ir laisvės teikti transporto paslaugas.

F — *Atitiktis EB 28 ir 30 straipsniams*

86. EB 28–30 straipsniai užtikrina laisvą prekių judėjimą Bendrijoje, kuris reiškia ne tik laisvę importuoti ir eksportuoti prekes, nesvarbu, ar į kitą valstybę narę ar iš jos, bet taip pat prekių tranzito valstybių narių teritorija laisvę. Kaip Teisingumo Teismas nusprendė sprendime *SIOT*,[23] „kaip muitų sąjungos pasekmę ir dėl bendro valstybių narių intereso reikia pripažinti, kad egzistuoja bendrasis prekių tranzito laisvės Bendrijoje principas".[24] Draudžiamos bet kokios (netarifinės) kliūtys šioms laisvėms, išskyrus pateisinamas EB 30 straipsniu arba Teisingumo Teismo praktika. Šioje byloje Austrijos vyriausybė, pateisindama savo priemonę, nurodė žmonių sveikatos apsaugą ir aplinkos apsaugą. Net jei šiais tikslais galima remtis

23 — Cituotas 18 išnašoje.

24 — Sprendimo 16 punktas.

siekiant pateisinti ginčijamą reglamentą, tai jie gali būti laikomi nepažeidžiančiais nuostatų dėl laisvo prekių judėjimo, tik jeigu jie netrukdo laisvam prekių judėjimui daugiau, nei būtina šiems tikslams pasiekti.

1) Apribojimas?

87. Ginčijamas reglamentas, visiškai uždrausdamas vieno iš pagrindinių kelių tarp Pietų Vokietijos ir Šiaurės Italijos dalyje tam tikras prekes vežti daugiau nei 7,5 tonos sveriančiomis sunkiasvorėmis transporto priemonėmis, yra aiški kliūtis šių prekių laisvam judėjimui ir tranzitui. Šis draudimas šių krovinių vežėjus ir gamintojus verčia ieškoti alternatyvių kelių ar kitų transporto būdų, todėl padidės kainos ir tam tikrais atvejais bus prarastos rinkos, jeigu šių prekių eksportas taps nepelningas. Atsižvelgiant į Komisijos ir Austrijos vyriausybės pateiktas visiškai priešingas nuomones ir statistiką dėl veikiančių geležinkelių pakankamų pajėgumų patenkinti dėl ginčijamame reglamente nustatyto draudimo išaugusią paklausą, negalima teigti, kad per trumpą laikotarpį šiuos krovinius lengvai galima pradėti gabenti geležinkeliais. Ginčijamo reglamento poveikį apsunkina tai, kad draudimas turi įsigalioti praėjus tik dviem mėnesiams po ginčijamo reglamento priėmimo ir paskelbimo, todėl per protingą terminą susijusiuose sektoriuose neįmanoma rasti atitinkamų krovinių vežimo alternatyvų.

88. Teisingumo Teismas, sprendime *Schmidberger* nagrinėdamas bylą dėl privačių asmenų veiksmų Brenner autostradoje, pabrėžė, kad valstybės narės turi ypatingą atsakomybę užtikrinti laisvą prekių judėjimą pagrindiniuose tranzito keliuose Bendrijoje [25]. Tai reiškia, kad iš principo atsižvelgiant į tranzitą tarp valstybių narių pagrindinėse Bendrijos kelių infrastruktūros ašyse turi būti užtikrintas fizinis prekių vežimas. Visiškas draudimas vežti tam tikrus krovinius šiais keliais iš tiesų yra blokada, sulyginama su nagrinėtąja sprendimuose *Komisija prieš Prancūziją* [26] ir *Schmidberger*. Atsižvelgiant į Teisingumo Teismo platų sąvokos „kiekybiniam importo apribojimui lygiaverčio poveikio priemonė" [27] aiškinimą, neabejotinai tai yra pagal EB 28 straipsnį draudžiama priemonė.

25 — Cituota 15 išnašoje, sprendimo 62 ir 63 punktai.

26 — Cituota 14 išnašoje.

27 — 1974 m. liepos 11 d. Sprendimas *Dassonville* (8/74, Rink. p. 837): pagal šio sprendimo 5 dalį, ši nuostata apima „bet kokius valstybių narių komercinės teisės aktus, galinčius tiesiogiai ar netiesiogiai, iš tikrųjų ar potencialiai apriboti Bendrijos vidaus prekybą". Be to, žr. sprendimo *Schmidberger*, cituoto 15 išnašoje, 56 punktą.

