# OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
## L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 14 lipca 2005 r. [1]

## I — Wstęp

1. W dniu 27 maja 2003 r. Landeshauptmanns von Tirol [premier Tyrolu] wydał rozporządzenie wprowadzające zakaz poruszania się pojazdów ciężarowych o masie powyżej 7,5 tony przewożących niektóre towary, na odcinku autostrady A 12 w dolinie Inn (zwanej dalej „Inntal") w Austrii. Rozporządzenie to, mające doprowadzić do zmniejszenia emisji dwutlenku azotu wydzielanego przez samochody ciężarowe poruszające się po tym obszarze, powinno było wejść w życie w dniu 1 sierpnia 2003 r. W tej sytuacji Komisja niezwłocznie wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE, twierdząc, iż rozporządzenie to narusza uregulowania wspólnotowe dotyczące usług transportowych, jak również postanowienia traktatu odnoszące się do swobodnego przepływu towarów.

2. Niniejsza sprawa porusza istotne i zasadnicze kwestie dotyczące możliwości pogodzenia środków mających na celu ochronę środowiska naturalnego z postanowieniami traktatu odnoszącymi się do ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Obydwa te elementy stanowią podstawowe cele Wspólnoty, ustanowione w art. 2 WE i znajdujące wyraz w licznych konkretnych postanowieniach traktatu.

3. Postanowienia traktatu odnoszące się do swobodnego przepływu towarów i usług, w tym również usług transportowych, spowodowały większą specjalizację geograficzną w obrębie Wspólnoty. Po części na skutek tego zmiany w transporcie nastąpiły szybciej niż wzrost wartości produktu narodowego brutto: w stosunku do punktu procentowego wzrostu gospodarczego transport wzrósł o około 1,5%. W zakresie transportu najwięcej na tym nieproporcjonalnym wzroście zyskał sektor transportu drogowego, który do połowy lat osiemdziesiątych minionego stulecia był w licznych państwach członkowskich przedmiotem restrykcyjnych rozporządzeń krajowych. Podczas gdy, w warunkach bezwzględnych, transport towarów drogą kolejową nie wzrósł, a wręcz zmalał, zaś rzeczny transport towarów mógł jedynie nieznacznie się zwiększyć z powodu ograniczonej dostępności infrastruktury, jaka jest niezbędna dla rozwoju na szeroką skalę nowoczesnej żeglugi śródlądowej, drogowy

1 — Język oryginału: angielski.

transport towarów rozwinął się gwałtownie. Każde następne rozszerzanie Wspólnoty o kolejne państwa stanowiło dalszy impuls do jego rozwoju.

4. Jednakże gwałtowny rozwój drogowego transportu towarów niesie z sobą również pewne negatywne skutki: przeciążenie sieci dróg we Wspólnocie, w szczególności na głównych szlakach transportowych łączących duże ośrodki gospodarcze; szybsze zużycie się infrastruktury drogowej prowadzące do wzrostu kosztów jej utrzymania; hałas oraz emisja zanieczyszczeń powietrza mające wpływ na środowisko naturalne, jak również zagrożenia dla bezpieczeństwa oraz zdrowia ludzi, wynikające z nadmiernego ruchu i zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

5. Na przestrzeni ostatnich 25 lat większość państw członkowskich podjęła liczne kroki mające doprowadzić do zmniejszenia i skorygowania negatywnych skutków ubocznych wzrostu natężenia ruchu drogowego. W związku z tym wprowadzone zostały specjalne opłaty na pokrycie kosztów utrzymania infrastruktury związanej z transportem drogowym. Drogowy ruch tranzytowy zazwyczaj koncentruje się na obszarach gęsto zaludnionych oraz terenach szczególnie narażonych na negatywne skutki z punktu widzenia administrowania zasobami krajobrazowymi i środowiskiem naturalnym. Liczne kraje tranzytowe ograniczają możliwość korzystania z ich infrastruktury drogowej przez samochody ciężarowe w weekendy, a także w godzinach nocnych. W końcu poprzez wprowadzanie docelowych subwencji, szczególnych opłat oraz obowiązkowych uregulowań czynione są starania mające na celu wywieranie wpływu na wybór środka transportu w odniesieniu do transportu towarów odbywającego się na dalekich trasach.

6. Kroki te są coraz częściej połączone z nałożonym na państwa członkowskie obowiązkiem podporządkowania się przepisom wspólnotowym, przyjętym w celu zmniejszenia wpływu różnego rodzaju działań na środowisko naturalne oraz w celu ochrony zdrowia ludzi, jak również fauny i flory.

7. W niniejszej sprawie jednocześnie zachodzą opisane powyżej zmiany. Stanowi ona odzwierciedlenie konfliktu pomiędzy gospodarczą ekspansją drogowego transportu towarów a potrzebą ochrony innych interesów przed ubocznymi i negatywnymi skutkami takiego rozwoju.

## II — Odpowiednie przepisy

### A — *Prawo wspólnotowe*

8. Przepisy dotyczące drogowego transportu towarów we Wspólnocie są zawarte

w rozporządzeniu (EWG) nr 881/92 [2] oraz w rozporządzeniu (EWG) nr 3118/93 [3].

9. Na mocy art. 3 rozporządzenia nr 881/92 międzynarodowy transport towarów we Wspólnocie wykonywany jest na podstawie licencji wspólnotowej. Licencja ta wydawana jest przez państwo członkowskie każdemu przewoźnikowi zajmującemu się drogowym przewozem towarów, który prowadzi działalność w tym państwie i jest uprawniony w tym państwie do międzynarodowego drogowego transportu towarów.

10. Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 3118/93:

„Każdy przewoźnik zarobkowego drogowego transportu rzeczy [towarów] posiadający licencję wspólnotową, przewidzianą w rozporządzeniu (EWG) nr 881/92 i którego kierowca, jeśli jest obywatelem państwa trzeciego, posiada zaświadczenie dla kierowcy zgodne z warunkami ustanowionymi w wymienionym rozporządzeniu, jest uprawniony na warunkach ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu do wykonywania czasowego zarobkowego drogowego transportu rzeczy [towarów] w innym państwie członkowskim, zwanych dalej odpowiednio »kabotażem« i »przyjmującym państwem członkowskim« bez posiadania siedziby statutowej lub innego zakładu w tym państwie członkowskim".

11. Wspólnotowe przepisy dotyczące ochrony jakości otaczającego powietrza zawarte są w dyrektywie 96/62/WE w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza [4] oraz w dyrektywie 1999/30/WE odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu obecnych w otaczającym powietrzu [5] (zwanych dalej „dyrektywami w sprawie jakości powietrza"). Obie dyrektywy zostały przyjęte na podstawie art. 130 S ust. 1 traktatu WE (obecnie art. 175 ust. 1 WE).

12. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 96/62 jej ogólnym celem jest określenie podstawowych zasad wspólnej strategii poświęconej:

— zdefiniowaniu i określeniu celów w odniesieniu do jakości otaczającego

2 — Rozporządzenie Rady EWG nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium państwa członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej państw członkowskich (Dz.U. L 95, str. 1), zmienione rozporządzeniem WE nr 484/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 1 marca 2002 r. (Dz.U. L 76, str. 1, zwane dalej „rozporządzeniem nr 881/92").

3 — Rozporządzenie Rady EWG nr 3118/93 z dnia 25 października 1993 r. ustanawiającego warunki wykonywania w państwie członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników niemających siedziby w tym państwie (Dz.U. L 279, str. 1), zmienione rozporządzeniem WE nr 484/2002 (zwane dalej „rozporządzeniem nr 3118/93").

4 — Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. L 296, str. 55, zwana dalej „dyrektywą 96/62").

5 — Dyrektywa Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. L 163, str. 41, zwana dalej „dyrektywą 1999/30").

powietrza na terenie Wspólnoty, wyznaczonych tak, aby unikać szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie i środowisko jako całość, zapobiegać mu lub je ograniczać,

— ocenie jakości otaczającego powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów,

— uzyskaniu odpowiednich informacji o jakości otaczającego powietrza i zapewnieniu, by informacje te były udostępnione publicznie, między innymi w formie progów alarmowych,

— utrzymaniu jakości otaczającego powietrza tam, gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawie w pozostałych przypadkach.

13. Artykuł 4 dyrektywy 96/62 przewiduje, że dla zanieczyszczeń wymienionych w załączniku I Rada na wniosek Komisji ustanawia ich wartości dopuszczalne.

14. Artykuł 7 dyrektywy 96/62 ustanawia podstawowe wymogi dotyczące poprawy jakości otaczającego powietrza. Przepis ten w ust. 1 i 3 stanowi, co następuje:

„1. Państwa członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych.

[...]

3. Państwa członkowskie sporządzają plany działań wskazujące środki, jakie zostają podjęte w perspektywie krótkoterminowej, w przypadkach gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych i/lub progów alarmowych, w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa i ograniczenia czasu trwania takiego stanu. Plany takie, w zależności od indywidualnych przypadków, mogą zawierać możliwości kontroli oraz, gdy to niezbędne, zawieszenia działalności przyczyniającej się do przekroczenia wartości dopuszczalnych, z ruchem pojazdów mechanicznych włącznie".

15. Artykuł 8 ust. 3 dyrektywy 96/62 mówi o środkach obowiązujących w tych strefach, gdzie poziomy [zawartości zanieczyszczeń] są wyższe niż wartości dopuszczalne. Przepis ten w ust. 3 stanowi, że:

„W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1 [tzn. w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń są wyższe niż wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji] państwa członkowskie podejmują środki zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planów lub programów osiągnięcia wartości dopuszczalnych w określonym czasie.

Wyżej wymieniony plan lub program, który musi być udostępniony dla ogółu społeczeństwa, zawiera co najmniej informacje wymienione w załączniku IV".

16. Artykuł 4 dyrektywy 1999/30 określa podstawy obliczenia wartości dopuszczalnych dla dwutlenku azotu:

„1. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby stężenia dwutlenku azotu i, tam, gdzie to stosowne, tlenków azotu, w otaczającym powietrzu, podlegające ocenie zgodnie z art. 7, nie przekraczały wartości dopuszczalnych ustanowionych w załączniku II sekcja I z zachowaniem podanych w nim terminów.

Ustanowione w załączniku II sekcja I marginesy tolerancji stosuje się zgodnie z art. 8 dyrektywy 96/62/WE.

2. Jako progi alarmowe dla stężeń dwutlenku siarki [azotu] w otaczającym powietrzu przyjmuje się wartości ustanowione w załączniku II sekcja II".

17. Załącznik II do dyrektywy 1999/30 ustanawia następujące wartości dopuszczalne dla dwutlenku azotu, mając na uwadze ochronę zdrowia ludzi:

— jednogodzinna wartość dopuszczalna wynosi 200 $\mu g/m^3$ i nie może być przekraczana częściej niż 18 razy w roku kalendarzowym; jest ona zwiększona o procent marginesu tolerancji obniżany stopniowo do dnia 1 stycznia 2010 r.

— wartość dopuszczalna w roku 2002 zwiększona o przewidziany margines tolerancji wynosi 56 $\mu g/m^3$.

B — *Prawo austriackie*

18. Sporne rozporządzenie zostało przyjęte na podstawie art. 10, 11 i 14 Immissionsschutzgesetz-Luft (ustawy dotyczącej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, zwanej dalej „IG-L"), która dokonała transpozycji dyrektyw 96/62 oraz 1999/30 do prawa austriackiego. Artykuł 10 IG-L przewiduje ogłoszenie katalogu środków, które należy podjąć w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnej. Artykuł 11 ustanawia zasady obowiązujące w tym kontekście, takie jak zasada mówiąca o tym, iż zanieczyszczający płaci, oraz zasada proporcjonalności. Artykuł 14 zawiera przepisy, które mają szczególne zastosowanie do sektora transportu.

