L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. július 14. [1]

I — Bevezetés

1. 2003. május 27-én a Landeshauptmann von Tirol (Ausztria) egy rendeletet fogadott el, amely megtiltotta az A 12-es autópálya Ausztriában, az Inn völgyén keresztül haladó egy szakaszán (a továbbiakban: az Inn völgye) a bizonyos árukat fuvarozó, 7,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépjárművek közlekedését. A rendeletet, amelynek a célja a nehéz tehergépjárművek által okozott nitrogén-dioxid-kibocsátás csökkentése volt ebben az övezetben, 2003. augusztus 1-jén kívánták hatályba léptetni. Ebben a helyzetben a Bizottság sürgősséggel elindította az EK 226. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, azt állítva, hogy a rendelkezés sérti a fuvarozási szolgáltatásokra vonatkozó közösségi szabályokat, mint ahogy a Szerződésnek az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseit is.

2. A jelen ügy fontos elvi kérdéseket vet fel a környezet védelme érdekében hozott intézkedéseknek a Szerződés belső piac létrehozására és működésére vonatkozó rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Mindkettő a Közösség – EK 2. cikkben meghatározott – alapvető céljai közé tartozik, és a Szerződés számos konkrét rendelkezésében is kifejezésre jut.

3. A Szerződés áruk és szolgáltatások – ideértve a fuvarozási szolgáltatások – szabad mozgására vonatkozó rendelkezései jelentősebb földrajzi specializálódáshoz vezettek a Közösségen belül. Részben ennek az eredményeként a fuvarozás növekedése nagyobb mértékű volt, mint a bruttó nemzeti terméké: a gazdasági növekedés százalékos arányát tekintve, a fuvarozási szállítások körülbelül másfél százalékkal növekedtek. A fuvarozási ágazaton belül a közúti árufuvarozási ágazat, amelyet az 1980-as évek közepéig számos tagállamban megszorító nemzeti szabályozás korlátozott, profitált a legtöbbet ebből az aránytalan fejlődésből. Míg – abszolút számokat tekintve – a vasúti árufuvarozás stagnált, sőt visszaesett, a belföldi vízi árufuvarozás pedig a modern, nagy kapacitású belföldi hajózás által megkívánt infrastruktúra korlátozott kiépítettsége

1 — Eredeti nyelv: angol.

következtében csak alig növekedett, a közúti árufuvarozás gyorsan terjeszkedett. A Közösség minden későbbi bővítése további lendületet adott ennek a növekedésnek.

4. A közúti árufuvarozás gyors növekedésének van azonban negatív oldala is: forgalomtorlódás a Közösség közúthálózatában, különösen a gazdasági központok közötti jelentősebb közlekedési csomópontokban; az utak gyorsabb elhasználódása, amely magasabb fenntartási költségekhez vezet; a környezetnek a zaj és levegőt szennyező anyagok kibocsátása következtében történő megterhelése és végezetül az emberek biztonságát és egészségét veszélyeztető kockázatok a forgalmi torlódás és a környezetszennyezés miatt.

5. Az utóbbi 25 évben a tagállamok többsége számos rendelkezést hozott a közúti közlekedés növekedéséből adódó negatív mellékhatások korlátozására és megfelelő mederbe terelésére. Így speciális útdíj rendelkezéseket léptettek életbe a közúti közlekedésnek betudható infrastrukturális kiadások finanszírozására. A közúti átmenő forgalmat rendszerint elterelik a sűrűn lakott övezetekből, továbbá a tájkép és a természet szempontjából érzékenyebb területekről. Egyes tranzit országok korlátozzák úthálózatuk nehéz tehergépjárművek általi használatát a hétvégéken és éjszaka. Végezetül, kísérleteket tettek a szállítási mód megválasztásának befolyásolására a nagyobb távolságra irányuló fuvarozás tekintetében szelektív támogatások, szelektív díjak és kötelező szabályozó intézkedések bevezetésével.

6. Ezek az intézkedések egyre inkább kapcsolódnak a Közösség azon rendelkezéseinek betartására vonatkozó tagállami kötelezettséghez, amelyeket a különböző tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának csökkentése érdekében, ennek a környezetnek a védelmére, továbbá az emberek, állatok és növények egészségének a védelmére figyelemmel hoztak.

7. Ebben az ügyben a fentiekben általam röviden körülírt fejlődések összetalálkoztak. Az ügy tükrözi a közúti árufuvarozás gazdasági fejlődése és más érdekeknek az e fejlődés káros mellékhatásaitól való megvédése közötti feszültségeket.

II — Vonatkozó rendelkezések

A — *Közösségi jog*

8. A közúti árufuvarozást a Közösség terü-

letén a 881/92/EGK rendelet [2] és a 3118/93/EGK rendelet [3] szabályozza.

9. A 881/92 rendelet 3. cikke szerint a nemzetközi fuvarozást közösségi engedély alapján kell végezni a Közösség területén. A közösségi engedélyt a tagállamoknak kell kiadniuk bármely fuvarozó számára, akit a területükön jegyeztek be, és ebben a tagállamban jogosultságot kapott a nemzetközi közúti árufuvarozásra.

10. A 3118/93 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése továbbá így rendelkezik:

„Bármely, díjazás ellenében szolgáltatást nyújtó közúti árufuvarozó, aki rendelkezik a 881/92/EGK rendeletben meghatározott közösségi engedéllyel jogosult az ebben a rendeletben meghatározott feltételekkel, díjazás ellenében, más tagállamokban, ideiglenesen belföldi közúti árufuvarozási szolgáltatást nyújtani (a továbbiakban „kabotázstevékenységet" végezni a „befogadó tagállamban") anélkül, hogy ott székhelye vagy egyéb telephelye volna".

11. A környezeti levegő minőségének védelmére vonatkozó közösségi szabályozást a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló 96/62/EK irányelv [4] és a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló 1999/30/EK irányelv [5] (a továbbiakban: levegőminőség irányelvek) alkotja. Mindkettőt az EK-Szerződés 130. S cikkének (1) bekezdése (jelenleg, módosítást követően az EK 175. cikk (1) bekezdése) alapján fogadták el.

12. A 96/62 irányelv 1. cikkében foglalt általános célja az alábbiakkal kapcsolatos közös stratégia alapelveinek meghatározása:

— a Közösségben a környezeti levegő minőségére vonatkozó olyan célkitűzé-

2 — A 2002. március 1-i, 484/2002/EK parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 76., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 6. kötet, 90. o.) módosított, a tagállamok területére vagy területéről történő, illetve a tagállamok területén áthaladó, Közösségen belüli közúti árufuvarozási piacra való bejutásról szóló, 1992. március 26-i tanácsi rendelet (HL L 95., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 370. o., a továbbiakban: 881/92 rendelet).

3 — A 484/2002 rendelettel módosított, a nem honos fuvarozók valamely tagállamban nyújtott belföldi közúti árufuvarozási szolgáltatásai feltételeinek meghatározásáról szóló, 1993. október 25-i tanácsi rendelet (HL L 279., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 2. kötet, 103. o., a továbbiakban: 3118/93 rendelet).

4 — A Tanács 1996. szeptember 27-i irányelve (HL L 296., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 95. o.).

5 — A Tanács 1999. április 22-i irányelve (HL L 163., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 164. o.).

sek meghatározása és létrehozása, amelyeket az emberi egészségre és a környezetre, mint egészre gyakorolt káros hatások elkerülésére, megelőzésére vagy csökkentésére terveztek,

— a környezeti levegő minőségének vizsgálata a tagállamokban, közös módszerek és kritériumok alapján,

— megfelelő információ beszerzése a környezeti levegő minőségéről, és gondoskodni arról, hogy ez a nyilvánosság rendelkezésére álljon, többek között riasztási küszöbértékek segítségével,

— a környezeti levegő minőségének fenntartása ott, ahol ez jónak tekinthető, és javítása más esetekben.

13. A 96/62 irányelv 4. cikkének rendelkezése szerint az irányelv I. mellékletében felsorolt szennyező anyagok határértékét a Bizottság javaslata alapján a Tanács állapítja meg.

14. A 96/62 irányelv 7. cikke a környezeti levegő minősége javításának általános követelményeit fekteti le. E rendelkezés (1) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamoknak megteszik a szükséges intézkedéseket a határértékek betartásának biztosítására.

[...]

(3) A tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben ismertetik a rövid távon meghozandó intézkedéseket, azokon a területeken, ahol fennáll a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye, a veszély, valamint az ilyen esemény időtartamának csökkentése érdekében [helyesen: A tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben megjelölik a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye esetén teendő rövid távú intézkedéseket, annak érdekében, hogy a túllépés veszélyét csökkentsék és időtartamát korlátozzák]. Az egyes esetektől függően az ilyen tervek előírhatnak intézkedéseket az olyan tevékenységek – ide tartozik a gépjárműforgalom is – szabályozására, és amennyiben szükséges, felfüggesztésére, amelyek hozzájárulnak a határértékek túllépéséhez."

15. A 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése az azokban az övezetekben alkalmazandó előírásokról rendelkezik, amelyekben a határértékeknél magasabbak az értékek. A (3) bekezdés szerint:

„Az (1) bekezdésben említett övezetekben és agglomerációkban [azaz amelyekben egy vagy több szennyező anyag szintje magasabb, mint a határérték és a tűréshatár összege] a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a határérték elérését szolgáló tervet vagy programot az előírt határidőn belül kidolgozzák vagy végrehajtsák.

Az említett tervnek vagy programnak, amelyet a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni, legalább a IV. mellékletben felsorolt információkat tartalmaznia kell."

16. Az 1999/30 irányelv 4. cikke a nitrogén-dioxidra (NO_2) vonatkozó határértékek alapjait rögzíti:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a környezeti levegőben lévő nitrogén-dioxid-koncentrációk, és ahol van ilyen, a nitrogén-oxidok koncentrációi, amelyeket a 7. cikkel összhangban értékeltek, az abban meghatározott időponttól kezdve ne haladják meg a II. melléklet I. szakaszában megállapított határértékeket.

A II. melléklet I. szakaszában megállapított tűréshatárokat a 96/62/EK irányelv 8. cikkével összhangban alkalmazzák.

(2) A környezeti levegőben lévő nitrogén-dioxid-koncentrációk riasztási küszöbértéke a II. melléklet II. szakaszában megállapított érték."

17. Az 1999/30 irányelv II. melléklete a nitrogén-dioxidra vonatkozólag a következő határértékekről rendelkezik az emberi egészség megóvása érdekében:

— az órás határértéket 2010. január 1-jéig fokozatosan csökkenő mértékben növelhetően 200 $\mu g/m^3$-ben állapították meg, amelyet naptári évenként 18-nál többször nem lehet meghaladni;

— az éves határértéket 2002-re 56 $\mu g/m^3$-ben állapították meg az adott tűréshatárral növelve.

B — *Osztrák jog*

18. A vitatott rendeletet a 96/62 és az 1999/30 irányelvet az osztrák jogba átültető, a levegő szennyeződés elleni védelméről szóló törvény (Immissionsschutzgesetz-Luft, a továbbiakban: IG-L) 10., 11. és 14. cikke alapján hozták meg. Az IG-L 10. cikke előírja a határérték túllépésének megállapítása esetén meghozható intézkedések jegyzékének közzétételét. A 11. cikk tartalmazza azokat az elveket, amelyeket ebben az esetben tiszteletben kell tartani, mint amilyenek a „szennyező fizet" elve és az arányosság elve. A 14. cikk kifejezetten az árufuvarozási ágazatra alkalmazandó rendelkezéseket tartalmaz.

III — Tényállás és eljárás

19. Azt követően, hogy a nitrogén-dioxidra vonatkozó mérések az IG-L-ben megállapí-

tott határértékek túllépését mutatták, 2002. október 1-jén átmeneti tilalmat vezettek be a nehéz tehergépjárművek éjszakai közlekedésére vonatkozóan az Inn völgyében, az A 12-es autópálya egy szakaszán. 2002-ben az IG-L által megállapított 56 $\mu g/m^3$-es éves határértéket ismét túllépték. Ennek következtében az átmeneti éjszakai tilalmat először meghosszabbították, majd 2003. június 1-jétől egész évben érvényben lévő, a 7,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépjárművekkel végzett árufuvarozást érintő állandó éjszakai közlekedési tilalom lépett helyébe.