2) Diskriminacija?

89. Dabar reikia nustatyti, ar ginčijamas reglamentas yra diskriminuojamojo pobūdžio. Tai svarbu nustatant, kuriais pagrindais gali būti remiamasi jį pateisinant. Remiantis bendru Teisingumo Teismo požiūriu su bendruoju interesu susijusiais imperatyviais reikalavimais, įskaitant ir aplinkos apsaugos, galima pateisinti tik tokius prekybos Bendrijos viduje apribojimus, kurie vienodai taikomi nacionalinėms prekėms ir iš kitos valstybės narės importuotoms prekėms. Jeigu priemonė diskriminuoja netiesiogiai, ją galima pateisinti tik EB 30 straipsnyje numatytais pagrindais.

90. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką, diskriminacija gali atsirasti tik taikant skirtingas taisykles panašioms situacijoms arba taikant tą pačią taisyklę skirtingoms situacijoms [28].

91. Diskriminacija, atsiradusi dėl ginčijamo reglamento, pasireiškia tuo, kad ji vežėjams keliais iš kitų valstybių narių daro daug didesnį poveikį nei Austrijos vežėjams keliais. Vežėjai iš kitų valstybių narių, vežantys atitinkamus krovinius per sanitarinę zoną, sudaro 80 % eismo tranzitu, o Austrijos vežėjai keliais perveža didžiąją dalį (80 %) atitinkamų krovinių maršrutais, kurie prasideda ar baigiasi sanitarinėje zonoje ir kuriems taikoma išimtis. Kyla klausimas, ar šis skirtingas poveikis Austrijos ir kitų valstybių vežėjams keliais, vežantiems šiuos krovinius, yra netiesioginė diskriminacija.

92. Teisingumo Teismas susidūrė su panašia problema byloje *Komisija prieš Austriją* [29], susijusioje su skirtingais kelių mokesčiais už naudojimąsi Brenner autostrada. Šioje byloje transporto priemonėms, turinčioms daugiau nei tris ašis, už naudojimąsi visa Brenner autostrada nustatyti mokesčiai vidutiniškai buvo daug didesni nei tos pačios kategorijos mašinoms, kurios naudojasi tik jos atkarpomis. Atsižvelgiant į tai, kad dauguma transporto priemonių, važiavusių visu keliu, buvo registruotos ne Austrijoje, o Austrijoje registruotos transporto priemonės sudarė daugumą transporto priemonių, besinaudojančių tik šio greitkelio atkarpa, ir abi transporto priemonių kategorijos buvo panašioje situacijoje, Teisingumo Teismas nusprendė, kad

28 — 2000 m. rugsėjo 26 d. Sprendimas *Komisija prieš Austriją* (C-205/98, Rink. p. I-7367, 70 punktas).

29 — Cituota pirmesnėje išnašoje.

Austrijos vežėjai dėl šio mokesčio pakeitimo turėjo naudos.[30] Tokią išvadą patvirtino Įstatymo dėl mokesčių pakeitimo priėmimo procedūra, per kurią buvo pabrėžtas poreikis „apsaugoti vietos vežėjus nuo dėl šių mokesčio pakeitimų atsiradusių drastiškų mokesčių"[31].

93. Kitaip nei byloje *Brenner autostrada* nagrinėti kelių mokesčiai, šioje byloje nagrinėjamas reglamentas neišskiria įvairių transporto priemonių kategorijų taip, kad Austrijos transporto priemonėmis vykdomam prekių vežimui būtų taikomos palankesnės sąlygos. Draudimas taikomas visoms daugiau nei 7,5 tonos sveriančioms transporto priemonėms, vežančioms ginčijamame reglamente numatytus krovinius. Nors šiame reglamente numatytas draudimas daro didesnį poveikį užsienio sunkiasvorių transporto priemonių eismui tranzitu tarp Pietų Vokietijos ir Šiaurės Italijos nei Austrijos transporto priemonių eismui, reikia išsiaiškinti, ar vien to pakanka norint pripažinti, jog šis draudimas netiesiogiai diskriminuoja užsienio vežėjus. Be to, reikia išnagrinėti, ar dėl išimties, taikomos vežimui, kuris prasideda ar baigiasi sanitarinėje zonoje ir kuri yra naudingesnė Austrijos transporto įmonėms, galima daryti tokią pačią išvadą.

