

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

L. A. GEELHOED

esitatud 14. juulil 2005¹

I. Sissejuhatus

siseturu loomist ja toimimist käsitlevate asutamislepingu sätete ühitamisega. Mõlemad on ühenduse peaesmärgid, mis on sätestatud EÜ artiklis 2 ja mida väljendatakse asutamislepingu mitmes konkreetses sättes.

1. Tirooli Landeshauptmann võttis 27. mail 2003 vastu määruse, millega keelati teatavate kindlaksmääratud kaupade vedu üle 7,5-tonniste veokitega kiirtee A 12 lõigul, mis läbib Inni orgu Austrias. Kõnealune meede, millega püüti vähendada raskete kaubaveokite lämmastikdioksiidi heiteid selles piirkonnas, pidi jõustuma 1. augustil 2003. Komisjon algatas selles olukorras kiiresti EÜ artikli 226 kohase rikkumismenetluse, väites, et meede on vastuolus ühenduse transporditeenuste määrustega ja kaupade vaba liikumist käsitlevate asutamislepingu sätetega.

2. Käesolevas asjas tõstatatakse olulised põhimõttelised küsimused, mis on seotud keskkonna kaitseks võetud meetmete ning

3. Kaupade ja teenuste, sealhulgas transporditeenuste vaba liikumist käsitlevad asutamislepingu sätted on suurendanud ühenduses geograafilist spetsialiseerumist. Osalt selle tulemusena on kaubaveod suurenenud rahvamajanduse kogutoodangust kiiremini: kaubaveod kasvavad umbes 1,5 protsenti majanduskasvu ühe protsendipunkti kohta. Transpordisektori ebaproportsionaalselt suur kasv tuleneb peamiselt kaupade maanteeveost, mis oli 1980-ndate keskpaigani mitmes liikmesriigis siseriiklike õigusnormidega piiratud. Samal ajal kui kaupade raudteevedu püsis absoluutarvudes endisel tasemel ja isegi vähenes, ning kaubavedu siseveeteedel oli suuteline vaid veidi kasvama, kuna kaasaegse, ulatusliku siseveetranspordi

1 — Algne: inglise.

jaoks vajaliku infrastruktuuri kättesaadavus oli piiratud, kasvas kaupade maanteevedu kiiresti. Kõik ühenduse hilisemad laienemised toetasid seda kasvu veelgi.

vedude korral mõjutada transpordiliigi valikut, võttes kasutusele selektiivsed toetused, selektiivsed maksud ja kohustuslikud reguleerivad meetmed.

4. Kaupade autoveo kiirel kasvul on siiski ka negatiivne pool: ühenduse teedevõrgu ummistumine eriti majandustegevuse keskuste vahelistel peamistel transporditelgedel; teede infrastruktuuri kiirem kulumine, mis põhjustab selle infrastruktuuri hoolduskulude suurenemist; müra ja õhusaasteainete heidete keskkonnamõju ning liiklusummikute ja keskkonna saastamise tõttu inimestele põhjustatud turvalisuse ja terviseriskid.

6. Need meetmed on üha rohkem seotud liikmesriikide kohustusega järgida ühenduse õigusnorme, mis on vastu võetud mitmesuguste tegevuste keskkonnamõju vähendamiseks, et kaitsta keskkonda ning inimeste, loomade ja taimede tervist.

7. Käesolevas asjas on areng, mida eespool lühidalt kirjeldasin, omavahel seotud. See kajastab omavahelisi pingeid, mida põhjustavad kaupade autoveo majanduslik laienemine ja muude huvide kaitsmine selle arengu kahjulike kõrvalmõjude eest.

II. Asjaomased õigusnormid

5. Enamik liikmesriike on viimase 25 aasta jooksul võtnud arvukalt meetmeid, millega on püütud piirata ja suunata maanteeliikluse kasvu negatiivseid kõrvalmõjusid. Näiteks võeti kasutusele spetsiaalsed teemaksud, et rahastada maanteeveost põhjustatud infrastruktuuri kulusid. Maanteetransiidliiklus suunatakse tavaliselt tiheasustusega piirkondadest ning maastiku ja looduse seisukohast tundlikest piirkondadest mööda. Paljud transiitriigid piiravad teede infrastruktuuri kasutamist raskete kaubaveokite liikluseks nädalalõppudel või öösel. Lisaks on püütud kaugematesse sihtpunktidesse suunduvate

A. Ühenduse õigus

8. Kaupade autovedu ühenduse territooriumil reguleerivad määrused nr 881/92² ja

2 — Nõukogu 26. märtsi 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 881/92 turulepääsu kohta sellise ühenduses toimuva kaupade autoveo puhul, mille algus- või lõpp-punkt asub liikmesriigi territooriumil või mis läbib ühe või mitme liikmesriigi territooriumi (EÜT L 95, lk 1; ELT eriväljaanne 07/01, lk 370), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 1. märtsi 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 484/2002 (EÜT L 76, lk 1; ELT eriväljaanne 07/06, lk 90; edaspidi „määrus nr 881/92“).

nr 3118/93.³

sätetatud tingimustel õigus ajutisel alusel rendi või tasu eest tegelda teise liikmesriigi riigisisese autoveoga, edaspidi vastavalt "vastuvõtjaliikmesriik" ja "kabotaaž", omamata seal registrijärgset või muud asukohta."

9. Määruse nr 881/92 artikli 3 kohaselt peab rahvusvahelise veo korraldamiseks ühenduse territooriumil olema ühenduse luba. Liikmesriik annab kõnealuse loa igale vedajale, kelle asukoht on tema territooriumil ja kellel on õigus tegeleda selles liikmesriigis kaupade rahvusvahelise autoveoga.

11. Ühenduse õigusnormid õhukvaliteedi kaitsmise kohta on sätestatud direktiivis 96/62 välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta⁴ ja direktiivis 1999/30 vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi ning lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii piirtasemete kohta välisõhus⁵ (edaspidi „õhukvaliteedi direktiivid“). Mõlemad direktiivid võeti vastu EÜ asutamislepingu artikli 130s lõike 1 (muudetuna EÜ artikli 175 lõige 1) alusel.