20. Ezt követően az IG-L alapján a Landeshauptmann von Tirol 2003. május 27-én meghozta a jogvita tárgyát képező rendeletet. Ez a rendelet 2003. augusztus 1-jétől teljesen megtiltotta bizonyos árukat fuvarozó, nehéz tehergépjárművek számára az A 12-es Inntal autópálya egy szakaszának használatát. A rendelet 1. cikke szerint a tilalom célja többek között az emberi egészség, valamint az állat- és növényvilág tartós védelmének biztosítása érdekében az emberi tevékenységhez kötődő szennyezőanyag-kibocsátás csökkentése, és ezáltal a levegő minőségének javítása.

21. A rendelet 2. cikke „egészségügyi övezetet" jelöl ki az A 12-es autópálya körülbelül 46 km-es szakaszán, Kundl és Ampass települések között. A rendelet 3. cikke ezen az útszakaszon megtiltja azoknak a 7,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépjárműveknek a közlekedését, amelyek az alábbi árukat fuvarozzák: az európai hulladékjegyzékbe [6] felvett összes hulladék, gabonafélék, rönkfa, fakéreg és parafa, vas- és nem vastartalmú érc, kavics, agyag, kitermelt föld, gépjármű és utánfutó vagy építkezési acél. A tilalmat 2003. augusztus 1-jétől közvetlenül alkalmazni kellett; az illetékes hatóságok semmilyen további beavatkozására nem volt szükség. A rendelet 4. cikke kivonja a tilalom hatálya alól azokat a nehéz tehergépjárműveket, amelyek által fuvarozott áruk származási, illetve célállomása Innsbruck városában vagy Kufstein, Schwaz és Innsbruck-Land körzetében található. Az IG-L maga is tartalmaz további kivételeket. Bizonyos kategóriájú járműveket közvetlenül kivesz a közlekedési tilalom alól, ezek között szerepelnek az út javítására szolgáló a szemétszállító, valamint a mezőgazdasági és erdészeti gépjárművek. Egyébiránt közérdekből vagy fontos magánérdekből más járműkategóriákkal kapcsolatban is kérhető különleges felmentés.

22. A rendeletnek a közösségi joggal való összhangjára vonatkozó első levélváltást követően a Bizottság 2003. június 25-én felszólító levelet intézett az Osztrák Köztársasághoz, amelyben felhívta, hogy arra egy héten belül válaszoljon. Az osztrák kormány 2003. július 3-án kelt levelében válaszolt. 2003. július 9-én a Bizottság indokolással

6 — A hulladékjegyzéknek a hulladékokról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében történő meghatározásáról szóló 94/3/EK határozat, valamint a veszélyes hulladékok jegyzékének a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében történő meghatározásáról szóló 94/904/EK tanácsi határozat felváltásáról szóló, 2000. május 3-i 2000/532/EK bizottsági határozatnak (HL L 226., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 151. o.) a hulladékjegyzékről szóló 2000/532/EK bizottsági határozat módosításáról szóló, 2001. július 23-i 2001/573/EK tanácsi határozat szerinti változata (HL L 203., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 165. o.).

ellátott véleményt intézett az Osztrák Köztársasághoz, amelyben ismét egy hetet adott a válaszra. Az Osztrák Köztársaság az indokolással ellátott véleményre 2003. július 18-i levelében válaszolt.

23. Mivel nem tudták meggyőzni a Bizottságot arról, hogy a vitatott rendelet a közösségi joggal összhangban van, 2003. július 23-án benyújtott kérelmével az EK 226. cikk alapján a Bizottság megindította a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást a Bíróság előtt. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

— állapítsa meg, hogy az A 12-es Inntal autópályának, a Kundl község területén található 20,359 kilométer és az Ampass község területén lévő 66,780 kilométer közötti szakaszának a használatára vonatkozóan a bizonyos árukat fuvarozó, 7,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépjárművek részére elrendelt tilalom összeegyeztethetetlen az Osztrák Köztársaságnak a 881/92 rendelet 1. és 3. cikkéből, a 3118/93 rendelet 1. és 6. cikkéből, valamint az EK 28–EK 30. cikkből eredő kötelezettségeivel;

— kötelezze az Osztrák Köztársaságot a költségek viselésére.

24. A Bizottság ezzel párhuzamosan az EK 242. és EK 243. cikk alapján ideiglenes intézkedésként az Osztrák Köztársaság arra való kötelezését kérte a Bíróság elnökétől, hogy tegye meg a megfelelő intézkedéseket annak biztosítására, hogy a jogvita tárgyát képező rendeletben szereplő tilalom hatálybaléptetését a Bíróságnak az ügy érdemében hozott döntéséig felfüggeszti. [7]

25. 2003. július 30-án hozott végzésével a Bíróság elnöke a Bizottságnak az eljárási szabályzat 84. cikkének 2. §-a szerinti kérelme alapján, a *status quo* fenntartása érdekében elrendelte, hogy az ideiglenes intézkedés iránti eljárást lezáró végzés meghozataláig az Osztrák Köztársaság tartózkodjon a jogvita tárgyát képező rendeletben szereplő tilalom bevezetésétől. [8]

26. A 2003. október 2-án hozott végzésével [9] a Bíróság elnöke elrendelte a jogvita tárgyát képező rendelet végrehajtása felfüggesztésének meghosszabbítását 2004. április 30-ig, 2004. április 27-i végzésével [10] pedig e hosszabbítást fenntartotta az ügy érdemi elbírálásáig.

27. A 2003. szeptember 16-án és a 2004. január 21-én hozott végzéseivel a Bíróság

7 — A C-320/03. R. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott végzés (EBHT 2003., I–7929. o.).

8 — EBHT 2003., I–7929. o.

9 — EBHT 2003., I–11665. o.

10 — EBHT 2004., I–3593. o.

elnöke engedélyezte, hogy elsőként a Német Szövetségi Köztársaság és az Olasz Köztársaság, később pedig a Holland Királyság a Bizottság kérelmeinek támogatása végett az eljárásba beavatkozzon.

30. A Bizottság elismeri, hogy az előírt határidők valóban nagyon rövidek voltak, azonban ezt indokoltnak tartja, tekintettel arra, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedésnek 2003. augusztus 1-jén kellett hatályba lépnie.

IV — Elfogadhatóság

28. Az osztrák kormány a pert megelőző eljárásban a Bizottság által hozzá intézett felszólító levélre és indokolással ellátott véleményre adandó válaszainak elkészítésére előírt határidők túlzott rövidsége miatt vitatja a Bizottság keresetének elfogadhatóságát. Ausztria azt állítja, hogy e körülmények között nem tudta megfelelően elkészíteni ellenkérelmét, így megfosztották a tisztességes és méltányos eljáráshoz való jogától. Ezenkívül kétségeit fejezi ki a tekintetben, hogy a Bizottság illetékes szervezeti egységei komolyan megvizsgálták-e a Bizottság állításaira válaszul adott észrevételeit.

29. Ausztria továbbá azt állítja, hogy a Bizottságnak az áruknak a tagállamok közötti szabad mozgásával kapcsolatban a belső piac működéséről szóló 2679/98/EK rendeletben [11] előírt eljárást kellett volna alkalmaznia.

31. A Bíróság többször megállapította, hogy a pert megelőző eljárás célja, hogy lehetőséget adjon az érintett tagállamnak arra, hogy eleget tegyen a közösségi jog alapján fennálló kötelezettségeinek, vagy éljen azzal a jogával, hogy a Bizottság állításai ellen védekezzen. [12] E kettős cél tükrében a tagállamoknak megfelelő időt kell biztosítani arra, hogy a felszólító levélre válaszolhassanak, az indokolással ellátott véleményben foglaltaknak eleget tegyenek, vagy – ha indokolt – ellenkérelmüket elkészítsék. A Bíróság továbbá megállapította, hogy annak megítélésénél, az előírt határidő megfelelő-e, az ügy összes körülményét tekintetbe kell venni, és adott körülmények között nagyon rövid időszakok is megfelelőek lehetnek, különösen, ha sürgősen kell orvosolni egy kötelezettségszegést, vagy ha az érintett tagállam már jóval az eljárás megindulása előtt teljes mértékben tisztában van a Bizottság álláspontjával. [13]

11 — A Tanács 1998. december 7-i rendelete (HL L 337., 8. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 35. o.).

12 — A 293/85. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1988. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1988., 305. o.) 14. pontja; a C-328/96. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 1999. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-7479. o.) 34. pontja és a C-1/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-9989. o.) 64. pontja.

13 — Lásd az előző lábjegyzetben hivatkozott ügyeket: a Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 65. pontját; a Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 51. pontját és a Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 14. pontját.

32. A pert megelőző eljárás lefolytatásának módját a jelen ügy összes körülményét figyelembe véve kell megvizsgálni. A Bizottság egy hozzá beérkezett panasz alapján 2003. május 6-án kérte az osztrák hatóságoktól, hogy tájékoztassák az akkor még csak tervezett intézkedésről, és jelöljék meg az intézkedés alapjául szolgáló indokokat. Az osztrák hatóságok 2003. június 13-án válaszoltak. Időközben a jogvita tárgyát képező intézkedést elfogadták, és hatálybalépését 2003. augusztus 1-jére irányozták elő. Ez a Bizottság megítélése szerint olyan helyzetet teremtett volna, amely az Osztrák Köztársaság részéről a közösségi jogból eredő kötelezettségeinek megsértését jelenti, ezenkívül pedig valószínűleg helyrehozhatatlan következményekkel jár a fuvarozási ágazat számára. Annak érdekében, hogy megelőzze e helyzet bekövetkeztét, a Bizottságot a körülmények – amelyek nagy részben az osztrák hatóságok által a jogvita tárgyát képező intézkedés bevezetésére meghatározott időbeli ütemezésnek tudhatók be – arra kényszerítették, hogy sürgősséggel folytassa le a pert megelőző eljárást, eleget téve így az ideiglenes intézkedés iránti kérelemre vonatkozóan az EK 243. cikkben meghatározott eljárási feltételeknek.

33. A fentieken kívül a Bizottság álláspontja már a pert megelőző eljárás kezdete és a jogvita tárgyát képező intézkedés elfogadása előtt ismert volt az osztrák hatóságok számára.

34. Ilyen körülmények között megítélésem szerint a Bizottságnak nem volt más választása, mint ilyen módon lefolytatni a pert megelőző eljárást, és ebben az összefüggésben az általa előírt határidők nem tekinthetők indokolatlannak. A Bizottság valamely tagállam ellen indított keresetének elfogadhatatlanná nyilvánítása ilyen körülmények között, mint a jelen ügybeliek, súlyosan érintené a Bizottságnak az EK 211. cikkben meghatározott, a tagállamok közösségi jog alapján fennálló kötelezettségei teljesítésének ellenőrzésére és szükség esetén az EK 226. cikk szerinti eljárás kezdeményezésére irányuló szerepét.

35. Az osztrák kormány azon állítását, hogy a Bizottságnak a 2679/98 rendeletben szabályozott eljárást kellett volna alkalmaznia, szintén el kell utasítani. E rendelet célja, hogy gyorsan megszüntesse az áruk belső piacon történő szabad mozgása előtt álló, a rendelet 1. cikkében meghatározott akadályokat. Anélkül, hogy ezen eljárás részleteibe kellene bocsátkozni, amelyet elsősorban magánszemélyek tevékenységei által létrehozott helyzetek indokoltak, mint például a Bíróság által a Bizottság kontra Franciaország ügyben [14] és a Schmidberger-ügyben [15] hozott ítéletek alapjául szolgáló tényállások, bár nem korlátozódik ezekre, legyen elegendő megjegyezni, hogy ez az eljárás nem tekinthető olyan előfeltételnek, amelyet a Bizottságnak teljesítenie kellene, mielőtt megindítaná az EK 226. cikk szerinti pert megelőző eljárást. Ezt az eljárást nem is helyettesíti. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „a Szerződés alapján fennálló, a tagállamok közösségi jognak való megfelelésének a biztosítására szolgáló más

14 — A C-265/95. sz., 1997. december 9-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-6959. o.).