94. Kaip buvo išaiškinta šios išvados 58 ir kituose punktuose, įvertinant, ar ginčijamas reglamentas (netiesiogiai) diskriminuoja užsienio vežėjus keliais, reikia nagrinėti ginčijamą reglamentą, atsižvelgiant į geografinės padėties, kuriame jį numatoma taikyti, ypatybes. Aš manyčiau, kad šiuo požiūriu per daug paprasta ir formalu sutelkti dėmesį į ginčijamo reglamento akivaizdų poveikį įvairioms susijusių vežėjų kategorijoms. Atsižvelgiant į ginčijamo reglamento priėmimo tikslą nukreipti tam tikrų krovinių vežimą iš kelių į geležinkelius, krovinių, kuriems taikomas vežimo draudimas, pasirinkimo kriterijus yra neutralus. Reikia atsižvelgti į ginčijamo reglamento visumą, o ne vertinti jį tik kaip skirtą vien vežimui tam tikromis transporto priemonėmis ar vien numatytiems kroviniams. Jis susijęs su šių dviejų elementų deriniu, kurį galima paaiškinti daroma prielaida, kad šiuos pervežimus galima atlikti geležinkeliais. Siekdamas daryti poveikį šių krovinių transportavimo būdams atsižvelgiant į ypatingą Austrijos geografinę padėtį, ginčijamas reglamentas natūraliai, neišvengiamai ir dėl juo siekiamų tikslų daro didesnį poveikį užsienio tranzitui nei šių krovinių vidaus vežimui. Be to, visiškai normalu, kad jame numatomos išimtys vežimui, kuris prasideda ar baigiasi sanitarinėje zonoje.

95. Aš nemanau, kad ginčijamas reglamentas, atsižvelgiant į jo visumą ir bendrą kontekstą, turėtų būti laikomas (netiesiogiai) diskriminuojančiu.

30 — Ypač žr. sprendimo 79 ir 88 punktus.

31 — Žr. sprendimo 81 punktą.

3) Pateisinimas?

96. Ginčijamas reglamentas buvo priimtas aiškiai siekiant apsaugoti aplinką ir žmonių sveikatą sanitarinėje zonoje. Kadangi manau, jog ginčijamas reglamentas nėra diskriminacinis, Austrijos vyriausybė gali remtis šiais pagrindais pateisindama dėl jo atsiradusį laisvo prekių judėjimo apribojimą.

97. Šioje byloje neginčijama, kad NO_2 ribinė vertė kartu su leistinu nukrypimo dydžiu buvo viršyta dvejus metus iš eilės. Tokiu atveju, kaip nustatyta šios išvados 78 punkte, valstybės narės pagal Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalį privalo imtis veiksmų situacijai ištaisyti ir imtis priemonių, įgyvendinant planą ar programą, kad būtų užtikrintas ribinių verčių laikymasis. Nors nusprendžiau, kad IG-L pagrindu priimtas ginčijamas reglamentas neatitinka Direktyvos 96/62 8 straipsnio 3 dalies reikalavimų, manyčiau, kad jis atitinka konkretų direktyvos tikslą apsaugoti aplinką ir bendresnį — apsaugoti aplinkos kokybę konkrečioje zonoje. Tai, kad, kaip nurodė Nyderlandų vyriausybė, ginčijamas reglamentas taikomas tik vienam oro teršalų šaltiniui, o kitiems netaikomas, neatima galimybės jį pateisinti aplinkos apsaugos pagrindais. Nors tiesa ta, kad aplinkos problemos gali būti išspręstos tik imantis plačių ir struktūriškesnių veiksmų, tai negali būti šiuo tikslu priimtų individualių priemonių pateisinimo sąlyga.