10. Määruse nr 3118/93 artikli 1 lõikes 1 on lisaks sätestatud järgmiselt:

12. Direktiivi 96/62 artikli 1 kohaselt on direktiivi üldeesmärk määratleda ühise strateegia aluspõhimõtted, selleks et:

„Igal rendi või tasu eest kaupade autoveoga tegeleva sõidukil, millel on määruses (EMÜ) nr 881/92 ettenähtud ühenduse luba ja mille juhil, kui ta on mitteliikmesriigi kodanik, on nimetatud määruses sätestatud tingimustele vastav juhitunnistus, on käesolevas määruses

— määratleda ja seada ühenduses välisõhu kvaliteedi eesmärgid inimeste tervisele

3 — Nõukogu 25. oktoobri 1993. aasta määrus (EMÜ) nr 3118/93, millega kehtestatakse tingimused, mille kohaselt mitteresidentid vedajad võivad osutada liikmesriigis riigisisese autoveo teenuseid (EÜT L 279, lk 1; ELT eriväljaanne 07/02, lk 103), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 1. märtsil 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 484/2002 (EÜT L 76, lk 1; ELT eriväljaanne 07/06, lk 90; edaspidi „määrus nr 3118/93“).

4 — Nõukogu 27. septembri 1996. aasta direktiiv 96/62/EÜ välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta (EÜT L 296, lk 55; ELT eriväljaanne 15/03, lk 95; edaspidi „direktiiv 96/62“).

5 — Nõukogu 22. aprilli 1999. aasta direktiiv 1999/30/EÜ vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi ning lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii piirtasemete kohta välisõhus (EÜT L 163, lk 41; ELT eriväljaanne 15/01, lk 164; edaspidi „direktiiv 1999/30“).

ja kogu keskkonnale avalduvate kahjulike mõjude vältimiseks või vähendamiseks,

„1. Liikmesriigid võtavad piirtasemetest kindlipidamiseks vajalikke meetmeid.

- hinnata ühiste meetodite abil ja ühiste kriteeriumide alusel välisõhu kvaliteeti liikmesriikides,

[...]

- hankida küllaldaselt andmeid välisõhu kvaliteedi kohta ja tagada, et need tehakse — muu hulgas häiretasemetena — kättesaadavaks avalikkusele,

3. Liikmesriigid koostavad tegevuskavad ja näitavad neis ära meetmed, mida tuleb võtta kiiresti, kui on oht, et piir- ja/või häiretasemed ületatakse, et seda ohtu ja sellise olukorra kestvust vähendada. Sellistes kavades võib olenevalt konkreetsest olukorrast näha ette meetmeid [sellise] tegevuse, sealhulgas maanteeliikluse [kontrollimiseks] ja vajaduse korral peatamiseks, [millel on osa piirtasemete ületamises].” [täpsustatud tõlge]

- säilitada välisõhu kvaliteeti, kui see juba on hea, ja parandada seda muudel juhtudel.

15. Direktiivi 96/62 artikli 8 lõikes 3 on sätestatud meetmed, mida kohaldatakse piirkondades, kus tasemed ületavad piirtaset. Lõikes 3 on sätestatud järgmist:

13. Direktiivi 96/62 artiklis 4 on sätestatud, et nõukogu määrab komisjoni ettepanekul kindlaks direktiivi I lisas loetletud saasteainete piirtasemed.

„Liikmesriigid võtavad lõikes 1 osutatud piirkondades ja aglomeraatides [kus ühe või mitme saasteaine tase ületab nii piirtaset kui ka selle ületamismäära,] meetmeid, tagamaks et koostatakse või rakendatakse kava või programm piirtaseme saavutamiseks kindlaksmääratud aja jooksul.

14. Direktiivi 96/62 artiklis 7 on sätestatud välisõhu kvaliteedi parandamise üldtingimused. Kõnealuse sätte lõikete 1 ja 3 sõnastus on järgmine:

Kõnealune kava või programm, mis peab olema kättesaadav avalikkusele, peab sisaldama vähemalt IV lisas kirjeldatud teavet.”

— tunniseks piirtasemeks määratakse $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$, mida ei tohi ületada rohkem kui 18 korral kalendriaasta jooksul, suurendatuna ületamismäära võrra, mis väheneb nullini 1. jaanuariks 2010;

16. Direktiivi 1999/30 artiklis 4 on sätestatud lämmastikdioksiidi (NO_2) piirtasemete määratlemise alused:

— Aastaseks piirtasemeks määratakse 2002. aastal $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$, suurendatuna samasuguse ületamismäära võrra.

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid selle tagamiseks, et artikli 7 kohaselt hinnatud lämmastikdioksiidi ja, kui see on võimalik, lämmastikoksiidide sisaldus välisõhus ei ületaks II lisa I jaos ettenähtud piirtasemeid alates selles lisas märgitud tähtaegadest.

B. Austria õigus

II lisa I jaos ettenähtud lubatud ületamismäärasid kohaldatakse kooskõlas direktiivi 96/62/EÜ artikli 8 nõuetega.

18. Vaidlusalune meede võeti Immissionschutzgesetz-Luft'i (edaspidi „IG-L”), millega võeti Austria õigusesse üle direktiivid 96/62 ja 1999/30, artiklite 10, 11 ja 14 alusel. IG-L-i § 10 näeb ette loetelu avaldamise meetmete kohta, mida võib võtta pärast seda, kui on kindlaks tehtud piirtaseme ületamine. § 11 sätestab sellisel juhul järgitavad põhimõtted, nagu põhimõte, et saastaja maksab, ja proportsionaalsuse põhimõte. § 14 sisaldab konkreetset transpordisektori suhtes kohaldatavaid sätteid.

2. Lämmastikdioksiidi sisalduse häiretaseme väärtused välisõhus on ette nähtud II lisa II jaos.”

III. Asjaolud ja menetlus

17. Direktiivi 1999/30 II lisas on inimeste tervise kaitsmiseks määratletud järgmised lämmastikdioksiidi piirtasemed:

19. Pärast IG-L-is sätestatud lämmastikdioksiidi piirtasemeid ületavate näitajate tuvasta-

mist kehtestati 1. oktoobril 2002 ajutine öine liikluskeeld rasketele kaubaveokitele kiirtee A 12 Inni orgu läbival lõigul. IG-L-is ette nähtud aastast piirtasest $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ületati uuesti 2002. aastal. Seejärel ajutist öise liiklemise keeldu alguses pikendati ja hiljem alates 1. juunist 2003 asendati see alalise öise liiklemise keeluga üle 7,5-tonniste rasketele kaubaveokitele, mis kehtis aasta ringi.

