

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
VERICI TRSTENJAK
přednesené dne 16. prosince 2010¹

I – Úvod	I - 13529
II – Právní rámec	I - 13530
A – Unijní právo	I - 13530
1. Směrnice 96/62	I - 13530
2. Směrnice 1999/30	I - 13531
3. Směrnice 2008/50	I - 13531
B – Vnitrostátní právo	I - 13532
1. Zákon na ochranu ovzduší před imisemi	I - 13532
2. Sektorové nařízení o zákazu provozu	I - 13532
III – Skutkový stav	I - 13535
IV – Postup před zahájením soudního řízení	I - 13537
V – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení	I - 13538
VI – Hlavní argumenty účastníků řízení	I - 13539

1 — Původní jazyk stanoviska: němčina. Jednací jazyk: němčina.

VII – Právní posouzení	I - 13542
A – Nařízení o sektorovém zákazu provozu jako opatření k provedení směrnic 96/62 a 1999/30	I - 13542
B – K existenci omezení volného pohybu zboží	I - 13545
C – K odůvodněnosti omezení volného pohybu zboží	I - 13548
1. Vazba mezi nařízením o sektorovém zákazu provozu a základními právy Společenství	I - 13548
2. Důvody ochrany životního prostředí	I - 13550
a) Naléhavé důvody ochrany životního prostředí	I - 13550
b) Přezkum proporcionality	I - 13554
i) K vhodnosti nařízení o sektorovém zákazu provozu	I - 13555
ii) K nezbytnosti nařízení o sektorovém zákazu provozu	I - 13557
iii) K přiměřenosti nařízení o sektorovém zákazu provozu	I - 13560
c) Dílčí závěr	I - 13564
VIII – Shrnutí	I - 13565
IX – Náklady řízení	I - 13565
X – Závěry	I - 13565
I - 13528	

I – Úvod

ke zlepšení kvality ovzduší podél dálnice vedoucí údolím řeky Inn. Na straně druhé se Rakouská republika snažila o vytvoření alternativních přepravních možností pro přepravu zboží, jež je sektorovým zákazem provozu dotčena.

1. Základem této věci je žaloba Komise pro nesplnění povinnosti podle článku 226 ES², kterou se tato domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Rakouská republika tím, že na úseku dálnice A 12 byl vydán zákaz provozu nákladních motorových vozidel s celkovou hmotností vyšší než 7,5 tun, která převážejí určité zboží, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 29 ES.

2. Toto řízení se vyznačuje tím, že Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko³, považoval podobný sektorový zákaz provozu na dálnici A 12 za porušení článků 28 ES a 29 ES a konstatoval odpovídající nesplnění povinnosti ze strany Rakouské republiky. S ohledem na tento rozsudek se Rakouská republika snažila o to, aby sektorový zákaz provozu, o který se v projednávaném případě jedná, upravila tak, aby byl v souladu s unijním právem. Za tímto účelem byl nový sektorový zákaz provozu pojat na straně jedné jako součást souboru opatření

3. Komise v této souvislosti zdůrazňuje, že soubor opatření ke zlepšení kvality ovzduší podél dálnice vedoucí údolím řeky Inn, který byl vypracován Rakouskou republikou, z převážné části vítá a podporuje. Přesto podle jejího názoru není v případě v něm obsaženého sektorového zákazu provozu opět dodržena proporcionalita, a proto považovala za nutné zahájit nové řízení. Poněvadž se nový sektorový zákaz provozu na dálnici A 12 odlišuje jak v právním rámci, tak ve skutečné podobě zákazu provozu od zákazu provozu, jehož rozpor s unijním právem byl konstatován rozsudkem ze dne 15. listopadu 2005, bylo toto řízení o nesplnění povinnosti zahájeno správně na základě článku 226 ES⁴.

2 — Řízení o nesplnění povinnosti podle článku 226 ES je podle Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství ze dne 13. prosince 2007 (Úř. věst. C 306, s. 1) nyní upraveno v článku 258 a v čl. 260 odst. 3 SFEU. Nejdůležitější novinku obsahuje čl. 260 odst. 3 SFEU, podle něhož Komise v rámci řízení o nesplnění povinnosti, jehož předmětem je neprovedení směrnice, může již v řízení podle článku 258 SFEU navrhnout uložení penále nebo paušální částky členskému státu, jenž je v prodlení.

3 — Rozsudek ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko (C-320/03, Sb. rozh. s. I-9871).

4 — Viz rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Lucembursko (C-526/08, Sb. rozh. s. I-6151, body 23 a 37), ve kterém Soudní dvůr zdůrazňuje, že otázka použitelnosti článku 228 ES vzniká pouze tehdy, pokud se ukáže, že žalobní důvody uvedené v konkrétním řízení o nesplnění povinnosti jsou po skutkové a právní stránce totožné s žalobními důvody uvedenými v některém dřívějším řízení o nesplnění povinnosti.

II – Právní rámec

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

A – Unijní právo⁵

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

1. Směrnice 96/62

4. Obecným účelem směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší⁶ je podle jejího článku 1 vymezit základní zásady společné strategie s tímto cílem:

- definovat a stanovit cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší ve Společenství, jejichž smyslem je zabránit a předcházet škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí jako celek nebo tyto účinky snižovat,

5. Podle článku 4 směrnice 96/62 vydá Rada na návrh Komise právní předpisy pro stanovení mezních hodnot a případně výstražných prahových hodnot pro znečišťující látky uvedené v příloze I této směrnice, k nimž patří i oxid dusičitý (NO₂).

6. Podle čl. 7 odst. 1 směrnice 96/62 učiní členské státy nezbytná opatření k zajištění dodržování mezních hodnot.

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

7. Pro oblasti a aglomerace, v nichž hodnoty jedné nebo několika znečišťujících látek překračují součet mezní hodnoty a meze tolerance, musí členské státy podle čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 přijmout opatření k zajištění vypracování nebo uplatňování plánu či programu, na jehož základě bude ve stanovené lhůtě dosaženo mezní hodnoty. Uvedené plány nebo programy musí být zpřístupněny veřejnosti a musí obsahovat přinejmenším informace uvedené v příloze IV směrnice.

5 — V souladu s označeními používanými v SEU nebo SFEU je výraz „unijní právo“ používán jako souhrnný výraz pro právo Společenství a unijní právo. Bude-li dále řeč o jednotlivých ustanoveních primárního práva, budou uváděny předpisy použitelné *ratione temporis*.

6 — Úř. věst. L 296, s. 55, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 (Úř. věst. L 284, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 447).

2. Směrnice 1999/30

8. Mezní hodnoty pro NO_2 byly stanoveny ve směrnici Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší⁷.

9. Podle čtvrtého bodu odůvodnění této směrnice se u mezních hodnot stanovených v této směrnici jedná o minimální požadavky a podle článku 176 ES mohou členské státy zachovat nebo zavést přísnější ochranná opatření.

10. Článek 4 této směrnice zní takto:

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

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

7 — Úř. věst. L 163 s. 41, ve znění rozhodnutí Komise 2001/744/ES ze dne 17. října 2001, kterým se mění příloha V směrnice Rady 1999/30/ES o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší (Úř. věst. L 278, s. 35; Zvl. vyd. 15/04, s. 164).

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

11. Podle přílohy II oddílu I směrnice 1999/30 představuje hodinová mezní hodnota pro NO_2 , která nesmí být překročena častěji než 18x v kalendářním roce, $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$, plus lineárně degresivní mezi tolerance, která postupně klesá až na 0 % k 1. lednu 2010. Roční mezní hodnota pro NO_2 představuje $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, plus lineárně degresivní mezi tolerance, která postupně klesá až na 0 % k 1. lednu 2010. Při zohlednění těchto lineárně degresivních mezi tolerance je tedy celkově nutno dosáhnout těchto mezních hodnot do 1. ledna 2010.

3. Směrnice 2008/50

12. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu⁸ nahrazuje celkem čtyři směrnice, mezi nimi směrnice 96/62 a 1999/30 a jedno rozhodnutí. Příloha XI této směrnice stanoví hodinovou a roční mezní hodnotu pro NO_2 , jakož i meze tolerance. Tyto mezní hodnoty a meze tolerance jsou totožné s těmi, které jsou uvedeny v příloze II oddílu I směrnice

8 — Úř. věst. L 152, s. 1.

1999/30. Jako lhůta pro dodržení mezních hodnot platí v zásadě rovněž 1. leden 2010.

Příloha 1 dále stanoví mez tolerance ve výši $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$, která se postupně snižuje. Mezní hodnoty imisí pro NO_2 tedy v letech 2006 až 2009 činí $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ a v roce 2010 $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

B – Vnitrostátní právo

1. Zákon na ochranu ovzduší před imisemi

13. Směrnice 96/62 a 1999/30 byly do rakouského práva provedeny pomocí změn spolkového zákona na ochranu proti imisím látek znečišťujících ovzduší (Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe), kterým byl pozměněn živnostenský zákon z roku 1994 (Gewerbeordnung 1994), zákon na ochranu ovzduší pro kotelny (Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen), horní zákon z roku 1975 (Berggesetz 1975), zákon o odpadovém hospodářství (Abfallwirtschaftsgesetz) a ozónový zákon (Ozongesetz) (zkráceně jen „zákon na ochranu ovzduší před imisemi“ [Immissionsschutzgesetz – Luft], dále jen „IG-L“).

14. Podle § 3 odst. 1 IG-L platí pro ochranu lidského zdraví na celém spolkovém území mezní hodnoty imisí uvedené v přílohách 1 a 2. Jako mezní hodnotu imisí pro NO_2 stanoví příloha 1 roční mezní hodnotu $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$. „[...]

15. Podle § 10 IG-L musí být formou nařízení nejpozději do 24 měsíců po uplynutí roku, ve kterém bylo zjištěno překročení mezní hodnoty, nařízena opatření. K možným opatřením, která mohou být nařízena, patří podle § 16 odst. 1 bodu 4 IG-L zákazy provozu motorových vozidel.

2. Sektorové nařízení o zákazu provozu

16. Na základě § 10 a § 16 odst. 1 bodu 4 IG-L vydal zemský hejtman spolkové země Tyrolsko nařízení ze dne 17. prosince 2007, kterým se na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn zakazuje v rámci dálkové dopravy přeprava určitého zboží (dále jen „nařízení o sektorovém zákazu provozu“). Toto nařízení zní následovně:

§ 1

obou vozidel vyšší než 7,5 tuny, přepravující následující náklad:

Účel nařízení

a) od 2. května 2008:

Účelem tohoto nařízení je snížit emise způsobené člověkem, které vedly k překročení mezních hodnot imisí, a zlepšit tak kvalitu ovzduší. Toto zlepšení slouží trvalé ochraně lidského zdraví, živočichů a rostlin, jejich společenstev, stanovišť a jejich vzájemné symbiózy, jakož i kulturních a hmotných hodnot před škodlivými látkami znečišťujícími ovzduší, jakož i ochraně člověka před látkami, které nepřijatelným způsobem znečišťují ovzduší.

1. veškerý odpad, který je uveden v Evropském seznamu odpadů (ve smyslu rozhodnutí Komise o seznamu odpadů, 2000/532/ES, ve znění rozhodnutí [Rady] 2001/573/ES),
2. kameny, půdu, výkopovou zeminu.

[...]

b) od 1. ledna 2009:

§ 3

1. dřevo (kulatinu) a korek,
2. železné a neželezné rudy,
3. motorová vozidla a přívěsy,
4. ocel, s výjimkou výztužné a konstrukční oceli dodávané na stavby,
5. mramor a travertin,
6. obklady (keramické).

Zákaz

Jízda na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn je v obou jízdních směrech zakázána od 6,350 km, který se nachází na území obce Langkampfen, až po 90,00 km, který se nachází na území obce Zirl, pro následující vozidla:

nákladní motorová vozidla nebo návěsové soupravy s maximální celkovou povolenou hmotností vyšší než 7,5 tuny a nákladní motorová vozidla s přívěsy, u nichž je součet maximálních celkových povolených hmotností

§ 4

Výjimky

e) jízdy motorových vozidel, pro jejichž použití po provedení přezkumu podle § 14 odst. 3 IG-L existuje převažující veřejný zájem nebo značný soukromý zájem, který je nutno v konkrétním případě přezkoumat, a která jsou v souladu s nařízením označena podle § 14 odst. 4 IG-L.