98. Austrijos vyriausybė taip pat siekia pateisinti ginčijamą reglamentą visuomenės sveikatos apsaugos pagrindu EB 30 straipsnio prasme. Šiuo požiūriu reikia pabrėžti, kad, remiantis nusistovėjusia teismo praktika, šioje nuostatoje numatytos laisvo prekių judėjimo išimtys turi būti aiškinamos griežtai. Nacionalinės valdžios institucijos, kurios remiasi su žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos ir gyvybės apsauga susijusiu pagrindu, kiekvienu atveju turi įrodyti, jog nagrinėjami produktai kelia realią grėsmę žmonių sveikatai dėl šių produktų savybių [32]. Akivaizdu, kad dėl ginčijamame reglamente numatytų produktų nekyla tokios grėsmės. Kai siekiant apsaugoti aplinką daugiau ar mažiau siekiama ir apsaugoti žmonių sveikatą, pastaroji turi būti laikoma aplinkos apsaugos tikslo dalimi. Tai, kad aplinkos politika siekiama žmonių sveikatos apsaugos platesne prasme, patvirtina Bendrijos tikslų šioje srityje aprašymas EB 174 straipsnio 1 dalyje. Jei ginčijamas reglamentas buvo priimtas visuomenės sveikatos apsaugos pagrindais, tai jie šiuo atveju turi būti suprantami platesne ir labiau netiesiogine prasme. Nemanyčiau, kad

32 — Žr., pavyzdžiui, 2004 m. gruodžio 2 d. Sprendimą *Komisija prieš Nyderlandus* (C-41/02, Rink. p. I-11373, 47 punktas).

šiuo atveju, atsižvelgiant į bylos aplinkybes, visuomenės sveikatos apsauga vaidina savarankišką vaidmenį.

99. Jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, priešingai nei aš manau šiuo klausimu, kad ginčijamas reglamentas netiesiogiai diskriminuoja sunkiasvores transporto priemones, vežančias išvardytas prekes iš kitų valstybių narių, šioje byloje reikėtų atsakyti į svarbų klausimą, ar ginčijamą priemonę galima pateisinti aplinkos apsaugos pagrindais.

100. Teisingumo Teismas nuo dešimtojo dešimtmečio pradžios šį klausimą sprendė daugelyje bylų. Šiuose sprendimuose jis buvo sprendžiamas nukrypstant nuo įprasto požiūrio dėl galimybės remiantis EB 30 straipsnyje nenumatytais viešojo intereso tikslais pateisinti nacionalinius laisvo prekių judėjimo apribojimus.

101. Be to, sprendime *Walloon Waste* [33] pirmiausia konstatavęs, kad privalomais reikalavimais galima pateisinti tik tas priemones, kurios vienodai taikomos tiek nacionalinėms, tiek importuotoms prekėms, Teisingumo Teismas nusprendė, kad „norint įvertinti, ar nagrinėjamas apribojimas (iš esmės draudimas importuoti atliekas iš už Valonijos regiono ribų) yra diskriminuojamojo pobūdžio, reikia atsižvelgti į atliekų ypatybes" [34]. Remiantis visų pirma EB 174 straipsnio 2 dalyje nustatytu principu, jog žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, jis nusprendė, kad „atsižvelgiant į skirtingose vietose atsiradusias atliekas ir į atliekų ryšį su jų atsiradimo vieta, ginčijamos priemonės negali būti laikomos diskriminacinėmis" [35]. Šioje byloje Teisingumo Teismas paprasčiausia kitaip apibrėžė nagrinėjamos priemonės pobūdį, kad ji atitiktų sąlygas, kurioms esant galima pasiremti privalomais reikalavimais, siekiant pateisinti importo apribojimą.

102. Byla *Aher-Waggon* [36] susijusi su Vokietijos priemone, kuri numatė, kad Vokietijoje pirmą kartą registruojant lėktuvus, įregistruotus kitoje valstybėje narėje, jie turėjo atitikti griežtesnes triukšmo normas nei nustatytos direktyvoje, numatant išimtį lėktuvams, kurie buvo įregistruoti nacionalinėje teritorijoje iki direktyvos įgyvendinimo. Nors ši priemonė buvo aiškiai diskriminacinė, nes ji senesnius lėktuvus vertino skirtin-

33 — 1992 m. liepos 9 d. Sprendimas *Komisija prieš Belgiją* (C-2/90, Rink. p. I-4431).

34 — Sprendimo 34 punktas.

35 — 36 punktas.

36 — 1998 m. liepos 14 d. Sprendimas *Aher-Waggon GmbH* (C-389/96, Rink. p. I-4473).

gai, atsižvelgiant į registracijos valstybę narę, Teisingumo Teismas nenagrinėjo šio aspekto ir nusprendė, kad „tokia kliūtis gali <...> būti pateisinta visuomenės sveikatos ir aplinkos apsaugos argumentais“ [37].