## III — Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

19. Z uwagi na fakt, iż stężenie dwutlenku azotu przekroczyło wartości dopuszczalne

określone w IG-L, w dniu 1 października 2002 r. wprowadzony został tymczasowy zakaz poruszania się samochodów ciężarowych przewożących towary nocą na odcinku autostrady A 12 Inntal. W 2002 r. ustalona w IG-L roczna dopuszczalna wartość wynosząca 56 $\mu g/m^3$ ponownie została przekroczona. W związku z tym tymczasowy zakaz ruchu nocą został najpierw przedłużony, a następnie od dnia 1 czerwca 2003 r. zastąpiony stałym, obowiązującym przez cały rok, zakazem poruszania się nocą samochodów ciężarowych o masie powyżej 7,5 tony przewożących towary.

20. W dniu 27 maja 2003 r. Landeshauptmann von Tirol wydał, na podstawie IG-L, sporne rozporządzenie. Na mocy tego rozporządzenia został wprowadzony, obowiązujący od dnia 1 sierpnia 2003 r., całkowity zakaz poruszania się pewnej kategorii samochodów ciężarowych przewożących niektóre towary na odcinku autostrady A 12 Inntal. Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia wprowadzenie takiego zakazu miało na celu zmniejszenie emisji związanej z działalnością człowieka i tym samym poprawienie jakości powietrza, w celu między innymi trwałej ochrony zdrowia ludzi, jak również fauny i flory.

21. Artykuł 2 spornego rozporządzenia wyznacza tzw. strefę ochronną, obejmującą odcinek autostrady A 12 długości blisko 46 km, pomiędzy gminami Kundl i Ampass. Zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia w strefie tej obowiązuje zakaz poruszania się samochodów ciężarowych, których dopuszczalna masa przekracza 7,5 tony, przewożących następujące kategorie towarów: wszystkie odpady zawarte w europejskim wykazie odpadów[6], zboże, drewniane bale, korek, rudy żelaza oraz rudy niemetali, kamień, ziemię, gruz, pojazdy silnikowe i przyczepy oraz stal budowlaną. Zakaz ten miał obowiązywać natychmiast od dnia 1 sierpnia 2003 r., bez konieczności podejmowania przez właściwe władze dodatkowych działań. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia samochody ciężarowe, które rozpoczynają lub kończą przewóz na obszarze miasta Innsbruck bądź w dystryktach Kufstein, Schwaz lub Innsbruck Land, nie są objęte tym zakazem. Ponadto sama IG-L zawiera inne odstępstwa, wyłączając bezpośrednio z zakazu poruszania się różne kategorie pojazdów, wśród których są pojazdy służące do utrzymania czystości na drogach, wywozu śmieci oraz pojazdy używane w rolnictwie i leśnictwie. O ustanowienie szczególnego odstępstwa można również wnieść w przypadku innych kategorii pojazdów, gdy leży to w interesie ogółu bądź też ważnym interesie prywatnym.

22. W następstwie pierwszej wymiany informacji dotyczącej zgodności spornego rozporządzenia z prawem wspólnotowym Komisja skierowała do Republiki Austrii w dniu 25 czerwca 2003 r. pismo, w którym wezwała ją do usunięcia uchybień i udzielenia odpowiedzi w terminie jednego tygodnia. Rząd austriacki odpowiedział pismem z dnia 3 lipca

6 — Decyzja Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 226, str. 3) w brzmieniu wynikającym z decyzji Rady 2002/573/WE z dnia 23 lipca 2001 r. zmieniającej decyzję Komisji 2000/532/WE w zakresie wykazu odpadów (Dz.U. L 203, str. 18).

2003 r. W dniu 9 lipca 2003 r. Komisja skierowała do Republiki Austrii uzasadnioną opinię, wyznaczając jej kolejny tydzień na udzielenie odpowiedzi. Republika Austrii odpowiedziała na uzasadnioną opinię pismem z dnia 18 lipca 2003 r.

23. Z uwagi na utrzymujące się wątpliwości co do zgodności spornego rozporządzenia z prawem wspólnotowym Komisja w dniu 23 lipca 2003 r. wszczęła przed Trybunałem na mocy art. 226 WE niniejsze postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie, iż wprowadzenie zakazu poruszania się samochodów ciężarowych o całkowitej masie powyżej 7,5 tony przewożących niektóre towary na odcinku autostrady A 12 Inntal pomiędzy kilometrem 20,359 na obszarze gminy Kundl a kilometrem 66,780 na obszarze gminy Ampass jest niezgodne z zobowiązaniami, jakie ciążą na Republice Austrii na podstawie art. 1 i 3 rozporządzenia nr 881/92, art. 1 i 6 rozporządzenia nr 3118/93 oraz art. 28–30 WE;

— obciążenie Republiki Austrii kosztami postępowania.

24. Komisja na podstawie art. 242 (WE) i 243 WE zwróciła się jednocześnie do Prezesa Trybunału o nakazanie Republice Austrii, w drodze zastosowania środka tymczasowego, podjęcia działań niezbędnych do zawieszenia wykonania zakazu ustanowionego w omawianym rozporządzeniu do czasu orzeczenia przez Trybunał co do istoty skargi [7].

25. Postanowieniem z dnia 30 lipca 2003 r. Prezes Trybunału, na wniosek Komisji złożony na podstawie art. 84 § 2 regulaminu, w celu zachowania status quo, nakazał Republice Austrii zawiesić wykonanie zakazu poruszania się zawartego w spornym rozporządzeniu aż do momentu ogłoszenia postanowienia kończącego postępowanie w sprawie zastosowania środka tymczasowego [8].

26. Postanowieniem z dnia 2 października 2003 r. [9] Prezes Trybunału zarządził przedłużenie okresu zawieszenia wykonania spornego rozporządzenia do dnia 30 kwietnia 2004 r., a następnie postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2004 r. [10] do dnia ogłoszenia wyroku kończącego postępowanie.

27. Postanowieniami z dnia 16 września 2003 r. i z dnia 21 stycznia 2004 r. Prezes

7 — Sprawa C-320/03 R Komisja przeciwko Republice Austrii.
8 — Rec. str. I-7929
9 — Rec. str. I-11665.
10 — Rec. str. I-3593.

Trybunału dopuścił najpierw Republikę Federalną Niemiec oraz Republikę Włoską, a następnie także Królestwo Niderlandów do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

## IV — W przedmiocie dopuszczalności skargi

28. Rząd austriacki kwestionuje dopuszczalność skargi wniesionej przez Komisję z powodu wyznaczenia mu w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi bardzo krótkich terminów na przygotowanie odpowiedzi na pismo wzywające do usunięcia uchybienia i na uzasadnioną opinię Komisji. Republika Austrii jest zdania, iż w tej sytuacji nie była ona w stanie przygotować się odpowiednio do obrony i że w konsekwencji została ona pozbawiona prawa do rzetelnego postępowania. Podaje ona także w wątpliwość, czy służby Komisji dokonały wnikliwiej analizy uwag władz austriackich przedstawionych w odpowiedzi na zarzuty Komisji.

29. Republika Austrii dodaje także, że Komisja powinna zastosować procedurę przewidzianą w rozporządzeniu (WE) nr 2679/98 w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi [11].

30. Komisja przyznając, iż terminy wyznaczone przez nią były rzeczywiście bardzo krótkie, twierdzi jednak, że było to uzasadnione, ponieważ sporne rozporządzenie miało wejść w życie w dniu 1 sierpnia 2003 r.

31. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest stworzenie zainteresowanemu państwu członkowskiemu możliwości wypełnienia zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego lub przygotowania obrony w odpowiedzi na zarzuty przedstawione przez Komisję [12]. W świetle tego podwójnego celu państwom członkowskim powinien przysługiwać rozsądny termin na przygotowanie odpowiedzi na pismo wzywające do usunięcia uchybienia, zastosowanie się do uzasadnionej opinii lub, w razie konieczności, przygotowanie linii obrony. Trybunał uznał następnie, iż w celu stwierdzenia, czy wyznaczony termin ma rozsądny charakter, należy uwzględnić wszystkie okoliczności danej sprawy i że bardzo krótkie terminy mogą być zatem uzasadnione w szczególnych przypadkach, w szczególności gdy w pilny sposób należy zapobiec naruszeniu bądź gdy państwo członkowskie jest w pełni świadome stanowiska Komisji na długo przed wszczęciem postępowania [13].

11 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 2679/98 z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi (Dz.U. L 337, str. 8, zwane dalej „rozporządzeniem nr 2679/98").

12 — Wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 293/85 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 305, pkt 14; z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-328/96 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-7479, pkt 34 oraz z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-1/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-9989, pkt 64.

13 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 65; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 51 oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 14.

32. Sposób, w jaki przebiegało postępowanie poprzedzające wniesienie skargi, należy zatem rozpatrzyć, uwzględniając okoliczności niniejszej sprawy. W następstwie otrzymanej skargi Komisja w dniu 6 maja 2003 r. zwróciła się do władz austriackich o przekazanie jej informacji na temat ówczesnej propozycji rozporządzenia oraz wskazanie jej uzasadnienia podejmowanego środka. Władze austriackie udzieliły odpowiedzi w dniu 13 czerwca 2003 r. W międzyczasie zostało przyjęte sporne rozporządzenie, które miało wejść w życie w dniu 1 sierpnia 2003 r. Zdaniem Komisji mogło to doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do uchybienia przez Republikę Austrii zobowiązaniom wynikającym z prawa wspólnotowego oraz która mogła spowodować nieodwracalne skutki dla sektora transportu. Aby temu zapobiec, Komisja, z uwagi na okoliczności wynikające w dużym stopniu z ustalonego przez władze austriackie harmonogramu wprowadzenia spornego rozporządzenia, zmuszona była bardzo sprawnie przeprowadzić postępowanie poprzedzające wniesienie skargi, tak aby spełnić proceduralne przesłanki dotyczące zastosowania środków tymczasowych na podstawie art. 243 WE.

33. Ponadto stanowisko Komisji było znane rządowi austriackiemu przed rozpoczęciem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz przed przyjęciem spornego rozporządzenia.

34. W tych okolicznościach należy uznać, iż Komisja zmuszona była przeprowadzić postępowanie poprzedzające wniesienie skargi w sposób, w jaki miało to miejsce, oraz że terminy, które w tym kontekście wyznaczyła, nie mogą być uznane za nierozsądne. Uznanie, że skarga wniesiona przez Komisję przeciwko państwu członkowskiemu jest w okolicznościach niniejszej sprawy niedopuszczalna, poważnie naraziłoby na szwank zadanie powierzone Komisji w art. 211 WE, jakim jest czuwanie nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie zobowiązań nałożonych na te państwa na mocy prawa wspólnotowego oraz możliwość wszczęcia, w razie konieczności, postępowania ustanowionego w art. 226 WE.

35. Twierdzenia rządu austriackiego, zgodnie z którymi Komisja powinna była zastosować procedurę ustanowioną w rozporządzeniu nr 2679/98, również należy odrzucić. Rozporządzenie to ma na celu, jak zostało to zdefiniowane w jego art. 1, umożliwienie szybkiego usuwania przeszkód w swobodnym przepływie towarów na rynku wewnętrznym. Bez konieczności zagłębiania się w szczegóły tej procedury, której podłoże stanowiły działania jednostek, takie jak te będące podstawą wyroków Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Francji [14] oraz w sprawie Schmidberger [15], ale nieograniczające się tylko do tych przypadków, dość powiedzieć, że nie można uznać, iż procedura ta ustanawia wstępną przesłankę, jaką Komisja powinna spełnić przed rozpoczęciem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi na podstawie art. 226 WE. Nie zastępuje ona również tego postępowania. Trybunał wie-

14 — Wyrok z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/95 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-6959.

15 — Wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. str. I-5659.

lokrotnie orzekał, że „pomimo innych uprawnień Komisji wynikających z traktatu, służących zapewnieniu, że państwa członkowskie przestrzegają prawa wspólnotowego, Komisji przysługuje swobodne uznanie w podejmowaniu decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia, bez konieczności uzasadnienia swojego wyboru, gdyż jego przesłanki nie wpływają na dopuszczalność skargi"[16]. W związku z powyższym uprawnienia przyznane Komisji w art. 226 WE nie mogą być warunkowane bądź ograniczane w aktach wtórnego prawa wspólnotowego[17]. Należy jednak dodać, że jeżeli postępowanie przebiegałoby zgodnie z tą procedurą, rząd austriacki — zgodnie z art. 5 rozporządzenia — byłby zobowiązany odpowiedzieć na pismo Komisji przed upływem pięciu dni roboczych od jego otrzymania. Mimo kontekstu różniącego się od postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, wydaje się osobliwe, iż rząd austriacki, aczkolwiek nie wprost, lecz poprzez odwołanie się do rozporządzenia, uznaje taki termin za możliwy do przyjęcia.