(1) Ze zákazu podle § 3 jsou bez dotčení výjimky podle § 16 odst. 2 IG-L vyjmuty:

(2) Ve vnitřní zóně leží správní okresy Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein a Schwaz.

a) jízdy motorových vozidel, která jsou nkládána nebo vykládána ve vnitřní zóně (počátek nebo cíl jízdy ve vnitřní zóně),

V širší zóně leží v

b) jízdy motorových vozidel, která jsou nkládána nebo vykládána v širší zóně (počátek nebo cíl jízdy v širší zóně),

a) Rakousku: správní okresy Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte a Zell am See,

c) jízdy motorových vozidel v rámci přepravy nákladu k železničnímu překladištnímu terminálu ve městě Hall ve směru jízdy na východ, jakož i k železničnímu terminálu Wörgl ve směru jízdy na západ, pokud je možné tuto skutečnost prokázat příslušným dokladem,

b) Německu: zemské okresy Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (včetně města Rosenheim) a Traunstein,

d) jízdy motorových vozidel v rámci přepravy nákladu z železničního překladištního terminálu ve městě Hall ve směru jízdy na západ a z železničního terminálu Wörgl ve směru jízdy na východ, pokud je možné tuto skutečnost prokázat příslušným dokladem,

c) Itálii: okresy Eisacktal, Pustertal a Wipptal.

[...]“

III – Skutkový stav

o povolení, pokud existoval veřejný zájem nebo značný soukromý zájem.

17. Po několik let jsou podél dálnic v Tyrolsku (A 12 a A 13) měřena překročení mezních hodnot u koncentrací NO_2 . V této souvislosti přijala spolková země Tyrolsko v uplynulých letech několik opatření ke zlepšení kvality ovzduší podél těchto dálnic.

18. K těmto opatřením patří nařízení, které dne 27. května 2003 vydal hejtman spolkové země Tyrolsko, jímž se na asi 46 km dlouhém úseku dálnice A 12 mezi obcemi Kundl a Ampass zakazuje přeprava celé řady nákladů nákladními motorovými vozidly s maximální celkovou povolenou hmotností vyšší než 7,5 tuny. Tento sektorový zákaz provozu platil zejména pro přepravu odpadů, obilí, dřeva (kulatiny) a korku, železných a neželezných rud, kamenů, půd, výkopové zeminy, motorových vozidel a přívěsů, jakož i stavební oceli. Tento zákaz měl přímo platit od 1. srpna 2003. Nicméně z tohoto zákazu byla vyjmuta přeprava nákladu, který buď pocházel z území města Innsbruck nebo okresů Kufstein, Schwaz a Innsbruck-Land, nebo byl určen pro toto území. Ze zákazu byly dále vyjmuty určité kategorie vozidel, jako například vozidla údržby silnic, odvozu odpadu a zemědělská a lesnická vozidla. Konečně i pro jiná vozidla bylo možné v konkrétním případě požádat

19. Vzhledem k tomu, že Komise byla přesvědčena o neslučitelnosti tohoto opatření s unijním právem, podala podle článku 226 ES žalobu pro nesplnění povinnosti. Ve svém rozsudku ze dne 15. listopadu 2005 Soudní dvůr konstatoval, že Rakouská republika přijetím opatření, kterým se omezuje přeprava na dálnici A 12 v údolí Innu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 29 ES⁹.

20. Po vydání tohoto rozsudku vypracovaly příslušné rakouské orgány nový soubor opatření ke zlepšení kvality ovzduší podél dálnice vedoucí údolím řeky Inn, který se skládal ze čtyř dílčích opatření, a to z (1) omezení rychlosti pro osobní motorová vozidla na úsecích dálnice A 12, (2) zákazu provozu určitých nákladních motorových vozidel vypouštějících velké množství látek znečišťujících ovzduší, (3) územního rozšíření již existujícího zákazu nočního provozu pro nákladní motorová vozidla o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny a postupné odbourání výjimky z tohoto zákazu pro těžká nákladní vozidla tříd EURO IV a V, jakož i z (4) nového sektorového zákazu provozu pro nákladní motorová vozidla o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny. Od konce

9 — Rozsudek Komise v. Rakousko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3).

roku 2006 je tento balíček opatření postupně prováděn.

21. Nový sektorový zákaz provozu byl nařízen nařízením zemského hejtmána ze dne 17. prosince 2007, které vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2008. Podle tohoto nařízení je od 2. května 2008 zakázána jízda na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn mezi Langkampfen (asi 6 km od rakousko-německé hranice) a Zirl (asi 12 km západně od Innsbrucku), a tedy na úseku přibližně 90 kilometrů dálnice pro nákladní motorová vozidla o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny, pokud je jimi přepravován odpad, kameny, půda nebo výkopová zemina (= stupeň 1). Od 1. ledna 2009 se tento zákaz provozu rozšiřuje na přepravu dřeva (kulatiny) a korku, železná a neželezná rudy, motorových vozidel a přívěsů, oceli (s výjimkou výztužné a konstrukční oceli dodávané na stavby), mramoru a travertinu, jakož i na přepravu obkladů (= stupeň 2). Z tohoto zákazu nicméně zůstává vyjmuta přeprava nákladními motorovými vozidly, pokud je nákladní motorové vozidlo nakládáno nebo vykládáno v některé z „vnitřních zón“, které jsou stanoveny v nařízení, pokud je nákladní motorové vozidlo nakládáno nebo vykládáno v některé z „širších zón“, které jsou stanoveny v nařízení, nebo pokud se přeprava uskutečňuje k nebo od železničního překladního terminálu na nádraží ve městě Hall, resp. na nádraží ve městě Wörgl. Kromě toho může být za určitých podmínek z tohoto zákazu provozu udělena výjimka.

22. Souběžně s tímto sektorovým zákazem provozu byla provedena i tři další dílčí opatření ze souboru opatření ke zlepšení kvality ovzduší podél dálnice vedoucí údolím řeky Inn. Pro období od 1. listopadu 2006 do 30. dubna 2007 bylo stanoveno obecné omezení rychlosti na 100 km/h pro osobní motorová vozidla na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn mezi rakousko-německou státní hranicí a obcí Zirl¹⁰. Od listopadu 2007 platilo na tomto úseku celoroční variabilní omezení rychlosti na 100 km/h v závislosti na skutečně naměřeném imisním zatížení a v závislosti na meteorologických faktorech¹¹. S účinností od 1. ledna 2007 dále tyrolský zemský hejtmán nařídil na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn mezi obcemi Zirl a Kufstein zákaz provozu návesových souprav a nákladních motorových vozidel s přívěsy o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny, které nesplňují požadavky třídy EURO II. Od 1. listopadu 2008 platí na základě téhož nařízení zákaz provozu uvedených nákladních motorových vozidel, která nesplňují požadavky třídy EURO III. Od 1. listopadu 2009 platí obecný zákaz provozu nákladních motorových vozidel o hmotnosti

10 — Nařízení zemského hejtmána ze dne 23. října 2006, kterým se na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn stanoví na úseku mezi Zirl-West a státní hranicí se Spolkovou republikou Německo omezení rychlosti na 100 km/h (Landesgesetzblatt für Tirol, č. 86/2006), předloženo Komisí jako příloha A-2 žaloby.

11 — Nařízení zemského hejtmána ze dne 6. listopadu 2007, kterým se na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn zavádí na úseku mezi obcí Unterperfuss a obcí Ebbs snížení maximální povolené rychlosti v závislosti na imisích (Landesgesetzblatt für Tirol, Nr. 72/2007), předloženo Komisí jako příloha A-3 žaloby.

vyšší než 7,5 tuny, která nesplňují požadavky normy EURO II¹². Od 1. ledna 2007 byl kromě toho existující zákaz nočního provozu nákladních motorových vozidel mezi obcemi Wörgl a Hall rozšířen o 40 km, a tím na celý úsek dálnice A 12 mezi městy Kufstein a Zirl. Výjimka pro těžké nákladní vozy splňující požadavky tříd EURO IV a EURO V postupně vyprší do 31. října 2009¹³.

IV – Postup před zahájením soudního řízení

23. Dopisem ze dne 20. července 2006 informovala spolková země Tyrolsko Komisi o akčním programu ke zlepšení kvality ovzduší, který vypracovala, a o souboru opatření ke zlepšení kvality ovzduší podél dálnice vedoucí údolím řeky Inn, který zahrnoval zavedení sektorového zákazu provozu.

24. Ve svém vyjádření ze dne 20. července 2007 zastávala Komise názor, že zamýšlené zavedení sektorového zákazu provozu ve

znění, které bylo navrženo orgány spolkové země Tyrolsko, je neslučitelné s články 28 ES a 29 ES. I přes toto negativní stanovisko bylo nařízení o sektorovém zákazu provozu dne 17. prosince 2007 vydáno.

25. Ve výzvě dopisem ze dne 31. ledna 2008 Komise poté svůj názor potvrdila a vyzvala Rakouskou republiku podle článku 226 ES, aby podala vyjádření. Vyjádřením ze dne 15. února 2008 Rakouská republika odpověděla na výzvu Komise. V tomto vyjádření zastávala názor, že sektorový zákaz provozu nemůže být při zvláštním zohlednění jeho podoby, jakož i zeměpisné polohy Rakouska považován za porušení svobody volného pohybu zboží.

26. Dopisem ze dne 8. května 2008 zaslala Komise Rakouské republice odůvodněné stanovisko, ve kterém dospěla k závěru, že tato vydáním nařízení o sektorovém zákazu provozu nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 29 ES. Rakouské republice byla stanovena lhůta jednoho měsíce pro přijetí nezbytných opatření.

27. Rakouská republika odpověděla dopisem ze dne 9. června 2008, ve kterém setrvala na svém právním názoru. V doplňujícím dopise

12 — Nařízení zemského hejtmana ze dne 24. listopadu 2006, kterým se na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn vydává zákaz provozu těžkých vozidel vypouštějících velké množství látek znečišťujících ovzduší (Landesgesetzblatt für Tirol, č. 90/2006), předloženo Komisi jako příloha A-5 žaloby.

13 — Nařízení zemského hejtmana ze dne 24. listopadu 2006, kterým se na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn vydává zákaz nočního provozu těžkých vozidel (Landesgesetzblatt für Tirol, č. 91/2006), předloženo Komisi jako příloha A-6 žaloby.

ze dne 2. prosince 2008 sdělila, že sektorový zákaz provozu na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn byl nově nařízen nařízením zemského hejtmána spolkové země Tyrolsko ze dne 13. listopadu 2008. Tímto novým nařízením byl sektorový zákaz provozu na dálnici A 12 mezi Langkampfen (6,35 kilometr dálnice) a Ampass (72 kilometr dálnice), a tím tedy pro oblast východně od Innsbrucku potvrzen. Pro oblast západně od Innsbrucku na úseku mezi Ampass a Zirl nabude sektorový zákaz provozu účinnosti teprve dne 1. ledna 2011.

28. Dalším doplňujícím dopisem ze dne 19. prosince 2008 Rakouská republika konečně sdělila, že sektorový zákaz provozu byl dále znovu nařízen nařízením zemského hejtmána spolkové země Tyrolsko ze dne 23. prosince 2008. Na rozdíl od dřívější právní úpravy platí podle tohoto nového nařízení zákaz provozu s účinností od 2. ledna 2009 kromě již uvedeného zboží nyní také pro dřevo (kulatinu) a korek, jakož i pro motorová vozidla a přívěsy. Pro zbývající druhy nákladu (neželezné a železné rudy, ocel, mramor, travertin a keramické obklady) platí zákaz až od 1. července 2009.

V – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

29. Vzhledem k tomu, že Rakouská republika podle názoru Komise odůvodněnému stanovisku nevyhověla, Komise dne 21. ledna 2009 podala žalobu podle článku 226 ES.

30. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

- Rakouská republika tím, že na úseku dálnice A 12 vydala zákaz provozu nákladních motorových vozidel o celkové hmotnosti vyšší než 7,5 tuny, která převážejí určité druhy nákladu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 29 ES.
- Rakouská republika ponese náklady řízení.

31. Rakouská republika navrhuje žalobu zamítnout a uložit Komisi náhradu nákladů řízení.

32. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 19. června 2009 bylo povoleno vedlejší účastenství Italské republiky a Nizozemského království na podporu návrhových žádání Komise. Italská republika a Nizozemské království navrhuje, aby bylo žalobě Komise vyhověno.

33. Na jednání konaném dne 19. října 2010 přednesli zástupci Komise, Rakouské republiky a Italské republiky svá vyjádření.

opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, které je v zásadě neslučitelné s články 28 ES a 29 ES.