103. Byloje *PreussenElektra* [38] nagrinėjama priemonė įpareigojo Vokietijos įmones pirkti iš atsinaujinančių energijos šaltinių gaminamą elektrą minimaliomis kainomis, o tinklų operatorius be jokio atlygio prisiimti susijusias išlaidas. Kadangi ši priemonė buvo aiškiai naudinga nacionaliniams „žaliosios“ energijos gamintojams, ji negalėjo būti laikoma priemone, kuri vienodai taikoma nacionalinei ir importuotai elektrai. Tačiau vėlgi neatsižvelgdamas į priemonės pobūdį, Teisingumo Teismas nusprendė, kad siekiant nustatyti, ar toks įpareigojimas pirkti atitinka Sutarties 30 straipsnį, turi būti atsižvelgiama, pirma, į nagrinėjamos nuostatos tikslą ir, antra, į tam tikras elektros rinkos ypatybes“ [39]. Nustatęs, be kita ko, kad ja siekiama apsaugoti aplinką, sumažinant taršą šiltnamio efektą sukeliančiomis dujomis, kurios yra viena iš pagrindinių klimato pokyčių, su kuriais Europos bendrija ir jos valstybės narės kovoja tarptautinių sutarčių, pavyzdžiui, Kioto protokolo, pagrindu, priežasčių ir kad pagal EB 174 straipsnio 2 dalį ir EB 6 straipsnį aplinkos apsaugos reikalavimai turi būti įtraukti apibrėžiant ir įgyvendinant kitas Bendrijos politikas, Teisingumo Teismas nusprendė, kad „pagal galiojančią Bendrijos teisę elektros rinkos srityje“ nagrinėjama priemonė nebuvo nesuderinama su EB 28 straipsniu. [40] Reikia pabrėžti, kad Teisingumo Teismas nenagrinėjo įpareigojimo pirkti proporcingumo šių aplinkos tikslų atžvilgiu.

104. Iš trijų bylų, susijusių su EB 28 straipsniu, matyti, kad Teisingumo Teismas pripažįsta būtinumą pateisinti siekiant aplinkos apsaugos tikslų priimtas priemones, nors jos daugiau apribotų prekybą importuotomis nei nacionalinėje teritorijoje pagamintomis prekėmis. Tačiau jis iki šiol aiškiai nenurodė, kokiomis sąlygomis priemonės, kurios taikomos nevienodai užsienio ir nacionalinėms prekėms, vis dėlto galėtų būti pateisinamos aplinkos apsaugos pagrindais. Šiuo atžvilgiu teismų praktika lieka neaiški ir fragmentiška.

105. Generalinis advokatas F. G. Jacobs savo nuomonėje *Preussen Elektra* taip pat nagrinėjo šį klausimą ir prašė Teisingumo Teismo

37 — 19 punktas.

38 — 2001 m. kovo 13 d. Sprendimas *PreussenElektra* (C-379/98, Rink. p. I-2099).

39 — 72 punktas.

40 — Žr. 73–81 punktus.

paaiškinti savo poziciją, kad būtų užtikrintas teisinis tikrumas. Jis tvirtino, kad yra dvi konkrečios priežastys, kodėl Teisingumo Teismo požiūris į privalomą aplinkos apsaugos reikalavimą turėtų būti lankstesnis. Pirma, įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai, EB sutartyje aplinkos apsaugai skiriamas didesnis vaidmuo nei iki tol. EB 6 straipsnis reikalauja, kad nustatant EB 3 straipsnyje nurodytas Bendrijos politikas, įskaitant vidaus rinką, būtų atsižvelgiama į aplinkos apsaugą. Antra priežastis yra ta, kad nacionalinės aplinkos apsaugos priemonės „dėl savo prigimties gali skirtis, nelygu žalą sukeliančių faktorių pobūdis ir kilmė, ir todėl gali būti pripažintos diskriminuojančios“ [41].

106. Pritariu generalinio advokato F. G. Jacobs požiūriui šiuo klausimu. Po to, kai 1986 m. buvo priimtas Vieningas Europos aktas, aplinkos apsauga tapo vis svarbesniu Bendrijos politikos tikslu, įtvirtintu ne tik EB 6 straipsnyje nustatytame integravimo į kitas politikas principe, bet ir išdėstant Bendrijos tikslus EB 2 straipsnyje. Be to, pripažinta, kad aplinkos apsaugos pagrindu gali būti pateisinamos apribojančios priemonės, priimtos remiantis ne EB 30 straipsniu, o EB 95 straipsnio 4 dalimi ir EB 5 straipsniu, kai valstybė narė siekia išlaikyti ar priimti griežtesnes nei suderintos priemones. Iš tiesų Komisija turi patikrinti pagal EB 95 straipsnio 6 dalį, ar priemone savavališkai nediskriminuojama ir ar ji nėra paslėptas valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimas. Šis vertinimo kriterijus, mano manymu, nereiškia, kad tokia priemonė, turinti skirtingą poveikį nacionalinėms ir importuotoms prekėms, negalėtų būti pateisinta tam tikromis sąlygomis.