15 — A C-112/00. sz., 2003. június 12-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5659. o.).

hatásköreitől függetlenül, a Bizottság szabadon mérlegelheti, indít-e kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást. Nem kell igazolnia e döntését, és a kereset elfogadhatósága sem függ a döntését meghatározó körülményektől". [16] Így a Bizottság EK 226. cikk alapján fennálló hatáskörét nem szűkítheti vagy korlátozhatja másodlagos közösségi jogforrás. [17] Hozzá kívánom mindazonáltal tenni, hogy ha valóban ezt az eljárást folytatták volna le, akkor a rendelet 5. cikkében meghatározott rendelkezés alapján az osztrák kormánynak a szöveg kézhezvételétől számított 5 munkanapon belül kellett volna válaszolnia a Bizottság kérésére. Bár az összefüggés eltér a pert megelőző eljárástól, furcsa, hogy az osztrák kormány, még ha implicit módon is, a rendeletre való hivatkozása révén, ezt elfogadható határidőnek tartaná.

36. E megfontolások alapján meg kell állapítani, hogy a Bizottság keresete elfogadható.

16 — A C-70/99. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2001. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-4845. o.) 17. pontja.

17 — Lásd a C-394/02. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-4713. o.) 27. és 28. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

V — Az ügy érdeméről

A — *A Bizottság, valamint a német, az olasz és a holland kormány álláspontja*

37. Mint fent jeleztem, a Bizottság szerint a jogvita tárgyát képező intézkedés sérti a fuvarozási szolgáltatás nyújtásának szabadságával kapcsolatos – a 881/92 és a 3118/93 rendeletben foglalt – közösségi rendelkezéseket, továbbá az áruknak az EK 28. és EK 30. cikkben biztosított szabad mozgását. Mielőtt rátérne ezekre a szempontokra, a Bizottság a jogvita tárgyát képező intézkedés bevezetésének közvetlen gyakorlati és gazdasági hatásait taglalja.

38. Az A 12-es autópálya azon szakaszán, amelyre az intézkedés vonatkozik, nagy a forgalom, mivel itt találkozik a Németország és Olaszország közötti észak-déli forgalom és az Ausztrián belüli kelet-nyugati forgalom. Tiroli statisztikák szerint naponta átlagosan 5200 nehéz tehergépjármű használja az A 12-es autópályát Wörgl és Hall között. Közelebbről megnézve az intézkedéssel érintett fuvarokat, továbbá figyelembe véve a helyi közlekedésre megállapított kivételeket, kitűnik, hogy végeredményben naponta 610 külföldi és 130 osztrák járművet érintene az intézkedés. Mivel az A 12-es autópályának ezt a szakaszát csak nagy kerülőkkel lehet elkerülni, az intézkedés valójában megtiltja a

rendeletben meghatározott árukat szállító nehéz tehergépjármű közúti átmenő forgalmát. A német kormány hozzáteszi, hogy a hosszabb helyettesítő útvonalak használata még több levegőszennyezéshez vezetne, és csupán máshová helyezné a problémát.

39. Az intézkedésnek jelentős gazdasági következményei vannak nemcsak a fuvarozási ágazatban, hanem az érintett áruk gyártói számára is, mivel magasabb szállítási költségekkel és logisztikai problémákkal fognak szembesülni a termékeik vásárlóikhoz történő eljuttatására vonatkozó helyettesítő megoldások keresése során. A Bizottság és a beavatkozó kormányok rámutatnak arra, hogy különösen a kis- és középméretű fuvarozó cégek – amelyek közül sokan az érintett termékek fuvarozására szakosodtak – kerülnek veszélybe.

40. A Bizottság és a beavatkozó kormányok egyaránt hangsúlyozzák, hogy rövidtávon a szállítások vasútra történő átirányítása nem tekinthető reális megoldásnak. Ez igaz az érintett áruszállítás vasútra történő átirányításának mindhárom módjára: a vasúton történő szállításra, a kíséret nélküli szállításra és a kísérettel való szállításra („rollende Landstrasse"). Amellett, hogy a közúti fuvarozóknak nem feladata az árukat a vasútra átirányítani, ez a lehetőség még nem tekinthető a közúti szállítás életképes helyettesítő megoldásának, tekintettel a Brenner-hágó tengelyvasútvonalának alacsony áteresztőképességére, valamint a műszaki korlátokra, késésekre, a megbízhatóság és pontosság hiányára. Ezenkívül lehetetlen rövidtávon elegendő módon bővíteni a kapacitást. A „Brenner 2005" program keretében tervezett kapacitásbővítés a jelen helyzetben fennálló igények kielégítését szolgálja, és nem tudná kiszolgálni a jogvita tárgyát képező intézkedésben foglalt tilalom következtében felmerülő többletigényt. A vasútra való átirányítás az érintett áruk szállítását kevésbé jövedelmezővé tenné.

41. E hatások tükrében a Bizottság és a beavatkozó kormányok azt állítják, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés egyértelműen korlátozza a fuvarozási szolgáltatások nyújtásának szabadságát, megsértve ezzel a 881/92 és a 3118/93 rendeletet, továbbá korlátozza az érintett áruk szabad mozgását, megsértve ezzel az EK 28. és EK 30. cikket. Az olasz és a német kormány hozzáteszi, hogy sérti a tagállam területén való árutovábbítás szabadságának jogát is, amelyet a Bíróság a SIOT-ügyben hozott ítéletben [18] ismert el.

42. Továbbá, bár semleges módon került megfogalmazásra, az intézkedés ténylegesen főként az átmenő forgalmat érinti. A statisztikák alapján megállapítható, hogy e forgalom 80%-át nem osztrák fuvarozó cégek bonyolítják, míg az intézkedés alól kivételként meghatározott szállítások 80%-át oszt-

18 — A 266/81. sz. 1983. március 16-án hozott ítélet (EBHT 1983., 731. o.).

rák cégek végzik. Az intézkedés így (közvetett módon) különbséget tesz a hazai és a külföldi fuvarozó cégek között. Következésképpen nem igazolható a környezetvédelemhez kapcsolódó megfontolások alapján.

43. Amennyiben a Bíróság eltérő álláspontra helyezkedne, a Bizottság másodlagosan előadja, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés nem igazolható a levegőminőség irányelvek alapján. Egyrészt egy határozatlan időre szóló ágazati közlekedési tilalom nem alapítható a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésére. Másrészt a Bizottság elfogadja, hogy az irányelv 8. cikke (3) bekezdésének alkalmazási feltételei teljesültek, mivel a nitrogéndioxidra előírt – a tűréshatárral megemelt – határértéket 2002-ben egyértelműen túllépték. Azonban az IG-L 10. cikkében szereplő intézkedések jegyzéke nem tartalmazza az e rendelkezésben, valamint az irányelv IV. mellékletében megkövetelt elemeket. A beavatkozó kormányok továbbá megkérdőjelezik a környezetszennyezés szintjének mérésekor alkalmazott módszert, illetőleg azt a módszert, amely a nitrogén-dioxid-kibocsátást egy bizonyos kategóriájú nehéz tehergépjárműnek tulajdonítja.

44. Bár az osztrák kormány a rendeletet egyszerre próbálja igazolni közegészségügyi és környezetvédelmi okokkal, a Bizottság és a beavatkozó tagállamok szerint nyilvánvaló, hogy ez utóbbi cél a döntő. Az EK 30. cikk szerinti közegészségügyi megfontolásra alapított indokolás csak akkor állja meg a helyét, ha az érintett termékek az egészségre nézve közvetlen és bizonyítható veszélyt jelentenek. A jelen ügyben nyilvánvalóan nem ez a helyzet.

45. Ezenkívül a jogvita tárgyát képező intézkedés nem felel meg az arányosság elvének, mivel léteznek más, az áruk szabad mozgását és a fuvarozási szolgáltatások nyújtásának szabadságát kevésbé korlátozó intézkedések is. E tekintetben a beavatkozó tagállamok által támogatott Bizottság a jogvita tárgyát képező intézkedésben foglalt közlekedési tilalom fokozatos bevezetésének lehetőségére hivatkozik a bizonyos szennyezőanyag-kibocsátási osztályokba tartozó nehéz tehergépjárművekre vonatkozóan (EURO-0-s, 1-es és 2-es és valamikor a jövőben, EURO-3-as). Rámutat továbbá arra, hogy az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmányhoz csatolt, az ausztriai közúti és vasúti kombinált fuvarozásról szóló 9. sz. jegyzőkönyvben (a továbbiakban: 9. sz. jegyzőkönyv) előírt ökopontrendszer már jelentősen hozzájárult a nehéz tehergépjárművek közlekedése és a környezetvédelemhez kapcsolódó követelmények összeegyeztetéséhez. További elképzelhető intézkedés még a nehéz tehergépjárművek közlekedésének csúcsidőben történő korlátozása, a nehéz tehergépjárművek éjszakai közlekedésének megtiltása, a kibocsátott szennyező anyag alapján felszámított útdíjrendszer és a sebességkorlátozások. Ezek az intézkedések, amelyek jobban megfelelnek a környezetszennyezés ellen annak forrásainál folytatott küzdelem elvének és a „szennyező fizet" elvnek, a helyi közlekedést is érintenék, továbbá csökkentenék a jogvita tárgyát

képező intézkedés által nem érintett gépjárművek által okozott szennyezést. Mindenesetre e felek állítják, hogy elhamarkodott új tilalom bevezetése a nehéz tehergépjárművekre vonatkozóan azelőtt, hogy az éjszakai közlekedési tilalom meghosszabbításának eredményei rendelkezésre állnának.

46. A német kormány ezenkívül előadja, nem világos, hogy miért éppen a jogvita tárgyát képező intézkedésben felsorolt áruk közúti szállítása járul jelentős mértékben hozzá a levegőszennyezéshez. Azt állítja, hogy az érintett áruk kiválasztása önkényes és tisztességtelen. A holland kormány hozzáteszi, hogy a rendelet az érintett övezet sok szennyező forrása közül csak egyre vonatkozik, és még a viszonylag kevéssé szennyező (EURO-3-as) nehéz tehergépjárművek közlekedését is tiltja. Az olasz kormány rámutat arra, hogy a közösségi jog áthaladási jogot biztosít az ökopontokat szerzett gépjárműveknek.

47. A német kormány álláspontja szerint egy ilyen radikális intézkedés bevezetése előtt az osztrák hatóságok az EK 10. cikk szerint kötelesek lettek volna az érintett tagállamokkal és a Bizottsággal egyeztetni. A Bizottság azt állítja, hogy egy ilyen intézkedést – ha egyáltalán bevezetik – legalábbis fokozatosan kellett volna bevezetni annak érdekében, hogy az érintett ágazatok számára lehetővé tegyék a körülmények megváltozására való felkészülést.

48. A Bizottság és a beavatkozó kormányok végezetül azt állítják, hogy az áruk szállítása tekintetében szabott minden olyan feltétel, amelyről a fuvarozási szolgáltatások nyújtásának szabadságáról szóló rendeletek nem rendelkeztek, elfogadhatatlan. Mivel az EK 28. cikkre vonatkozó észrevételei is azt támasztják alá, hogy az intézkedés nem indokolható, így az sérti a 881/92 rendelet 1. és 3. cikkét, valamint a 3118/93 rendelet 1. és 6. cikkét is.

B — *Az Osztrák Köztársaság álláspontja*

49. Az osztrák kormány fenntartja, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés megfelel a közösségi jognak. Rámutat arra, hogy a Bizottság nem vitatja, hogy 2002-ben a tűréshatárral növelt határértéket, vagyis 56 $\mu g/m^3$-t a Vomp/Raststätte ellenőrzőpontnál túllépték, 2003-ban pedig ezt a határértéket ismét jelentősen meghaladták (68 $\mu g/m^3$). Ilyen helyzetben a 96/62 irányelv 7. és 8. cikke arra kötelezi a tagállamot, hogy tegyen intézkedéseket a határérték betartásának biztosítására. A jogvita tárgyát képező intézkedés kibocsátására ebben az összefüggésben került tehát sor.

50. Az osztrák kormány határozottan vitatja a Bizottság azon álláspontját, hogy a levegőminőség irányelvekben rögzített határértékek nem vonatkoznak a még érvényes ökopontokra. Bár elismeri, hogy az ökopontrend-

szert bevezető 9. sz. jegyzőkönyv kifejezett kivételeket ír elő a másodlagos közösségi jog alól, ezeket azonban a jegyzőkönyv kimerítően felsorolja, a levegőminőség irányelvek pedig nem tartoznak ezek közé.