VI – Hlavní argumenty účastníků řízení

34. Podle názoru *Komise* omezuje sektorový zákaz provozu ze dne 17. prosince 2007 volný pohyb zboží a zejména volnou přepravu zboží tím, že nákladním motorovým vozidlům o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny převážejícím určité druhy nákladu ukládá zákaz provozu na jedné z nejdůležitějších obchodních cest vedoucích přes Alpy mezi jižním Německem a severní Itálií. Tento zákaz provozu má dokonce faktické dopady na celý brennerský koridor a na západní spojení do oblasti Bodamského jezera. Ze sektorového zákazu provozu vyplývají dalekosáhlé hospodářské důsledky, a to na straně jedné pro tu oblast hospodářství, která dotčené zboží vyrábí nebo zpracovává, a na straně druhé pro odvětví dopravy. Je nutno vycházet z toho, že uvedený zákaz se v konečném důsledku promítne do vyšší ceny přepravovaného zboží, a tím přímo poškodí jeho konkurenceschopnost. Sektorový zákaz provozu je tedy nutno celkově považovat za

35. Sektorový zákaz provozu má kromě toho silně diskriminující povahu. Vzhledem k výjimkám stanoveným pro místní a regionální dopravu se totiž primárně vztahuje na zboží, které je tranzitně přepravováno zónou zákazů. Zákaz provozu rozlišující podle přepravovaného zboží může rovněž mít dopady na obchod mezi členskými státy.

36. Sektorový zákaz provozu a jím vyvolaná omezení pohybu zboží uvnitř Společenství nejsou odůvodněna ani důvody, které jsou uvedeny v článku 30 ES, ani naléhavými důvody obecného zájmu uznávanými judikaturou. Předmětná opatření sice mohou přispět k dosažení cíle ochrany životního prostředí, avšak jsou v rozporu se zásadou proporcionality. Koncepce sektorového zákazu provozu je zatížena vnitřními rozpory, její způsobilost ke zlepšení kvality ovzduší je tedy pochybná. Omezující účinek zákazu a jeho přínos je kromě toho jasně nepřiměřený. V této souvislosti je zvláště závažná skutečnost, že nebyla přijata resp. dostatečně zohledněna méně omezující opatření, jako je trvalé omezení rychlosti na dálnici A 12, zákazy provozu závislé na emisích, opatření v oblasti mytného nebo jiné ekonomicky motivující prostředky. Pro přepravu zboží, která je sektorovým zákazem provozu dotčena, Rakouská republika

nadto neprokázala dostatečné alternativní přepravní možnosti. Pro nedostatek takovýchto kapacit je rovněž stanovená přechodná doba nedostatečná.

životního prostředí, jakož i respektování soukromého a rodinného života.

37. Pro oblast západně od Innsbrucku kromě toho podle názoru Komise chybí prokázání nezbytnosti sektorového zákazu provozu, protože neexistují dostatečné údaje o naměřených hodnotách, ze kterých by vyplývalo zvláštní dotčení tohoto území. Současně s tím chybí rovněž konkrétní odhad dopadů, ze kterého by mohla vyplynout způsobilost a nezbytnost sektorového zákazu provozu.

39. Vysoké imisní koncentrace NO_2 podél dálnice A 12 pocházejí z největší části z emisí silniční dopravy. Silniční nákladní doprava přitom představuje hlavní příčinu emisí NO_2 , přičemž dopravní zatížení silniční nákladní dopravou neustále roste. Soubor opatření ke zlepšení kvality ovzduší, do kterého patří i předmětný sektorový zákaz provozu, byl přijat teprve po rozsáhlých měřeních, konzultacích a přípravných pracích. Za účelem zajištění proporcionality souboru opatření byl již v přípravné fázi proveden rozsáhlý přezkum jak souboru opatření, tak i konkrétní podoby jeho jednotlivých opatření z hlediska vhodnosti a nezbytnosti.

38. *Rakouská republika* zdůrazňuje, že předmětný sektorový zákaz provozu představuje část souboru opatření, kterým má být zajištěno dodržení mezních hodnot NO_2 , které jsou na dotčeném území již léta trvale a značně překračovány. Přijetím tohoto souboru opatření splnila Rakouská republika své povinnosti vyplývající z unijního práva, které vyplývají nejen ze směrnic o ochraně kvality ovzduší, nýbrž i z povinností ochrany zakotvených v základních právech Společenství, pokud jde o uskutečňování ochrany zdraví a ochrany

40. Tři hlavní strategie, které byly souborem opatření ke zlepšení kvality ovzduší sledovány, bylo snížení emisí konkrétního druhu vozidel, přesunutí emisí do imisně klimaticky výhodnějších dob a snížení celkového počtu jízd nákladních motorových vozidel pomocí zabránění objížděním a přesunutím zboží, u něhož se nabízí železniční přeprava, na železnici. V této souvislosti je nutno předmětný sektorový zákaz provozu chápat jako opatření

k přesunu silniční nákladní dopravy na železnici. Přepravení kapacity železnice jsou dostatečné, aby tento přesun, o který je usilováno, mohly pojmout.

prostředí) a v zájmu respektování základních práv Společenství. Posouzení souladu sektorového zákazu provozu s unijním právem tedy vyžaduje přiměřené zvážení mezi volným pohybem zboží na straně jedné a požadavky ochrany zdraví a životního prostředí jako hlavních cílů Smlouvy, jakož i požadavky ochrany základních práv na straně druhé.

41. S ohledem na konkrétní podobu a postupné zavádění sektorového zákazu provozu, jakož i na alternativní přepravní kapacity na železnici, které jsou k dispozici, a na alternativní trasy, nemůže být sektorový zákaz provozu kvalifikován jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení podle článků 28 ES a 29 ES, neboť i poté, co vstoupil v platnost první a druhý stupeň sektorového zákazu provozu, není možné konstatovat žádné omezení přepravy zboží přes Tyrolsko ani omezení výměny zboží mezi Německem a Itálií. Sektorový zákaz provozu rovněž nebyl upraven diskriminující formou.

43. Toto zvážení potvrzuje, že předmětný sektorový zákaz provozu je slučitelný s unijním právem. I proporcionalita je celkově zachována. Sektorový zákaz provozu představuje vhodné a cílené opatření ke snížení emisního zatížení na sanovaném území, které je pro dosažení tohoto cíle nezbytné a které ve svých dopadech není rovněž nepřiměřené. I přechodné doby pro zavedení sektorového zákazu provozu byly dostatečné.

42. I kdyby sektorový zákaz provozu představoval opatření s rovnocenným účinkem, které je podle článků 28 ES a 29 ES v zásadě zakázáno, bylo by nutno tento zásah do volného pohybu zboží kvalifikovat jako odůvodněný. Rozhodující je skutečnost, že sektorový zákaz provozu je součástí souboru opatření, který byl Rakouskou republikou přijat v rámci celkové koncepce k naplnění unijně právních povinností jednat v zájmu hlavních cílů Smlouvy (ochrana zdraví a ochrana životního

44. *Nizozemské království* zastává názor, že takové opatření, jako je předmětný sektorový zákaz provozu, které je součástí souboru opatření ke snížení emisí znečišťujících látek, může být i jako takové samostatně předmětem přezkumu slučitelnosti s ustanoveními Smlouvy o ES. V konečném důsledku je sektorový zákaz provozu v zásadě zakázán podle článku 28 ES. Tento zákaz je kromě toho nepřímou diskriminující. Odůvodnění tohoto opatření ochranou životního prostředí

ztroskotává na nevhodnosti a nepřiměřenosti zákazu provozu. Toto opatření ani nebylo připraveno s dostatečnou pečlivostí, což vede ke zbytečným a nepřiměřeným nepříznivým následkům pro tranzitní přepravu.

vyplývajících z unijního práva. Při zvláštním zohlednění této okolnosti nemůže být sektorový zákaz provozu ve svém důsledku považován za porušení svobody volného pohybu zboží.

45. I podle názoru *Italské republiky* představuje sektorový zákaz provozu protiprávní omezení volného pohybu zboží. Toto opatření je nelogické, diskriminující a nepřiměřené, zejména proto, že neexistuje vhodná alternativa přepravy po železnici a alternativní přepravní trasy, které by mohly uspokojit všechny potřeby, které z důvodu sektorového zákazu vznikly.

47. V souvislosti s tímto argumentem budu v následující části nejprve zkoumat, zda nařízení o sektorovém zákazu provozu může být kvalifikováno jako vnitrostátní opatření k provedení směrnic 96/62 a 1999/30, a pokud ano, jaké dopady má toto zjištění v rámci projednávaného řízení o nesplnění povinnosti.

VII – Právní posouzení

A – Nařízení o sektorovém zákazu provozu jako opatření k provedení směrnic 96/62 a 1999/30

46. Pro posouzení nařízení o sektorovém zákazu provozu je podle názoru Rakouské republiky rozhodující, že toto nařízení vydala za účelem provedení směrnic 96/62 a 1999/30 v rámci řádného plnění svých povinností

48. Podle čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 přijmou členské státy pro oblasti a aglomerace, v nichž hodnoty jedné nebo několika znečišťujících látek překračují součet mezních hodnoty a meze tolerance, opatření k zajištění vypracování nebo uplatňování plánu či programu, na jehož základě bude ve stanovené lhůtě dosaženo mezních hodnot. Tento plán musí být zpřístupněn veřejnosti a musí obsahovat přinejmenším informace uvedené v příloze IV směrnice.

49. Mezní hodnoty a meze tolerance pro NO₂ byly stanoveny ve směrnici 1999/30. Podle přílohy II oddílu I této směrnice představuje roční mezní hodnota pro NO₂ 40 µg/m³

plus lineárně degresivní mezi tolerance, která postupně klesá až na 0 % k 1. lednu 2010. Podle čl. 4 odst. 1 ve spojení s přílohou II oddílem I směrnice 1999/30 učiní členské státy nezbytná opatření k zajištění toho, aby roční mezní hodnota pro NO_2 ve výši $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ již nebyla ode dne 1. ledna 2010 překračována.

ve spojení s přílohou II oddílem I směrnice 1999/30. Podle uvedených ustanovení učiní členské státy nezbytná opatření k zajištění toho, že mezní hodnota pro NO_2 ve výši $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bude od 1. ledna 2010 dodržena. Pokud z měření NO_2 provedených členským státem vyplývá, že dosažení tohoto výsledku je možné pouze pomocí postupného provádění souboru opatření, zakládá i čl. 4 odst. 1 ve spojení s přílohou II oddílem I směrnice 1999/30 povinnost členských států učinit nezbytná opatření již před 1. lednem 2010.

50. I když podle znění směrnice 1999/30 nesmí být mezní hodnoty pro NO_2 překročeny až od 1. ledna 2010, neznamená to, že tato mezní hodnota a k ní příslušná mez tolerance nemůže před uplynutím této lhůty vyvolat pro členské státy žádné povinnosti. Naopak Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko, zdůraznil, že Rakouská republika byla podle znění čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 povinna jednat, pokud součet roční mezní hodnoty a meze tolerance pro NO_2 byl v letech 2002 a 2003 v místě měření Vomp/Raststätte podél dálnice A 12 vedoucí údolím řeky Inn překročen, aby tak postupně realizovala výsledek stanovený ve směrnici 1999/30, a tím ve stanovené lhůtě dosáhla v ní určeného cíle¹⁴.

52. Ze spisu vyplývá a mezi účastníky řízení je nesporné, že podél dálnice vedoucí údolím řeky Inn ve spolkové zemi Tyrolsko se v období let 2005 až 2007 vyskytly vysoké, resp. velmi vysoké, koncentrace NO_2 . V místě měření Vomp/Raststätte (východně od Innsbrucku) překročily naměřené koncentrace NO_2 roční mezní hodnoty plus meze tolerance, které jsou stanoveny směrnicí 1999/30, po celé období od roku 2002 do roku 2007. Krom toho byly ve spolkové zemi Tyrolsko v roce 2005 překročeny roční mezní hodnoty pro NO_2 , které jsou stanoveny v IG-L, na šesti ze třinácti míst měření, v roce 2006 na sedmi ze třinácti míst měření a v roce 2007 na sedmi ze čtrnácti míst měření.

51. Podobným způsobem je možné vyvodit povinnost členských států jednat z čl. 4 odst. 1

53. Za těchto okolností vypracovala Rakouská republika pro dotčené území v roce 2007 program ke snížení znečištění ovzduší, který

14 — Rozsudek Komise v. Rakousko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, body 79 a násled.).

byl v únoru 2008 oznámen Komisi¹⁵. Tento program splňuje formální požadavky pro zařazení jako program ve smyslu čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62. Obsahuje seznam opatření ke snížení zatížení imisemi NO₂ v dolní části údolí řeky Inn s řadou opatření pro dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn. K těmto opatřením patří rovněž návrh sektorového zákazu provozu nákladních motorových vozidel na této dálnici¹⁶. Posledně uvedené opatření bylo provedeno nařízením ze dne 17. prosince 2007 o sektorovém zákazu provozu.

které bylo vydáno k provedení směrnic 96/62 a 1999/30, zejména jejich čl. 8 odst. 3, resp. čl. 4 odst. 1.