20. Tuginedes IG-L-ile, võttis Tirolil Landeshaupmann seejärel 27. mail 2003 vastu vaidlusaluse määruse. Selle määrusega kehtestati alates 1. augustist 2003 täielik teatavaid kaupu vedavate raskete kaubaveokite liiklemise keeld kiirtee A 12 Inni orgu läbival lõigul. Määruse § 1 kohaselt on keelu eesmärk vähendada inimtegevusega seotud heiteid ja parandada seeläbi õhu kvaliteeti, et tagada muu hulgas püsiv inimeste ning loomade ja taimede tervise kaitse.

21. Määruse § 2 piiritleb nn „sanitaartsooni“, mis koosneb ligikaudu 46 km pikkusest Kundli ja Ampassi vahelisest kiirtee A 12 lõigust. Määruse § 3 kohaselt on kõnealusel tsoonis keelatud liigelda rasketel kaubaveokitel, mille täismass on üle 7,5 tonni ja mis veavad järgmisi kaupu: kõik jäätmed, mis on

loetletud Euroopa jäätmelendis,⁶ teravili, palgid, puukoor ja kork, raudmetallide ja mitteraudmetallide maagid, kivimid, mullad, süvendusjäägid, mootorsõidukid ja haagised ning teraskonstruktsioonid. Keeldu tuli hakata kohaldama kohe alates 1. augustist 2003, ilma et pädevad asutused oleksid pidanud kehtestama täiendavaid meetmeid. Määruse § 4 sätestab erandi keelu kohaldamisel raskete kaubaveokite suhtes, mille kaubaveo lähte- või sihtpunkt on Innsbrucki linnas või Kufsteini, Schwazi või Innsbruck-Landi ringkonnas. Lisaks sellele sisaldab IG-L ise veel teisi erandeid. Liiklemiskeeld ei laiene sõnaselgelt teatavatele sõidukikategooriatele, sealhulgas teekorrastusmasinad, prügiveoautod ning põllu- ja metsatöömasinad. Muudele sõidukikategooriatele võib veel taotleda spetsiaalseid erandeid avaliku huvi või olulise erahuvi alusel.

22. Pärast esialgset teabevahetust meetme vastavuse kohta ühenduse õigusele saatis komisjon 25. juunil 2003 Austria Vabariigile märgukirja, millele ta palus vastata nädala jooksul. Austria valitsus vastas 3. juulil 2003. Komisjon saatis 9. juulil 2003 Austria

6 — Komisjoni 3. mai 2000. aasta otsus 2000/532/EÜ, millega asendatakse otsus 94/3/EÜ (millega kehtestatakse jäätmeid käsitleva nõukogu direktiivi 75/442/EMÜ artikli 1 punkti a kohaselt jäätmete nimistu) ja nõukogu otsus 94/904/EÜ (millega kehtestatakse ohtlike jäätmeid käsitleva nõukogu direktiivi 91/689/EMÜ artikli 1 lõike 4 kohaselt ohtlike jäätmete nimistu) (EÜT L 226, lk 3; ELT eriväljaanne 15/05, lk 151), sõnastuses, mis tuleneb nõukogu 23. juuli 2001. aasta otsusest, millega muudetakse komisjoni otsust 2000/532/EÜ jäätmete nimistu osas (EÜT L 203, lk 18; ELT eriväljaanne 15/06, lk 165).

Vabariigile põhjendatud arvamuse, milles ta määras nädalase tähtaja sellele vastamiseks. Austria valitsus vastas põhjendatud arvamusele 18. juuli 2003. aasta kirjaga.

24. Samal ajal, vastavalt EÜ artiklitele 242 ja 243, palus komisjon Euroopa Kohtu presidendil kohustada Austria Vabariiki rakendama ajutise meetmena asjakohaseid abinõusid, et tagada vaidlusaluses meetmes sätestatud keelu peatamine seni, kuni Euroopa Kohus lahendab hagi.⁷

23. Kuna komisjon ei olnud veendunud, et vaidlusalune meede oli ühenduse õigusega kooskõlas, algatas ta 23. juuli 2003. aasta avaldusega EÜ artikli 226 kohaselt kõnealuse rikkumismenetluse Euroopa Kohtus. Komisjon palus Euroopa Kohtul:

25. 30. juuli 2003. aasta määrusega kohustas Euroopa Kohtu president komisjoni palvel kodukorra artikli 84 lõike 2 alusel hetkeolukorra säilitamise huvides Austria Vabariiki hoiduma vaidlusaluses meetmes sätestatud keelu kohaldamisest kuni määruse tegemiseni ajutiste meetmete võtmise menetluse lõpetamise kohta.⁸

— tuvastada, et Austria Vabariik ei ole järginud määruse nr 881/92 artiklite 1 ja 3, määruse nr 3118/93 artiklite 1 ja 6 ning EÜ artiklite 28–30 kohaseid kohustusi, kehtestades liiklemise keelu kiirtee A 12 Inni orgu läbival lõigul Kundli (20,359 km) ja Ampassi (66,780 km) vahel rasketele kaubaveokitele, mille täismass on üle 7,5 tonni ja mis veavad teatavaid kaupu, ning

26. 2. oktoobri 2003. aasta määrusega⁹ pikendas Euroopa Kohtu president vaidlusaluse meetme kohaldamise peatamist kuni 30. aprillini 2004 ning 27. aprilli 2004. aasta määrusega¹⁰ seniks, kuni Euroopa Kohus lahendab hagi.

27. 16. septembri 2003. aasta ja 21. jaanuari 2004. aasta määrustega andis Euroopa Kohtu

— mõista kohtukulud välja Austria Vabariigilt.

7 — 30. juuli 2003. aasta määrus kohtuasjas C-320/03 R: komisjon v. Austria Vabariik.

8 — EKL 2003, lk I-7929.

9 — EKL 2003, lk I-11665.

10 — EKL 2004, lk I-3593.

president esiteks Saksamaa Liitvabariigile ja Itaalia Vabariigile ning hiljem Madalmaade Kuningriigile loa astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

30. Komisjon tunnistab, et määratud tähtajad olid tõepoolest väga lühikesed, kuid leiab, et see oli põhjendatud, kuna vaidlusalune meede pidi jõustuma 1. augustil 2003.