51. Mivel tudományos vizsgálatok világosan bizonyítják, hogy a nehéz tehergépjárművek nitrogén-dioxid-kibocsátása a jogvita tárgyát képező intézkedéssel érintett övezetben a légszennyeződés fő forrását képezi, nyilvánvaló, hogy az ilyen gépjárművekkel végzett fuvarozások számát korlátozni kell. Annak érdekében, hogy az A 12-es autópálya adott szakaszát érintő tilalom hatásait a lehető legkisebb mértékre korlátozzák, az osztrák hatóságok olyan árukat választottak ki, amelyek vonatkozásában a vasúti szállítás műszaki és gazdasági szempontból a közúti szállítás tényleges alternatíváját képezi. A Bizottság és a beavatkozó kormányok állításaival ellentétben, a különböző, bel- és külföldi köz- és magán-vasúttársaságoktól származó dokumentumokból kitűnik, hogy van elegendő kapacitás az említett rendelet kibocsátása folytán megnövekedett igény kielégítésére. Ez a kíséret nélküli kombinált szállításra, teljes járművek szállítására és a „rollende Landstrasse"-ra is vonatkozik. Sőt, a Brenner-hágón átmenő forgalom majdnem fele használhatna rövidebb vagy legalábbis a Brenner-hágón át vezető folyosóval egyenértékű útvonalat. A Bizottság feltevései, hogy az érintett fuvaroknak Svájc felé vagy a Tauern felé vezető útvonalon át kellene kitérőt tenniük, megalapozatlanok.

52. Az osztrák kormány elutasítja a rendeletnek a szállítási ágazatra való gazdasági kihatásaira alapított érveket. Erre az ágazatra a strukturális kapacitástöbblet és a rendkívül alacsony haszonkulcsok jellemzők. Az a tény, hogy az említett rendelet esetleg fokozhatja e problémákat, nem indokolja, hogy a rendeletet jogellenesnek is tekintsék.

53. A jogvita tárgyát képező rendelet állítólagos diszkriminatív jellegével kapcsolatban az osztrák kormány hangsúlyozza, hogy az nem kizárólag a külföldi árukra vonatkozik. A tilalom minden olyan nehéz tehergépjárműre vonatkozik, beleértve az osztrák járműveket is, amely az A 12-es autópálya kijelölt szakaszának teljes hosszát használja a rendeletben megjelölt áruk szállítására. Az érintett áruk kiválasztása a szállítmányok vasútra való átirányíthatóságának („Bahnaffinität", vasút-affinitás) függvényében történt, annak érdekében, hogy korlátozzák az intézkedésnek az áruk szabad mozgására gyakorolt hatását. Valójában az érintett árukat jelentős arányban már jelenleg is vasúton szállítják. A Bizottság azon állítására, hogy az intézkedés hátrányos megkülönböztetést valósít meg azzal, hogy kiveszi a tilalom hatálya alól azokat az árukat, amelyek kiindulási pontja vagy célállomása az érintett övezetben található, az osztrák kormány azzal érvel, hogy ez a helyzet nem vethető össze az átmenő forgalommal. Az egyetlen megfelelő összevetés az övezetbe belépő és az

azt elhagyó járművek összevetése lehet. A helyi közlekedés javára alapított kivétel indokolt, mivel az övezeten belüli forgalomnak a vasútra való átirányítása hosszabb utak megtételét eredményezné a vasútállomásokig, ami a rendeletnek a levegőszennyezés csökkentésére vonatkozó céljával ellentétes hatást váltana ki.

54. Ha a Bíróság esetleg e megállapítások ellenére mégis úgy találná, hogy az intézkedés a más tagállamokból származó áruk közvetett hátrányos megkülönböztetését valósítja meg, azt az EK 30. cikknek értelmében vett közegészségügy, valamint a környezet védelmére vonatkozó indokok alapján igazolhatónak kell tekinteni. E tekintetben az osztrák kormány megállapítja, hogy a levegőminőség irányelvekben szereplő határértékeket olyan szinten határozták meg, amelyet szükségesnek tartanak az emberi egészség, valamint az ökoszisztémák és a növényvilág tartós védelmének biztosításához. Felesleges lenne tehát, ha bizonyítani kellene, hogy az említett határértékek túllépése minden esetben veszélyezteti az emberi egészséget vagy károsítja a környezetet.

55. A rendeletben kimondott tilalom megfelelő, szükséges és arányos az elérni kívánt céllal. Az osztrák kormány nem ért egyet azzal, hogy a Bizottság és a beavatkozó tagállamok által javasolt helyettesítő megoldások a jogvita tárgyát képező rendelet célja elérésének arányosabb módjait jelentenék. Egyes EURO-osztályokba tartozó gépjárművek közlekedésének megtiltása vagy elégtelen lenne (a EURO-0-s és az 1-es osztályba tartozók megtiltása esetében), vagy aránytalan (az EURO-0-s, 1-es és a 2-es osztályba tartozók megtiltása esetében). Ez utóbbi a nehéztehergépjármű-forgalom 50%-át érintené, és egyáltalán nem venné figyelembe annak vasútra való átirányíthatóságát. Rámutat továbbá arra, hogy az ökopontrendszer alkalmazása ellenére a határértékeket túllépték, és hogy a rendelet kidolgozása során tekintettel voltak a nehéz tehergépjárműveket érintő éjszakai közlekedési tilalomra. A jogvita tárgyát képező rendeletben foglalt tilalom nem tekinthető elszigetelt intézkedésnek. A levegőszennyezés csökkentése érdekében hozott olyan más strukturális jellegű intézkedésekkel összefüggésben kell nézni, mint például a vasúti infrastruktúra javítása.

56. Végül, az osztrák kormány úgy ítéli meg, hogy a Bizottságnak a 881/92 és a 3118/93 rendelet állítólagos megsértésére alapított kifogása nem megalapozott, mivel nem jelöli meg e rendeletek megsértésének okát, csak az EK 28. cikknek állítólagos megsértése tekintetében felhozott érvekre hivatkozik. Így a Bíróság eljárási szabályzata 38. cikke 1. §-ának c) pontjában foglalt feltételek nem teljesülnek.

C — *Általános megjegyzések*

57. A jelen indítvány bevezetőjében megállapítottam, hogy ez az ügy a közúti infra-

struktúra fokozódó igénybevételének a közegészségügyi és környezetvédelmi követelményekkel való összeegyeztethetőségére vonatkozó, mélyebben gyökerező problémából ered. Így mielőtt a szigorúan vett jogi kérdésekkel foglalkoznánk, el kell helyezni az ügyet szélesebb összefüggéseiben is annak érdekében, hogy kiegyensúlyozott megoldást találjunk, amely az ügy hátterét is figyelembe veszi.

58. Először is, különös figyelmet kell szentelni a földrajzi környezetnek, amelyben a jogvita tárgyát képező intézkedést alkalmazni kell. Az Alpok természetes akadályt képez egyrészt Franciaország és Németország, valamint a feljebb északra fekvő tagállamok között, másrészt Olaszország és a Balkán egyes részei között, beleértve Szlovéniát is. Számos átjáró van ezen az akadályon, amelyek egyrészt vagy hágók, vagy alagutak, vagy ezek kombinációi, amelyek a közúti közlekedés számára rendelkezésre állnak. Az Alpokat keresztező közúti átmenő forgalom ezekben az átjárókban koncentrálódik. A Közösségen belüli közúti szállítás gyors növekedése ezeken az útvonalakon a közúti infrastruktúra fokozott igénybevételéhez, és ennek következtében az átjáróknál és közvetlen környezetükben a környezetre nehezedő nyomás növekedéséhez is vezetett.

59. Az Alpok szívét északon és keleten két viszonylag kisebb ország, Svájc és Ausztria alkotja, nyugaton pedig a Franciaország és Olaszország közötti határvidék. Ez utóbbi határvidéken számos közlekedési átjáró található, így például a Mont Blanc-alagúton és a Fréjus-alagúton át vezető útvonalak. A többi átjáró Svájcon és Ausztrián át vezet. E területi elhelyezkedés miatt a Svájc vagy Ausztria által elfogadott bármilyen, a szállítási módok korlátozására, terelésére vagy befolyásolására irányuló intézkedés szükségszerűen viszonylag jobban fogja érinteni a más tagállamokból kiinduló közúti szállításokat, mint az országon belüli szállítást. A Franciaország és Olaszország közti határvidéken elfogadott hasonló intézkedéseknek sokkal kisebb mértékben lesz ilyen hatásuk.

60. Mivel az átjárókban folyó áruszállítás negatív külső hatásainak korlátozására irányuló nemzeti intézkedések hatásaiban megmutatkozó ezen különbségek teljes mértékben a természetes és a nemzeti határoknak tulajdoníthatók, kellő óvatossággal és precizitással kell megközelíteni azt a kérdést, hogy az ilyen intézkedések közvetlenül vagy közvetett módon hátrányos megkülönböztetést valósítanak-e meg.

61. Másodszor, a közlekedés áramlásának vagy a szállítási módok befolyásolását célzó nemzeti intézkedések egyik jellegzetessége, hogy a helyi vagy regionális gazdaság életképességével összefüggő okokból kivételeket kell tartalmazniuk az ezekbe a régiókba irányuló vagy onnan kiinduló szállítások számára. Ez a szempont nem kerülheti el a fontosabb európai utak egyetlen használójának figyelmét sem. Amikor viszonylag kis területű tranzit államok, mint Svájc vagy Ausztria, a közlekedés áramlása befolyásolá-

sára vagy korlátozására irányuló intézkedéseket fogadnak el, az érintett területről kiinduló vagy oda irányuló közlekedés számára megállapított kivételek szinte elkerülhetetlenül inkább a nemzeti fuvarozók javát fogják szolgálni, mint a más tagállamokból származó fuvarozókét. Ez a hatás, amely szintén a nemzeti határok elhelyezkedésének a következménye, nem minősíthető egyszerűen a hátrányos megkülönböztetés egyik formájának, ahogy azt a Bizottság és a beavatkozó kormányok javasolják.

62. Harmadszor, a jogvita alapjául szolgáló intézkedés tárgyát képező környezeti probléma mélyrehatóbb elemzést igényel.

63. Úgy tűnik, a felek egyetértenek abban, hogy az Inn völgyében a NO_x-és NO_2-kibocsátásból eredő levegőszennyezés az elmúlt években nőtt, és hogy ez a szennyezés egyre gyakrabban, hosszabb időszakokra és nagyobb mértékben haladta meg a közösségi jog és a nemzeti jog alapján elfogadhatónak tekinthető határt. Ezenkívül a megengedett maximum értékek idővel egyre szigorúbbá válnak.

64. Az elfogadható környezetszennyezés mértékének felső határértékei, mint a jelen ügyben érintettek is, tulajdonképpen egy „teret" hoznak létre, amely megfelel az adott területen a környezet különböző forrásokból származó szennyezések elnyelésére vonatkozó képességének. Ennek a térnek a keretein belül a különböző forrásokból, így a közúti közlekedésből, az ipari folyamatokból és a lakások fűtéséből származó kibocsátásokat elfogadhatónak tekintjük. Ahol felmerül e „tér" határai átlépésének a veszélye, ott intézkedéseket kell hozni a szennyezést okozó tevékenységek korlátozása érdekében.

65. A jogvita tárgyát képező intézkedés megítélése során meg kellene vizsgálni, hogy egyrészt alkalmas-e kitűzött célja elérése, a környezet védelmére, másrészt pedig, hogy nem érint-e aránytalanul súlyosan más, a közösségi jog által védett érdekeket. Az intézkedés alkalmasságát olyan szempontok alapján kell megítélni, mint az intézkedés hatásossága (valószínű-e, hogy az intézkedés a kibocsátás kívánt csökkenéséhez fog vezetni elfogadható határidőn belül?), gyakorlati megvalósíthatósága (hatékony eszköz-e az intézkedés a célja elérésére?) és kikényszeríthetősége (lehet-e a gazdasági élet szereplőit kényszeríteni, hogy az elvárt módon alakítsák magatartásukat?). Az intézkedés arányosságát olyan szempontok figyelembevételével kell megítélni, mint az érintett áruk közúti szállítására vonatkozó lehetséges helyettesítő megoldások hozzáférhetősége és – ezzel összefüggésben – az intézkedés költséghatékonyságának elve. Végezetül, az intézkedés alkalmasságának és arányosságának vizsgálata során releváns lehet annak vizsgálata, hogy a legdinamikusabb forrásokat veszi-e célba, azaz azokat a

forrásokat, amelyeknek a kibocsátása viszonylag magas, és amelyek így viszonylagosan nagymértékben járulnak hozzá az összes kibocsátás növekedéséhez.