36. W świetle tych rozważań należy uznać skargę Komisji za dopuszczalną.

16 — Wyrok z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-70/99 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-4845, pkt 17.

17 — Wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-394/02 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. I-4715, pkt 27 i 28 oraz przywołane tam orzecznictwo.

## V — Co do istoty sprawy

### A — *Stanowisko Komisji oraz rządów niemieckiego, włoskiego i niderlandzkiego*

37. Jak zauważyłem powyżej, Komisja twierdzi, że sporne rozporządzenie jest sprzeczne z przepisami wspólnotowymi z zakresu swobodnego świadczenia usług transportowych, zawartymi w rozporządzeniu nr 881/92 oraz rozporządzeniu nr 3118/93, jak i swobodnego przepływu towarów, który zagwarantowany jest w art. 28–30 WE. Przed odniesieniem się do tych kwestii Komisja rozważa bezpośrednie praktyczne oraz gospodarcze skutki wprowadzenia w życie spornego rozporządzenia.

38. Odcinek autostrady A 12, objęty zakresem zastosowania spornego rozporządzenia, jest bardzo uczęszczany z uwagi na to, iż styka się na nim ruch na odcinku północ-południe pomiędzy Niemcami i Włochami oraz ruch wewnętrzny ze wschodu na zachód Austrii. Jak pokazują statystyki sporządzone przez władze tyrolskie, średnio 5200 pojazdów ciężarowych przejeżdża każdego dnia autostradą A 12 na odcinku między Wörgl a Hall. Przyglądając się dokładniej temu, w jaki sposób wprowadzenie spornego rozporządzenia wpłynie na transport, a także biorąc pod uwagę wyjątki odnoszące się do lokalnego ruchu drogowego, można ostatecznie stwierdzić, że rozporządzenie to

oddziaływać będzie każdego dnia na 610 pojazdów z zagranicy oraz 130 pojazdów austriackich. Jako że wspomniany odcinek autostrady A 12 można ominąć jedynie poprzez rozległe objazdy, rozporządzenie zakazuje de facto całego tranzytu drogowego w przypadku samochodów ciężarowych przewożących towary wymienione w tym rozporządzeniu. Rząd niemiecki podkreśla, iż korzystanie z długich tras objazdowych przyczyni się do większego zanieczyszczenie powietrza i przeniesienia problemu na inne obszary.

39. Rozporządzenie wywołuje istotne skutki gospodarcze nie tylko w sektorze transportu, ale także dla producentów wymienionych towarów, którzy będą zmuszeni ponosić wyższe koszty transportu oraz stawić czoło logistycznym problemom związanym z wyszukiwaniem alternatywnych sposobów dostarczania swoich produktów klientom. Komisja oraz rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów wskazują, że zagrożone są małe i średnie przedsiębiorstwa transportowe, wśród których wiele wyspecjalizowało się w transporcie niektórych towarów objętych zakazem.

40. Zarówno Komisja, jak i rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów zgodnie podkreślają, iż transport kolejowy nie może być w najbliższym czasie postrzegany jako realna alternatywa dla omawianego transportu. Odnosi się to do trzech możliwych sposobów transportu kolejowego zastępujących transport drogowy wskazanych towarów: transportu kolejowego, transportu nietowarzyszącego i transportu towarzyszącego („rollende Landstrasse"). Pomijając kwestię, że działalność przewoźnika drogowego nie polega na przewożeniu towarów koleją, nie można uznać tego rozwiązania za realną alternatywę dla transportu drogowego z uwagi na ograniczone możliwości trasy kolejowej Brenner, a także ograniczenia techniczne, opóźnienia i brak pewności działania. Nie jest ponadto możliwe zwiększenie w krótkim okresie czasu zdolności przewozowej kolei. Planowane w kontekście programu „Brenner 2005" zwiększenie zdolności przewozowej ma sprostać obecnemu zapotrzebowaniu i nie może zaspokoić dodatkowego popytu wynikającego z zakazu wprowadzonego przez sporne rozporządzenie. Transport koleją spowodowałby mniejszą opłacalność przewozu wskazanych towarów.

41. Z uwagi na powyższe skutki Komisja i rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów twierdzą, iż sporne rozporządzenie w oczywisty sposób ogranicza swobodę świadczenia usług transportowych, naruszając rozporządzenie nr 881/92 i rozporządzenie nr 3118/93, a także swobodny przepływ wskazanych towarów, naruszając art. 28–30 WE. Rządy włoski i niderlandzki dodają, że łamie ono również prawo do swobodnego ruchu tranzytowego przez terytorium państwa członkowskiego, uznane przez Trybunał w wyroku w sprawie SIOT [18].

42. Ponadto, mimo że rozporządzenie zostało sformułowane w sposób neutralny, de facto oddziałuje ono przede wszystkim na transport tranzytowy. Statystyki pokazują, iż transport ten jest wykonywany w 80% przez nieaustriackie przedsiębiorstwa transportowe, podczas gdy przedsiębiorstwa austriackie dokonują w 80% transportu,

18 — Wyrok z dnia 16 marca 1983 r. w sprawie 266/81 SIOT, Rec. str. 731.

który nie podlega rozporządzeniu. Dlatego też rozporządzenie to (niebezpośrednio) wprowadza dyskryminację pomiędzy krajowymi a zagranicznymi przedsiębiorstwami transportowymi. W rezultacie rozporządzenie to nie może być uzasadnione względami związanymi z ochroną środowiska naturalnego.

43. W sytuacji gdyby Trybunał przyjął inne stanowisko, Komisja twierdzi dodatkowo, iż sporne rozporządzenie nie może być uzasadnione poprzez odniesienie do dyrektyw w sprawie jakości powietrza. Z jednej strony nieograniczony sektorowy zakaz poruszania się nie może być oparty na art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62, z drugiej strony Komisja uznaje, iż warunki zastosowania art. 8 ust. 3 wspomnianej dyrektywy zostały spełnione, jako że wartość dopuszczalna przewidziana dla dwutlenku azotu, powiększona o margines tolerancji, została znacznie przekroczona w 2002 r. Pomimo to katalog środków znajdujący się w art. 10 IG-L nie zawiera informacji wymaganych w tym przepisie i w załączniku IV do dyrektywy. Rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów podają także w wątpliwość metodę zastosowaną do pomiaru poziomu zanieczyszczenia i prowadzącą do wniosku, że emisję dwutlenku azotu można w szczególności przypisać pewnej kategorii samochodów ciężarowych.

44. Mimo że rząd austriacki dąży do uzasadnienia spornego rozporządzenia zarówno względami zdrowia publicznego, jak i ochrony środowiska naturalnego, zdaniem Komisji i rządów uczestniczących w postępowaniu w charakterze interwenientów oczywiste jest, że ochrona środowiska jest podstawowym celem. Uzasadnienie odwołujące się do względów dotyczących ochrony zdrowia publicznego, zgodnie z art. 30 WE, jest możliwe jedynie wówczas, gdy dane towary stanowią bezpośrednie i możliwe do wykazania zagrożenie dla zdrowia. W tym przypadku tak wyraźnie nie jest.

45. Co więcej, sporne rozporządzenie nie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, gdyż istnieją inne środki, w mniejszym stopniu ograniczające swobodny przepływ towarów i swobodne świadczenie usług przewozowych. W tym względzie Komisja wspierana przez rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów wskazuje możliwość wprowadzenia stopniowego zakazu poruszania się samochodów ciężarowych należących do różnych klas (EURO-0, 1 i 2, a w przyszłości nawet EURO-3). Podkreśla ona również, że system ekopunktów przewidziany w protokole nr 9 w sprawie transportu drogowego, kolejowego i kombinowanego w Austrii, załączony do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (zwanym dalej „protokołem nr 9"), w znacznej mierze przyczynił się do pogodzenia ruchu samochodów ciężarowych z wymogami związanymi z ochroną środowiska. Inne możliwe do podjęcia środki to: ograniczenie ruchu samochodów ciężarowych w godzinach szczytu, zakaz poruszania się tych pojazdów nocą, ustanowienie systemu opłat za korzystanie z dróg w zależności od ilości emitowanych zanieczyszczeń i wprowadzenie ograniczeń prędkości. Środki te, które bardziej odpowiadają zasadzie zwalczania u źródła szkód wyrządzonych środowisku i zasadzie, że zanieczyszczający płaci, również dotyczą

lokalnego ruchu i prowadzą do zmniejszenia zanieczyszczenia spowodowanego przez pojazdy, których nie obejmuje sporne rozporządzenie. W każdym razie rzeczone strony postępowania twierdzą, że wprowadzenie nowego zakazu poruszania się samochodów ciężarowych, zanim znane będą wyniki przedłużenia zakazu poruszania się nocą, byłoby przedwczesne.

46. Rząd niemiecki zauważa ponadto, że nie jest jasne, dlaczego drogowy transport towarów wymienionych w spornym rozporządzeniu przyczynia się w szczególny sposób do zanieczyszczenia powietrza. Jego zdaniem wybór towarów objętych zakazem jest arbitralny i niesprawiedliwy. Rząd niderlandzki dodaje, iż sporne rozporządzenie ma zastosowanie jedynie do jednego spośród licznych źródeł zanieczyszczenia we wskazanej strefie i ogranicza nawet używanie stosunkowo „czystych" samochodów ciężarowych (należących do klasy EURO-3). Rząd włoski podnosi, że prawo wspólnotowe przyznaje prawo do tranzytu w stosunku do pojazdów, którym przyznane zostały ekopunkty.

47. Rząd niemiecki wychodzi z założenia, że art. 10 WE zobowiązuje władze austriackie do skonsultowania się z zainteresowanymi państwami członkowskimi i Komisją przed przyjęciem tak radykalnego środka. Komisja uważa, że sporne rozporządzenie, jeśli w ogóle ma być wprowadzone, powinno być wprowadzane stopniowo, tak aby zainteresowane sektory mogły się dostosować do zmiany okoliczności.

48. Komisja i rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów twierdzą wreszcie, że jakiekolwiek ograniczające transport towarów warunki, które nie były przewidziane w uregulowaniach z zakresu swobodnego świadczenia usług transportowych, są nie do przyjęcia. Ponieważ uwagi dotyczące art. 28 WE wskazują, że sporne rozporządzenie nie może być uzasadnione, jest ono zatem sprzeczne także z art. 1 i 3 rozporządzenia nr 881/92 i art. 1 i 6 rozporządzenia nr 3118/93.

B — *Stanowisko Republiki Austrii*

49. Rząd austriacki uważa, że sporne rozporządzenie jest zgodne z prawem wspólnotowym. Wskazuje on, iż Komisja nie kwestionuje, że w 2002 roku wartość dopuszczalna zwiększona o margines tolerancji, wynosząca 56 $\mu g/m^3$, została przekroczona w punkcie pomiaru Vomp/Raststätte i że w 2003 roku wartość ta została znacznie przekroczona (68 $\mu g/m^3$). W tej sytuacji art. 7 i 8 dyrektywy 96/62 nałożyły na państwo członkowskie obowiązek podjęcia odpowiednich kroków w celu zapewnienia, że wartość dopuszczalna jest zachowana. Właśnie w tym kontekście sporne rozporządzenie zostało przyjęte.

50. Rząd austriacki stanowczo sprzeciwia się opinii Komisji, która uważa, że wartości dopuszczalne ustanowione w dyrektywie dotyczącej jakości powietrza nie odnoszą się do wciąż ważnych ekopunktów. Rząd

austriacki przyznaje, że protokół nr 9, który ustanawia system ekopunktów, wyraźnie przewiduje odstępstwa od wtórnego prawa wspólnotowego, ale odstępstwa te są wymienione w sposób wyczerpujący i nie obejmują dyrektyw w sprawie jakości powietrza.