55. Okolnost, že nařízení ze dne 17. prosince 2007 o sektorovém zákazu provozu bylo vydáno k provedení směrnic 96/62 a 1999/30, nicméně neimplikuje, že je vyjmuta z rozsahu působnosti článku 28 a následujících ES.

54. Souhrnně je tedy nutno konstatovat, že sektorový zákaz provozu byl vydán v rámci provádění programu ve smyslu čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62, který měl přispět k tomu, aby na dotčeném sanovaném území byly do 1. ledna 2010 dosaženy roční mezní hodnoty NO₂ stanovené ve směrnici 1999/30. V důsledku toho je nutno souhlasit s Rakouskou republikou potud, pokud tvrdí, že toto nařízení je nutno kvalifikovat jako vnitrostátní opatření,

56. I když vnitrostátní právní předpis, kterým členský stát plní povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice, nelze podle judikatury Soudního dvora kvalifikovat jako omezení základních svobod přičitatelné členskému státu¹⁷, je nutno v projednávaném případě zdůraznit, že čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 ani čl. 4 odst. 1 směrnice 1999/30 Rakouskou republiku v žádném případě nezavázaly k vydání předmětného sektorového zákazu provozu.

57. Rozhodující je v této souvislosti skutečnost, že čl. 8 odst. 3 směrnice 96/62 resp. čl. 4 odst. 1 směrnice 1999/30 členské státy sice zavazují k vydání „opatření“ k dodržení mezních hodnot NO₂, nicméně obsah těchto opatření dále nekonkretizují. Široká

15 — Program podle § 9A IG-L pro spolkovou zemi Tyrolsko, vypracovaný Umweltbundesamt (spolkový úřad pro ochranu životního prostředí) na základě pověření úřadu vlády spolkové země Tyrolsko, Vídeň, 2007, 135 stran (dále jen „program podle § 9A IG-L pro spolkovou zemi Tyrolsko“) – příloha 2 vyjádření Rakouské republiky ze dne 15. února 2008, Komisi předložen jako příloha A-15 žaloby.

16 — Tamtéž, s. 65 a násl.

17 — Viz rozsudek ze dne 26. října 2010, Schmelz (C-97/09, Sb. rozh. s. I-10465, bod 53 a násl.).

posuzovací pravomoc členských států při volbě prováděcích opatření je omezena pouze cílem dodržet maximální hodnoty NO_2 ¹⁸. Hlubší obsahové soudy stran jednotlivých vnitrostátních prováděcích opatření, nelze z těchto ustanovení směrnice vyvodit. Okolnost, že nařízení o sektorovém zákazu provozu bylo formálně vydáno k provedení směrnice 96/62 a 1999/30, v této souvislosti nevylučuje případnou kvalifikaci tohoto nařízení jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článků 28 ES a 29 ES.

B – *K existenci omezení volného pohybu zboží*

59. Podle článků 28 ES a 29 ES jsou v souvislosti s dovozem nebo vývozem zboží mezi členskými státy zakázána množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem. Podle ustálené judikatury platí tato zásada nejen pro dovoz a vývoz zboží mezi členskými státy, nýbrž i pro tranzit zboží¹⁹.

60. Ve svém rozsudku ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko, Soudní dvůr již jeden dřívější sektorový zákaz provozu nákladních motorových vozidel na 46 km dlouhém úseku dálnice A 12 vedoucím údolím řeky Inn kvalifikoval jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, které je v zásadě neslučitelné s povinnostmi vyplývajícími z článků 28 ES a 29 ES²⁰.

58. Na základě výše uvedeného dospívám k závěru, že Rakouská republika sice nařízení o sektorovém zákazu provozu vydala k provedení směrnic 96/62 a 1999/30, avšak toto zjištění nebrání přezkumu nařízení o sektorovém zákazu provozu ve světle požadavků, které jsou uvedeny v člancích 28 ES až 30 ES.

18 — Viz v této souvislosti rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, Sb. rozh. s. I-6221, bod 45 a násl.), ve kterém Soudní dvůr nejprve posuzovací pravomoc členských států v rámci provádění povinností k vypracování akčních plánů, která je stanovena v čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62, potvrdil, aby následně upřesnil, že toto ustanovení směrnice stanoví meze pro její výkon pokud jde o přiměřenost opatření, která musí obsahovat akční plán s cílem snížení rizika překročení a omezení doby trvání takové situace, s ohledem na rovnováhu, již je třeba zajistit mezi uvedeným cílem a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy.

61. V odůvodnění Soudní dvůr v této souvislosti zdůraznil jednak dopravní význam dálnice A 12 vedoucí údolím řeky Inn, která je jednou z nejdůležitějších pozemních komunikací mezi jižním Německem a severní

19 — Viz jen: rozsudek Komise v. Rakousko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 65). Viz dále rozsudky ze dne 21. června 2007, Komise v. Itálie (C-173/05, Sb. rozh. 2007, s. I-4917, bod 31) a ze dne 16. března 1983, SIOT (266/81, Recueil, s. 731, bod 16).

20 — Rozsudek Komise v. Rakousko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 69).

Itálií. Vzhledem k tomu, že sektorový zákaz provozu nutil dotčené podniky hledat, navíc ve velmi krátké lhůtě, rentabilní náhradní řešení přepravy zboží, které je tímto zákazem provozu dotčeno, byl podle zjištění Soudního dvora způsobilý omezit možnosti obchodu mezi severní Evropou a severní Itálií²¹.

62. Podle mého názoru je i sektorový zákaz provozu, o který se jedná v projednávaném řízení, způsobilý omezit možnosti obchodu mezi severní Evropou a severní Itálií, a je tedy nutno jej kvalifikovat jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení.

63. V této souvislosti je nejprve nutno zdůraznit, že i okolnost, že nařízení o sektorovém zakazu provozu bylo koncipováno jako součást souboru opatření ke snížení emisí znečišťujících látek, nebrání oddělenému přezkumu tohoto nařízení o sektorovém zakazu provozu ve světle požadavků uvedených v člancích 28 ES až 30 ES. Okolnost, že je tento zákaz provozu součástí většího souboru opatření, má nicméně v rámci přezkumu, zda pro omezení volného pohybu zboží existuje odůvodnění, zvláštní význam.

64. Podle tvrzení Rakouské republiky se sektorový zákaz provozu po svém úplném zavedení vztahuje na asi 194 000 jízd nákladních motorových vozidel za rok na 90 km dlouhém úseku dálnice vedoucí údolím řeky Inn²². Podle nezpochybněného vyjádření Komise má tento zákaz dopady na přibližně 300 km rakouské sítě rychlostních silnic²³. Vzhledem k tomu, že uvedený zákaz provozu měl podle nařízení ze dne 17. prosince 2007 o sektorovém zakazu provozu vstoupit v plném rozsahu v platnost od 1. ledna 2009, měla dotčená hospodářská odvětví podle tohoto plánu tedy jeden rok čas, aby pro těchto 194 000 jízd určila alternativní trasy silniční přepravy, nebo aby přepravu – alespoň z části – převedla na železnici.

65. Z argumentace různých účastníků řízení vyplývá, že tato logistická reorganizace představuje pro dotčená hospodářská odvětví velkou výzvu s nejistým průběhem.

66. Ve své analýze možností přesunout nákladní přepravu, která je dotčena zákazem provozu, na železnici resp. ji odbavit prostřednictvím alternativních tras rozlišuje Rakouská republika mezi nákladní přepravou, pro kterou jízda po dálnici vedoucí údolím řeky Inn představuje nejkratší cestu (tzv. „tranzit

21 — Rozsudek Komise v. Rakousko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, body 66 a 68).

22 — Žalobní odpověď Rakouské republiky, bod 86.

23 — Žaloba Komise, bod 31.

nejlepší cestou“), nákladní přepravou, která má přinejmenším rovnocennou alternativní trasu (tzv. „vícecestný tranzit“), a nákladní přepravou, pro niž existují lepší alternativní trasy (tzv. „tranzit po objížděné trase“). Z jízdy, které jsou zákazem provozu dotčeny, je nutno kvalifikovat 45 % jako tranzit nejlepší cestou, 25 % jako vícecestný tranzit a 30 % jako tranzit po objížděné trase. Je nutno vycházet z toho, že tranzit nejlepší cestou a přibližně polovina vícecestného tranzitu bude muset být přesunuta na železnici, zatímco zbývající přeprava bude moci být odbavena po alternativních trasách²⁴. Pro přesunutí dotčené nákladní přepravy typu „tranzit nejlepší cestou“ a „vícecestný tranzit“ na železnici jsou k dispozici tři druhy přepravy, a to konvenční přeprava nákladními vagóny, nedoprovázená kombinovaná doprava a doprovázená kombinovaná doprava po „rollende Landstraße“ (rolující silnice, dále jen „RoLa“). Pro převedení dotčené silniční přepravy typu „vícecestný tranzit“ a „tranzit po objížděné trase“ je k dispozici více alternativních tras, které z části vedou přes švýcarskou síť rychlostních silnic.

alternativ popsaných Rakouskou republikou široce rozcházejí. Hlavním sporným bodem je přitom otázka kapacity a uživatelské přístupnosti doprovázené kombinované dopravy po RoLa, u níž je kompletní nákladní motorové vozidlo pomocí nízkopodlažních vagónů naloženo na železnici. Zatímco Rakouská republika tuto RoLa přepravu popisuje jako přepravní alternativu s dostatečnými kapacitami, která může být pro dotčenou nákladní dopravu za konkurenceschopné ceny využita bez logistické reorganizace, Komise a Italská republika zdůrazňují nedostatečnou kapacitu a praktické potíže z pohledu přepravců.

67. Účastníci řízení se ve svých názorech na kapacitu, jakož i vhodnost přepravních

68. Názory účastníků řízení se rovněž rozcházejí ohledně možnosti odklonu silniční přepravy typu „vícecestný tranzit“ a „tranzit po objížděné trase“ na alternativní trasy, které uvedla Rakouská republika. Italská republika přitom například zdůrazňuje dodatečnou administrativní a finanční zátěž, která by v rámci nákladní přepravy přes Švýcarsko vznikla. Na důležitých severo-j jižních dopravních trasách švýcarské sítě rychlostních silnic krom toho platí tzv. „Tropfenzählersystem“ (systém „počítání kapek“, poznámka překladatele: dopravně regulační systém, který pomocí zaznamenávání počtu vozidel v případě nutnosti omezí vjezd dalších vozidel do daného úseku a zaručí tak minimální odstup mezi zaznamenávanými projíždějícími vozidly), přičemž období obzvláště intenzivní těžké dopravy může vést k úplnému uzavření daného úseku pro těžkou dopravu. V případě přesunutí

24 — Žalobní odpověď Rakouské republiky, bod 87.

dopravních toků z dálnice A 12 vedoucí údolím řeky Inn na švýcarské alternativní trasy by mohla nastat právě tato situace.

C – K odůvodněnosti omezení volného pohybu zboží

69. Souhrnně je tedy nutno konstatovat, že předmětný sektorový zákaz provozu na 90km dlouhém úseku dálnice A 12 vedoucí údolím řeky Inn ročně zakazuje přibližně 194 000 jízd nákladních motorových vozidel, přičemž možnosti přesunutí této přepravy na železnici, resp. převedení této přepravy na alternativní trasy zůstalo mezi účastníky řízení velmi sporné. V této souvislosti není podle mého názoru možné rozumně zpochybnit, že sektorový zákaz provozu je v zásadě způsobilý omezit možnosti obchodu mezi severní Evropou a severní Itálií.

71. Pro účely odůvodnění případného omezení volného pohybu zboží sektorovým zákazem provozu se Rakouská republika opírá o dvě argumentační linie. Na straně jedné uvádí, že nařízení o sektorovém zákazu provozu bylo vydáno k ochraně základního práva na respektování soukromého a rodinného života, a tím při plnění povinnosti jednat vyplývající ze základních práv Společenství. Na straně druhé se odvolává na odůvodnění naléhavými důvody ochrany životního prostředí.