IV. Hagi vastuvõetavus

28. Austria valitsus vaidlustab komisjoni esitatud hagi vastuvõetavuse, tuues põhjuseks talle kohtueelses menetluses antud erakordselt lühikesed tähtajad, et koostada vastused komisjoni märgukirjale ja põhjendatud arvamusele. Austria väidab, et ta ei olnud võimeline oma kaitset sellistes tingimustes piisavalt ette valmistama ja et seetõttu on rikutud tema kaitseõigust ning õigust õiglasele menetlusele. Samuti kahtleb ta, kas komisjoni talitused on põhjalikult uurinud märkusi, mille ta esitas vastuseks komisjoni väidetele.

29. Lisaks väidab Austria, et komisjon oleks pidanud kohaldama menetlust, mis on ette nähtud määruses nr 2679/98 siseturu toimimise kohta liikmesriikidevahelise kaupade vaba liikumise osas.¹¹

31. Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et kohtueelse menetluse eesmärk on anda asjaomasele liikmesriigile võimalus täita ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi või kasutada oma kaitseõigust komisjoni esitatud etteheidete vastu.¹² Neid kahte eesmärki arvestades tuleb liikmesriikidele anda mõistlik tähtaeg, et nad saaksid vastata märgukirjale, järgida põhjendatud arvamust või vajaduse korral kaitset ette valmistada. Lisaks on Euroopa Kohus sedastanud, et määratud tähtaja mõistlikkust hinnates tuleb arvesse võtta kõiki asjaolusid ja et eriti lühikesed tähtajad võivad olla põhjendatud eriolukordades, eelkõige juhul, kui kohustuste rikkumine tuleb kiiresti kõrvaldada või kui asjaomasele liikmesriigile oli komisjoni seisukoht täielikult teada ammu enne menetluse algatamist.¹³

11 — Nõukogu 7. detsembri 1998. aasta määrus (EÜ) nr 2679/98 siseturu toimimise kohta liikmesriikidevahelise kaupade vaba liikumise osas (EÜT L 337, lk 8; ELT eriväljaanne 01/03, lk 35; edaspidi „määrus nr 2679/98“).

12 — 13. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-1/00: komisjon v. Prantsusmaa (EKL 2001, lk I-9989, punkt 64); 28. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-328/96: komisjon v. Austria (EKL 1999, lk I-7479, punkt 34) ja 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 293/85: komisjon v. Belgia (EKL 1988, lk 305, punkt 14).

13 — Vt eelmises joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-1/00, punkt 65; kohtuotsus C-328/96, punkt 51, ja kohtuotsus 293/85, punkt 14.

32. Kohtueelse menetluse toimumise viisi kaaludes tuleb arvestada kõiki kõnealuse juhtumi asjaolusid. Komisjon nõudis laekunud kaebuse alusel 6. mail 2003 Austria ametiasutustelt teavet tollal alles kavandatava meetme kohta ja kõnealuse meetme põhjendamist. Austria ametiasutused vastasid 13. juunil 2003. Vahepeal oli vaidlusalune meede vastu võetud ja see pidi jõustuma 1. augustil 2003. Komisjoni arvates oleks sellega tekitatud olukord, kus Austria Vabariik oleks rikkunud ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi ning lisaks oleks sellel olnud tõenäoliselt parandamatud tagajärjed transpordisektorile. Sellise olukorra vältimiseks oli komisjon sunnitud — põhjustel, mis suures osas tulenesid ajakavast, mille Austria ametiasutused määrasid vaidlusaluse meetme rakendamiseks — teostama kiirelt kohtueelse menetluse, täites seeläbi EÜ artikli 243 kohased menetlusnõuded ajutiste meetmete taotlemiseks.

33. Lisaks oli komisjoni seisukoht Austria ametiasutustele teada enne kohtueelse menetluse algatamist ja enne vaidlusaluse meetme vastuvõtmist.

34. Neil põhjustel leian, et komisjonil ei olnud muud valikut kui teostada kohtueelne

menetlus nii, nagu seda tehti ja seoses sellega ei saa määratud tähtaegu pidada ebamõistlikuks. Kui komisjoni poolt liikmesriigi vastu esitatud hagi tunnistatakse käesoleva juhtumi asjaolusid arvestades vastuvõetamatuks, kahjustaks see tõsiselt EÜ artiklil 211 põhinevat komisjoni kohustust jälgida, et liikmesriigid täidavad ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi, ja algatada vajaduse korral EÜ artikli 226 kohane menetlus.

35. Austria valitsuse väide, mille kohaselt oleks komisjon pidanud kohaldama määruses nr 2679/98 sätestatud menetlust, tuleb samuti tagasi lükata. Kõnealuse määruse eesmärk on kiirelt kõrvaldada määruse artiklis 1 määratletud kaupade vaba liikumise takistused siseturul. Selle menetluse üksikasju ei ole vaja käsitleda, kuid selle peamised põhjused olid eraisikute poolt esitatud hagi, mis olid aluseks Euroopa Kohtu otsustele kohtuasjades komisjon v. Prantsusmaa¹⁴ ja Schmidberger,¹⁵ kuigi see ei ole piiratud ainult nendega, mistõttu piisab kui tõdeda, et kõnealust menetlust ei saa käsitada eeltingimusena, mille komisjon peaks täitma enne EÜ artiklis 226 sätestatud kohtueelse menetluse algatamist. Samuti ei asenda see viimati nimetatud menetlust. Euroopa Kohus on järjekindlalt sedastanud, et „hoolimata muudest asutamislepingu järgsetest volitustest, mille eesmärk on tagada, et liikmesriigid järgiksid ühenduse õigust, on komisjonil

14 — 9. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-265/95: komisjon v. Prantsusmaa (EKL 1997, lk I-6959).

15 — 12. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-112/00: Schmidberger (EKL 2003, lk I-5659).

kaalutlusõigus otsustada, kas on asjakohane või mitte esitada kohustuste rikkumise hagi. Ta ei pea oma otsust põhjendama ja hagi vastuvõetavus ei sõltu selle valiku aluseks olnud asjaoludest”.¹⁶ EÜ artiklist 226 tulenevaid komisjoni volitusi ei või seega suurendada ega vähendada ühenduse teiseste õigusaktidega.¹⁷ Lisaksin siiski, et kui seda menetlust oleks tõesti järgitud, oleks Austria valitsus pidanud kõnealuse määruse artikli 5 kohaselt vastama komisjoni nõudmisele viie tööpäeva jooksul pärast teksti kättesaamist. Kuigi kontekst erineb kohtueelse menetluse omast, on kummaline, et Austria valitsus peaks seda, kuigi määrusele viidates kaudselt, vastuvõetavaks tähtjaks.