51. Ponieważ badania naukowe wyraźnie świadczą o tym, że wydzielanie dwutlenku azotu przez samochody ciężarowe stanowi główne źródło zanieczyszczenia atmosferycznego w strefie, której dotyczy sporne rozporządzenie, ograniczenie transportu przy użyciu tych samochodów jest w oczywisty sposób konieczne. Aby zminimalizować skutki zakazu poruszania się na omawianym odcinku autostrady A 12, wybrane zostały towary, dla których transport kolejowy stanowi praktyczną i możliwą do zrealizowania alternatywę z technicznego i gospodarczego punktu widzenia. Wbrew temu, co twierdzi Komisja i rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów, z zapewnień przedstawionych przez różne państwowe i prywatne przedsiębiorstwa kolejowe zarówno krajowe, jak i zagraniczne wynika, że zdolność przewozowa jest wystarczająca dla zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania związanego z wprowadzeniem spornego rozporządzenia. Dotyczy to kombinowanego nietowarzyszącego transportu, transportu pojazdów kompletnych oraz tak zwanego „rollende Landstrasse". Ponadto istnieją także zamienne trasy drogowe. Blisko połowa drogowego ruchu tranzytowego korzystającego z korytarza Brenner mogłaby używać trasy, która jest krótsza lub przynajmniej równa trasie Brenner. Twierdzenie Komisji, iż wszystkie omawiane przewozy powinny korzystać z objazdów przez Szwajcarię lub przez Tauern jest bezpodstawne.

52. Rząd austriacki kwestionuje także argumenty dotyczące skutków gospodarczych spornego rozporządzenia dla sektora transportu, który charakteryzuje się strukturalną nadwyżką podaży oraz bardzo niską marżą zysku. Fakt, że rozporządzenie może nasilić te problemy, nie może być powodem uznania go za niezgodne z prawem.

53. Jeśli chodzi o zarzut dyskryminacyjnego charakteru spornego rozporządzenia, rząd austriacki podkreśla, iż nie obejmuje ono wyłącznie towarów obcego pochodzenia. Zakaz ten dotyczy wszystkich pojazdów ciężarowych, także austriackich, korzystających z całego omawianego odcinka autostrady A 12 przy przewozie towarów wymienionych w spornym rozporządzeniu. Wybór towarów został dokonany z uwagi na możliwość łatwej zmiany transportu tych towarów na transport kolejowy („Bahnaffinität", bliskość kolei), tak aby ograniczyć skutki, jakie wywiera sporne rozporządzenie na swobodny przepływ towarów. Znaczna część wspomnianych towarów jest już bowiem przewożona koleją. Na argument Komisji, że sporne rozporządzenie ma dyskryminacyjny charakter, ponieważ nie obejmuje przewozów, których początek lub punkt przeznaczenia znajduje się we wspomnianej strefie, rząd austriacki odpowiada, że sytuacja ta nie może być porównywana z transportem tranzytowym. Jedyne słuszne porównanie

może dotyczyć pojazdów wjeżdżających i opuszczających daną strefę. Wyjątek przewidziany dla lokalnego ruchu jest uzasadniony, ponieważ przeniesienie tego typu ruchu do sieci kolejowej, znajdującej się wewnątrz strefy, pociągałoby za sobą dłuższą drogę do terminali końcowych, powodując skutki przeciwne do zamierzonych w świetle celu rozporządzenia, jakim jest zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza.

54. Jeżeli pomimo tych uwag Trybunał orzekłby, że sporne rozporządzenie wprowadza rzeczywiście pośrednią dyskryminację towarów z innych państw członkowskich, należałoby uznać ją za uzasadnioną względami ochrony zdrowia publicznego zgodnie z art. 30 WE, jak i względami związanymi z ochroną środowiska naturalnego. W związku z tym rząd austriacki podnosi, że wartości dopuszczalne określone w dyrektywach w sprawie jakości powietrza zostały ustanowione na poziomie uznanym za konieczny dla zapewnienia trwałej ochrony zdrowia ludzi, ekosystemów oraz flory. Nie jest zatem konieczne wykazanie, że każdy przykład przekroczenia tych wartości zagraża zdrowiu ludzi lub środowisku naturalnemu.

55. Zakaz sformułowany w spornym rozporządzeniu jest odpowiedni, konieczny i proporcjonalny do zamierzonego celu. Rząd austriacki nie zgadza się z tym, aby sugerowane przez Komisję i rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów alternatywne rozwiązania mogły stanowić metody bardziej proporcjonalne względem wyznaczonego celu rzeczonego rozporządzenia. Zakaz dotyczący niektórych klas pojazdów EURO byłby albo niewystarczający (zakaz w odniesieniu do klas EURO-0 i EURO-1) albo nieproporcjonalny (zakaz w odniesieniu do klas EURO-0, 1 i 2). Ten ostatni zakaz dotyczyłby 50% ruchu samochodów ciężarowych i nie uwzględniałby możliwości przeniesienia ruchu do sieci kolejowej. Rząd austriacki podkreśla ponadto, że wartości dopuszczalne zostały przekroczone pomimo zastosowania systemu ekopunktów i że przy przygotowaniu tego rozporządzenia zakaz poruszania się nocą nałożony na samochody ciężarowe został uwzględniony. Zakaz ustanowiony w spornym rozporządzeniu nie może być rozpatrywany jako odseparowany środek. Musi być on rozważany w związku z innymi strukturalnymi działaniami, podejmowanymi w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, takimi jak ulepszenie infrastruktury kolejowej.

56. Rząd austriacki twierdzi w końcu, że skarga Komisji w odniesieniu do zarzucanego naruszenia rozporządzenia nr 881/92 i rozporządzenia nr 3118/93 jest bezpodstawna, gdyż nie zawiera ona uzasadnienia na poparcie tego zarzutu, ograniczając się jedynie do odesłania do argumentów przedstawionych w związku z podnoszonym naruszeniem art. 28 WE. Przesłanki określone w art. 38 § 3 lit. c) regulaminu nie są zatem spełnione.

*C — Uwagi ogólne: szerszy kontekst zagadnienia*

57. We wstępie do niniejszej opinii zauważyłem, że rozpatrywana sprawa wynika

z poważniejszego problemu związanego z koniecznością pogodzenia intensywnej eksploatacji infrastruktury drogowej z wymaganiami dotyczącymi ochrony zdrowia publicznego i środowiska naturalnego. Przed rozpatrzeniem kwestii prawnych sensu stricto należy przedstawić sprawę w szerszym kontekście, tak aby znaleźć wyważone rozwiązanie uwzględniające podłoże problemu.

58. Po pierwsze, należy zwrócić szczególną uwagę na ramy geograficzne, w których sporne rozporządzenie ma znaleźć zastosowanie. Alpy stanowią naturalną barierę między, z jednej strony, Francją, Niemcami i państwami członkowskimi położonymi bardziej na północy oraz z drugiej strony, Włochami i częścią Bałkanów wraz ze Słowenią. Barierę tę przecinają korytarze w postaci zarówno przełęczy, jak i tuneli lub ich kombinacje, które zostały udostępnione dla transportu drogowego. Transalpejski tranzyt drogowy koncentruje się właśnie w tych korytarzach. Szybki wzrost wspólnotowego transportu drogowego doprowadził do wzmożonej eksploatacji infrastruktury dróg na tych trasach, a w konsekwencji do zwiększenia oddziaływania na środowisko naturalne we wspomnianych korytarzach oraz na ich bezpośrednie otoczenie.

59. Centralny obszar regionu alpejskiego tworzą, na północy oraz na wschodzie dwa stosunkowo małe państwa — Szwajcaria i Austria, a na zachodzie przygraniczny region pomiędzy Francją i Włochami. W tym przygranicznym regionie znajduje się kilka korytarzy tranzytowych, takich jak tunel Mont Blanc lub tunel Fréjus. Inne korytarze przecinają Szwajcarię i Austrię. Z uwagi na takie ukształtowanie terytorialne każdy środek podjęty przez Szwajcarię i Austrię, mający ograniczyć, skorygować lub wpłynąć na sposoby transportu, będzie mieć większy wpływ na drogowy transport z państw członkowskich niż na transport krajowy. Podobne środki wprowadzone w regionie przygranicznym między Francją a Włochami będą wywołać tego rodzaju skutki na mniejszą skalę.

60. Ze względu na to, że różnice dotyczące krajowych środków mających ograniczyć negatywne zewnętrzne skutki drogowego transportu towarów w korytarzach alpejskich wynikają w pełni z naturalnych i krajowych granic, kwestia, czy środki te są w sposób bezpośredni lub pośredni dyskryminacyjne, powinna być rozważana z należytą precyzją i rozwagą.

61. Po drugie, krajowe środki mające skorygować przepływ transportu lub wpłynąć na jego sposoby muszą, z powodów związanych z rentownością lokalnej i regionalnej gospodarki, zawierać odstępstwa na rzecz transportu, którego początek lub miejsce przeznaczenia znajduje się w tych regionach. Aspekt ten nie może zostać pominięty przez żadnego spostrzegawczego użytkownika głównych europejskich drogowych szlaków komunikacyjnych. Jeżeli stosunkowo małe kraje tranzytowe, takie jak Szwajcaria czy

Austria, podejmują środki mające wpłynąć na przepływ transportu lub ograniczyć go, odstępstwa na rzecz ruchu, dla którego początek lub miejsce przeznaczenia znajduje się na odnośnym obszarze, są w sposób nieunikniony korzystniejsze dla przewoźników krajowych niż dla przewoźników z innych państw członkowskich. Skutek ten, który, jak powtarzam, wynika z ukształtowania granic krajowych, nie może być po prostu uznany za formę dyskryminacji, jak sugeruje Komisja i rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów.

62. Po trzecie, należy w sposób bardziej szczegółowy przeanalizować zagadnienia związane ze środowiskiem naturalnym, będące przedmiotem spornego rozporządzenia.

63. Strony wydają zgadzać się co do faktu, że zanieczyszczenie powietrza w dolinie Inn spowodowane wydzielaniem tlenku azotu i dwutlenku azotu wzrosło w latach ubiegłych i że zanieczyszczenie to coraz częściej, podczas coraz dłuższych okresów i w coraz większym stopniu przekraczało granice dopuszczane w prawie wspólnotowym i prawie krajowym. Ponadto w miarę upływu czasu przyjęte maksymalne wartości dopuszczalne zaostrzają się.

64. Górne granice dopuszczalnego zanieczyszczenia środowiska naturalnego, takie jak będące przedmiotem niniejszej sprawy, tworzą swego rodzaju „przedział" odpowiadający zdolności środowiska do wchłaniania zanieczyszczeń z różnych źródeł na danym terenie. W granicach tego przedziału emisja z różnych źródeł, takich jak ruch drogowy, procesy przemysłowe i ogrzewanie budynków mieszkalnych, są uważane za dopuszczalne. Jeżeli istnieje ryzyko wykroczenia poza granice tego „przedziału", należy podjąć środki, które zahamują działania będące źródłem takiego zanieczyszczenia.

65. Oceniając sporne rozporządzenie, należy rozważyć z jednej strony, czy środek ten jest odpowiedni do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona środowiska naturalnego, i czy z drugiej strony nie narusza on w nieproporcjonalny sposób innych interesów chronionych prawem wspólnotowym. Odpowiedni charakter środka musi być oceniony w odniesieniu do jego skuteczności (czy prawdopodobne jest, iż doprowadzi on do zakładanego ograniczenia emisji w możliwym do zaakceptowania czasie?), możliwości zrealizowania go w praktyce (czy stanowi on skuteczny środek do osiągnięcia zamierzonego celu?) oraz jego wykonalności (czy możliwe jest zmuszenie podmiotów gospodarczych do zmiany zachowań w zamierzony sposób?). Proporcjonalność środka powinna być oceniona z uwzględnieniem możliwych alternatywnych rozwiązań względem drogowego transportu omawianych towarów oraz związanej z tym relacji wydajności środka w stosunku do jego kosztów. Wreszcie, analizując odpowiedni charakter i proporcjonalność środka, istotne może być ustalenie, czy dotyczy on najbardziej dynamicznego źródła zanieczy-

szczenia, tj. źródła odpowiedzialnego za stosunkowo duży wzrost emisji, które w rezultacie o wiele bardziej przyczynia się do ogólnego zwiększania emisji.