72. Tyto argumenty Rakouské republiky nejsou přesvědčivé.

70. Při zvláštním zohlednění okolnosti, že tato způsobilost omezit obchod stačí pro konstatování účinku omezujícího volný pohyb zboží²⁵, dospívám k závěru, že nařízení ze dne 17. prosince 2007 o sektorovém zákazu provozu, kterým se na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn zakazuje v rámci dálkové dopravy přeprava určitého zboží, je nutno považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, které je v zásadě neslučitelné s povinnostmi vyplývajících z článků 28 ES a 29 ES, pokud nemůže být odůvodněno věcnými důvody.

1. Vazba mezi nařízením o sektorovém zákazu provozu a základními právy Společenství

73. Podle názoru Rakouské republiky by zjištění, že nařízení o sektorovém zákazu provozu je v rozporu s články 28 ES a 29 ES, vedlo ke střetu cílů mezi požadavky ochrany základních práv zakotvených v právu Společenství na straně jedné a požadavky volného pohybu zboží na straně druhé. S ohledem na

25 — Viz jen rozsudek Komise v. Rakousko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, body 66 a násl.).

po léta zaznamenávaná překročení mezních hodnot NO₂ byla totiž Rakouská republika za účelem ochrany základního práva na respektování soukromého a rodinného života povinna vydat opatření ke snížení NO₂, jako je sektorový zákaz provozu.

74. Jak jsem již uvedla na jiném místě, v případě kolize mezi základní svobodou a základním právem je nutno vycházet ze zásady, že realizaci základního práva je nutno uznat za legitimní cíl, který může základní svobodu omezovat, pokud se toto omezení řídí zásadou proporcionality²⁶. Takovéto rovnováhy mezi základním právem a základní svobodou musí být nicméně dosaženo pouze tehdy, jestliže je konkrétní kolize prokázána.

75. V projednávaném případě není podle mého názoru prokázána kolize mezi základním právem na respektování soukromého a rodinného života na straně jedné a volným pohybem zboží na straně druhé, kterou uvádí Rakouská republika.

76. I když je nesporné, že znečištění životního prostředí může jak v kontextu základního

práva na respektování fyzické a duševní nedotknutelnosti²⁷, tak v kontextu základního práva na respektování soukromého a rodinného života²⁸ vykazovat určitou relevantnost, je nutné zdůraznit, že znečištění životního prostředí může být pouze za zvláštních okolností považováno za zásah do těchto základních práv, který by v daném případě mohl zakládat nárok jednotlivce na ochranu ze strany členských států. Zjištění zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života si tak vyžaduje konkrétní prokázání dostatečně kvalifikovaného zatížení hlukem nebo jinými imisemi²⁹. Zjištění porušení práva na nedotknutelnost lidské osobnosti si vyžaduje přinejmenším prokázání účinku nad prahem škodlivosti pro zdraví.

26 — Viz mé stanovisko ze dne 14. dubna 2010, Komise v. Německo (C-271/08, Sb. rozh. s. I-7091, body 183 a násl.).

27 — K uznání práva na nedotknutelnost lidské osobnosti jako základního práva Společenství viz rozsudek ze dne 9. října 2001, Nizozemsko v. Parlament a Rada (C-377/98, Recueil, s. I-7079, body 70 a 78 a násl.). Toto základní právo je výslovně potvrzeno v článku 3 Listiny základních práv Evropské unie.

28 — K uznání práva na respektování soukromého a rodinného života jako základního práva Společenství viz rozsudek ze dne 14. února 2008, Varec (C-450/06, Sb. rozh. s. I-581, bod 48 a zde citovaná judikatura). Toto základní právo je výslovně potvrzeno v článku 7 Listiny základních práv Evropské unie.

29 — K tomu viz judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) k porušením článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) v důsledku zatížení hlukem a imisí. I když ESLP uznává, že zatížení hlukem může, pokud jde o byt, vést k porušení práva na respektování soukromého a rodinného života upraveného v článku 8 EÚLP, vyplývá z příslušných rozsudků, že se přitom musí vždy jednat o značná zatížení, která jsou konkrétně prokázána. Viz rozsudky ESLP ze dne 27. ledna 2009, Tatar v. Rumunsko (žaloba č. 67021/01 – značné znečištění životního prostředí zlatým a stříbrným dolem s extrakčním zařízením), ze dne 16. listopadu 2004, Moreno Gómez v. Španělsko (žaloba č. 4143/02 – značná hluková zátěž z barů), a ze dne 9. prosince 1994, López Ostra v. Španělsko (žaloba č. 16798/90 – značné zatížení pachem ze zemědělských průmyslových zařízení). Viz také: Frohwein, J./Peukert, W., *EMRK-Kommentar*, 2009 (3. vydání), článek 8 body 43 a násl.

77. V projednávaném řízení Rakouská republika existenci takového kvalifikovaného znečištění životního prostředí emisemi NO₂ dostatečně neprokázala. Vzhledem k tomu, že (hrozící) zásah do základního práva na nedotknutelnost lidské osobnosti resp. práva na respektování soukromého a rodinného života není celkově prokázán, otázka možné kolize mezi těmito základními právy Společenství a ustanoveními svobody volného pohybu zboží v projednávaném řízení nevzniká.

naléhavé důvody obecného zájmu ve smyslu judikatury Cassis de Dijon.

79. Použitím článku 30 ES mohou být odůvodněna množstevní omezení, jakož i opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu článků 28 ES a 29 ES, pokud tím mají být chráněny určité právní zájmy výslovně uvedené v této právní normě. Cíl ochrany životního prostředí sledovaný nařízením o sektorovém zákazu provozu k těmto „psaným“ důvodům nepatří.

2. Důvody ochrany životního prostředí

80. V ustálené judikatuře je nicméně ochrana životního prostředí uznána jako naléhavý důvod obecného zájmu ve smyslu judikatury Cassis de Dijon³⁰. Podle ní mohou být vnitrostátní opatření, která jsou způsobilá narušit obchod uvnitř Společenství, odůvodněna naléhavými požadavky ochrany životního prostředí, pokud jsou přiměřená sledovanému cíli³¹.

a) Naléhavé důvody ochrany životního prostředí

78. K odůvodnění omezení volného pohybu zboží mohou být použity jednak „psané“ důvody v článku 30 ES, jednak „nepsané“

81. Předpokladem pro odůvodnění opatření s rovnocenným účinkem naléhavými důvody

30 — Zásadním je v tomto ohledu rozsudek ze dne 20. září 1988, Komise v. Dánsko (C-302/86, Recueil, s. 4607).

31 — Rozsudky ze dne 4. června 2009, Mickelsson a Roos (C-142/05, Sb. rozh. s. I-4273, bod 32), Komise v. Rakousko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 70), ze dne 14. prosince 2004, Komise v. Německo (C-463/01, Sb. rozh. s. I-11705, bod 75), a ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, Sb. rozh. s. I-11763, bod 75).

ochrany životního prostředí je tedy podle této judikatury skutečnost, že toto opatření (1) bylo vydáno za účelem zaručení ochrany životního prostředí a že (2) je přiměřené. Zcela objasněno nicméně není to, zda i diskriminující opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení mohou být odůvodněna použitím naléhavých požadavků ochrany životního prostředí³².

důvod obecného zájmu použita i k odůvodnění diskriminujících opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, přičemž musí být samozřejmě vždy dodržena zásada proporcionality. S tímto vývojem judikatury je nutno v zásadě souhlasit.

82. Otázka týkající se možnosti odůvodnit i diskriminující opatření odkazem na jimi sledované cíle ochrany životního prostředí má v projednávaném případě zvláštní význam. S poukazem na výjimky pro místní a regionální provoz nákladních motorových vozidel, které jsou stanoveny v nařízení o sektorovém zákazu provozu, totiž Komise zdůrazňuje, že sektorový zákaz provozu se v první řadě týká zboží, které by bylo zónou, pro niž zákaz platí, přepravováno v rámci tranzitu. Tento zákaz tedy má silně diskriminující tendenci.

84. Tento vývoj byl zahájen rozsudkem ze dne 9. července 1992, Komise v. Belgie³³, kterým byl přímo diskriminující zákaz dovozu odpadů do regionu Valonska prohlášen za odůvodněný s odkazem na naléhavé požadavky ochrany životního prostředí³⁴. Ve své pozdější judikatuře Soudní dvůr mimo jiné rozhodl, že nepřímou diskriminaci, která vyplývala z použití vnitrostátních pravidel pro ochranu proti hluku při registraci použitých letadel, je nutno s ohledem na veřejné zdraví a ochranu životního prostředí považovat za

83. V novější judikatuře Soudního dvora existují jednoznačné indicie toho, že ochrana životního prostředí může být jako naléhavý

33 — C-2/90, Recueil 1992, s. I-4431.

34 — V odůvodnění tohoto rozsudku se Soudní dvůr nicméně vyhnul tomu, aby výslovně potvrdil použitelnost nepsaného důvodu naléhavých požadavků ochrany životního prostředí na přímo diskriminující omezení základní svobody. Formálně se naopak držel pravidla, že naléhavé požadavky je nutno zohlednit pouze tehdy, pokud se jedná o opatření, která se bez rozdílu vztahují na tuzemské i dovážené výrobky. Toto pravidlo následně obešel tím, že předmětný zákaz dovozu odpadů kvalifikoval jako nediskriminující za použití zásady zakotvené v čl. 130r odst. 2 druhé větě Smlouvy o ES (čl. 174 odst. 2 druhá věta ES), podle níž se odvrácení ohrožení životního prostředí provádí především u zdroje. V souvislosti s kritickou analýzou tohoto z právní dogmatického pohledu málo přesvědčivého vyhýbavého řešení viz stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 23. října 1997 ve věci Dusseldorp a další (C-203/96, rozsudek ze dne 25. června 1998, Recueil, s. I-4075, bod 90) jakož i ze dne 26. října 2000 ve věci PreussenElektra (C-379/98, rozsudek ze dne 13. března 2001, Recueil, s. I-2099, body 222 a násl.). Viz také Nowak, C., „Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags und der Umweltschutz“, VerwArch 2002, s. 368, 376; Scheuing, D., „Regulierung und Marktfreiheit im Europäischen Umweltrecht“, EuR 2001, s. 1, 5 a násl.

32 — Podle tradiční judikatury nemůže být nepsaný důvod spočívající v naléhavých důvodech obecného zájmu použit pro odůvodnění omezení základních svobod, která jsou uplatňována diskriminujícím způsobem. Viz jen rozsudky ze dne 6. října 2009, Komise v. Španělsko (C-153/08, Sb. rozh. s. I-9735, bod 36), ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Sb. rozh. s. I-2941, bod 36 a násl.) a ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie (C-388/01, Recueil, s. I-721, bod 19).

odůvodněnou³⁵. V rozsudku ze dne 13. března 2001, *PreussenElektra*³⁶, Soudní dvůr rozhodl, že – přímo diskriminující³⁷ – vnitrostátní právní úprava odběru elektrického proudu z obnovitelných zdrojů energie sice představuje opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu článku 28 ES, nicméně s ohledem na ochranu životního prostředí a s ohledem na zvláštnosti trhu s elektrickou energií je ale odůvodněná³⁸.

85. Zvláště poučný je dále rozsudek ze dne 14. prosince 2004, *Komise v. Německo*³⁹, ve kterém měl Soudní dvůr rozhodnout mimo jiné o slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy o prevenci vzniku obalových odpadů a o jejich využití s volným pohybem zboží. Tato právní úprava stanovila v souvislosti s nápojovými obaly nahrazení plošného systému sběru obalů systémem zálohování a individuálního zpětného odběru. Tato změna tížila a prodrazila prodej přírodních minerálních vod z jiných členských států, představovala tedy překážku obchodu uvnitř Společenství. Důsledky této změny měly kromě toho tvrdší dopady na zahraniční výrobce než na výrobce tuzemské, takže bylo nutno toto opatření kvalifikovat jako nepřímou diskriminující. Soudní dvůr přesto zkoumal možnost odůvodněnosti této právní úpravy ochranou životního prostředí. Dospěl přitom k závěru, že takovéto odůvodnění naléhavými důvody ochrany životního prostředí by sice bylo v zásadě možné, v konkrétním případě však kvůli neexistenci přiměřené přechodné lhůty ztroskotalo na zásadě proporcionality.