V. Põhiküsimus

A. Komisjoni ning Saksamaa, Itaalia ja Madalmaade valitsuse seisukohad

37. Nagu eespool märgiti, väidab komisjon, et vaidlusalune meede on vastuolus transporditeenuste osutamise vabadust puudutavate ühenduse õigusnormidega, mis on sätestatud määruses nr 881/92 ja määruses nr 3118/93, ning EÜ artiklitega 28 ja 30 tagatud kaupade vaba liikumisega. Komisjon arutleb enne nende punktide käsitlemist vaidlusaluse meetme rakendamise vahetute praktiliste ja majanduslike tagajärgede üle.

36. Eeltoodut arvesse võttes tuleb komisjoni hagi tunnistada vastuvõetavaks.

16 — 26. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-70/99: komisjon v. Portugal (EKL 2001, lk I-4845, punkt 17).

17 — Vt 2. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-394/02: komisjon v. Kreeka (EKL 2005, lk I-4713, punktid 27 ja 28, ning osundatud kohtupraktika).

38. Kõnealust kiirtee A 12 lõiku, mille suhtes tuleks meedet kohaldada, kasutatakse intensiivselt, kuna seal kohtuvad Saksamaa ja Itaalia vaheline põhja-lõuna suunaline liiklus ning Austria-sisene ida-lääne suunaline liiklus. Tirooli koostatud statistika kohaselt kasutab kiirtee A 12 Wörgli ja Halli vahelist lõiku keskmiselt 5200 rasket kaubaveokit päevas. Uurides täpsemalt vedusid, mida meede mõjutab, ja arvestades kohaliku liiklusega seotud erandeid, tundub, et see mõjutab päevas 610 välismaist sõidukit ja 130 Austria sõidukit. Kuna asjaomast kiirtee A 12 lõiku on võimalik vältida vaid olulise pikkusega ümbersõiduga, keelatakse meet-

mega tegelikult kogu meetmes loetletud kaupu vedavate raskete kaubaveokite transiitliklus. Saksamaa valitsus märgib lisaks, et pikemate asendusmarsruutide kasutamine suurendaks õhusaastet veelgi ning paigutaks lihtsalt probleemi mujale.

tee väikest läbilaskevõimet ning tehnilisi piiranguid, hilinemisi ja usaldusväärsuse ja täpsuse puudumist. Lisaks ei ole võimalik läbilaskevõimet lühikese ajaga piisavalt suurendada. Seoses programmiga „Brenner 2005” kavandatud läbilaskevõime suurendamisega püütakse rahuldada nõudlust antud hetkel ja sellega ei ole võimalik rahuldada lisanõudlust, mis tuleneb vaidlusaluse meetmega kehtestatud keelust. Raudtee kasutamine vähendaks asjaomaste kaupade transpordi kulutasuvust.

39. Meetmel on olulised majanduslikud tagajärjed, mis puudutavad mitte ainult transpordisektorit, vaid ka asjaomaste kaupade tootjaid, kes peavad kandima suuremaid transpordikulusid ja lahendama logistilisi probleeme, otsides teisi võimalikke teid oma toodete transportimiseks klientidele. Komisjon ja menetlusse astunud valitsused märgivad, et eelkõige on ohustatud väikesed ja keskmise suurusega veoettevõtjad, kellest paljud on spetsialiseerunud mõnede asjaomaste kaupade veole.

41. Neid mõjusid arvestades märgivad komisjon ja menetlusse astunud valitsused, et on selge, et vaidlusalune meede piirab ka transporditeenuste osutamise vabadust, rikkudes määrust nr 881/92 ja määrust nr 3118/93, ja asjaomaste kaupade vaba liikumist, rikkudes EÜ artikleid 28 ja 30. Itaalia ja Madalmaade valitsus märgivad lisaks, et sellega rikutakse ka liikmesriigi territooriumit läbiva vaba transiidi õigust, mida Euroopa Kohus tunnistas kohtuasjas SIOT.¹⁸

40. Komisjon ja menetlusse astunud valitsused rõhutavad ka, et asjaomaste vedude suunamist raudteele ei saa pidada lühiajalises perspektiivis realistlikuks alternatiiviks. See kehtib kõigi kolme variandi kohta, kuidas asjaomaste kaupade vedu on võimalik raudteele suunata: raudteevedu, saatjata vedu ja saatjaga vedu (*Rollende Landstrasse*). Lisaks sellele, et kaupade vedu raudteel ei ole maanteeveoettevõtja ülesanne, ei saa seda varianti veel pidada elujõuliseks alternatiiviks maanteeliiklusele, arvestades Brenneri raud-

42. Kuigi meede on sõnastuselt neutraalne, mõjutab see *de facto* peamiselt transiitliklust. Statistika kohaselt korraldavad 80% kõnealusest liiklusest Austria-välised veoettevõtjad, samas kui asjaomasest meetmest mõjutamata vedusid korraldavad 80% ulatuses Austria ettevõtjad. Kõnealune meede

18 — 16. märtsi 1983. aasta otsus kohtuasjas 266/81: SIOT (EKL 1983, lk 731).

seega diskrimineerib (kaudselt) välisriikide veoettevõtjaid võrreldes omamaistega. Seetõttu ei saa seda põhjendada keskkonnakaitse kaalutlustega.

tervisekaitsega ainult siis, kui asjaomastest kaupadest tingitud oht inimeste tervisele on vahetu ja kontrollitav. Käesolevas asjas see ilmselgelt nii ei ole.