66. Nyilvánvaló, hogy a figyelembe veendő tényezők és érdekek sokféleségére tekintettel az intézkedések többféle kombinációja is elképzelhető, amely adott helyzetben alkalmas és arányos lenne. Ezért óvatosnak kell lennünk annak elfogadásánál, hogy „más" intézkedések „hatékonyabbak", „arányosabbak" vagy „kevésbé korlátozók" lennének. Bár elképzelhető, hogy valóban ez lenne a helyzet, ha csak egyetlen érdek tükrében vizsgáljuk, más érdekek vonatkozásában viszont lehet, hogy másként lenne.

67. Részben az e területet érintő politikák elfogadására irányuló döntéshozatal átláthatóságának előmozdítása érdekében írja elő a 96/62 rendelet 7. cikkének (3) bekezdése és 8. cikkének (3) bekezdése a tagállamok részére, hogy az ezekben a rendelkezésekben meghatározott helyzetekben a levegőminőség irányelvekben megjelölt kibocsátások csökkentésére irányuló „terveket" és „programokat" fogadjanak el.

68. Negyedszer, rá kell mutatnunk arra, hogy bármilyen, a közlekedés áramlása és a szállítási módok befolyásolására irányuló intézkedés következményekkel jár a fuvarozási ágazat jelenlegi struktúrájára nézve. Az ilyen intézkedések szükségszerűen befolyásolják az érintett fuvarozó cégek költségstruktúráját, a közlekedési módok igénybevételének megváltoztatását célzó intézkedések pedig következményekkel járnak a szállítási logisztikára nézve. Bizonyos típusú fuvarozó cégek jobban tudnak alkalmazkodni az ilyen új helyzetekhez, mint mások. Végezetül, az intézkedések olyan kombinációja, amelynek célja bizonyos típusú rakományok vonatkozásában a közúti szállítás vasúti szállítással történő helyettesítésének megvalósítása, természetszerűen jelentős változásokhoz fog vezetni a különböző szállítási piacokon belüli és azok közötti verseny struktúrájában. Ez elkerülhetetlen, sőt egyes esetekben szándékos hatása az ilyen intézkedéseknek.

69. E megfontolások fényében azok az érvek, amelyeket a Bizottság és a beavatkozó kormányok a jogvita tárgyát képező intézkedésnek a közúti fuvarozási ágazat egyes részeire gyakorolt gazdasági hatásából vezetnek le, nem fogadhatók el feltétlenül. Ezek csak annyiban érvényesek, amennyiben ezeket a hatásokat az intézkedések ésszerűtlen vagy aránytalan elemei okozzák. Ha ez másképp lenne, akkor még a nehéz tehergépjárművek általi kibocsátás csökkentését célzó, szükséges és arányos intézkedések sem lennének megengedettek. Számomra úgy tűnik, hogy a Bizottság e tárgyban képviselt álláspontja, egyoldalúsága miatt, a kívánttal ellentétes eredményre vezethet. Erre a későbbiekben még visszatérek.

D — *Jogi elemzés: megközelítés*

70. Bár a Bizottság elsődleges állítása az, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés sérti a 881/92 és a 3118/93 rendeletet, keresetében a jogi elemzés az EK 28. cikkel való állítólagos összeegyeztethetetlenségre koncentrál. A levegőminőség irányelvekkel való összeegyeztethetőség kérdését az intézkedés környezetvédelemmel összefüggő indokok alapján való igazolhatóságának egyik aspektusaként kezeli. A 881/92 és a 3118/93 rendelet állítólagos megsértésére csak nagyon röviden tér ki ezután.

71. Ezt a megközelítést nem tartom rendszertani szempontból teljesen helyesnek. Mivel az osztrák kormány azt állítja, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés az IG-L-en alapszik, amely a levegőminőség irányelveket ülteti át az osztrák jogba, először meg kellene vizsgálni, hogy az irányelvek vonatkozó rendelkezései megalapozzák-e azt, és ha igen, mennyiben. Ha a levegőminőség irányelvek nem biztosítanak megfelelő alapot az intézkedéshez, ezután azt kellene megvizsgálni, hogy az az áruk szabad mozgásának állítólagos korlátozása tekintetében mennyiben összeegyeztethető az EK 28. és EK 30. cikkel. Végül, a fuvarozási szolgáltatások nyújtásának szabadságát érintő korlátozás kérdésében a 881/92 és a 3118/93 rendelet megsértését kell vizsgálni.

E — *A levegőminőség irányelvekkel való összeegyeztethetőség*

72. A 96/62 irányelv 1. cikkében lefektetett célok elérésének fő eszköze a határértékek megállapítása a különböző levegőt szennyező anyagok vonatkozásában, annak érdekében, hogy fel lehessen mérni a környezeti levegő minőségét, és hogy el lehessen dönteni, szükség van-e megelőző vagy korrigáló lépésekre. Ilyen határértékeket állapított meg az 1999/30 irányelv a nitrogén-dioxid (NO_2) és a nitrogén-oxidok (NO_x) vonatkozásában. Ha „fennáll a határérték [...] túllépésének veszélye", az irányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján a tagállamok „cselekvési tervet dolgoznak ki [...] a veszély [...] csökkentése érdekében". E cselekvési tervek, ugyanezen rendelkezés alapján, irányulhatnak „tevékenységek – ide tartozik a gépjárműforgalom is – [...] felfüggesztésére". Amennyiben megállapítják, hogy a szennyező anyag szintje magasabb, mint a határérték és a tűréshatár összege, a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése kimondja, a tagállamoknak „intézkedéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a határérték elérését szolgáló tervet vagy programot az előírt határidőn belül kidolgozzák vagy végrehajtsák". Ezeket a terveket vagy programokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni, és tartalmazniuk kell a 96/62 irányelv IV. mellékletében felsorolt információkat.

73. Lényegében ez az a keret, amelyben a jogvita tárgyát képező intézkedésnek a levegőminőség irányelvekkel való összeegyeztethetőségét értékelni kell. Tekintettel a Bizottság és az osztrák kormány beadványaira, az

értékelésnek két fő szempontra kell koncentrálnia: (1) arra a kérdésre, hogy a levegőminőség irányelvek megkövetelik-e a tagállamoktól a cselekvést abban az esetben, ha valamely határértéket túllépik, valamint (2) az ilyen cselekvés hatályának, azaz az elfogadandó intézkedések típusának a kérdésére.

74. Először is megjegyezném, hogy a Bizottság nem vitatja, hogy a NO_2 vonatkozásában 56 $\mu g/m^3$-ban megállapított, a tűréshatárral növelt éves határértéket 2002-ben és 2003-ban a Vomp/Raststätte ellenőrzőpontnál túllépték. Bár a NO_2 szintjének mérésére alkalmazott módszert a német és az olasz kormány kritikával illette, a Bizottság nem vetette fel ezt a kérdést. Ezt a tényt a Bíróság elnöke is megerősítette 2003. október 2-i végzésében [19]. A jelen eljárás szempontjából tehát elfogadhatjuk, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés ténybeli alapját illetően egyetértés van a felek között.

75. Második előzetes szempontként e cím alatt meg kell jegyeznünk, hogy az nem vitatott, hogy az IG-L helyesen ülteti át a levegőminőség irányelveket.

76. Az a kérdés, hogy az osztrák hatóságok kötelesek voltak-e intézkedni – mint azt az osztrák kormány állítja –, miután megállapították, hogy a NO_2 vonatkozásában megállapított éves határértéket túllépték, megválaszolható a 96/62 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének és 8. cikke (3) bekezdésének egyértelmű megfogalmazása alapján. Mindkét rendelkezés kötelező módon került megfogalmazásra, és kimondja, hogy amennyiben a rendelkezésekben meghatározott események bekövetkeznek, a tagállamoknak meg „kell" tenniük az előírt intézkedéseket.

77. Bár, mint arra a Bizottság és a német kormány rámutatott, a NO_2 vonatkozásában megállapított határértékeket csak 2010-től kell betartani, ez nem jelenti azt, hogy a határértéknek, ha már rögzítésre került, ne lenne jogi hatása. Épp ellenkezőleg, ha egy irányelv ilyen pontosan meghatározott eredményt rögzít, amelyet természetéből adódóan csak fokozatosan lehet elérni, ez arra utal, hogy a tagállamoknak az előírt határidőn belül törekedniük kell ennek az eredménynek az elérésére. Az ilyen cselekvéstől való tartózkodás a kitűzött cél meghatározott időn belüli elérését nehezebbé, sőt illuzórikussá tenné, ami ellentétes lenne a tagállamoknak az EK 10. cikk és azzal összefüggésben az EK 249. cikk harmadik bekezdése alapján fennálló kötelezettségével. [20] Ezért abból a tényből, hogy a NO_2 és a NO_x vonatkozásában az 1999/30 irányelv II. mellékletében rögzített határértékeket csak 2010-ben kell elérni, nem lehet arra következtetni, hogy a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése és 8. cikkének (3) bekezdése nem tartalmaz cselekvési kötelezettséget arra az esetre, ha ezeket az értékeket már ezen időpontot megelőzően túllépték.

19 — A 9. lábjegyzetben hivatkozott végzés 57. pontja.

20 — A C-129/96. sz., Inter-Environnement Wallonie ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-7411. o.) 44. és 45. pontja.

78. Ezért az osztrák hatóságok jogosan gondolták úgy, hogy a 96/62 irányelv alapján kötelességük volt intézkedéseket hozni, amint megállapították, hogy az 1999/30 irányelv II. mellékletében a NO_2 vonatkozásában rögzített éves határértékeket túllépték.

79. Ezután felmerül a kérdés, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedésre vonatkozik-e a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése és 8. cikkének (3) bekezdése. Mint fentebb jeleztük, a 96/62 irányelv különbséget tesz egyrészt olyan helyzetek között, ahol a határértékek túllépésének veszélye áll fenn, másrészt olyan helyzetek között, ahol a szennyező anyagok szintje magasabb, mint a tűréshatárral megnövelt határérték. A jelen ügyben – amikor az osztrák hatóságok megállapították, hogy a NO_2 vonatkozásában megállapított éves határértékeket túllépték – egyértelmű, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedést a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése alapján kell értékelni, nem pedig a 7. cikkének (3) bekezdése alapján. Pontosabban az eldöntendő kérdés az, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése értelmében vett terv vagy program végrehajtásának tekintendő-e, amiből hallgatólagosan az következne, hogy az IG-L 10., 11. és 14. cikke ilyen tervet vagy programot alkot.

80. Általános értelemben a terv vagy program fogalma magában foglalja az adott probléma azonosítását és elemzését, a probléma megoldása érdekében szükségesnek tartott intézkedések megjelölését, valamint ezek végrehajtásának időbeli ütemezését. Hasonló kontextusban, a vízszennyezés leküzdéséről szóló irányelvvel kapcsolatban a cselekvési tervet úgy határoztam meg, mint olyan dokumentumot, amely meghatározott cél meghatározott időn belüli elérését szolgáló, tervezett intézkedések sorozatának átfogó keretéül szolgál. E fogalom feltételezi, hogy ezek az intézkedések alkalmasak az adott cél elérésére, és hogy elegendő mértékben koherensek. A lényeg az, hogy az ilyen terv vagy program autonóm és felismerhető keretet jelent az intézkedések egy csoportja számára, amelyek révén a kitűzött célt el akarják érni. [21] Ezt az álláspontot tömören a Bíróság is megerősítette, amikor megállapította, hogy a cselekvési programnak "egy meghatározott cél elérésére irányuló szervezett és koherens rendszert" kell alkotnia. [22]

81. Azt a tényt, hogy a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésében és 8. cikkének (3) bekezdésében említett terv vagy program fogalma ebben az értelemben használatos, megerősíti az irányelv IV. melléklete, amely kifejezetten részletezi, hogy milyen információkat kell megadni ezekben a tervekben vagy programokban. Ezen információk között szerepelnek a határérték túllépésének helyére, a szennyezés eredetére, a helyzet elemzésére, valamint a már létező és tervezett intézkedésekre vonatkozó adatok. Az ilyen programok keretében hozott intézkedések valóban csak akkor lehetnek hatékonyak a határérték elérésében, ha kifejezetten egyes szennyező anyagok szintjének csökkentésére irányulnak, és az érintett régió összes releváns helyi földrajzi sajátosságát figyelembe veszik.

21 — Lásd a C-396/01. sz., Bizottság kontra Írország ügyre vonatkozó indítványom (2004. március 11-én hozott ítélet, EBHT 2004., I-2315. o.) 16. és 17. pontját.