107. Vien to fakto, kad aplinkos apsaugos pagrindais priimta priemonė turi didesnį poveikį užsienio prekėms nei nacionalinėms, nepakanka norint nuspręsti, kad priemonė yra (netiesiogiai) diskriminacinė. Reikia detaliau išnagrinėti, ar toks poveikis yra būtina ir neišvengiama pasekmė siekiant aplinkos apsaugos tikslo. Kitaip tariant, reikia išsiaiškinti, ar priemonės tikslas galėtų būti pasiektas, užsienio prekėms nedarant didesnių kliūčių nei nacionalinėms. Tokiomis aplinkybėmis aš manyčiau, kad tokia nacionalinė priemonė gali būti pateisinta aplinkos pasaugos pagrindais, jeigu aišku, kad priemone nesiekiama sudaryti naudingesnių sąlygų ar apsaugoti nacionalinių prekių.

108. 94 punkte nurodžiau, kad tai, jog ginčijamas reglamentas turi didesnį poveikį

41 — Šios išvados 38 punkte cituoto sprendimo 229–233 punktai.

užsienio vežėjams keliais nei Austrijos vežėjams, yra neišvengiama šios priemonės taikymo pasekmė, atsižvelgiant į geografinę padėtį, kurioje ji taikoma. Be to, ja jokiais būdais nesiekiama naudos Austrijos vežėjams. Todėl manau, kad ginčijamame reglamente nustatytas draudimas tam tikrame sektoriuje gali būti pateisintas aplinkos apsaugos pagrindais, net atsižvelgiant į tai, kad jis turi nevienodą poveikį užsienio ir Austrijos transporto eismui per sanitarinę zoną. Todėl reikia nustatyti, ar ginčijamas reglamentas tinkamas, būtinas ir proporcingas šio tikslo atžvilgiu.

4) Proporcingumas?

109. Šalių ir įstojusių į bylą vyriausybių pateiktose pastabose pagrindinis dėmesys skiriamas ginčijamo reglamento proporcingumui, siekiant sanitarinėje zonoje sumažinti taršą NO_2. Šiuo požiūriu nagrinėjami trys aspektai. Pirmas susijęs su galimybe atitinkamas prekes vežti alternatyviais būdais, t. y. geležinkeliais ar kitais keliais. Antras susijęs su galimybe pasiekti tikslą sumažinti oro taršą kitomis priemonėmis, pavyzdžiui, įvedant greičio apribojimus ar mokesčių už kelius sistemą, pagrįstą sunkiasvorių transporto priemonių taršos klasėmis. Trečias aspektas susijęs su ginčijamo reglamento ir jau veikiančių priemonių, kuriomis siekiama sumažinti oro taršą Austrijoje, pavyzdžiui, ekotaškų sistema, ryšiu.

110. Kadangi abu šioje byloje nagrinėjami interesai, laisvas prekių judėjimas Bendrijoje ir aplinkos apsauga, yra pagrindiniai Bendrijos tikslai, reikia nustatyti, ar ginčijamas reglamentas tinkamai subalansuoja šiuos interesus [42].

111. Šiuo požiūriu reikia pabrėžti, kad Komisijos bei į bylą įstojusių šalių vyriausybių nurodytų įvairių esamų ir numatomų alternatyvių ginčijamame reglamente nustatytam draudimui priemonių gausybė parodo, kad yra labai sudėtinga pasirinkti politiką, kuria siekiama sumažinti taršą NO_2 iki priimtino lygio (tai yra Direktyvoje 1999/30 nustatytas ribines vertes atitinkančio lygio). Nebuvo įrodyta, kad kuri nors iš šių priemonių, mažiau apribodama laisvą prekių judėjimą, būtų tokia pati veiksminga siekiant šio

42 — Žr. šios išvados 15 išnašoje cituoto sprendimo *Cf. Schmidberger* 81 punktą.

rezultato. Labiau tikėtina, kad siekiant sumažinti oro taršą atitinkamoje zonoje reikėtų derinti kelias pasiūlytas priemones.