35 — Rozsudek ze dne 14. července 1998, *Aher-Waggon* (C-389/96, Recueil, s. I-4473). Tento rozsudek vydaný v řízení o předběžné otázce se týkal německé právní úpravy, která při první registraci letadel stanovila protihlukové hodnoty, které šly nad rámec mezních hodnot stanovených *ratione temporis* v příslušné směrnici. Nepřímá diskriminace, která byla v konečném důsledku odůvodněná, vyplývala z toho, že koupě použitého letadla registrovaného v tuzemsku byla bez opětovné první registrace možná, zatímco koupě použitého letadla registrovaného v zahraničí nutně vedla k první registraci tohoto letadla v Německu. Použitá letadla, která byla v tuzemsku zaregistrovaná před vstupem uvedené vnitrostátní právní úpravy v platnost, tak byla v případě prodeje *de facto* osvobozena od dodržení protihlukových hodnot, zatímco na použitá letadla zakoupená v jiném členském státě EU se tyto hodnoty bez dalšího vztahovaly.

36 — C-379/98, Recueil 2001, s. I-2099.

37 — Viz k tomuto aspektu stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 26. října 2000 ve věci *PreussenElektra* (uvedeno výše v poznámce pod čarou 34, body 220 a násl.), jakož i Gellermann, M., „Das Stromeinspeisungsgesetz auf dem Prüfstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts“, DVBl. 2000, s. 509, 515.

38 — Zda Soudní dvůr v tomto rozsudku zkoumal naléhavé důvody ochrany životního prostředí jako samostatný důvod odůvodnění, z rozsudku jednoznačně nevyplývá. Podle většinového názoru je nutno na tuto otázku odpovědět v konečném důsledku kladně. Viz Nowak, C., (uvedeno výše v poznámce pod čarou 34), s. 380 a násl.; Ruge, Anmerkung zur Rs. C-379/98, EuZW 2001, s. 247, 248; Kuhn, T., „Implications of the ‚Preussen Elektra‘ Judgement of the European Court of Justice on the Community Rules on State Aid and the Free Movement of Goods“, Legal Issues of Economic Integration 2001, s. 361, 374 a násl..

39 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 31. Viz také rozsudek *Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz* (uvedený výše v poznámce pod čarou 31).

86. Tato metoda přezkumu, podle níž naléhavé požadavky ochrany životního prostředí mohou být použity i pro odůvodnění nepřímých diskriminujících opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, byla potvrzena v rozsudku ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko⁴⁰, k prvnímu nařízení o sektorovém zákazu provozu na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn.

87. Při analýze tohoto rozsudku je nutno vzít na vědomí zejména skutečnost, že generální advokát Geelhoed ve svém stanovisku v této věci vycházel nejprve z toho, že podle tradiční judikatury Soudního dvora mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze nediskriminující opatření s rovnocenným účinkem. V této souvislosti rozsáhle zkoumal, zda první sektorový zákaz provozu měl nepřímý diskriminující účinky⁴¹. Toto bylo velmi sporné, protože přepravní podniky z jiných členských států byly kvůli výjimkám ve prospěch dopravy s počátkem nebo cílem jízdy na sanovaném území daleko více dotčeny než rakouští dopravci. Při zvláštním zohlednění zeměpisných souvislostí tranzitní nákladní dopravy vedoucí přes Alpy, jakož

i účelu a podoby nařízení o zákazu provozu dospěl generální advokát Geelhoed přesto k závěru, že pokud se sporné opatření posuzuje jako celek a v jeho obecných souvislostech, nelze jej považovat za (nepřímou) diskriminační, v zásadě tedy bylo možné jej odůvodnit naléhavými důvody ochrany životního prostředí⁴².

88. Ve svém rozsudku ze dne 15. listopadu 2005 se Soudní dvůr otázkou diskriminující povahy předmětného sektorového zákazu provozu nezabýval. V rámci svého přezkumu odůvodněnosti zjištěné překážky volného pohybu zboží se omezil na konstatování, že vnitrostátní opatření, která jsou způsobila být překážkou obchodu v rámci Společenství, mohou být odůvodněna naléhavými požadavky ochrany životního prostředí, pokud jsou přiměřená sledovanému cíli⁴³. Omezení rozsahu této odůvodňující skutečnosti na nediskriminující opatření Soudní dvůr neprovedl ani v dalším průběhu přezkumu této odůvodňující skutečnosti.

89. Tento vývoj judikatury Soudního dvora mě vede k závěru, že ochrana životního prostředí jako naléhavý důvod obecného zájmu

40 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 3.

41 — Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ze dne 14. července 2005 ve věci Komise v. Rakousko (uvedené výše v poznámce pod čarou 3), bod 89 a násl. Následně se generální advokát Geelhoed podpůrně zabýval otázkou možnosti odůvodnit diskriminující opatření naléhavými důvody ochrany životního prostředí a vyslovil se pro použití tohoto nepsaného důvodu i pro nepřímé diskriminující opatření (bod 99 a násl.).

42 — Tamtéž, bod 95.

43 — Rozsudek Komise v. Rakousko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3), bod 70.

může být použita k odůvodnění diskriminujících opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení. Pro toto řešení hovoří mimo jiné také okolnost, že Soudní dvůr ochranu životního prostředí v ustálené judikatuře zdůrazňuje jako jeden z hlavních cílů Společenství⁴⁴. V této souvislosti by bylo jen stěží pochopitelné, že by diskriminující omezení volného pohybu zboží nemohla být za žádných podmínek odůvodněna naléhavými důvody ochrany životního prostředí⁴⁵.

opatření, které omezuje volný pohyb zboží, může být v rámci přezkumu proporcionality zohledněna, přičemž zejména nezbytnost a přiměřenost takovýchto opatření může být posuzována přísněji⁴⁶.

90. Možnost odůvodnit i diskriminující omezení volného pohybu zboží použitím naléhavých důvodů ochrany životního prostředí nicméně neznamená, že pokud jde o diskriminující a nediskriminující opatření, přezkum odůvodněnosti musí být nutně proveden stejným způsobem. Naopak je nutno vycházet z toho, že diskriminující povaha

91. S ohledem na výše uvedené dospívám k závěru, že opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení mohou být odůvodněna naléhavými důvody ochrany životního prostředí, pokud jsou slučitelná se zásadou proporcionality. I diskriminující opatření mohou být v zásadě odůvodněna naléhavými důvody ochrany životního prostředí.

b) Přezkum proporcionality

44 — Viz jen rozsudky ze dne 22. prosince 2008, *British Aggregates v. Komise* (C-487/06 P, Sb. rozh. s. I-10505, bod 91), ze dne 15. prosince 2005, *Recko v. Komise* (C-86/03, Sb. rozh. s. I-10979, bod 96), *Komise v. Rakousko* (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 72) a ze dne 13. září 2005, *Komise v. Rada* (C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879, bod 41).

45 — Viz Nowak, C., v: Heselhaus/Nowak (vydavatel), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, Mnichov a další, 2006, § 60, bod 25; podle jeho názoru z rovnocenného postavení ochrany životního prostředí, volného trhu a svobody hospodářské soutěže, pokud jde o jejich ústavně právní pozici v rámci práva Společenství, vyplývá, že jak v případě nediskriminujících, tak i přímo nebo nepřímo diskriminujících zásahů do základní svobody je nutno pod podmínkou dodržení zásady proporcionality umožnit odůvodnění důvody ochrany životního prostředí.

92. V projednávaném řízení je nesporné, že nařízení o sektorovém zákazu provozu bylo vydáno za účelem zajištění ochrany životního prostředí. Velmi sporné je však, zda rovněž respektuje zásadu proporcionality.

46 — Viz Nowak, C., tamtéž (poznámka pod čarou 45), bod 25; podle jeho názoru je přezkum proporcionality v této souvislosti dostatečně přísný a zaručuje tedy, že ne každé opatření, které je motivováno politikou životního prostředí, se nutně prosadí na úkor platnosti volného pohybu zboží podle práva ES.

93. Pro zodpovězení otázky, zda nařízení o sektorovém zákazu provozu respektuje zásadu proporcionality, je rozhodující, zda toto nařízení je k dosažení v něm uvedených cílů ochrany životního prostředí (1) *vhodné* a (2) *nezbytné* a zda z něj vyplývající omezení volného pohybu zboží je (3) *přiměřené*⁴⁷.

i) K vhodnosti nařízení o sektorovém zákazu provozu

94. Podle judikatury Soudního dvora je opatření k uskutečnění uvedeného cíle *vhodné*, pokud skutečně odpovídá snaze dosáhnout sledovaného cíle soudržným a systematickým způsobem⁴⁸.

95. Pro posouzení, zda je sektorový zákaz provozu vhodný k uskutečnění jím sledovaného cíle ochrany životního prostředí, je tedy nutno v podstatě vyjasnit, zda tento zákaz provozu může *soudržným* a *systematickým* způsobem přispět ke snížení koncentrací NO₂ podél dálnice A 12 vedoucí údolím řeky Inn.

47 — K tomuto třístupňovému schématu přezkumu proporcionality viz mé stanovisko ze dne 14. dubna 2010 ve věci Komise v. Německo (uvedeno výše v poznámce pod čarou 26, bod 189).

48 — Viz rozsudky ze dne 11. března 2010, Attanasio Group (C-384/08, Sb. rozh. s. I-2055, bod 51), a ze dne 17. listopadu 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, Sb. rozh. s. I-10821, bod 42).

96. Při zvláštním zohlednění klíčové role, kterou v celkové koncepci sektorového zákazu provozu hraje doprovázená kombinovaná doprava po RoLa, mám pochybnosti o tvrzení Rakouské republiky, že tento zákaz provozu soudržným způsobem přispívá ke snížení koncentrací NO₂ podél dálnice A 12 vedoucí údolím řeky Inn.

97. Sektorový zákaz provozu má podle své základní struktury za cíl prostřednictvím snížení počtu jízd nákladních motorových vozidel na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn dosáhnout snížení emisí NO₂ podél této dálnice. Podle vlastního vysvětlení Rakouské republiky by se zákaz provozu týkal ročně asi 194 000 jízd nákladních motorových vozidel, z nichž hlavní část by měla být přesunuta na železnici. Pro tuto železniční přepravu jsou podle vysvětlení Rakouské republiky k dispozici tři druhy přepravy, a to konvenční přeprava nákladními vagóny, nedoprovázená kombinovaná doprava a doprovázená kombinovaná doprava po RoLa⁴⁹.

98. Vzhledem k cílům a podobě sektorového zákazu provozu je nutno vycházet z toho, že přeprava zboží dotčená tímto zákazem má být v konečném důsledku převedena na „tradiční“ železniční přepravu (konvenční přepravu nákladními vagóny resp. nedoprovázenou

49 — Viz bod 66 tohoto stanoviska.

kombinovanou dopravu). V této souvislosti zákaz provozu nevychází přímo z emisí nákladních motorových vozidel, ale spíše z přepravovaného zboží. Podle vysvětlení Rakouské republiky se totiž zákaz provozu vztahuje pouze na přepravu zboží, u něhož se nabízí železniční přeprava, to znamená zboží, které je zvlášť způsobilé pro „tradiční“ přepravu po železnici a které se dnes již z velké části po železnici přepravuje⁵⁰. Nabídku přepravy po RoLa je nutno v této souvislosti chápat jako dodatečnou přepravní alternativu na železnici, která má doprovázet logistický proces převedení silniční přepravy zboží, u něhož se nabízí železniční přeprava, na železniční přepravu formou konvenční přepravy nákladními vagóny, resp. nedoprovázené kombinované dopravy⁵¹.

zvládnout⁵², vede sektorový zákaz provozu k tomu, že důležitá část nákladní silniční přepravy dotčené zákazem provozu musí po bližší neurčenou přechodnou dobu přejít na přepravu po RoLa. Nabídka přepravy po RoLa byla podle vysvětlení Rakouské vlády za tímto účelem také odpovídajícím způsobem rozšířena⁵³.

100. Přeprava po RoLa se vyznačuje tím, že nákladní motorová vozidla přepravuje i s řidičem, takže nabídka přepravy po RoLa může být bez dalšího použita i pro přepravu zboží, u něhož se železniční přeprava nenabízí⁵⁴. Z hlediska ochrany životního prostředí je tak přeprava po RoLa zvlášť vhodná pro přepravu nákladních motorových vozidel vypouštějících velké množství emisí a to bez ohledu na to, zda se u přepravovaného zboží železniční přeprava nabízí, či nenabízí. Tuto zvláštní charakteristiku přepravy po RoLa však sektorový zákaz provozu ve své dvoustupňové podobě zcela pomíjí. Jak totiž bylo vysvětleno výše, ve svém důsledku to vede k tomu, že po bližší neurčenou přechodnou dobu musí velký objem přepravy zboží, u něhož se nabízí železniční přeprava, dočasně přejít na přepravu po RoLa, a to bez zohlednění emisí použitých nákladních motorových vozidel.