22 — Az előző lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 60. pontja.

82. Különbséget kell tenni egyrészt az illetékes hatóságokat a határértékek túllépése esetén meghatározott típusú intézkedések meghozatalára felhatalmazó nemzeti szabályozás, másrészt pedig az olyan tervek vagy programok között, amelyek meghatározzák, mely intézkedések lennének megfelelőek és hatékonyak az egyes szennyező anyagok szintjének csökkentése érdekében az érintett terület sajátos természeti és földrajzi körülményei között. Az előbbiek biztosítják az intézkedések elfogadásának jogi alapját és feltételeit, míg az utóbbiak az adott helyzetben hozandó konkrét intézkedésre koncentrálnak.

83. Az IG-L 10. cikkében felsorolt intézkedések jegyzéke, az IG-L 11. cikkében rögzített elvekkel és a 14. cikkben foglalt, a fuvarozásra vonatkozó különös rendelkezésekkel együtt, túl általánosak ahhoz, hogy a 96/62 irányelv 8. cikke (3) bekezdésének értelmében vett és a IV. mellékletben tovább részletezett tervnek vagy programnak minősülhessenek. Önmagukban nem kapcsolódnak semmilyen konkrét ténybeli helyzethez. Bár a jogvita alapját képező intézkedést az IG-L ezen rendelkezései alapján fogadták el, és önmagában képezhetné egy terv vagy program részét, azt nyilvánvalóan nem az érintett övezet NO_2 kibocsátásának csökkentésére irányuló intézkedések – a 80. pontban körülírt – összefüggő rendszerének részeként fogadták el.

84. Ezért e tekintetben azt a következtetést vonom le, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés nem alapulhat a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdésén.

85. Az EK 176. cikk azonban megengedi a tagállamoknak, hogy az EK 175. cikk alapján elfogadottaknál szigorúbb intézkedéseket fogadjanak el a környezet védelme érdekében. Az ilyen intézkedéseknek összeegyeztethetőeknek kell lenniük az EK-Szerződés egyéb rendelkezéseivel. Emiatt most meg kell vizsgálni a jogvita tárgyát képező intézkedés összeegyeztethetőségét az áruk szabad mozgására és a fuvarozási szolgáltatások nyújtásának szabadságára vonatkozó rendelkezésekkel.

F — *Az EK 28. és EK 30. cikkel való összeegyeztethetőség*

86. Az EK 28–30. cikk garantálja az áruk szabad mozgását a Közösségen belül, ami nemcsak az áruk tagállamokba történő behozatalát és tagállamokból való kivitelét foglalja magában, hanem az árutovábbítás szabadságát is a tagállamok területén keresztül. Mint azt a Bíróság a SIOT-ügyben [23] megállapította, „a vámunió következményeként és a tagállamok kölcsönös érdekében el kell ismerni a Közösségen belül az árutovábbítás szabadsága általános elvének meglétét”. [24] Tilos ezen szabadságok bármilyen (nem vámjellegű) korlátozása, kivéve ha a korlátozás az EK 30. cikkben foglalt vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert okok alapján igazolható. A jelen ügyben az osztrák kormány igazolásként az emberi egészség és a környezet védelmének indokaira hivatkozott. Még ha ezekre az okokra

23 — Hivatkozás 18. lábjegyzetben.

24 — Az ítélet 16. pontja.

lehet is hivatkozni a jogvita tárgyát képező intézkedés igazolásául, az azonban csak akkor tekinthető az áruk szabad mozgásának elvével összeegyeztethetőnek, ha nem korlátozza az áruk szabad mozgását nagyobb mértékben, mint ami e célok eléréséhez szükséges.

1. A vitatott rendelet korlátozó jellegű?

87. A Dél-Németország és Észak-Olaszország közötti egyik legfontosabb útvonal egy szakaszán a bizonyos típusú áruk 7,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépjárművekkel történő szállításának teljes megtiltásával a jogvita tárgyát képező intézkedés nyilvánvalóan korlátozza ezen áruk szabad mozgását és az árutovábbítás szabadságát. A tilalom arra kényszeríti a fuvarozókat és az érintett termékek gyártóit, hogy helyettesítő útvonalakat vagy más szállítási módot keressenek, ami növelni fogja a költségeket, és bizonyos esetekben piacok elvesztéséhez vezethet, ha veszteségessé válik ezeknek a termékeknek az exportja. Tekintettel arra, hogy a Bizottság, illetve az osztrák kormány által bemutatott, arra vonatkozó álláspontok és statisztikák, hogy a jelenlegi vasúti kapacitás elegendő-e a jogvita tárgyát képező intézkedésben foglalt tilalom következtében megnövekedett igények kielégítésére, egymással szöges ellentétben állnak, nehéz eldönteni, hogy az érintett áruk vasútra való átirányítása rövidtávon könnyen megoldható-e. Az intézkedés hatásait erősíti, hogy a tilalom az intézkedés elfogadása és kihirdetése után mindössze két hónappal lép hatályba, lehetetlenné téve ezzel az érintett ágazatok számára, hogy ésszerű határidőn belül helyettesítő megoldásokat találjanak az érintett áruk szállítására.

88. A tagállamoknak különleges felelősségük áll fenn a tekintetben, hogy biztosítsák az áruk szabad áramlását a Közösség főbb tranzitútvonalain, mint azt a Bíróság a Schmidberger-ügyben – egy magánszemélyek tevékenységeivel összefüggő ügyben – a Brenner autópálya vonatkozásában hangsúlyozta.[25] Ez azt jelenti, hogy az áruk fizikai szállítását a Közösségen belül, a közúti infrastruktúra fő tengelyein a tagállamok közötti átmenő szállítással kapcsolatban fő szabály szerint biztosítani kell. A bizonyos típusú áruknak ezeken az útvonalakon történő szállítására vonatkozó teljes tilalom ténylegesen olyan gátat jelent, mint ami a Bizottság kontra Franciaország ügyben[26] és a Schmidberger-ügyben a jogvita tárgyát képezte. Tekintettel arra, hogy a Bíróság a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés fogalmát tágan értelmezi,[27] ez kétségtelenül az EK 28. cikk által tilalmazott intézkedésnek minősül.

25 — A 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 62. és 63. pontja.

26 — A 14. lábjegyzetben hivatkozott, 1997. december 9-én hozott ítélet.

27 — A 8/74. sz. Dassonville-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1974., 837. o.): az ítélet 5. pontja szerint ez a rendelkezés magában foglalja „a tagállamok minden olyan kereskedelemre vonatkozó szabályát, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet". Lásd még a 15. lábjegyzetben hivatkozott Schmidberger-ügyben hozott ítélet 56. pontját.

2. A vitatott rendelet hátrányos megkülönböztetést valósít meg?

89. Ezek után meg kell vizsgálni, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés jellegét tekintve hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg. Ez annak meghatározása miatt fontos, hogy milyen okokra lehet hivatkozni az intézkedés igazolása érdekében. A Bíróságnak a Közösségen belüli kereskedelmi korlátozások igazolásának lehetőségeire vonatkozó általános megközelítése szerint csak olyan intézkedések igazolhatók a közérdekhez kapcsolódó kényszerítő követelmények alapján, ideértve a környezetvédelmet is, amelyek hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandók az adott tagállam áruira és a más tagállamokból behozott árukra is. Ha az intézkedés közvetetten hátrányos megkülönböztetést valósít meg, akkor az csak az EK 30. cikkben felsorolt okok alapján igazolható.

90. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés csak abból származhat, ha összehasonlítható helyzetekre eltérő szabályokat alkalmaznak, vagy különböző helyzetekre ugyanazt a szabályt alkalmazzák. [28]

91. A jogvita tárgyát képező intézkedés által okozott hátrányos megkülönböztetés állítólag abban a tényben nyilvánul meg, hogy a más tagállamokból származó közúti fuvarozókat sokkal inkább érinti, mint az osztrák fuvarozókat. Míg az egészségügyi övezeten keresztül az érintett árukat szállító átmenő forgalom 80%-át más tagállamokból származó közúti árufuvarozók bonyolítják, a helyi közlekedésre és az érintett áruk olyan szállítására vonatkozó, a kivételek körébe eső forgalmat, amelynek kiindulási pontja vagy célállomása az egészségügyi övezeten belül található, főleg (80%) osztrák fuvarozók végzik. A kérdés az, hogy ez az érintett árukat szállító osztrák és nem osztrák közúti fuvarozókra gyakorolt hatásban megnyilvánuló különbség valóban közvetett hátrányos megkülönböztetést jelent-e.

92. A Bíróság hasonló kérdéssel szembesült a Bizottság kontra Ausztria ügyben [29], amely a Brenner autópálya használatáért megállapított eltérő mértékű autópályadíjakra vonatkozott. Ebben az ügyben a Brenner autópálya teljes útvonalát igénybe vevő, háromnál több tengelyes járművek részére megállapított díj átlagosan jelentősen magasabb volt, mint az ugyanazon kategóriába tartozó, azonban csak az autópálya egyes szakaszait igénybe vevő járművek részére megállapított díj. Tekintettel arra a tényre, hogy az autópálya teljes hosszát igénybe vevő járművek nagy többsége nem Ausztriában nyilvántartott jármű, míg ellenben a csupán egyes szakaszokat használó járművek túlnyomó többsége Ausztriában nyilvántartott jármű volt, és a két kategóriájú járműveket összehasonlítható helyzetben levőnek tekintették, a Bíróság

28 — A C-205/98. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2000. szeptember 26-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-7367. o.) 70. pontja.

29 — Hivatkozás az előző lábjegyzetben.

megállapította, hogy a szóban forgó díjmódosítások hatásaként az osztrák fuvarozókat előnyben részesítették. [30] Ezt a megállapítást alátámasztották a díjmódosítások jogalkotási háttéranyagai is, amelyek hangsúlyozták annak szükségességét, hogy a „belföldi fuvarozókat a díjmódosításokból eredő drasztikus költségektől megvédjék". [31]

93. Ellentétben a Brenner autópálya ügyében vitatott autópályadíjakkal, a jelen ügyben a jogvita tárgyát képező intézkedés önmagában nem tesz különbséget az egyes járműtípusok között olyan módon, hogy közvetlenül előnyben részesítené az osztrák járművekkel végzett áruszállítást. A tilalom megkülönböztetés nélkül minden olyan 7,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépjárműre vonatkozik, amely az intézkedésben felsorolt árukat szállítja. Bár igaz, hogy az intézkedésben foglalt tilalom nagyobb mértékben érinti a Dél-Németország és Észak-Olaszország közötti, külföldi nehéz tehergépjárművekkel bonyolított átmenő forgalmat, mint az osztrák járművek által végzett szállításokat, a kérdés az, hogy ez önmagában elegendő-e azon következtetés levonásához, hogy az intézkedés közvetetten hátrányosan megkülönbözteti az előző kategóriát. A fentieken kívül még felmerül az a kérdés is, hogy az azoknak a szállításoknak a javára megállapított kivétel, amelyek kiindulási vagy célállomása az egészségügyi övezeten belül van, amely inkább az osztrák fuvarozó cégek előnyére szolgál, ugyanehhez a következtetéshez vezet-e.

30 — Lásd különösen az ítélet 79. és 88. pontját.

31 — Lásd az ítélet 81. pontját.

94. Mint azt a jelen indítvány 58. és azt követő pontjaiban kifejtettem, annak megítélésénél, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés (közvetetten) hátrányosan megkülönbözteti-e a külföldi közúti fuvarozókat, az intézkedést abban a sajátos földrajzi környezetben kell vizsgálni, amelyben majd alkalmazni kell. Véleményem szerint e tekintetben túlságosan leegyszerűsítő és formális az intézkedés különböző érintett fuvarozókra gyakorolt közvetlen hatásainak az összehasonlítására koncentrálni. Tekintettel arra, hogy az intézkedés mögöttes célja bizonyos típusú ömlesztett áruk szállításának közútról vasútra történő átirányítása, a szállítási tilalom alá eső áruk kiválasztása során alkalmazott kritérium semleges. Az intézkedést összetett egészként kell vizsgálni, amely nem pusztán a bizonyos járművekkel végzett szállítást, mint olyat, vagy önmagában a meghatározott árukat érinti. Két elem kombinációjára vonatkozik, amelynek magyarázatául az ilyen szállítások vasútra való átirányíthatóságának feltételezett lehetősége szolgál. Mivel az intézkedés célja az érintett áruk vonatkozásában a szállítási módok befolyásolása, és tekintettel Ausztria adott földrajzi elhelyezkedésére, az intézkedés természetszerűen, elkerülhetetlenül és benne rejlően nagyobb mértékben érinti az érintett termékek külföldi átmenő forgalmát, mint a belföldi szállítást. Ezenkívül egy ilyen intézkedés esetén annak természetéből következik, hogy kivételeket állapít meg az egészségügyi zónán belülre irányuló vagy onnan kiinduló szállítások számára.