66. Oczywiste jest, że biorąc pod uwagę różnorodność czynników oraz interesów, które należy uwzględnić, można przyjąć, że więcej niż jedna kombinacja środków mogłaby być w danej sytuacji odpowiednia i proporcjonalna. Dlatego też należy być ostrożnym w przyjmowaniu założenia, że „inne" środki byłyby „bardziej skuteczne", „bardziej proporcjonalne" lub „mniej ograniczające". Chociaż może mieć to miejsce, w przypadku gdy oceniane są one w świetle tylko jednego chronionego interesu, sytuacja może się zmienić, gdy środki te analizowane są z uwzględnieniem innych interesów.

67. To w pewnym stopniu dla poprawy przejrzystości procesu decyzyjnego dotyczącego ustalanie polityki w tym zakresie, art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62 nakładają na państwa członkowskie znajdujące się we wskazanej w tych przepisach sytuacji obowiązek ustalania „planów" i „programu" zmierzających do zmniejszenia emisji, o których mowa w dyrektywach w sprawie jakości powietrza.

68. Po czwarte, należy zauważyć, że każdy środek mający wpłynąć na przepływ i sposoby transportu oddziałuje na istniejący układ sektora transportowego. Takie środki w nieunikniony sposób będą oddziaływać na strukturę kosztów zainteresowanych przedsiębiorstw transportowych jak też — w szczególności gdy mają one na celu wprowadzenie zmiany co do stosowanych zasad transportu — wpłyną one na dotyczącą go logistykę. Pewne kategorie przedsiębiorstw transportowych są lepiej od innych wyposażone, aby przystosować się do nowej sytuacji. W końcu kombinacja środków, która w odniesieniu do niektórych kategorii załadunku zmierza do zastąpienia transportu drogowego transportem kolejowym, wywoła z definicji znaczące zmiany, jeśli chodzi o konkurencję na różnych rynkach usług transportowych i pomiędzy nimi. Jest to niemożliwy do uniknięcia i w niektórych przypadkach zamierzony skutek takich środków.

69. W świetle tego argumenty Komisji i rządów biorących udział w postępowaniu w charakterze interwenientów, oparte na gospodarczym oddziaływaniu spornego rozporządzenia na pewną część sektora transportu drogowego, nie mogą być bezwarunkowo zaakceptowane. Zachowują one ważność tylko w takim stopniu, w jakim omawiane skutki zostały spowodowane przez nieracjonalne i nieproporcjonalne elementy takich środków. Gdyby było odwrotnie, nawet konieczne i proporcjonalne środki, których celem jest zmniejszenie emisji zanieczyszczeń przez pojazdy ciężarowe, nie byłyby dozwolone. Uważam, że stronnicze stanowisko Komisji w tej sprawie wywołuje odwrotny skutek. Powrócę do tej kwestii poniżej.

D — *Analiza prawna: sposób ujęcia*

70. Pomimo że zasadniczy argument Komisji zmierza do wykazania, iż sporne rozporządzenie jest sprzeczne z rozporządzeniem nr 881/92 i rozporządzeniem nr 3118/93, analiza prawna zawarta w skardze skupia się na zarzucanej niezgodności z art. 28 WE. Kwestia zgodności z dyrektywami w sprawie jakości powietrza jest traktowana w aspekcie możliwości uzasadnienia rozporządzenia względami związanymi z ochroną środowiska naturalnego. Zarzucane naruszenie rozporządzenia nr 881/92 i rozporządzenia nr 3118/93 jest następnie przedstawione w bardzo pobieżny sposób.

71. Nie uważam, aby stanowisko to było w pełni poprawne z systemowego punktu widzenia. Jako że rząd austriacki twierdzi, iż sporne rozporządzenie było oparte na IG-L, która dokonała transpozycji dyrektyw w sprawie jakości powietrza do prawa austriackiego, należy przede wszystkim zbadać, czy i w jakim stopniu rzeczone rozporządzenie pokrywa się z odpowiednimi przepisami tych dyrektyw. Jeśli dyrektywy w sprawie jakości powietrza nie zawierają jakiejkolwiek podstawy dla tego rozporządzenia, należy określić, czy w odniesieniu do zarzucanych ograniczeń w swobodnym przepływie towarów jest ono zgodne z art. 28 (WE) i 30 WE. Ostatecznie, co się tyczy ograniczenia swobody świadczenia usług transportowych, należy rozważyć kwestię zarzucanego naruszenia rozporządzenia nr 881/92 i rozporządzenia nr 3118/93.

E — *Zgodność z dyrektywami w sprawie jakości powietrza*

72. Zasadniczym instrumentem osiągnięcia celów ustanowionych w art. 1 dyrektywy 96/62 jest wyznaczenie wartości dopuszczalnych dla różnych substancji zanieczyszczających powietrze w celu dokonania oceny jakości otaczającego powietrza oraz ustalenia, kiedy należy podjąć odpowiednie środki zapobiegające lub zaradcze. Takie wartości dopuszczalne zostały ustalone w dyrektywie 1999/30 dla dwutlenku azotu i tlenku azotu. Artykuł 7 ust. 3 dyrektywy 96/62 stanowi, że „w przypadkach gdy istnieje ryzyko przekroczenia wartości dopuszczalnych" państwa członkowskie „sporządzają plany działań [...] w celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa". Takie plany zgodnie z tym przepisem mogą zawierać „możliwości [...] zawieszenia działalności [...] z ruchem pojazdów mechanicznych włącznie". Jeżeli ustalone zostanie, że poziom zawartości zanieczyszczeń jest wyższy od wartości dopuszczalnych zwiększonych o margines tolerancji, art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62 stanowi, że państwa członkowskie „podejmują środki zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planów lub programów osiągania wartości dopuszczalnych w określonym czasie". Takie plany lub programy są publicznie dostępne i powinny zawierać informacje wymienione w załączniku IV do dyrektywy 96/62.

73. Zasadniczo w tych ramach ma być badana zgodność spornego rozporządzenia z dyrektywami dotyczącymi jakości powietrza. Biorąc pod uwagę argumenty przedstawione przez Komisję i rząd austriacki, ocena

powinna skupić się na dwóch głównych aspektach: po pierwsze, czy dyrektywy w sprawie jakości powietrza nakładają na państwa członkowskie obowiązek działania, w przypadku gdy wartość dopuszczalna zostanie przekroczona, i po drugie, na jaką skalę ma być podjęta akcja, tj. jaki typ środków należy przyjąć.

74. Chciałbym przede wszystkim zauważyć, że Komisja nie kwestionuje faktu, że roczna dopuszczalna wartość dla dwutlenku azotu zwiększona o margines tolerancji, wynosząca 56 $\mu g/m^3$, została przekroczona w latach 2002 i 2003 w punkcie pomiaru Vomp/Raststätte. Mimo że metoda stosowana przy pomiarach poziomu dwutlenku azotu była przez rządy niemiecki i włoski krytykowana, Komisja nie podniosła tej kwestii. Fakt ten został również potwierdzony przez Prezesa Trybunału w postanowieniu z dnia 2 października 2003 r.[19] Dla potrzeb niniejszego postępowania możemy uznać, że strony zgadzają się co do okoliczności faktycznych leżących u podstawy spornego rozporządzenia.

75. Druga wstępna uwaga w ramach niniejszej części dotyczy faktu, że IG-L w niekwestionowany sposób dokonało prawidłowej transpozycji dyrektyw w sprawie jakości powietrza.

76. Zdaniem rządu austriackiego rozstrzygnięcie kwestii, czy władze tego państwa były zobowiązane podjąć działania po stwierdzeniu, że roczna wartość dopuszczalna dla dwutlenku azotu została przekroczona, znajduje odpowiedź w jasnym sformułowaniu art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62. Te dwa przepisy są zredagowane w formie nakazu i stanowią, że w sytuacjach w nich opisanych państwa członkowskie „podejmują" określone działania.

77. Pomimo że, jak podkreślili Komisja oraz rząd niemiecki, wartości dopuszczalne dla dwutlenku azotu muszą być przestrzegane dopiero od 2010 r., nie oznacza to, że ustanowiona już wartość dopuszczalna nie wywołuje skutków prawnych. Wręcz przeciwnie, jeżeli dyrektywa wyznacza tak jasno sprecyzowany skutek, który ze swojej natury może być osiągany jedynie stopniowo, oznacza to, że państwa członkowskie muszą dążyć do osiągnięcia tego skutku w wyznaczonym limicie czasu. Jeżeli wstrzymywanie się od podjęcia odpowiednich działań mogłoby spowodować, że osiągnięcie zamierzonego skutku w wyznaczonym w dyrektywach w sprawie jakości powietrza czasie mogłoby być trudniejsze, a nawet stałoby się pozorne, byłoby to sprzeczne z zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z art. 10 WE w związku z art. 249 akapit trzeci WE[20]. Nie można zatem wywnioskować z faktu, iż wyznaczone w załączniku II do dyrektywy 1999/30 wartości dopuszczalne dla dwutlenku azotu i tlenku azotu powinny być osiągnięte dopiero w 2010 r., że art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62 nie zawierają obowiązku podjęcia odpowiednich działań, jeżeli wartości te zostaną przekroczone przed tą datą.

19 — Wymienione w przypisie 9, pkt 57 postanowienia.

20 — Wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Rec. str I-7411, pkt 44 i 45.

78. Władze austriackie w uzasadniony sposób mogły uznać, że zobowiązane są do podjęcia działań na mocy dyrektywy 96/62, po tym jak stwierdzone zostało, że roczne wartości dopuszczalne dwutlenku azotu ustanowione w załączniku II do dyrektywy 1999/30 zostały przekroczone.

79. Należy następnie odpowiedzieć na pytanie, czy sporne rozporządzenie jest uzasadnione w świetle art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62. Jak zostało podkreślone powyżej, dyrektywa 96/62 przyjmuje rozróżnienie pomiędzy z jednej strony sytuacją, w której występuje ryzyko zwiększenia wartości dopuszczalnych, a z drugiej strony sytuacją, gdy poziom substancji zanieczyszczających środowisko jest wyższy od wartości dopuszczalnych powiększonych o margines tolerancji. W niniejszej sprawie, w której władze austriackie ustaliły, że roczna wartość dopuszczalna dla dwutlenku azotu została przekroczona, oczywiste jest, że sporne rozporządzenie musi zostać ocenione w świetle art. 8 ust. 3, a nie art. 7 ust. 3 dyrektywy 96/62. Należy w szczególności zdecydować, czy sporne rozporządzenie powinno być uznane za realizację planu czy też programu w rozumieniu art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62, co zakładałoby, iż art. 10, 11 i 14 IG-L stanowią taki plan lub program.

80. Ogólnie rzecz ujmując, pojęcie planu lub programu zakłada, że dany problem jest zidentyfikowany i przeanalizowany oraz że przewidziane zostają środki uznane za konieczne do jego rozwiązania jak też harmonogram ich wprowadzenia w życie. W porównywalnym kontekście, dotyczącym dyrektywy w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami, scharakteryzowałem plan działań jako dokument ramowy obejmujący szereg środków mających doprowadzić do osiągnięcia wyznaczonego celu w określonych ramach czasowych przy założeniu, że środki te są odpowiednie do osiągnięcia tego celu i że są one wystarczająco spójne. Co ważne, taki plan lub program stanowi autonomiczne i rozpoznawalne ramy dla ogółu środków zmierzających do osiągnięcia celu politycznego [21]. Trybunał w zwięzły sposób zgodził się z tym stanowiskiem, uznając, że program działań powinien stanowić „zorganizowany i spójny system zaplanowany z myślą o osiągnięciu szczególnego celu" [22].

81. Fakt, że pojęcie planu czy programu, o którym mowa w art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62, użyte jest w takim właśnie znaczeniu, potwierdza załącznik IV do dyrektywy. Wymienia on informacje, jakie powinny znaleźć się w planach lub programach. Informacje te dotyczą szczegółów na temat miejsca wystąpienia zanieczyszczenia przekraczającego normy, źródła tego zanieczyszczenia, a także obejmują analizę sytuacji oraz opis istniejących i planowanych środków. Środki planowane w ramach takiego programu mogą być skuteczne w osiąganiu wartości dopuszczalnej, jedynie gdy są w szczególny sposób opracowane w celu zmniejszenia poziomu niektórych zanieczyszczeń, uwzględniając wszystkie istotne geograficzne warunki danego regionu.