43. Kui Euroopa Kohtu seisukoht on teistsugune, märgib komisjon teise võimalusena, et vaidlusalust meetet ei saa põhjendada õhukvaliteedi direktiividega. Ühest küljest ei saa määramata ajaks kehtestatud liiklemiskeeld põhineda direktiivi 96/62 artikli 7 lõikel 3. Teisest küljest on komisjon nõus, et tingimused kõnealuse direktiivi artikli 8 lõike 3 kohaldamiseks on täidetud, kuna 2002. aastal ületati selgelt ületamismäära võrra suurendatud lämmastikdioksiidi piiraset. IG-L-i § 10 esinev meetmete loetelu ei sisalda siiski elemente, mida nõuavad kõnealuse direktiivi nimetatud säte ja IV lisa. Ka menetlusse astunud valitsused kritiseerivad meetodit, mille abil mõõdeti saastetasemeid ja jõuavad järeldusele, et lämmastikdioksiidi heited pärinevad eelkõige teatud kategooria rasketelt kaubaveokitelt.

44. Kuigi Austria valitsus püüab meetet põhjendada nii rahvatervise kui keskkonnakaitse kaalutlustega, on komisjoni ja menetlusse astunud valitsuste arvates ilmne, et viimane kaalutlus on peamine eesmärk. Meetet saab EÜ artikli 30 alusel põhjendada

45. Vaidlusalune meede ei ole kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega, kuna on võimalik kasutada teisi meetmeid, millega kaupade ja transporditeenuste vaba liikumist piiratakse vähem. Komisjon, keda toetavad menetlusse astunud valitsused, viitab siinkohal võimalusele kehtestada järk-järgult vaidlusalusest meetmest tulenev liiklemiskeeld erinevatesse saasteklassidesse kuuluvatele (EURO-0, 1 ja 2 ning tulevikus isegi EURO-3) rasketele kaubaveokitele. Samuti märgib ta, et ökopunktiide süsteem, mis on ette nähtud protokolli nr 9 maantee-, raudtee- ja kombineeritud vedude kohta Austrias, mis on lisatud aktile Austria Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (edaspidi „protokoll nr 9”), on juba oluliselt kaasa aidanud raskete kaubaveokite liikluse kooskõlastamisele keskkonnakaitse nõuetega. Teised võimalikud meetmed oleksid raskete kaubaveokite liiklemise piirang tipp-tunnil, raskete kaubaveokite öise liiklemise keeld, teemaksusüsteemi kehtestamine sõltuvalt saasteaine kogusest ja kiirusepiirangute kehtestamine. Kõnealused meetmed, mis on rohkem kooskõlas põhimõttega, et keskkonnakahjustus tuleb heastada kahjustuse kohas, ja põhimõttega, et saastaja peab

maksma, puudutaksid ka kohalikku liiklust ja vähendaksid saastust, mida põhjustavad vaidlusaluses meetmes käsitlemata sõidukid. Igal juhul väidavad need isikud, et uue liiklemiskeelu kehtestamine rasketele kaubaveokitele enne öise liiklemiskeelu laiendamise tulemuste teatavaks saamist on enneaegne.

46. Saksamaa valitsus märgib lisaks, et ei ole selge, miks vaidlusaluses meetmes loetletud kaupade autovedu suurendaks oluliselt õhusaastet. Ta väidab, et kaupade valik on suvaline ja ebaõiglane. Madalmaade valitsus lisab, et vaidlusalune meede on kohaldatav üksnes ühele paljudest saasteallikatest asjaomases tsoonis ning piirab isegi suhteliselt puhaste (EURO-3 klassi kuuluvate) raskete kaubaveokite kasutamist. Itaalia valitsus märgib, et ühenduse õiguse kohaselt on transiidioigus sõidukitel, millele on antud ökopunktid.

47. Lisaks märgib Saksamaa valitsus, et EÜ artikkel 10 kohustab Austria ametiasutusi enne nii radikaalse meetme kehtestamist konsulteerima asjaomaste liikmesriikidega komisjoniga. Komisjon märgib, et kui vaidlusalune meede tuli tõesti kehtestada, oleks seda pidanud rakendama järk-järgult, et võimaldada asjaomastel sektoritel valmistuda asjaolude muutumiseks.

48. Komisjon ja menetlusse astunud valitsused väidavad viimaseks, et mis tahes tingimused, mis on kehtestatud selliste kaupade veole, mida ei ole ette nähtud transporditeenuste osutamise vabadust käsitlevates määrustes, on vastuvõetamatud. Kuna tema EÜ artikli 28 osas esitatud märkused tõendavad, et meetet ei ole võimalik põhjendada, on see vastuolus ka määruse nr 881/92 artiklitega 1 ja 3 ning määruse nr 3118/93 artiklitega 1 ja 6.

B. Austria Vabariigi seisukoht

49. Austria valitsus asub seisukohale, et vaidlusalune meede on ühenduse õigusega kooskõlas. Ta märgib, et komisjon ei vaidle vastu sellele, et 2002. aastal ületati ületamismäära võrra suurendatud piirtaset — $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$ — Vomp/Raststätte kontrollpunktis ja et 2003. aastal ületati seda tunduvalt ($68 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Direktiivi 96/62 artiklid 7 ja 8 kohustavad liikmesriiki sellises olukorras võtma meetmeid piirtaseme järgimise tagamiseks. Niisugune oli vaidlusaluse meetme vastuvõtmise taust.

50. Austria valitsus vaidleb kindlalt vastu komisjoni seisukohale, mille kohaselt õhukvaliteedi direktiivides sätestatud piirtasemeid ei kohaldata veel kehtivatele ökopunktidele. Isegi tunnistades, et ökopunktide

süsteemi sisaldav protokoll nr 9 näeb otseselt ette erandid ühenduse teisest õigusest, tuleb neid pidada ammendavaks ja õhukvaliteedi direktiivid ei kuulu nende hulka.

vähemalt võrdne. Komisjoni eeldus, et asjaomased veod tuleb ümber suunata kas Šveitsi või Tauerni kaudu, on põhjendamatu.