95. A jogvita tárgyát képező intézkedést – egészében és általános összefüggéseiben – véleményem szerint nem lehet (közvetetten) hátrányosan megkülönböztetőnek tekintetni.

3. A vitatott rendelet igazolható?

96. A jogvita tárgyát képező intézkedést kifejezetten az egészségügyi övezetre vonatkozóan, a környezet és közegészség védelmére tekintettel fogadták el. Mivel véleményem szerint az intézkedés nem diszkriminatív, fő szabály szerint az osztrák kormány mindkét okra hivatkozhat az áruk szabad mozgásának ezáltal megvalósított korlátozásának az igazolására.

97. A jelen ügyben nem vitatott, hogy a NO_2 vonatkozásában megállapított, tűréshatárral megnövelt határértéket két egymást követő évben túllépték. Ilyen esetben, mint azt a 78. pontban megállapítottam, a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése alapján a tagállamok kötelesek cselekedni a helyzet orvoslása érdekében, és egy terv vagy cselekvési program keretében intézkedéseket kell hozniuk a határértékek elérésének biztosítására. Bár arra a következtetésre jutottam, hogy az IG-L-en alapuló intézkedés nem felel meg a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében foglalt követelményeknek, véleményem szerint összhangban van az irányelv céljával, különösen a levegő minőségének a védelme, általánosabban pedig az érintett övezetben a környezet minőségének védelme tekintetében. Az a tény, mint azt a holland kormány megjegyezte, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés a levegőszennyezésnek csupán egyetlen forrására vonatkozik, és a többit nem érinti, nem zárja ki, hogy az intézkedés környezetvédelmi alapon igazolható legyen. Bár igaz lehet, hogy egy környezetvédelmi problémát sikeresen csak átfogó, strukturálisabb intézkedésekkel lehet sikeresen orvosolni, ez nem képezheti az erre a célra elfogadott egyes intézkedések igazolhatóságának feltételét.

98. Az osztrák kormány továbbá az EK 30. cikk értelmében vett közegészségügyi alapon is igazolni kívánja a jogvita tárgyát képező intézkedést. E tekintetben rá kell mutatnunk, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az áruk szabad mozgásának e rendelkezésen alapuló korlátozásait szigorúan kell értelmezni. Az emberek, állatok és növények egészségének és életének védelmére hivatkozó nemzeti hatóságoknak kell minden egyes ügyben bizonyítaniuk, hogy a szóban forgó termékek, jellegzetességeikre tekintettel, közvetlen kockázatot jelentenek a közegészségre nézve. [32] Nyilvánvaló, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés által érintett termékek esetében nincs ilyen kockázat. Ahol a környezetvédelem – kisebb naygobb mértékben – a közegészség védelmének is érdekében áll, ott úgy kell tekinteni, hogy ez utóbbi szempont a környezetvédelem céljának részét képezi. Azt a tényt, hogy a környezetpolitika ebben a tágabb értelemben az emberi egészség védelmét szolgálja, alátámasztja a Közösség e területen követett céljainak az EK 174. cikk (1) bekezdésében való meghatározása is. Ha a jogvita tárgyát képező intézkedés elfogadásának közegészség-védelmi okai is voltak, akkor ez ebben a tágabb, közvetettebb értelemben történt. Úgy

32 — Lásd például a C-41/02. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2005. december 2-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-11373. o.) 47. pontját.

gondolom, hogy a közegészség védelme a jelen ügy körülményei között nem játszik önálló szerepet.

99. A jelen ügyben sokkal jelentősebb kérdésként merül fel azonban az, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés igazolhatónak tekinthető-e környezetvédelmi alapon abban az esetben, ha a Bíróság – ezen a ponton véleményemmel ellentétesen – megállapítaná, hogy az mégis az érintett árukat szállító, más tagállamokból származó nehéz tehergépjárművek közvetett hátrányos megkülönböztetéséhez vezet.

100. A Bíróság ezzel a kérdéssel az 1990-es évek eleje óta már számos ügyben szembesült. Ítéleteiben a kérdést oly módon kezelte, amely eltért az áruk szabad mozgását érintő nemzeti korlátozások igazolására szolgáló, az EK 30. cikkben nem szereplő, közérdeken alapuló okokra való hivatkozások lehetőségét illetően szokásosan alkalmazott megközelítésétől.

101. Így az ún. „vallon szemét"-ügyben[33], miután a Bíróság megállapította, hogy kényszerítő követelményekre csak olyan intézkedések tekintetében lehet hivatkozni, amelyek megkülönböztetés nélkül alkalmazandók a nemzeti és az importált termékekre, megállapította, hogy „[a] kérdéses korlátozás [lényegében a hulladék behozatalának tilalma a Vallónián kívüli régiókból] hátrányosan megkülönböztető vagy nem megkülönböztető jellegének a megítélése érdekében [...] figyelembe kell venni a hulladékok sajátos jellegét."[34] Többek között az EK 174. cikk (2) bekezdésében lefektetett azon elv alapján, mely szerint a környezeti károkat elsődlegesen a forrásuknál kell elhárítani, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „figyelemmel a különböző helyeken keletkezett hulladékok közötti eltérésekre, valamint a hulladékok és a keletkezési helyük közötti kapcsolatra, a vitatott intézkedések nem tekinthetők hátrányosan megkülönböztetőnek".[35] Itt a Bíróság egyszerűen átfogalmazta az érintett intézkedés jellegét úgy, hogy az megfelelt a behozatali korlátozás igazolása érdekében történő, kényszerítő körülményekre való hivatkozás feltételeinek.

102. Az Aher-Waggon ügy[36] egy német intézkedésre vonatkozott, amelyben a más tagállamban már lajstromba vett repülőgépek német területen történő első lajstromba vételét – egy irányelvben lefektetettnél – szigorúbb zajkibocsátási követelményeknek való megfeleléshez kötötték, míg mentesítették az e követelményeknek való megfelelés alól azokat a repülőgépeket, amelyeket az irányelv átültetését megelőzően belföldön már lajstromba vettek. Bár az intézkedés nyilvánvalóan hátrányosan megkülönböztető volt, mivel eltérően kezelte a

33 — A C-2/90. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1992. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4431. o.).

34 — Az ítélet 34. pontja.

35 — Az ítélet 36. pontja.

36 — A C-389/96. sz. ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4473. o.).

régebbi repülőgépeket a lajstromba vétel tagállamától függően, a Bíróság nem foglalkozott ezzel a szemponttal, és megállapította, hogy „ilyen akadály [...] igazolható közegészségügyi és környezetvédelmi okok alapján". [37]

103. A PreussenElektra-ügyben [38] a szóban forgó intézkedés arra kötelezte a vállalkozásokat Németországban, hogy a megújuló energiaforrásokból származó villamos energiát minimum árakon vásárolják meg, és megkövetelte az áramhálózatok üzemeltetőitől, hogy ellentételezés nélkül viseljék az ezzel járó költségeket. Mivel ez az intézkedés nyilvánvalóan előnyben részesítette a „zöld" villamos energia nemzeti termelőit, nem minősülhetett olyannak, amely megkülönböztetés nélkül alkalmazandó a belföldi és az importált villamos energiára. Ennek ellenére a Bíróság - ismét anélkül, hogy az intézkedés természetét tekintetbe vette volna – kimondta, hogy „annak megállapítása során, hogy egy ilyen vételi kötelezettség mégis összeegyeztethető-e a Szerződés 30. cikkével, figyelembe kell venni először is a szóban forgó intézkedés célját, másodsorban pedig a villamosenergia-piac sajátosságait". [39] Miután megállapította, többek között, hogy az intézkedés célja – az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentéséhez való hozzájárulással, amely gázok az éghajlatváltozás fő okozói közé tartoznak – a környezet védelme, és az éghajlatváltozás elleni küzdelem mellett az Európai Közösség és tagállamai nemzetközi egyezmények, így a Kiotói Jegyzőkönyv keretében elkötelezték magukat, hogy az EK 174. cikk (2) bekezdése és az EK 6. cikk alapján a környezetvédelem követelményeit be kell illeszteni a más közösségi politikák meghatározásába és végrehajtásába, a Bíróság kimondta, hogy „a villamos energia piacára vonatkozó közösségi jog jelenlegi állapotában" a szóban forgó intézkedés nem összeegyeztethetetlen az EK 28. cikkel. [40] Nevezetesen, a Bíróság nem vizsgálta a vételi kötelezettség arányosságát a környezetvédelmi cél tekintetében.

104. Ennek az EK 28. cikkhez kapcsolódó három ügynek az alapján úgy tűnhet, hogy a Bíróság elismeri a környezetvédelmi célból hozott intézkedések összeegyeztetésének szükségességét, még ha ezek az importált termékek kereskedelmére nagyobb mértékben vannak is korlátozó hatással, mint a belföldön gyártott termékek kereskedelmére. Azonban mindezidáig nem jelölte meg kifejezetten, milyen feltételek mellett igazolhatók mégis környezetvédelmi alapon az olyan intézkedések, amelyek nem megkülönböztetés nélkül vonatkoznak külföldi és belföldi termékekre. Az ítélkezési gyakorlat e tekintetben nem egyértelmű és megosztott.

105. A PreussenElektra-ügyre vonatkozó indítványában Jacobs főtanácsnok szintén vizsgálta ezt a kérdést, és felhívta a Bíróságot

37 — Az ítélet 19. pontja.

38 — A C-379/98. sz., 2001. március 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-2099. o.).

39 — Az ítélet 72. pontja.

40 — Az ítélet 73–81. pontja.

álláspontja tisztázására a szükséges mértékű jogbiztonság biztosítása érdekében. Úgy érvelt, hogy a Bíróságnak két fő oka van arra, hogy a környezetvédelem kényszerítő követelménye vonatkozásában rugalmasabb megközelítést alkalmazzon. Az első ilyen ok, hogy az Amszterdami Szerződés óta a környezetvédelem jelentősebb szerepet kapott az EK–Szerződésben, mint azelőtt. Az EK 6. cikk megköveteli a környezetvédelem figyelembevételét a 3. cikkben hivatkozott közösségi politikák meghatározása során, ami magában foglalja a belső piacot. A második ok, hogy a környezetvédelem érdekében hozott nemzeti intézkedések „természetükből adódóan hajlanak arra, hogy a károsítás okának természete és eredete alapján különbséget tegyenek, és ezért ki vannak téve annak, hogy hátrányosan megkülönböztetőnek minősüljenek". [41]

106. E kérdésben egyetértek Jacobs főtanácsnok álláspontjával. Az Egységes Európai Okmány 1986-ban történt elfogadása óta a környezetvédelem egyre inkább a közösségi politika elsődleges céljává vált, ami nemcsak az EK 6. cikkben foglalt, az elvnek a politikákba való beillesztésével nyilvánul meg, hanem annak a Közösség – EK 2. cikkben foglalt – céljai között történő rögzítésében is. Ezenkívül a környezetvédelem korlátozó intézkedések igazolására szolgáló okként is elismerést nyert, de nem az EK 30. cikkben, hanem a 95. cikk (4) és (5) bekezdésében, ami lehetővé teszi valamely tagállam számára a harmonizációs intézkedésnél szigorúbb intézkedéseket fenntartását vagy elfogadását. Igaz, hogy a Bíróságnak az EK 95. cikk (6) bekezdése alapján ellenőriznie kell, hogy az intézkedés nem képezi-e önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a kereskedelem rejtett korlátozását. Ez utóbbi kritérium – véleményem szerint – nem zárja ki, hogy egy ilyen intézkedés a belföldi és az importált termékekre eltérő hatással legyen, ami bizonyos feltételek mellett igazolható lehet.