21 — Zobacz przedstawioną przeze mnie opinię do wyroku z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie C-396/01 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-2315, pkt 16 i 17.

22 — Wyrok w sprawie C-396/01, cyt. w poprzednim przypisie, pkt 60 opinii.

82. Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy z jednej strony krajowym ustawodawstwem upoważniającym odpowiednie władze do podjęcia pewnego rodzaju środków, w przypadku gdyby wartości dopuszczalne zostały przekroczone, i z drugiej strony planami lub programami wskazującymi, jakie środki będą odpowiednie i skuteczne dla zmniejszenia poziomu niektórych substancji zanieczyszczających w szczególnych warunkach naturalnych i geograficznych danego obszaru. Ustawodawstwo krajowe stanowi formalną podstawę i określa warunki przyjęcia środków, podczas gdy plany lub programy dotyczą konkretnych środków, które należy podjąć w danej sytuacji.

83. Katalog środków ustanowiony w art. 10 IG-L oraz zasady określone w art. 11 IG-L i odpowiednie przepisy dotyczące transportu zawarte w art. 14 IG-L są zbyt ogólne, aby można uznać je za plan lub program w rozumieniu art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62 czy w rozumieniu bardziej szczegółowych przepisów załącznika IV do dyrektywy 96/62. Nie są one same w sobie związane z jakąś szczególną sytuacją faktyczną. Chociaż sporne rozporządzenie zostało przyjęte na podstawie tych przepisów IG-L i mogłoby stanowić element planu lub programu, to w sposób oczywisty nie zostało ono przyjęte w ramach ogółu środków mającego, tak jak określiłem w pkt 80, spójny charakter, który ma na celu zmniejszenie emisji dwutlenku azotu w omawianej strefie.

84. W tej kwestii uważam zatem, że sporne rozporządzenie nie może być oparte na art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62.

85. Jednak art. 176 WE umożliwia państwom członkowskim przyjęcie bardziej restrykcyjnych środków w zakresie ochrony środowiska naturalnego niż te, które zostały przyjęte na mocy art. 175 WE. Środki te muszą być zgodne z innymi przepisami traktu WE. W rezultacie należy obecnie rozważyć zgodność spornego rozporządzenia z przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu towarów oraz swobody świadczenia usług transportowych.

F — *Zgodność z art. 28 i 30 WE*

86. Artykuły 28–30 WE gwarantują swobodny przepływ towarów we Wspólnocie, co obejmuje nie tylko swobodę w zakresie przywozu i wywozu towarów zarówno z innych państw członkowskich, jak i do nich, ale również swobodny tranzyt towarów przez terytorium państw członkowskich. Jak stwierdził Trybunał w wyroku w sprawie SIOT [23], „jako konsekwencję unii celnej oraz we wzajemnym interesie państw członkowskich należy uznać istnienie ogólnej zasady swobodnego tranzytu towarów we Wspólnocie" [24]. Zakazane są wszelkie (niecenowe) przeszkody w odniesieniu do tych swobód, chyba że mogą być uzasadnione poprzez odwołanie do art. 30 WE lub orzecznictwa Trybunału. W niniejszej sprawie uzasadniające względy przywoływane przez rząd

23 — Przywołane w przypisie 18.
24 — Punkt 16 wyroku.

austriacki dotyczą ochrony zdrowia ludzi i środowiska naturalnego. Nawet jeśli cele te mogą stanowić uzasadnienie dla spornego rozporządzenia, będzie można uznać je za zgodne z przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu towarów jedynie wówczas, gdy nie będzie ono ograniczać swobodnego przepływu bardziej, niż jest to konieczne dla osiągnięcia rzeczonych celów.

1) Czy sporne rozporządzenie ma ograniczający charakter?

87. Poprzez całkowity zakaz poruszania się pojazdów o masie powyżej 7,5 tony przewożących określone kategorie towarów na odcinku jednego z najważniejszych szlaków komunikacyjnych pomiędzy południowymi Niemcami a północnymi Włochami, sporne rozporządzenie w oczywisty sposób stanowi przeszkodę w swobodnym przepływie i swobodnym tranzycie tych towarów. Zakaz zmusza przewoźników i producentów towarów do szukania alternatywnych tras lub innych sposobów transportu, co powoduje podniesienie kosztów i w niektórych przypadkach może doprowadzić do utraty rynków, jeżeli wywóz tych towarów stanie się nieopłacalny. Biorąc pod uwagę diametralnie różne poglądy i statystyki przedstawione przez Komisję i rząd austriacki — jeśli chodzi o zdolność istniejącej infrastruktury kolejowej do przyjęcia zwiększonego zapotrzebowania wynikającego z zakazu ustanowionego w spornym rozporządzeniu — nie jest jasne, czy w krótkim czasie towary, o których mowa, mogą być z łatwością skierowane do transportu kolejowego. Skutki rozporządzenia są zaostrzone poprzez wejście w życie zakazu jedynie dwa miesiące po przyjęciu i opublikowaniu rozporządzenia, co uniemożliwia dotkniętym sektorom znalezienie w rozsądnym czasie alternatywnych rozwiązań dla transportu omawianych towarów.

88. Państwa członkowskie mają szczególny obowiązek zapewnienia swobodnego przepływu towarów na głównych trasach tranzytowych we Wspólnocie, jak podkreślił Trybunał w wyroku w sprawie Schmidberger w związku z autostradą Brenner w sprawie dotyczącej działań osób fizycznych [25]. Oznacza to, że w kontekście tranzytu między państwami członkowskimi fizyczny transport towarów na głównych drogowych szlakach komunikacyjnych we Wspólnocie powinien być co do zasady zagwarantowany. Całkowity zakaz transportu pewnych kategorii towarów na tych szlakach stanowi faktycznie blokadę równoznaczną z blokadą będącą przedmiotem wyroków w sprawie Komisja przeciwko Francji [26] oraz w sprawie Schmidberger. Biorąc pod uwagę dokonaną przez Trybunał rozszerzającą wykładnię pojęcia środku o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych [27], bez wątpienia chodzi o środek zakazany w art. 28 WE.

25 — Przywołany w przypisie 15, pkt 62 i 63 wyroku.

26 — Przywołany w przypisie 14.

27 — Wyrok z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 Dassonville, Rec. str. 837; zgodnie z pkt 5 wyroku pojęcie to obejmuje „wszelkie przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu handlowego mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudnić wewnątrzwspólnotową wymianę handlową". Zobacz również ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 56 wyroku.

2) Czy sporne rozporządzenie ma dyskryminacyjny charakter?

89. Należy następnie ustalić, czy sporne rozporządzenie ma dyskryminacyjny charakter. Jest to istotne dla określenia względów, na jakie można się powołać w celu jego uzasadnienia. Zgodnie z ogólnym stanowiskiem Trybunału co do możliwości uzasadnienia ograniczeń w handlu wewnątrzwspólnotowym, jedynie środki stosowane bez rozróżnienia w stosunku do towarów krajowych i towarów przywożonych z innych państw członkowskich mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu powszechnego, do których należy ochrona środowiska naturalnego. Jeżeli środek musi być uznany za pośrednio dyskryminacyjny, może być uzasadniony jedynie względami wymienionymi w art. 30 WE.

90. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyskryminacja może powstać jedynie w wyniku zastosowania różnych zasad w podobnych sytuacjach lub zastosowania tej samej zasady w różniących się sytuacjach [28].

91. Podniesione zostało, że dyskryminacja spowodowana przez sporne rozporządzenie polega na tym, że dotyka znacznie bardziej przewoźników drogowych z innych państw członkowskich aniżeli przewoźników austriackich. Podczas gdy 80% ruchu tranzytowego przewożącego omawiane towary poprzez „strefę ochronną" to ruch przewoźników drogowych z innych państw członkowskich, objęty wyjątkiem lokalny ruch i transport rzeczonych towarów, dla których początek i miejsce przeznaczenia znajduje się w strefie ochronnej, to w 80% ruch i transport przewoźników austriackich. Powstaje pytanie, czy ta różnica w oddziaływaniu na austriackich i nieaustriackich przewoźników drogowych przewożących omawiane towary stanowi istotnie pośrednią dyskryminację.

92. Trybunał stanął przed podobnym pytaniem w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Austrii [29], która dotyczyła zróżnicowanych opłat pobieranych za użytkowanie autostrady Brenner. W tej sprawie opłaty nakładane na pojazdy mające więcej niż trzy osie, przemierzające całą trasę autostrady Brenner, były znacznie wyższe niż te pobierane od tej samej kategorii pojazdów pokonujących jedynie część trasy. W obliczu faktu, że znacząca większość pojazdów pokonujących całą trasę nie była zarejestrowana w Austrii, podczas gdy większość pojazdów pokonujących jedynie część trasy była zarejestrowana w tym państwie, i ponieważ obie kategorie pojazdów uznawane były za będące w podobnej sytuacji,

28 — Wyrok z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-205/98 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-7367, pkt 70.

29 — Przywołana w poprzednim przypisie.

Trybunał orzekł, że zmiana rzeczonych opłat spowodowała korzystniejsze traktowanie przewoźników austriackich [30]. Wniosek ten potwierdza geneza ustawodawczych zmian w zakresie opłat, z której wynikało, że nacisk położono na konieczność „ochrony krajowych przewoźników przed drastycznymi obciążeniami wynikającymi z takich zmian opłat" [31].

93. W przeciwieństwie do wysokości opłat, które były przedmiotem sprawy dotyczącej autostrady Brenner, sporne rozporządzenie nie dokonuje rozróżnienia pomiędzy różnymi kategoriami pojazdów w taki sposób, by bezpośrednio faworyzować transport towarów pojazdami austriackimi. Zakaz stosuje się bez rozróżnienia do wszystkich pojazdów ciężarowych o masie powyżej 7,5 tony przewożących towary wymienione w rozporządzeniu. Chociaż prawdą jest, że zakaz zawarty w rozporządzeniu wpływa bardziej na ruch tranzytowy zagranicznych pojazdów ciężarowych pomiędzy południowymi Niemcami a północnymi Włochami niż na transport wykonywany przez pojazdy austriackie, pojawia się pytanie, czy fakt ten sam w sobie jest wystarczający, by uznać, że zakaz ten stanowi pośrednią dyskryminację w stosunku do ruchu tranzytowego. Należy też rozważyć, czy fakt, że odstępstwa na rzecz transportu, którego początek lub miejsce przeznaczenia znajdują się w strefie ochronnej, co przynosi więcej korzyści austriackim spółkom transportowym, prowadzi do tego samego wniosku.

94. Jak wskazałem w pkt 58 i nast. niniejszej opinii, dokonując oceny, czy sporne rozporządzenie stanowi pośrednią dyskryminację wobec zagranicznych przewoźników drogowych, należy rozpatrywać rzeczone rozporządzenie w szczególnym kontekście geograficznym, w którym ma ono znaleźć zastosowanie. Uważam, że skupianie się w tym względzie na porównaniu bezpośrednich skutków rozporządzenia dla różnych kategorii zainteresowanych przewoźników stanowi zbytnie uproszczenie i jest zbyt formalistyczne. Uwzględniając zakładany cel rozporządzenia, jakim jest zastąpienie drogowego transportu niektórych przewożonych łuzem towarów transportem kolejowym, kryterium wyboru towarów objętych zakazem transportu jest neutralne. Rozporządzenie musi być rozpatrywane jako złożona całość, która nie dotyczy wyłącznie transportu wykonywanego przy użyciu pewnych pojazdów jako takich bądź omawianych towarów jako takich. Dotyczy ono połączenia tych dwóch elementów, co wyjaśnia przypuszczalna możliwość zastąpienia tych przewozów transportem kolejowym. Uwzględniając, że założeniem rozporządzenia jest oddziaływanie na sposoby transportu wykorzystywanego dla przewozu tych towarów, i mając na względzie szczególne położenie geograficzne Republiki Austrii, rozporządzenie w naturalny, immanentny i niemożliwy do uniknięcia sposób wpływa bardziej na zagraniczny tranzyt niż na krajowy transport omawianych towarów. Ponadto właściwe dla takiego rozporządzenia jest, że ustanawia ono odstępstwa dla transportu, który zaczyna się i kończy w strefie ochronnej.