51. Kuna teadusuuringud tõestavad selgelt, et rasketelt kaubaveokitelt pärit lämmastikdioksiidi heited on vaidlusaluses meetmes käsitletud piirkonna peamisi õhusaasteallikaid, on ilmne vajadus piirata nende sõidukitega korraldatavate vedude arvu. Selleks, et kiirtee A 12 vastava lõigu kasutamiskeelul oleks minimaalsed tagajärjed, valiti välja kaubad, mille puhul oleks raudteevedu tehnilisest ja majanduslikust seisukohast praktiline ja otstarbekas lahendus. Vastupidi komisjoni ja menetlusse astunud valitsuste väidetele nähtub erinevate riigi- ja eraomandis olevate omamaiste ja välisriigi raudteettevõtjate avaldustest, et on olemas piisav läbilaskevõime vaidlusaluse meetme vastuvõtmisest tuleneva suurenenud nõudluse rahuldamiseks. See puudutab saatjata kombineeritud vedu, komplektsete sõidukite vedu ja nn *Rollende Landstrasse*'t. Ligi poolele Brenneri kaudu toimuvast transiitliiklusest on olemas asendusmarsruut, mis on Brenneri marsruudist lühem või sellega

52. Austria valitsus vaidlustab argumendid, mis on tuletatud meetme majanduslikest tagajärgedest transpordisektorile, mida iseloomustab struktuuriline ülevõimsus ja erakordselt madal kasumimarginaal. Asjaolu, et kõnealune meede võib neid probleeme teravdada, ei saa olla põhjus, et seda ebaseaduslikuks pidada.

53. Vaidlusaluse meetme väidetava diskrimineerivuse osas rõhutab Austria valitsus, et seda ei kohaldata üksnes välisriigist pärinevate kaupade suhtes. Keeld mõjutab kõiki raskeid kaubaveokeid, sealhulgas Austria veokeid, mis kasutavad meetmes loetletud kaupade vedamiseks kiirtee A 12 kindlaksmääratud lõiku kogu selle pikkuses. Kaupade valikul lähtuti võimalusest korraldada nende vedu hõlpsalt ümber raudteed mööda (*Bahnaffinität*, raudtee ühtivus), et piirata meetme mõju kaupade vabale liikumisele. Tegelikult veetakse juba üsna suurt osa asjaomastest kaupadest raudteed mööda. Komisjoni väidetele, et meede on diskrimineeriv, kuna keeldu ei kohaldata vedudele, mille lähte- või sihtpunkt on kindlaksmääratud tsoonis, vastab Austria valitsus, et seda olukorda ei saa võrrelda transiitliiklusega. Tõeliselt saab võrrelda vaid tsooni sisenevaid ja sealt

lahkuvaid sõidukeid. Kohaliku liikluse osas erandi tegemine on põhjendatud, kuna vedude suunamine raudteele tsoonisisest toots kaasa pikemad teekonnad raudteejaamadesse, mis oleks vastuolus meetme eesmärgiga vähendada õhusaastet.

puhul). Viimane puudutaks raskete kaubaveokite liiklusest 50% ega võtaks arvesse selle üleviidavust raudteele. Ta rõhutab veel, et piirtasemeid ületati ökopunktide süsteemi kohaldamisest hoolimata ning et kõnealuse meetme väljatöötamisel võeti arvesse raskele kaubaveokitele kehtestatud öise liiklemise keeldu. Vaidlusaluse meetmega kehtestatud keeldu ei tohi käsitada isoleeritud meetmena. Seda tuleb vaadelda seoses teiste õhusaaste vähendamise eesmärgil võetud struktuuriliste meetmetega, nagu raudteefrastruktuuri parandamine.

54. Juhul, kui Euroopa Kohus otsustab neist märkustest hoolimata, et meede on teistest liikmesriikidest pärit kaupade suhtes kaudselt diskrimineeriv, tuleb seda pidada põhjendatuks nii rahvatervise kaitse kui ka keskkonnakaitsega EÜ artikli 30 tähenduses. Seoses sellega väidab Austria valitsus, et õhukvaliteedi direktiivides ette nähtud piirtasemed on määratud kindlaks sellisel tasemel, mis on vajalik inimeste tervise ning ökosüsteemide ja taimestiku püsiva kaitse tagamiseks. Seega ei ole vaja tõendada, et nende piirtasemete igakordne ületamine ohustab inimeste tervist või kahjustab keskkonda.

56. Viimaseks leiab Austria valitsus, et komisjoni etteheide, nagu oleks rikutud määrust nr 881/92 ja määrust nr 3118/93, on alusetu, kuna kõnealust rikkumist ei ole põhjendatud, vaid on lihtsalt viidatud EÜ artikli 28 väidetava rikkumisega seoses esitatud argumentidele. Seega ei ole täidetud Euroopa Kohtu kodukorra artikli 38 lõike 1 punkti c nõuded.

55. Meetmega kehtestatud keeld on taotle-tava eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja proportsionaalne. Austria valitsus ei nõustu, et komisjoni ja menetlusse astunud liikmesriikide soovitatud asenduslahendused oleksid vaidlusaluse meetme eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsemad meetodid. Teatavate EURO sõidukiklasside keelamine oleks kas ebapiisav (klasside EURO 0 ja 1 puhul) või ebaproportsionaalne (klasside EURO 0, 1 ja 2

C. Üldmärkused: probleem laiemas kontekstis

57. Oma ettepaneku sissejuhatuses märkis, et käesolev asi saab alguse sügavamast

probleemist, mis on seotud vajadusega ühitada teede infrastruktuuri intensiivsem kasutamine rahvatervise ja keskkonnakaitse nõuetega. Enne õigusküsimuste täpsemat käsitlemist tuleb käesolev asi asetada avarasse konteksti, et oleks võimalik leida kõnealuse probleemi tausta arvestav tasakaalustatud lahendus.

territoriaalse olukorra tõttu on Šveitsi ja Austria kõigi meetmete, millega püütakse piirata, suunata või mõjutada transpordiviise, mõju teistest liikmesriikidest pärinevatele autovedudele paratamatult suurem kui oma-omasele transpordile. Samasuguste meetmete mõju, kui neid kohaldatakse Prantsusmaa ja Itaalia vahelisel piirilal, on oluliselt väiksem.

58. Esiteks tuleks pöörata erilist tähelepanu geograafilisele asendile, milles tuleb vaidlustalust meedet kohaldada. Alpid moodustavad loodusliku piiri ühest küljest Prantsusmaa ja Saksamaa — ja kaugemal põhjas asuvate liikmesriikide — ning teisest küljest Itaalia ja Balkani teatud osade, sealhulgas Sloveenia vahel. Seda piiri läbivad mitu koridori, mis on kas läbipääsud või tunnelid või mõlemad ja mida saab kasutada autovedude puhul. Alpe läbiv maanteetransiit on koondunud neisse koridoridesse. Ühendusesiseste autovedude kiire kasv on suurendanud teede infrastruktuuri kasutamist nendel marsruutidel ja seeläbi suurendanud keskkonnale avaldatavat survet nendes koridorides ja nende lähiümbruses.