107. Ha egy környezetvédelmi célból elfogadott intézkedés külföldi termékeket a belföldieknél nagyobb mértékben érint, ez a puszta tény önmagában még nem elegendő azon következtetés levonásához, hogy az intézkedés (közvetetten) diszkriminatív. Ezenkívül tovább kellene vizsgálni, hogy ezek a hatások a szükséges és természetéből következő következményei-e az intézkedés környezetvédelmi céljának. Más szóval, az a kérdés, hogy az intézkedés környezetvédelmi célja elérhető lenne-e úgy is, hogy ne érintse a külföldi termékeket a belföldieknél nagyobb mértékben. Ilyen körülmények között megfontolandónak tartanám, hogy az ilyen nemzeti intézkedés minősüljön környezetvédelmi alapon igazolhatónak, feltéve hogy az intézkedés egyértelműen nem részesíti előnyben vagy védi a nemzeti termékeket, és nem is ez a célja.

108. A 94. pontban megállapítottam, hogy az a tény, amely szerint a jogvita tárgyát képező

41 — A 38. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 229–233. pontja.

intézkedés hatásai nagyobbak az érintett áruk külföldi közúti fuvarozói tekintetében, mint az osztrák fuvarozók tekintetében, az intézkedés földrajzi környezetében való alkalmazásának elkerülhetetlen következménye. Ezen túlmenően nem célja, hogy ez utóbbiakat bármilyen módon előnyben részesítse. Ezért véleményem szerint a jogvita tárgyát képező intézkedésben foglalt ágazati tilalom megalapozottan igazolható környezetvédelmi okokkal, az egészségügyi övezeten áthaladó külföldi és az osztrák forgalomra gyakorolt egyenlőtlen hatása ellenére. Így most azt kell megvizsgálni, hogy az intézkedés alkalmas-e a célja elérésére, szükséges-e ahhoz, és arányos-e azzal.

4. A vitatott rendelet arányos a céljával?

109. A felek és a beavatkozó kormányok beadványaikban a legtöbb figyelmet a jogvita tárgyát képező intézkedés arányosságának szentelték, a NO_2-kibocsátásnak az egészségügyi övezetben való csökkentésére vonatkozó céllal összefüggésben. E címszó alatt három fő szempontot vetettek fel. Az első szempont az érintett termékek helyettesítő módon, vasúton vagy más közúti útvonalakon történő szállításának megvalósíthatósága. A második szempont a levegőt szennyező anyagok kibocsátásának csökkentésére irányuló cél elérése más intézkedések alkalmazásával, így sebességkorlátozások vagy útdíjrendszer bevezetésével a nehéz tehergépjárművek egyes szennyező osztályaira vonatkozóan. A harmadik szempont a jogvita tárgyát képező intézkedés és az Ausztriában már létező, a levegőszennyezés csökkentését célzó más intézkedések, mint például az ökopontrendszer viszonyára vonatkozik.

110. Mivel az ügyben érintett mindkét érdek – az áruk szabad mozgása a Közösségen belül és a környezetvédelem – egyaránt a Közösség alapvető céljai közé tartozik, mérlegelni kell, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés megfelelő egyensúlyt teremt-e ezek között az érdekek között. [42]

111. E tekintetben meg kell állapítanunk, hogy a Bizottság és a beavatkozó kormányok által a jogvita tárgyát képező intézkedésben foglalt tilalom helyettesítő megoldásaként felhozott, létező és elképzelhető intézkedések sokfélesége is azt mutatja, hogy a NO_2-kibocsátás elfogadható szintre (azaz az 1999/30 irányelvben rögzített határértékeknek megfelelő szintre) történő csökkentése érdekében meghozandó politikai döntések rendkívül összetettek. Nem igazolták, hogy ezeknek az intézkedéseknek bármelyike ugyanolyan hatékony lenne ezen eredmény elérésében, miközben az áruk szabad mozgását kevésbé akadályozná. Valószínűbb, hogy a levegőszennyezés csökkentésének

42 — Lásd a 15. lábjegyzetben hivatkozott Schmidberger-ügyben hozott ítélet 81. pontját.

célja az érintett területen a javasolt helyettesítő intézkedések kombinációját tenné szükségessé.

112. A jelen eljárás körülményei között a Bíróságnak meg kell állapítania, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés arányos-e az elfogadásával elérni kívánt célokkal, és nem kell megjelölnie, hogy mely konkrét alternatív intézkedések lehetnének megfelelőbbek. Jelen körülmények között az arányossági vizsgálatnak arra kellene koncentrálnia, hogy az intézkedés nem ésszerűtlen-e annyiban, hogy első ránézésre hatékonynak, gyakorlati szempontból megvalósíthatónak és kikényszeríthetőnek tekinthető-e.[43] Ezenkívül számomra úgy tűnik, az arányosság elve megköveteli, hogy azokat az intézkedéseket, amelyek célja strukturális változások létrehozása a közlekedés áramlása és szállítási módok tekintetében, olyan módon készítsék elő és vezessék be, ami összhangban van az átállási művelet jelentőségével. Ez utóbbi tekintetben tartom aránytalannak a jogvita tárgyát képező intézkedést.

113. Az első megközelítés az intézkedés előkészítéséhez kapcsolódik. Mielőtt elfogadnak egy ilyen nagy horderejű intézkedést, mint a bizonyos típusú áruk nehéz tehergépjárművekkel történő szállításának a tagállamok között alapvető fontosságú összeköttetést biztosító szakaszon való teljes tilalma feltétlenül szükséges, hogy mérlegeljék kevésbé korlátozó intézkedések elfogadását, és kimutassák, hogy ezek nem lennének megfelelőek. A jogvita tárgyát képező intézkedésnek arra a céljára tekintettel, hogy biztosítsa az érintett áruk szállításának közútról vasútra történő átirányítását, előzetesen meg kellett volna állapítani, hogy van-e elegendő és megfelelő vasúti kapacitás ennek az átállásnak a befogadására. Az átláthatóság és a közösségi joggal való összeegyeztethetőség felmérhetőségének biztosítása érdekében fontos továbbá, hogy ezeket az információkat az előkészítési szakaszban egyértelművé tegyék. Ez is az egyik célja a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésében és 8. cikkének (3) bekezdésében előírt terveknek és programoknak. Sem a Bírósághoz beterjesztett beadványokból, sem az ügy irataiból nem derül ki, hogy az osztrák hatóságok a jogvita tárgyát képező intézkedés előkészítése során tekintetbe vették-e, hogy a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentésének célja más, kevésbé korlátozó módon elérhető lenne-e, és hogy létezett-e olyan reális helyettesítő megoldás, amely képes az érintett áruk fuvarozását más szállítási módszerrel vagy más közúti útvonalon biztosítani.

114. Másodsorban, mielőtt bevezetnek egy, az osztrák területen végzett áruszállítás tekintetében ilyen strukturális következményekkel járó, az érintett ágazatokban drasztikus alkalmazkodást igénylő intézkedést, az EK 10. cikkben rögzített kötelezettségből következően a leginkább érintett tagállamokat és a Bizottságot tájékoztatni kell, és konzultálni kell velük az intézkedésről. A

43 — Lásd a fenti 65. és 66. pontot.

jogvita tárgyát képező intézkedés bevezetését megelőzően ilyen konzultációra nem került sor.

G — Összeegyeztethetőség a 881/92 és a 3118/93 rendelettel

115. Harmadsorban – és ez a legfontosabb –, azokra a strukturális következményekre tekintettel, amelyekkel a jogvita tárgyát képező intézkedés a gazdasági tevékenység számos ágazatában jár, az érintett ágazatoknak időt kell adni az alkalmazkodásra azokhoz az új körülményekhez, amelyek között működniük kell majd. Egy ilyen tartalmú intézkedést, amelynek célja strukturális változások előidézése egyes áruk szállítási módja tekintetében, csak fokozatosan lehet bevezetni. Elegendő hosszúságú átmeneti időszakra van szükség, nemcsak azért, hogy lehetővé tegye a gazdasági szereplők számára az alkalmazkodást, hanem azért is, hogy biztosítsa, a rendelkezésre álló infrastruktúra alkalmas a megnövekedett igények kielégítésére. Egy ilyen átmeneti időszak néhány évig is eltarthat. Az osztrák hatóságok által az ágazati tilalom bevezetésére tervezett két hónap nyilvánvalóan elégtelen, következésképpen pedig aránytalan.

116. A fenti okok miatt véleményem szerint a jogvita tárgyát képező intézkedés elfogadásának és szándékolt bevezetésének módja sérti az arányosság elvét. Ezért nem összeegyeztethető az EK 28. cikkel.

117. Keresetében a Bizottság annak állítására szorítkozik, hogy az e rendeletekben foglaltakon kívül az áruk szabad mozgására vonatkozó más feltételek nem elfogadhatók, és hogy abból az állításából, mely szerint a korlátozás nem igazolható az EK 28. cikk alapján, az következik, hogy a 881/92 rendelet 1. és 3. cikkét, valamint a 3118/93 rendelet 1. és 6. cikkét megsértették.

118. Mindkét rendelet célja, hogy a fuvarozási szolgáltatást nyújtóra vonatkozó, állampolgárságával vagy azzal a ténnyel összefüggő korlátozások eltörlésével, hogy a székhelye más tagállamban van, mint ahol a szolgáltatást nyújtja, biztosítsa a közúti árufuvarozási piacra jutást.[44] E cél elérésének az eszköze egy egységes közösségi engedély, amelyet a honosság szerinti tagállam állít ki. Ezenkívül a 3118/93 rendelet 6. cikke rögzíti, hogy a kabotázsfuvarozási tevékenység végzése nemzeti jogszabályok hatálya alá tartozik

44 — Lásd a 881/92 rendelet és a 3118/93 rendelet második preambulumbekezdését.

egyes területeken, így a fuvarozási szerződésre irányadó díjszabás és feltételek, a közúti járművek tömege és méretei, továbbá a bizonyos árukategóriák szállítására vonatkozó követelmények terén.

119. E tekintetben megjegyezném, hogy a Bizottság semmilyen módon nem igazolta azt az állítását, hogy a jogvita tárgyát képező intézkedés sértené a 881/92 rendelet vagy a 3118/93 rendelet bármely rendelkezését. Pontosabban, nem támasztotta alá, hogy az intézkedés sérti a rendeletek által bevezetett egységes engedélyezési rendszert, és hogy korlátozza a közúti árufuvarozók piacra jutáshoz való jogát.

120. E helyütt fontos különbséget tenni a piacra jutás feltételei és a tagállamokban történő fuvarozási szolgáltatás nyújtására vonatkozó feltételek között. Mivel a rendeletek a közúti árufuvarozási piacra jutás biztosítására korlátozódnak, önmagukban nem korlátozzák a tagállamok olyan intézkedések elfogadásához való jogát, amelyek – környezetvédelmi okokból vagy a közúti biztonság javítása érdekében – közúti infrastruktúrájuk használatára vonatkoznak.

121. Az a tény, hogy a 3118/93 rendelet 6. cikke – mint azt a holland kormány megállapította –, nem említ olyan típusú intézkedést, mint a jelen ügyben szóban forgó, nem releváns. Ez a rendelet kizárólag a kabotázstevékenységre vonatkozik, az ebben a rendelkezésben szabályozott tárgykörök nyilvánvalóan a kabotázzsal, mint olyannal függenek össze, és nem zárják ki általánosabb intézkedések meghozatalát az utak használatára vonatkozóan a tagállamok területén. E vonatkozásban csak utalnék rá, hogy a rendelkezés nem hivatkozik az útbiztonság érdekében elfogadott intézkedésekre.

122. Véleményem szerint tehát a Bizottság érvelésének ez a vonulata megalapozatlan.

VI — A költségekről

123. A Bíróság eljárási szabályzata 69. cikkének 2. §-a értelmében a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az Osztrák Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. A 69. cikk 4. §-a alapján a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket.

VII — Végkövetkeztetések

124. Mindezek alapján azt javasolom, hogy a Bíróság:

— állapítsa meg, hogy az előkészítése során felmerült hiányosságokra, a tagállamokkal és a Bizottsággal való előzetes konzultáció nélküli elfogadására, valamint a bevezetésére megállapított rendkívül rövid határidőre tekintettel az A 12-es autópályának az Inn völgyében, a Kundl agglomerációjában található, 20,359 kilométer és az Ampass agglomerációjában található 66,780 kilométer közötti szakaszának használatára vonatkozóan a bizonyos árukat szállító, 7,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépjárművek részére elrendelt tilalom összeegyeztethetetlen az Osztrák Köztársaságnak az EK 28–EK 30. cikkből eredő kötelezettségeivel;

— az Osztrák Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére;

— a Német Szövetségi Köztársaságot, az Olasz Köztársaságot és a Holland Királyságot kötelezze a saját költségeik viselésére.