112. Šios bylos aplinkybėmis Teisingumo Teismas turi nustatyti, ar ginčijamas reglamentas proporcingas tikslams, dėl kurių jis priimtas, o ne nurodyti, kuri iš alternatyvių priemonių galėtų būti priimtiniausia. Tokiomis aplinkybėmis ginčijamo reglamento proporcingumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į tai, ar jis nėra nepagrįstas, tai yra pirmiausia jis turi būti veiksmingas, praktiškai pritaikomas ir įgyvendinamas.[43] Be to, man atrodo, kad proporcingumo principas reikalauja, jog priemonės, susijusios su struktūriniais transporto srautų ir būdų pokyčiais, turi būti parengtos ir įgyvendintos atsižvelgiant į tokio perorientavimo operacijos mastą. Aš manau, kad ginčijamas reglamentas pastaruoju aspektu yra neproporcingas.

113. Pirmas aspektas susijęs su reglamento parengimu. Prieš priimant tokią radikalią priemonę, šiuo atveju visišką tam tikras prekes vežančių sunkiasvorių transporto priemonių eismo draudimą autostrados dalyje, kuri yra gyvybiškai svarbi susisiekimui tarp valstybių narių, labai svarbu, kad būtų apsvarstytas mažiau apribojančių priemonių priėmimas ir kad būtų įrodytas jų neadekvatumas. Ypač atsižvelgiant į tai, jog ginčijamos priemonės tikslas buvo užtikrinti, kad šių prekių gabenimas būtų perkeltas iš kelių į geležinkelius, prieš ją priimant turėjo būti įsitikinta, kad geležinkeliai yra pajėgūs ir tinkami perimti tokių krovinių pervežimą. Be to, siekiant užtikrinti skaidrumą, kad būtų galima įvertinti atitiktį Bendrijos teisei, svarbu, kad ši informacija būtų prieinama parengiamojoje stadijoje. Toks yra ir vienas iš Direktyvos 97/62 7 straipsnio 3 dalyje ir 8 straipsnio 3 dalyje numatytų planų ir programų tikslų. Nei Teisingumo Teismui pateiktose pastabose, nei bylos medžiagoje nematyti, kad Austrijos valdžios institucijos, rengdamos ginčijamą reglamentą, būtų išnagrinėjusios, ar taršos sumažinimo tikslą galima būtų pasiekti kitomis mažiau apribojančiomis priemonėmis, ir ar buvo reali alternatyva susijusias prekes vežti kitais transporto būdais ar kitais keliais.

114. Antra, pagal EB 10 straipsnyje nustatytas pareigas, prieš nustatant tokių struktūrinių pasekmių prekių vežimui Austrijos teritorija turinčią priemonę, turėjo būti pranešta ir pasikonsultuota su labiausiai paveiktomis valstybėmis narėmis ir Komisija.

43 — Žr. šios išvados 65 ir 66 punktus.

Tokių konsultacijų iki ginčijamo reglamento priėmimo nebuvo.

G — Atitiktis Reglamentui Nr. 881/92 ir Reglamentui Nr. 3118/93

115. Trečia ir svarbiausia, atsižvelgiant į ginčijamo reglamento struktūrines pasekmes daugeliui ekonomikos sektorių, šiuose sektoriuose veikiantiems subjektams turi būti skirta laiko prisitaikyti prie naujų aplinkybių, kuriomis jie turi vykdyti savo veiklą. Tokio pobūdžio priemonė, kuri skirta skatinti tam tikrų krovinių vežimo būdo struktūrinį pokytį, gali būti nustatyta tik laipsniškai. Pakankamos trukmės pereinamasis laikotarpis reikalingas ne tik tam, kad ūkio subjektai galėtų prisitaikyti, bet taip pat užtikrinti, kad esanti infrastruktūra gali patenkinti padidėjusią paklausą. Toks pereinamasis laikotarpis galėtų trukti kelerius metus. Austrijos valdžios institucijų numatytas dviejų mėnesių laikotarpis prieš nustatant tam tikriems sektoriams taikomą draudimą yra aiškiai nepakankamas ir todėl neproporcingas.

116. Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, aš darau išvadą, kad tai, kaip ginčijamas reglamentas buvo parengtas ir turėjo būti įvestas, pažeidžia proporcingumo principą. Todėl jis neatitinka EB 28 straipsnio.

117. Savo ieškinyje Komisija apsiriboja tvirtinimu, kad kitos nei šiuose reglamentuose numatytos laisvo prekių judėjimo sąlygos yra nepriimtinos ir kad iš jos tvirtinimo, jog apribojimas negali būti pateisintas pagal EB 28 straipsnį, darytina išvada, kad buvo pažeisti Reglamento Nr. 881/92 1 ir 3 straipsniai bei Reglamento Nr. 3118/93 1 ir 6 straipsniai.

118. Abu reglamentai skirti užtikrinti patekimą į prekių vežimo keliais rinką, panaikinant paslaugų teikėjui bet kokias kliūtis, kurios susijusios su jo nacionaline priklausomybe ar su tuo, kad jis įsisteigęs kitoje valstybėje narėje nei toje, kurioje jis turėtų teikti paslaugą [44]. Šį tikslą galima pasiekti įsisteigimo valstybei išdavus vienodą Bendrijos leidimą. Be to, Reglamento 3118/93 6 straipsnis nustato, kad kabotažinis vežimas vykdomas pagal priimančiosios valstybės

44 — Žr. Reglamentų 881/92 ir 3118/93 antras konstatuojamąsias dalis.

narės teisės aktus dėl transporto sutarčių tarifų ir sąlygų, kelių transporto priemonių masės ir matmenų, reikalavimų tam tikroms krovinių kategorijoms.

121. Tai, kad, kaip nurodė Nyderlandų vyriausybė, Reglamento 3118/93 6 straipsnis nenumato tokio pobūdžio priemonės, kuri nagrinėjama šioje byloje, nėra niekaip susiję su šia byla. Šis reglamentas numato ne tik kabotažo paslaugas, jis aiškiai reglamentuoja su pačiu kabotažu susijusius klausimus ir neatmeta galimybės priimti bendresnio pobūdžio priemones dėl kelių naudojimo valstybėse narėse. Šiuo atžvilgiu pakanka nurodyti, kad šios priemonės nesiremia dėl kelių saugos priimtomis nuostatomis.

119. Šiuo klausimu reikia pabrėžti, kad Komisija niekaip nepagrindė savo tvirtinimo, kad ginčijamas reglamentas pažeidžia bet kokią Reglamento 881/92 ar Reglamento 3118/93 nuostatą. Ji neįrodė, kad ginčijamas reglamentas pažeidžia reglamentuose nustatytą vienodą licencijų sistemą ir kad jis apriboja vežėjų keliais teisę patekti į rinką.

122. Todėl aš manau, kad šis Komisijos argumento aspektas nepagrįstas.

VI — Išlaidos

120. Svarbu atskirti patekimo į rinką sąlygas nuo transporto paslaugų teikimo valstybėse narėse sąlygų. Kadangi reglamentai apsiriboja patekimo į vežimo keliais rinką užtikrinimu, patys savaime jie neapriboja valstybių narių įgaliojimų priimti priemones, susijusias su jų kelių infrastruktūros naudojimu aplinkos apsaugos ar saugumo keliuose pagerinimo tikslais.

123. Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to prašė. Kadangi Komisija prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Austrijos Respublika pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti. Remiantis 69 straipsnio 4 dalimi, Komisijos pusėje įstojusios į bylą valstybės narės pačios padengia savo išlaidas.

VII — Išvada

124. Aš manau, kad Teisingumo Teismas turėtų:

— pripažinti, kad daugiau nei 7,5 tonos sveriančių sunkiasvorių transporto priemonių, vežančių tam tikrus krovinius, eismo draudimas autostrados A 12 Inntal dalyje nuo 20,359 kilometro Kundl savivaldybėje iki 66,780 kilometro Ampass savivaldybėje, atsižvelgiant į jo rengimo trūkumus, priėmimą iš anksto nepasikonsultavus su valstybėmis narėmis ir Komisija bei į labai skubų jo įvedimą, pažeidžia Austrijos Respublikos įsipareigojimus pagal EB 28–30 straipsnius,

— priteisti iš Austrijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas,

— nurodyti Vokietijos Federacinei Respublikai, Italijos Respublikai ir Nyderlandų Karalystei pačioms padengti savo bylinėjimosi išlaidas.