99. Vzhledem k tomu, že převedení na „tradiční“ přepravu po železnici není možné v přeshraničním rámci během přechodné lhůty čtyř měsíců (první stupeň) resp. jednoho roku (druhý stupeň), která je v nařízení o sektorovém zákazu provozu stanovena,

101. S ohledem na tento rozpor v jednom z centrálních bodů nařízení o sektorovém zákazu provozu se mi toto nařízení nezdá být

50 — Žalobní odpověď Rakouské republiky, bod 126.

51 — Duplika Rakouské republiky, bod 126.

52 — Viz k tomu bod 125 tohoto stanoviska.

53 — Nabídka přepravy po RoLa byla před zavedením prvního stupně zákazu provozu od 2. května 2008 zvýšena z 19 párů vlaků za den na 26 párů vlaků za den. Viz žalobní odpověď Rakouské republiky, bod 294.

54 — Viz duplika Rakouské republiky, bod 125.

z hlediska životního prostředí zcela soudržné. Otázka *vhodnosti* nařízení o sektorovém zákazu provozu ke snížení koncentrací NO₂ podél dálnice A 12 vedoucí údolím řeky Inn nemůže být za těchto okolností zodpovězena bez dalšího kladně.

dosaženo snížení emisí NO₂ o 9,9 % až 10,7 %. Sektorový zákaz provozu by k tomu měl přispět snížením emisní zátěže NO₂ o 1,5 %⁵⁶.

ii) K nezbytnosti nařízení o sektorovém zákazu provozu

102. Pokud by Soudní dvůr vhodnost nařízení o sektorovém zákazu provozu ke snížení koncentrací NO₂ podél dálnice A 12 vedoucí údolím řeky Inn potvrdil, bylo by nutno přezkoumat, zda byl tento zákaz provozu nezbytný k dosažení jím sledovaného cíle ochrany životního prostředí.

103. Opatření je *nezbytné*, pokud je mezi několika opatřeními vhodnými k dosažení sledovaného cíle tím opatřením, které nejméně zatěžuje dotčený zájem nebo dotčený právní statek⁵⁵.

104. Podle vysvětlení Rakouské vlády je nařízení o sektorovém zákazu provozu součástí souboru opatření, jímž má být do roku 2010

105. Jako důkaz potenciálu ke snížení emisí NO₂ o 1,5 % se Rakouská republika odvolává na „Program podle § 9a IG-L pro spolkovou zemi Tyrolsko“⁵⁷, který je připojen jako příloha. V tomto programu jsou vysvětleny potenciály ke snížení emisí NO₂ různých opatření v odvětví dopravy. K analyzovaným opatřením patří i sektorový zákaz provozu na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn, který by se vztahoval na 200 000 jízď, což představuje 7,3 % jízď nákladních motorových vozidel na dálnici A 12⁵⁸. Takovýto zákaz provozu by vedl ke snížení emisní zátěže NO₂ o 1,5 %⁵⁹. V žalobní odpovědi však Rakouská republika současně zdůraznila, že na rozdíl od dřívějších plánů není zákazem provozu dotčeno 200 000 jízď, nýbrž jen 194 000 jízď. Toto představuje 6,6 % všech jízď těžkých nákladních vozidel na dálnici A 12 místo původních 7,3 %⁶⁰.

55 — Rozsudek ze dne 11. července 1989, Schröder (265/87, Recueil, s. 2237, bod 21).

56 — Žalobní odpověď Rakouské republiky, bod 74.

57 — Program podle § 9a IG-L pro spolkovou zemi Tyrolsko (uvedený výše v poznámce pod čarou 15).

58 — Tamtéž, s. 65.

59 — Tamtéž, s. 66.

60 — Žalobní odpověď Rakouské republiky, bod 86. Toto snížení počtu dotčené nákladní přepravy vyplývá z toho, že sektorový zákaz provozu se původně měl vztahovat na přepravu obilí, v konečném znění však obilí nebylo zařazeno do seznamu dotčeného zboží.

106. Přestože tedy Rakouská republika ve své žalobní odpovědi vycházela z toho, že ne původně plánovaných 7,3 %, nýbrž jen 6,6 % všech jízd těžkých nákladních vozidel je ročně dotčeno uvedeným zákazem provozu, trvala bez odůvodnění na potenciálu ke snížení emisí NO_2 o 1,5 %, který byl uveden v původních plánech. Na otázku, která jí k tomu byla položena během jednání, Rakouská republika uvedla, že při výpočtu potenciálu sektorového zákazu provozu ke snížení emisí NO_2 je nutno akceptovat určitou chybovou toleranci a že pokles počtu dotčených jízd o 6 000 jízd nákladních motorových vozidel za rok leží v rámci této tolerance.

107. Přestože je možné z tohoto vysvětlení vyvodit velkorysou chybovou toleranci při výpočtu potenciálu sektorového zákazu provozu ke snížení emisí NO_2 , Komise toto tvrzení Rakouské republiky v tomto bodě nezpochybnila. Také ze spisu nevyplývá nic dalšího, co by mohlo správnost tohoto výroku zpochybnit. V této souvislosti je nutno v následující části vycházet z toho, že potenciál nařízení o sektorovém zákazu provozu ke snížení emisí NO_2 činí 1,5 %.

108. Pokud jde o otázku, zda bylo možné potenciálu nařízení o sektorovém zákazu provozu ke snížení emisí NO_2 dosáhnout i pomocí

méně omezujících dopravních opatření, se názory Komise a Rakouské republiky velmi liší.

109. Podle názoru Komise existuje množství méně omezujících opatření, jichž nebylo využito, jako například trvalé omezení rychlosti na dálnici vedoucí údolím řeky Inn, rozšíření existujících zákazů provozu starších nákladních motorových vozidel na vyšší EURO normy, zavedení zákazu provozu, který rozlišuje podle tříd znečištění, posílení opatření v oblasti provozu osobních motorových vozidel, opatření v oblasti mýta pro nákladní a osobní motorová vozidla, jakož i jiné ekonomicky motivující prostředky. Rakouská republika tyto návrhy důrazně odmítá.

110. Soudní dvůr sice nemá sám podrobně rozhodovat o tom, zda a pokud ano, která jiná opatření případně mohla být zvolena ke snížení emisí NO_2 ⁶¹, avšak přezkum nezbytnosti sektorového zákazu provozu předpokládá porovnání tohoto opatření s jedním nebo více opatřeními majícími potenciál ke snížení emisí NO_2 , která nebyla přijata.

61 — Viz rozsudek Komise v. Rakousko (uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 87).

111. V této souvislosti má zvláštní význam argumentace Komise týkající se potenciálu celoročního omezení rychlosti na 100 km/h, pokud jde o snížení imisí NO₂.

112. Vycházejíc z výpočtu Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (institut pro výzkum v oblasti energie a životního prostředí v Heidelbergu, dále jen „IFEU“)⁶² Komise uvádí, že celoroční omezení rychlosti na 100 km/h vede ke snížení ročního imisního zatížení NO₂ přibližně o 7,5 %, zatímco variabilním omezením rychlosti, které platí od listopadu 2007, je možné dosáhnout pouze snížení o 3,6 % až 3,8 %. Dodatečný potenciál celoročního omezení rychlosti ke snížení imisí NO₂ tak představuje téměř 4 %. I pokud by se vycházelo z údajů předložených rakouskou vládou, dodatečný potenciál celoročního omezení rychlosti na 100 km/h ke snížení imisí NO₂ zdaleka překračuje snížení imisí NO₂ o 1,5 %, kterého se sektorovým zákazem provozu snaží dosáhnout Rakouská republika⁶³.

113. Rakouská republika považuje argumentaci Komise týkající se důsledků celoročního

omezení rychlosti za věcně nepodloženou a metodicky chybnou⁶⁴. Vychází přitom mimo jiné z expertízy vypracované společností Ökoscience AG ze dne 6. srpna 2009⁶⁵. Rakouská republika mimo jiné zdůrazňuje, že průměrná rychlost při platné maximální povolené rychlosti 130 km/h činila v roce 2006 pouze 116 km/h a v roce 2009 již jen 111 km/h, zatímco průměrná rychlost při maximální povolené rychlosti 100 km/h ve skutečnosti činí 103 km/h. Zavedení celoročního omezení rychlosti by v této souvislosti vedlo pouze ke snížení rychlosti o 8 km/h v dobách, kdy platí maximální povolená rychlost 130 km/h. Toto nepatrné snížení rychlosti vysvětluje, proč zavedení celoročního omezení rychlosti na 100 km/h vykazuje dodatečný potenciál ke snížení imisí NO₂ pouze ve výši 1,1 %⁶⁶.

114. Jak jsem již uvedla, v rámci posouzení nezbytnosti určitého opatření musí být přezkoumáno, zda je toto opatření mezi několika opatřeními, která jsou vhodná k dosažení sledovaného cíle, tím opatřením, které nejméně zatěžuje dotčený zájem nebo dotčený právní statek.

115. Se zvláštním zřetelem k okolnosti, že podle argumentace Rakouské republiky již snížení průměrné rychlosti o 8 km/h v době,

62 — Znalecký posudek vypracovaný Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg dne 30. listopadu 2007, „Einfluss verkehrsbeschränkender Maßnahmen auf der Innentalautobahn auf die Luftqualität“ (vliv dopravních omezení na dálnici vedoucí údolím řeky Inn na kvalitu ovzduší), příloha A-25 žaloby Komise.

63 — Žaloba Komise, bod 70 a násl., jakož i duplika Komise, bod 42 a násl.

64 — Žalobní odpověď Rakouské republiky, bod 211 a násl., jakož i duplika Rakouské republiky, bod 84 a násl..

65 — Ökoscience AG, „Expertise zum Gutachten des ifeu zu Verkehrsmaßnahmen auf der Innentalautobahn A 12“ (expertíza ke znaleckému posudku, který k dopravním opatřením na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn vypracoval IFEU) ze dne 6. srpna 2009, příloha D-3 dupliky Rakouské republiky.

66 — Duplika Rakouské republiky, bod 97.

kdy platí maximální povolená rychlost 130 km/h, vykazuje potenciál ke snížení emisí NO_2 o 1,1 %, je podle mého názoru nutné souhlasit s argumentem Komise, že obecná opatření omezující průměrnou rychlost vykazují vysoký potenciál ke snížení emisí NO_2 . Krom toho jsou negativní dopady takového snížení průměrné rychlosti z čistě matematického hlediska spíše omezené, což je možné vypočítat na příkladu snížení průměrné rychlosti ze 111 km/h na 103 km/h na úseku dálnice vedoucí údolím řeky Inn, na který se vztahuje zákaz provozu. Projetí celého úseku o délce 90 km průměrnou rychlostí 111 km/h trvá z čistě matematického hlediska asi 48 minut. Projetí stejného úseku průměrnou rychlostí 103 km/h trvá z čistě matematického hlediska přibližně 52 minut. Časová ztráta tak tedy pro celý úsek činí jen asi čtyři minuty.

117. Na základě těchto úvah ze vzájemného porovnání potenciálů ke snížení emisí NO_2 , jakož i z dopadů sektorového zákazu provozu a celoročního omezení rychlosti vyplývá, že sektorový zákaz provozu nemůže při přezkumu nezbytnosti v konečném důsledku obstát.

iii) K přiměřenosti nařízení o sektorovém zákazu provozu

118. Pokud by Soudní dvůr, na rozdíl od názoru zastávaného v tomto stanovisku, měl dospět k závěru, že nařízení o sektorovém zákazu provozu při přezkumu nezbytnosti obstojí, bylo by nutno dále zkoumat, zda tento zákaz provozu omezuje volný pohyb zboží nepřiměřeným způsobem. Bylo by tomu tak tehdy, pokud by sektorový zákaz provozu přes své pozitivní dopady na životní prostředí vedl k nepřiměřeně silnému zásahu do volného pohybu zboží.

116. Souhrnně je nutno jednak zdůraznit, že sektorový zákaz provozu představuje rozsáhlý zásah do volného pohybu zboží, který zakazuje 6,6 % veškerých jízd těžkých nákladních vozidel na dálnici A 12, přestože toto opatření vykazuje potenciál ke snížení emisí NO_2 pouze ve výši 1,5 %. Z informací týkajících se celoročního omezení rychlosti, které jsou obsaženy ve spisu, dále vyplývá, že Rakouská republika by již pomocí dočasného snížení průměrné rychlosti o 8 km/h mohla dosáhnout snížení emisí NO_2 o více než 1 %.

119. Odpověď na otázku, zda je nutno v tomto řízení potvrdit existenci nepřiměřeně silného zásahu do volného pohybu zboží, závisí v konečném důsledku na existenci dostatečných alternativních možností přepravy pro náklad, který je zákazem provozu dotčen.

120. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že úsek dálnice, který je sektorovým zákazem provozu dotčen, tvoří velmi důležitou spojuvací trasu mezi některými členskými státy. Při odděleném posouzení tedy sektorový zákaz provozu představuje radikální zásah volného pohybu zboží⁶⁷. Negativní dopady sektorového zákazu provozu na volný pohyb zboží, jakož i na volnou přepravu zboží, by mohly být zmírněny tím, že bude zajištěna existence realistických náhradních možností přepravy dotčeného zboží jinými druhy dopravy nebo po jiných silničních trasách. Toto by se pak také pozitivně promítlo do přezkumu přiměřenosti sektorového zákazu provozu.

účinnému využití těchto alternativních způsobů dopravy, resp. silničních tras.

122. Podle mého názoru Rakouská republika neprokázala, že v okamžiku plánovaného vstupu sektorového zákazu provozu v platnost existovaly dostatečné náhradní možnosti přepravy dotčeného zboží přes Alpy.

121. Otázka, zda v okamžiku, kdy vstoupil v platnost sektorový zákaz provozu, existovaly realistické náhradní možnosti přepravy dotčeného zboží jiným druhem dopravy nebo po jiných silničních trasách, je mezi účastníky řízení velmi sporná. Zatímco Rakouská republika zdůrazňuje možnosti přesunutí dotčené dopravy na železnici, jakož i existenci alternativních silničních tras, Komise, Italská republika, jakož i Nizozemské království upozorňují na mnoho problémů, které brání

123. Podle ustálené judikatury musí být existence nesplnění povinnosti posuzována na základě stavu, ve kterém se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a následné změny nemůže Soudní dvůr vzít v úvahu⁶⁸. V této souvislosti je nutno otázku existence dostatečných náhradních možností přepravy posuzovat na základě rakouských právních předpisů, které platily dne 9. června 2008. K tomuto datu nařízení o sektorovém zákazu provozu ze dne 17. prosince 2007, které nabýlo účinnosti dne 1. ledna 2008, stanovovalo zavedení zákazu provozu na přibližně 90 km dlouhém úseku mezi Langkampfen (přibližně 6 km od rakousko-německé hranice) a Zirl (přibližně 12 km západně od Innsbrucku) ve dvou fázích. V první fázi je přitom od 2. května 2008 zakázána tranzitní přeprava odpadů, kamenů, půdy nebo výkopové zeminy. Od 1. ledna 2009 platí tento zákaz dále pro

67 — Viz k tomu úvahy Soudního dvora v rámci posouzení prvního sektorového zákazu provozu na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn v rozsudku ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko (uvedeném výše v poznámce pod čarou 3, bod 87).

68 — Viz jen rozsudek ze dne 4. března 2010, Komise v. Itálie (C-297/08, Sb. rozh. s. I-1749, bod 79 a zde citovaná judikatura).

přepravu dřeva (kulatiny) a korku, železných a neželezných rud, motorových vozidel a přívěsů, oceli (s výjimkou výztužné a konstrukční oceli dodávané na stavby), mramoru a travertinu, jakož i obkladů.

ze dne 23. prosince 2008 a v ní stanovené rozdělení druhé fáze tohoto zákazu^{69, 70}.

124. Jako alternativní přepravní možnosti Rakouská republika uvádí přepravu uvedeného zboží po železnici (konvenční přeprava nákladními vagóny, nedoprovázená kombinovaná doprava a RoLa), jakož i použití alternativních tras pro silniční dopravu. Podle mého názoru však není prokázáno, že tyto alternativní přepravní možnosti byly v okamžiku plánovaného vstupu sektorového zákazu provozu v platnost dostatečné.

126. Pokud jde o přepravní kapacity systému RoLa, názory Rakouské republiky na straně jedné, jakož i Komise a Italské republiky na straně druhé se velmi rozcházejí. Zatímco Rakouská republika hovoří o rezervách v kapacitě, Komise a Italská republika uvádějí množství praktických problémů, které vedou k tomu, že systém RoLa není v žádném případě schopen poskytnout přepravní kapacity, které jsou pro uplatňování nařízení o sektorovém zákazu provozu nezbytné. Potvrzení svého názoru spatřuje Komise a Italská republika mimo jiné v tom, že Rakouská republika původně stanovené dvoufázové zavedení sektorového zákazu provozu v konečném důsledku nakonec nahradila čtyřfázovým zavedením a lhůty pro přizpůsobení tím *de facto* prodloužila.

125. Pokud jde o přepravu dotčeného zboží konvenční přepravou nákladními vagóny, resp. nedoprovázenou kombinovanou dopravou, Rakouská republika v žalobní odpovědi v konečném důsledku přiznala, že přesunutí dotčené nákladní dopravy na tradiční přepravu po železnici nebylo možné uskutečnit tak, jak bylo plánováno. Právě z tohoto důvodu byla totiž nezbytná nová právní úprava sektorového zákazu provozu provedená nařízením

127. S ohledem na všechny dostupné dokumenty a informace není podle mého názoru prokázáno, že by nabídka systému RoLa byla schopna v případě plánovaného dvoufázového zavedení sektorového zákazu provozu zajistit dostatečné přepravní kapacity.

69 — Viz bod 28 tohoto stanoviska.

70 — Viz žalobní odpověď Rakouské republiky, bod 300 a násl.

128. V této souvislosti je nejprve nutno pokusit se ukázat na skutečnost, že nabídka systému RoLa se týká jen oblasti východně od Innsbrucku. Pro oblast západně od Innsbrucku alternativa systému RoLa neexistuje.

provozu⁷³. V tomto dokumentu bylo rovněž zdůrazněno, že by v každém případě mělo být zabráněno 100 % vytiženosti systému RoLa, protože pak by s pravděpodobností, která hraničí s jistotou, došlo k provozním problémům⁷⁴. Tento dokument tedy představuje velmi silnou indicii toho, že nabídka systému RoLa by v případě původně plánovaného dvoufázového provedení sektorového zákazu provozu s největší pravděpodobností nebyla schopna plynule uspokojit tím vzniklou dočasnou přepravní poptávku.

129. Ale i pro oblast východně od Innsbrucku existují podle mého názoru velké pochybnosti, pokud jde o argumentaci Rakouské republiky, že i pro původně plánované dvoufázové zavedení sektorového zákazu provozu by byla k dispozici dostatečná kapacita systému RoLa. V tomto ohledu je velmi poučný návrh nařízení zemského hejtmána z roku 2009, který stanovil pátou fázi zavedení sektorového zákazu provozu⁷¹. Podle tohoto návrhu nařízení mělo být zavedení třetí fáze (zákaz provozu od 1. července 2009 pro železné a neželezné rudy, ocel, mramor, travertin a keramické obklady)⁷², kterou stanoví nařízení ze dne 23. prosince 2008, rozděleno do dalších fází. Zákaz provozu pro železné a neželezné rudy, jakož i pro mramor a travertin měl přitom platit až od 1. července 2010. Ve vysvětlujících poznámkách k tomuto návrhu se v souvislosti s dalším rozdělením třetí fáze odkazuje na stanovisko odboru plánování dopravy, podle kterého nabídka systému RoLa nemůže být včas rozšířena k datu, kdy má nabýt účinnosti třetí fáze sektorového zákazu

130. Je rovněž otázkou, zda náhradní trasy přes Reschenpass a přes Švýcarsko, které uvedla Rakouská republika, mohly představovat realistickou alternativu pro přepravu dotčenou zákazem provozu.

131. Pokud jde o trasu přes Reschenpass, je nutno poukázat na skutečnost, že i na této trase platí zákaz provozu nákladních motorových vozidel, i když existují výjimky pro přímou přepravu nákladními motorovými vozidly z nebo do regionů ležících na této trase, resp. pro přímou přepravu mezi spolkovou

71 — Návrh nařízení zemského hejtmána, kterým se na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn zakazuje v rámci dálkové dopravy přeprava určitého zboží, s vysvětlujícími poznámkami, příloha C-1 repliky Komise.

72 — Viz bod 28 tohoto stanoviska.

73 — Vysvětlující poznámky k návrhu nařízení zemského hejtmána (uvedeno výše v poznámce pod čarou 71, s. 4).

74 — Tamtéž, s. 9.

zemí Vorarlbersko nebo velkou částí oblasti kolem Bodamského jezera na straně jedné a určitou částí severní Itálie na straně druhé (region Benátsko, provincie Trident, jakož i velká část Jižního Tyrolska). Tato náhradní trasa tedy není k dispozici pro přepravu zboží, které je nakládáno nebo vykládáno mimo uvedené regiony.

že švýcarská silniční síť byla jako náhradní trasa pro přepravu nákladu dotčenou sektorovým zákazem provozu k dispozici pouze omezeně.

132. Rakouská republika konečně jako další náhradní trasu pro silniční přepravu uvádí švýcarskou silniční síť. Možnost částečně odklonit přepravu nákladu, která je dotčena sektorovým zákazem provozu, přes Švýcarsko je však s poukazem na „Tropfenzählersystem“, který platí na důležitých severojižních dopravních trasách švýcarské sítě rychlostních komunikací, zpochybňována Italskou republikou. Na základě tohoto „Tropfenzählersystem“ může zvláště intenzivní nákladní doprava vést k úplnému uzavření severo-j jižních dopravních tras pro nákladní dopravu⁷⁵. Rakouská republika toto nezpochybňuje, nýbrž naopak potvrzuje, že omezení průjezdu nákladních motorových vozidel v závislosti na hustotě dopravy, jak je tomu v případě „Tropfenzählersystem“, představuje zvýšené časové riziko, které je v odvětví dopravy těžko vypočitatelné⁷⁶. V této souvislosti je lehce zřejmé,

133. Tyto úvahy mne vedou k závěru, že není dostatečně prokázáno, že v okamžiku, kdy podle nařízení o sektorovém zákazu provozu ze dne 17. prosince 2007 nabyl účinnosti zákaz provozu, byly k dispozici, resp. mohly být k dispozici dostatečné náhradní možnosti přepravy dotčeného zboží jinými druhy dopravy nebo po jiných silničních trasách. V této souvislosti je nutno zákaz provozu na dálnici vedoucí údolím řeky Inn, který byl vydán nařízením o sektorovém zákazu provozu ze dne 17. prosince 2007, posuzovat jako radikální zásah do volného pohybu zboží. Vzhledem k tomu, že tento zákaz provozu má za cíl dosáhnout snížení zatížení imisemi NO₂ pouze o 1,5 %, docházím k závěru, že omezení volného pohybu zboží vyplývající z nařízení o sektorovém zákazu provozu ze dne 17. prosince 2007 není přiměřené.

c) Dílčí závěr

134. Z mých výše uvedených úvah vyplývá, že nařízení o sektorovém zákazu provozu není k dosažení jím sledovaných cílů ochrany životního prostředí nezbytné a je pouze v omezené míře vhodné. Kromě toho vede

75 — Spis vedlejšího účastníka předložený Italskou republikou, bod 51 a násl.

76 — Vyjádření Rakouské republiky ze dne 1. března 2010, bod 63.

k nepřiměřenému omezení volného pohybu zboží. Nařízení o sektorovém zákazu provozu není v této souvislosti jako celek v souladu se zásadou proporcionality.

v konečném důsledku na tom, že nařízení o sektorovém zákazu provozu není v souladu se zásadou proporcionality.

IX – Náklady řízení

VIII – Shrnutí

135. Vzhledem k mým výše uvedeným úvahám dospívám k závěru, že nařízení o sektorovém zákazu provozu ze dne 17. prosince 2007 je nutno kvalifikovat jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článků 28 ES a 29 ES, které v zásadě může být odůvodněno naléhavými důvody ochrany životního prostředí. V tomto řízení však takovéto odůvodnění ztroskotává

136. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rakouská republika neměla ve věci v převážné části úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení. Na základě čl. 69 odst. 4 jednacího řádu ponese členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu Komise, vlastní náklady řízení.

X – Závěry

137. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

„1) Rakouská republika tím, že nařízením zemského hejtmána spolkové země Tyrolsko ze dne 17. prosince 2007, kterým se na dálnici A 12 vedoucí údolím řeky Inn

zakazuje v rámci dálkové dopravy přeprava určitého zboží, byl na úseku dálnice A 12 stanoven zákaz provozu nákladních motorových vozidel o celkové hmotnosti vyšší než 7,5 tuny převážejících určité druhy zboží, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 ES a 29 ES.

- 2) Rakouské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.
- 3) Italská republika a Nizozemské království ponesou vlastní náklady řízení.“