95. Rozpatrując całościowo i biorąc pod uwagę ogólny kontekst, nie uważam, aby sporne rozporządzenie mogło być uznane za (pośrednio) dyskryminacyjne.

30 — Zobacz w szczególności pkt 79 i 88 wyroku.
31 — Zobacz pkt 81 wyroku.

3) Czy sporne rozporządzenie jest uzasadnione?

96. Sporne rozporządzenie zostało przyjęte wyraźnie w celu ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego w strefie ochronnej. Ponieważ twierdzę, że rozporządzenie nie jest dyskryminacyjne, obydwa aspekty mogą być, co do zasady, przywołane przez rząd austriacki dla uzasadnienia ograniczenia swobodnego przepływu towarów, które ono ustanawia.

97. W niniejszej sprawie nie zostało zakwestionowane, że wartość dopuszczalna dwutlenku azotu powiększona o margines tolerancji została przekroczona w dwóch kolejnych latach. W takim przypadku — jak wskazałem powyżej w pkt 78 — art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62 nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia działań mających zapobiegać takiej sytuacji oraz podjęcia środków w ramach planu lub programu mającego zapewnić zachowanie wartości dopuszczalnych. Pomimo że uznałem, iż rozporządzenie oparte na IG-L nie spełnia wymogów art. 8 ust. 3 wspomnianej dyrektywy, uważam, że jest zgodne ze szczególnym, założonym w dyrektywie celem, jakim jest ochrona jakości powietrza, oraz z bardziej ogólnym celem, jaki stanowi ochrona środowiska naturalnego w omawianej strefie. Fakt zauważony przez rząd niderlandzki, iż sporne rozporządzenie odnosi się wyłącznie do jednego źródła zanieczyszczeń powietrza i pomija pozostałe, nie wpływa na to, że może być ono uzasadnione względami związanymi z ochroną środowiska naturalnego. O ile prawdą jest, że problem ochrony środowiska naturalnego może być pomyślnie rozwiązany jedynie poprzez podjęcie całościowych działań strukturalnych, nie może to być warunkiem zasadności pojedynczych środków przyjętych w tym celu.

98. Rząd austriacki próbuje uzasadnić sporne rozporządzenie, powołując się na względy dotyczące zdrowia publicznego w rozumieniu art. 30 WE. W tej kwestii należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyjątki od zasady swobodnego przepływu towarów określone w tym przepisie podlegają zawężającej wykładni. Władze krajowe, które powołując się na względy związane z ochroną zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochroną roślin, muszą w każdym przypadku wykazać, że dane produkty z uwagi na ich właściwości stanowią rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia publicznego [32]. Oczywiste jest, że produkty objęte spornym rozporządzeniem nie stanowią jakiegokolwiek zagrożenia tego typu. Tam, gdzie ochrona środowiska w większym lub mniejszym stopniu zbiega się z ochroną zdrowia publicznego, ten ostatni aspekt powinien być rozpatrywany jako stanowiący część celu związanego z ochroną środowiskowej naturalnego. Fakt, iż polityka w dziedzinie środowiska naturalnego ma przyczyniać się do ochrony zdrowia ludzkiego w szerokim znaczeniu, potwierdza opis celów Wspólnoty zawarty w art. 174 ust. 1 WE. Jeżeli sporne rozporządzenie zostało również przyjęte ze względów związanych z ochroną zdrowia publicznego, chodziło o ten aspekt rozumiany w szerszym, bardziej pośrednim znaczeniu,

32 — Zobacz np. wyrok z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie C-41/02 Komisja przeciwko Królestwu Holandii, Rec. str. I-11373, pkt 47.

przy czym nie uważam, żeby ochrona zdrowia publicznego odgrywała niezależną rolę w okolicznościach niniejszej sprawy.

99. Jednakże bardziej istotną kwestią, która pojawia się w niniejszej sprawie — jeżeli Trybunał orzekłby przeciwieństwie do mojego stanowiska, że sporne rozporządzenie ustanawia pośrednią dyskryminację w stosunku do samochodów ciężarowych przewożących wymienione towary z innych państw członkowskich — jest to, czy można je uznać za uzasadnione względami związanymi z ochroną środowiska naturalnego.

100. Trybunał rozważał tę kwestię od początku lat dziewięćdziesiątych przy okazji różnych spraw, odstępując w swych wyrokach od zazwyczaj zajmowanego stanowiska co do możliwości powołania się, dla uzasadnienia krajowych ograniczeń w swobodnym przepływie towarów, na dotyczące interesu publicznego cele niewymienione w art. 30 WE.

101. I tak w wyroku w sprawie dotyczącej „odpadów z Walonii" [33], ustaliwszy najpierw, że nadrzędne względy mogą być przywołane jedynie w przypadku środków stosowanych bez rozróżnienia wobec krajowych i przywożonych produktów, Trybunał stwierdził, że „dla dokonania oceny, czy rozważana przeszkoda ma dyskryminacyjny charakter [zasadniczo chodziło o zakaz przywozu odpadów z rejonów położonych poza obszarem Wallonii], należy wziąć pod uwagę szczególny charakter odpadów" [34]. Na podstawie między innymi wyrażonej w art. 174 ust. 2 WE zasady naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła Trybunał orzekł, iż „biorąc pod uwagę różnice pomiędzy odpadami wytwarzanymi w różnych miejscach oraz ich powiązanie z miejscem wytwarzania, zaskarżone środki nie mogą być uznane za dyskryminacyjne" [35]. W tym przypadku Trybunał po prostu ponownie określił charakter omawianych środków tak, aby spełniały one przesłanki powołania się na nadrzędne względy uzasadniające ograniczenie w przywozie.

102. Sprawa Aher-Waggon [36] dotyczyła przyjętego w Niemczech środka, który uzależniał pierwszą rejestrację na terytorium Niemiec samolotu uprzednio zarejestrowanego w innym państwie członkowskim od spełniania surowszych norm w zakresie poziomu hałasu niż te określone w dyrektywie i który jednocześnie ustanawiał wyjątek w stosunku do samolotów zarejestrowanych na tym terytorium przed wprowadzeniem w życie tej dyrektywy. Chociaż środek ten był wyraźnie dyskryminacyjny, jako że starsze samoloty były traktowane inaczej w zależności od państwa członkow-

33 — Wyrok z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-4431.

34 — Punkt 34 wyroku.

35 — Punkt 36 wyroku.

36 — Wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-389/96 Aher-Waggon, Rec. str. I-4473.

skiego, w którym były zarejestrowane, Trybunał nie zajął się tym aspektem i orzekł, że „taka przeszkoda [...] może być uzasadniona względami dotyczącymi zdrowia publicznego i ochrony środowiska naturalnego" [37].

103. Środek będący przedmiotem sprawy PreussenElektra [38] nakładał na przedsiębiorstwa działające w Niemczech obowiązek kupowania energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii po minimalnych cenach i obciążał zarządzających siecią opłatami bez przyznania im rekompensaty. Ponieważ środek ten wyraźnie faworyzował krajowych producentów „zielonej" energii elektrycznej, nie można było uznać, że znajduje on zastosowanie bez różnicy w stosunku do krajowej i przywożonej energii elektrycznej. Ponownie pomijając jednak kwestię charakteru środka, Trybunał uznał, że „dla dokonania oceny, czy taki obowiązek zakupu jest niemniej jednak zgodny z art. 30 traktatu, należy wziąć pod uwagę, po pierwsze, cel omawianego przepisu, a po drugie, szczególne cechy rynku energii elektrycznej" [39]. Uznawszy, że rzeczony środek miał na celu ochronę środowiska naturalnego, przyczyniając się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, będących jedną z głównych przyczyn zmian klimatu, z którymi Wspólnota Europejska i państwa członkowskie zobowiązały się walczyć w ramach międzynarodowych ustaleń, takich jak protokół z Kioto, i że zgodnie z art. 174 ust. 2 WE i art. 6 WE wymogi w zakresie ochrony środowiska naturalnego muszą być włączone w określanie i wprowadzenie w życie innych rodzajów polityki wspólnotowych, Trybunał stwierdził, że „na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego w zakresie rynku energii elektrycznej" rozważany środek nie był niezgodny z art. 28 WE [40]. Warto zauważyć, że Trybunał nie zbadał proporcjonalnego charakteru obowiązku zakupu w świetle celów związanych z ochroną środowiska naturalnego.

104. Z trzech spraw dotyczących art. 28 WE wynikałoby, że Trybunał uznaje konieczność dostosowania środków podjętych dla ochrony środowiska naturalnego, mimo że wywierają one bardziej ograniczające skutki na handel towarami przywożonymi niż towarami wyprodukowanymi na terytorium krajowym. Mimo to do chwili obecnej Trybunał nie wskazał wyraźnie, w jakich warunkach środki, które nie są stosowane bez różnicy do produktów zagranicznych i krajowych, mogą jednakże być uzasadnione względami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego. Orzecznictwo pozostaje w tej kwestii niejasne i podzielone.

105. W opinii do wyroku w sprawie Preussen Elektra rzecznik generalny Jacobs rów-

37 — Punkt 19 wyroku.

38 — Wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. str. I-2099.

39 — Punkt 72 wyroku.

40 — Punkty 73–81 wyroku.

nież rozważał tę kwestię i zwrócił się do Trybunału o zajęcie jasnego stanowiska dla zapewnienia niezbędnego bezpieczeństwa prawnego. Stwierdził on, że istnieją dwa szczególne powody, dla których Trybunał powinien zająć bardziej elastyczne stanowisko, jeśli chodzi o nadrzędne względy związane z ochroną środowiska naturalnego. Po pierwsze, od czasu traktatu amsterdamskiego ochronie środowiska naturalnego została przypisana w traktacie WE bardziej istotna rola w stosunku do roli określonej wcześniej. Zgodnie z art. 6 WE przy ustalaniu polityki Wspólnoty w dziedzinach, o których mowa w art. 3 WE i które obejmują rynek wewnętrzny, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego. Po drugie, krajowe środki w zakresie ochrony środowiska naturalnego „mogą z uwagi na swą naturę dokonywać rozróżnienia na podstawie charakteru szkody i jej źródła i z tego powodu mogą być uznane za dyskryminacyjne" [41].

106. Podzielam stanowisko rzecznika generalnego Jacobsa w tej kwestii. Od czasu przyjęcia w 1986 r. Jednolitego aktu europejskiego ochrona środowiska naturalnego stawała się podstawowym celem polityki wspólnotowej, wyrażonym nie tylko w ramach zasady integracji politycznej, o której to zasadzie mowa w art. 6 WE, ale obecnym również w zestawieniu zadań Wspólnoty w art. 2 WE. Ponadto uznano, że ochrona środowiska naturalnego może stanowić uzasadnienie restrykcyjnych środków nie w rozumieniu art. 30 WE, ale na podstawie art. 95 ust. 4 i 5 WE, który umożliwia państwu członkowskiemu utrzymanie lub wprowadzenie przepisów surowszych niż harmonizujący środek. Prawdą jest, że Komisja musi zgodnie z art. 95 ust. 6 WE sprawdzić, czy dane przepisy krajowe nie stanowią arbitralnej dyskryminacji bądź ukrytego ograniczenia w handlu między państwami członkowskimi. Moim zdaniem takie kryterium oceny nie wyklucza, że środek wywierający inne skutki w zależności od tego, czy chodzi o towar krajowy czy przywożony, może być pod pewnymi warunkami uzasadniony.

107. Fakt, że środek przyjęty ze względów związanych z ochroną środowiska naturalnego oddziałuje na produkty zagraniczne bardziej niż na produkty krajowe, sam w sobie nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że jest to środek (pośrednio) dyskryminacyjny. Należy następnie rozważyć, czy skutki te są koniecznym i immanentnym następstwem wynikającym z celu, jakim jest ochrona środowiska naturalnego. Innymi słowy, chodzi o ustalenie, czy cel zamierzony przez dany środek mógłby być osiągnięty bez większego oddziaływania na produkty zagraniczne niż na produkty krajowe. W takich okolicznościach uznałbym, że tego rodzaju środek krajowy może być uzasadniony względami związanymi z ochroną środowiska naturalnego, o ile jasne jest, że rzeczony środek nie ma na celu faworyzowania czy ochrony produktów krajowych.

108. W pkt 94 ustaliłem, że fakt, iż skutki spornego rozporządzenia są poważniejsze dla

41 — Wyrok ww. w przypisie 38, pkt 229–233.

zagranicznych przewoźników drogowych omawianych towarów niż dla austriackich przewoźników drogowych, jest nieuniknioną konsekwencją zastosowania tego rozporządzenia w jego geograficznym kontekście. Co więcej, nie ma ono na celu faworyzowania w jakikolwiek sposób tych ostatnich. Dlatego też uważam, że ten sektorowy zakaz zawarty w spornym rozporządzeniu może być uznany za uzasadniony względami związanymi z ochroną środowiska naturalnego pomimo zróżnicowanych skutków, jakie wywołuje ono w stosunku do zagranicznego i austriackiego ruchu odbywającego się w strefie ochronnej. W związku z tym należy następnie zbadać, czy sporne rozporządzenie jest odpowiednie, niezbędne i proporcjonalne do tego celu.

4) Czy sporne rozporządzenie jest proporcjonalne do zamierzonego celu?

109. Najwięcej uwagi w twierdzeniach stron i rządów uczestniczących w postępowaniu w charakterze interwenientów poświęcono kwestii proporcjonalności spornego rozporządzenia w odniesieniu do celu, jakim jest zmniejszenie emisji dwutlenku azotu w strefie ochronnej. W tym względzie poruszone zostały trzy główne aspekty. Pierwszy z nich dotyczy możliwości transportu omawianych towarów przy użyciu alternatywnych środków, takich jak kolej lub inne szlaki drogowe. Drugi aspekt związany jest z możliwością osiągnięcia celu, jakim jest zmniejszenie emisji substancji zanieczyszczających powietrze przy pomocy innych środków, takich jak wprowadzenie ograniczenia prędkości czy systemów opłat za przejazd w zależności od klasy pojazdów ciężarowych. Trzeci aspekt odnosi się do związku pomiędzy spornym rozporządzeniem a istniejącymi środkami mającymi na celu zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza w Austrii, takimi jak system ekopunktów.

110. Ponieważ w niniejszej sprawie obydwa zasługujące na ochronę interesy, jakimi są swobodny przepływ towarów we Wspólnocie i ochrona środowiska naturalnego, stanowią podstawowe cele wspólnotowe, należy rozważyć, czy sporne rozporządzenie zachowuje słuszną równowagę pomiędzy nimi [42].

111. W tym względzie należy zauważyć, że różnorodność istniejących i możliwych środków, wskazanych przez Komisję i rządy uczestniczące w postępowaniu w charakterze interwenientów, jako alternatywne rozwiązania względem zakazu ustanowionego w spornym rozporządzeniu pokazuje, że wybór polityki, mającej na celu zmniejszenie emisji dwutlenku azotu do możliwego do przyjęcia poziomu (tj. poziomu odpowiadającego wartościom dopuszczalnym ustanowionym w dyrektywie 1999/30), jest niezwykle skomplikowany. Nie zostało dowiedzione, że którykolwiek z tych środków umożliwiłby równie skutecznie osiągnięcie takiego skutku, w mniejszym stopniu utrudniając swobodny przepływ towarów. Jest bardziej prawdopodobne, że cel, jakim jest zmniejszenie zanieczyszczenia

42 — Zobacz ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 81.

powietrza na wskazanym obszarze, wymagałby połączenia proponowanych środków alternatywnych.

112. W kontekście niniejszego postępowania Trybunał ma orzec, czy sporne rozporządzenie jest proporcjonalne do celów, dla których zostało przyjęte, a nie wskazywać, które alternatywne środki mogłyby być bardziej odpowiednie. W tej sytuacji proporcjonalność spornego rozporządzenia ma być oceniana względem tego, czy ma ono racjonalny charakter w tym, że prima facie, może być uznane za skuteczne, możliwe do zrealizowania w praktyce i wykonalne [43]. Co więcej, sądzę, że zasada proporcjonalności wymaga, aby środki mające doprowadzić do zmian strukturalnych, jeśli chodzi o natężenie i rodzaje transportu, powinny być przygotowane i wprowadzone w sposób, który jest dostosowany do znaczenia dokonywanych przemian. Uważam, że to w tym znaczeniu sporne rozporządzenie jest nieproporcjonalne.

113. Pierwszy aspekt związany jest z pracami w zakresie przygotowania rozporządzenia. Przed przyjęciem tak daleko idącego środka, jak całkowity zakaz poruszania się samochodów ciężarowych przewożących niektóre towary na odcinku autostrady będącym ważnym szlakiem komunikacyjnym między państwami członkowskimi, istotne jest rozważenie podjęcia mniej restrykcyjnych środków i udowodnienie, że były one niewystarczające. W szczególności, zważywszy na cel spornego rozporządzenia, jakim jest przeniesienie transportu omawianych towarów z transportu drogowego na kolejowy, należało wcześniej ustalić, czy zdolność przewozowa kolei była wystarczająca i odpowiednia dla dokonania takiej zmiany. Co więcej, dla zapewnienia przejrzystości i umożliwienia oceny zgodności z prawem wspólnotowym ważne jest, aby informacje te były wyraźnie uwydatnione na etapie przygotowawczym. Jest to również jeden z celów planów i programów, o których mowa w art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62. Ani z uwag przedstawionych Trybunałowi, ani z dokumentów załączonych do akt sprawy nie wynika, że władze austriackie przygotowując sporne rozporządzenie, rozważały, czy cel, jakim jest zmniejszenie emisji substancji zanieczyszczających, mógł być osiągnięty dzięki innym, mniej restrykcyjnym środkom i czy istniała realna alternatywa dla transportu omawianych towarów przy wykorzystaniu innych rodzajów transportu lub innych szlaków komunikacyjnych.

114. Po drugie, z obowiązków wyrażonych w art. 10 WE wynika, że najbardziej zainteresowane państwa członkowskie i Komisję powinno się poinformować i zasięgnąć ich opinii przed wprowadzeniem środka mającego tego rodzaju strukturalne następstwa dla transportu towarów na terytorium Austrii i zmuszającego dotknięty sektor do dokonania drastycznych zmian. Żadne tego

43 — Zobacz powyżej, pkt 65 i 66.

typu konsultacje nie odbyły się przed przyjęciem spornego rozporządzenia.

*G — Zgodność spornego rozporządzenia z rozporządzeniem nr 881/92 i rozporządzeniem nr 3118/93*

115. Po trzecie, i co najważniejsze, z uwagi na strukturalne skutki, jakie wywołuje sporne rozporządzenie w odniesieniu do znacznej liczby sektorów gospodarczych, należy pozostawić dotkniętym sektorom czas na przystosowanie się do nowej sytuacji, w której będą zmuszone prowadzić swoją działalność. Środek o takiej treści, mający wprowadzić zmiany strukturalne w odniesieniu do rodzajów transportu niektórych towarów, może być wprowadzony wyłącznie stopniowo. Wystarczająco długi okres przejściowy jest potrzebny nie tylko, aby umożliwić podmiotom gospodarczym przystosowanie się, ale również aby zagwarantować, że dostępna infrastruktura będzie dostosowana do zwiększonego zapotrzebowania. Taki okres przejściowy mógłby trwać wiele lat. Okres dwóch miesięcy przewidziany przez władze austriackie na wprowadzenie sektorowego zakazu jest wyraźnie niewystarczający i w związku z tym nieproporcjonalny.

116. Z powyższych względów uważam, że sposób, w jaki sporne rozporządzenie zostało przygotowane i miało być wprowadzone w życie, narusza zasadę proporcjonalności. W rezultacie jest ono niezgodne z art. 28 WE.

117. W swojej skardze Komisja ogranicza się do stwierdzenia, że warunki zastosowania swobodnego przepływu towarów inne aniżeli te ustanowione w tych rozporządzeniach są nie do przyjęcia oraz że jej zdaniem z twierdzenia, zgodnie z którym ograniczenia w rozumieniu art. 28 WE nie są uzasadnione, wynika, że art. 1 i 3 rozporządzenia nr 881/92 oraz art. 1 i 6 rozporządzenia nr 3118/93 zostały naruszone.

118. Oba rozporządzenia mają na celu stworzenie dostępu do rynku transportu drogowego towarów poprzez wyeliminowanie w stosunku do podmiotów świadczących usługi transportowe ograniczeń wynikających z ich obywatelstwa lub faktu, że podmioty te mają siedzibę w państwie członkowskim innym niż to, w którym usługa ma być świadczona [44]. Narzędziem dla osiągnięcia tego celu jest jednolita licencja wspólnotowa wydawana przez państwo członkowskie siedziby. Co więcej, art. 6 rozporządzenia nr 3118/93 stanowi, że wykonywanie przewozów kabotażowych — w niektórych kwes-

44 — Zobacz motyw drugi rozporządzenia nr 881/92 i rozporządzenia nr 3118/93.

tiach, takich jak obowiązujące stawki i zasady regulujące umowę przewozu, ciężar i wymiar pojazdów drogowych, jak również przepisy związane z przewozem określonych kategorii towarów — podlega przepisom krajowym.

119. W tej kwestii pragnę zauważyć, że Komisja w żaden sposób nie uzasadniła swojego twierdzenia, zgodnie z którym sporne rozporządzenie narusza przepisy rozporządzenia nr 881/92 i rozporządzenia nr 3118/93. W szczególności nie udowodniła ona, że sporne rozporządzenie jest sprzeczne z systemem jednolitych licencji ustanowionym w tych rozporządzeniach i że ogranicza przewoźnikom drogowym prawo dostępu do omawianego rynku.

120. W tym miejscu należy poczynić rozróżnienie pomiędzy warunkami uzyskania dostępu do rynku a warunkami świadczenia usług transportowych w państwach członkowskich. O ile rozporządzenia ograniczają się do zapewnienia dostępu do rynku transportu drogowego, nie ograniczają one same w sobie uprawnień państw członkowskich do podejmowania środków dotyczących korzystania z ich infrastruktury drogowej ze względów związanych z ochroną środowiska naturalnego lub polepszaniem bezpieczeństwa drogowego.

121. Fakt, iż — jak podkreślił rząd niderlandzki — art. 6 rozporządzenia nr 3118/93 nie wymienia środków tego rodzaju, jak te będące podstawą niniejszego postępowania, nie jest tu istotny. Oprócz tego, że rozporządzenie to ogranicza się wyłącznie do usług kabotażowych, zagadnienia uregulowane w tym przepisie są wyraźnie związane z kabotażem jako takim i nie wyłączają możliwości przyjęcia bardziej ogólnych środków dotyczących korzystania z sieci dróg w obrębie państw członkowskich. W tym względzie wystarczy zaznaczyć, że przepisy te nie odnoszą się do przepisów przyjętych w zakresie bezpieczeństwa drogowego.

122. Uważam, że ta część argumentacji Komisji jest bezpodstawna.

## VI — W przedmiocie kosztów

123. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Austrii kosztami postępowania, a Republika Austrii przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Na podstawie art. 69 § 4 regulaminu państwa członkowskie, dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji, pokrywają koszty własne.

## VII — Wnioski

124. Z powyższych względów uważam, że Trybunał powinien orzec, co następuje:

— sektorowy zakaz poruszania się na odcinku autostrady A 12 Inntal pomiędzy 20,359 kilometrem w gminie Kundl a 66,780 kilometrem w gminie Ampass, obejmujący przewożące niektóre towary pojazdy ciężarowe o masie powyżej 7,5 tony, ze względu na braki w przygotowaniu, przyjęcie bez wcześniejszej konsultacji z państwami członkowskimi i Komisją, jak też niezwykle krótki czas na wprowadzenie go w życie, jest niezgodny ze zobowiązaniami, jakie ciążą na Republice Austrii na mocy art. 28–30 WE;

— Republika Austrii zostaje obciążona kosztami postępowania;

— Republika Federalna Niemiec, Republika Włoska i Królestwo Niderlandów ponoszą koszty własne.