59. Alpipiirkonna keskme moodustavad põhjas ja idas kaks suhteliselt väikest riiki ehk Šveits ja Austria ning läänes Prantsusmaa ja Itaalia vaheline piiriala. Viimati nimetatud piirilal on mitu liikluskoridori, näiteks Mont Blanci tunnelit ja Fréjusi tunnelit läbivad marsruudid. Teised koridorid kulgevad läbi Šveitsi ja Austria. Sellise

60. Kuna siseriiklike meetmete, mille eesmärk on piirata autoveoga koridoridele põhjustatud negatiivseid välismõjusid, erinev mõju sõltub täielikult looduslikest ja riigipiiridest, tuleb küsimusele, kas sellised meetmed on otseselt või kaudselt diskrimineerivad, läheneda ettevaatlikult ja täpselt.

61. Teiseks on üks transpordivoogude suunamiseks või transpordiviiside mõjutamiseks ette nähtud siseriiklike meetmete omadusi see, et need peavad kohaliku või piirkondliku majanduse elujõulisusega seotud põhjustel sisaldama erandeid vedude osas, mille siht- või lähtepunkt on kõnealustes piirkondades. See on asjaolu, mis ei jää märkamata kellelegi, kes kasutab Euroopa peamisi liiklusmagistraale. Kui suhteliselt väikesed transiitriigid, nagu Šveits või Austria, võtavad meetmeid transpordivoogude mõjutamiseks või piiramiseks, on peaaegu paratamatu, et sellise liikluse suhtes tehtavad erandid, mille

lähte- või sihtpunkt on asjaomases piirkonnas, toovad omamaistele veoettevõtjatele suuremat kasu kui teistest liikmesriikidest pärinevatele veoettevõtjatele. Seda mõju, mis on jällegi riigipiiride asukoha tagajärg, ei või pidada lihtsalt üheks diskrimineerimise vormiks, nagu väidavad komisjon ja menetlusse astunud valitsused.

keskkonna võimele absorbeerida piirkonnas eri allikatest pärinevat reostust. Selle ruumi piirides peetakse vastuvõetavaks heiteid, mis eralduvad eri allikatest, näiteks maanteeliiklusest, tootmisprotsessidest ja elamute kütmisel. Kui on oht, et selle „ruumi” piire ületatakse, tuleb võtta meetmed niisugust reostust põhjustava tegevuse piiramiseks.

62. Kolmandaks vajab vaidlusaluse meetme objektiks oleva keskkonnaprobleemi olemus täpsemat analüüsimist.

63. Pooled tunduvad olevat ühel arvamusel selles, et NO_x ja NO_2 heidetest põhjustatud õhusaaste on Inni orus viimastel aastatel suurenenud ja et see reostus on ületanud sagedamini, kauem ja rohkem neid tasemeid, mida peetakse vastavalt ühenduse ja siseriiklikule õigusele vastuvõetavaks. Lisaks muutuvad maksimaalsed lubatud piirtasemed aja jooksul rangemaks.

64. Sellised vastuvõetava keskkonnareostuse ülempiirid, nagu käsitletakse käesolevas asjas, loovad justkui „ruumi”, mis vastab

65. Vaidlusalust meedet hinnates tuleks analüüsida ühest küljest seda, kas meede on piisav keskkonnakaitsega seotud eesmärgi saavutamiseks, ja teisest küljest seda, kas see ei mõjuta ebaproportsionaalselt teisi ühenduse õigusega kaitstud huve. Meetme asjakohasust hinnates tuleb arvestada muu hulgas meetme tõhusust (kas on tõenäoline, et meetme rakendamine viib heidete kavanudatud piiramiseni vastuvõetava tähtaja jooksul?) ja seda, kas meede tegelikult toimib (kas meede on oma eesmärgi saavutamiseks tõhus vahend?), ning meetme rakendatavust (kas on võimalik sundida ettevõtjaid muutma oma käitumist soovitud viisil?). Meetme proportsionaalsust hinnates tuleb arvestada selliseid aspekte nagu autoveo võimalike alternatiivide olemasolu ja sellega seonduv meetme kulutasuvuse põhimõte. Lõpuks, uurides meetme piisavust ja proportsionaalsust, võib olla asjakohane kaaluda seda, kas see on suunatud kõige dünaamilisematele

allikatele, st allikatele, mille osa heidete suurenemisel on suhteliselt suur ja mis seetõttu avaldavad suhteliselt suuremat mõju heidete kogukasvule.

66. On ilmne, et nende tegurite ja huvide mitmekesisuse tõttu, mida tuleb arvesse võtta, võib ette näha rohkem kui ühe meetmete kombinatsiooni, mis oleks mis tahes olukorras asjakohane ja proportsionaalne. Seetõttu tuleks olla ettevaatlik nõustades, et „teised” meetmed oleksid „tõhusamad”, „proportsionaalsemad” või „vähem piiravad”. Kuigi see võib väga hästi nii olla, kui neid analüüsitakse ühtainust huvi arvestades, samas võib teisi huvisid arvestades olla olukord teistsugune.

67. Osalt seetõttu, et suurendada poliitiliste otsuste tegemise läbipaistvust kõnealuses valdkonnas, kohustab direktiivi 96/62 artikli 7 lõige 3 ja artikli 8 lõige 3 liikmesriike koostama kõnealustes sätetes nimetatud olukordades „kavad” või „programmid”, mille eesmärk on vähendada heiteid, millele on viidatud õhukvaliteedi direktiivides.

68. Neljandaks tuleks märkida, et mis tahes meede, millega püütakse mõjutada transpordivoogusid ja transpordiviise, mõjutab transpordisektori olemasolevat struktuuri. Sellised

meetmed mõjutavad paratamatult asjaomaste veoettevõtjate kulustruktuuri ja — eriti kui nende eesmärk on muuta transpordiliikide kasutust — transpordilogistikat. Teatavad veoettevõtjate kategooriad suudavad niisuguse uue olukorraga paremini kohaneda kui teised. Lõpuks, selline meetmete kombinatsioon, mille eesmärk on teatavate kaubaliikide osas asendada maanteevedu raudteeveoga, põhjustab juba määratluse kohaselt olulisi muudatusi konkurentsistruktuuris eri transporditurgude sees ja vahel. See on kõnealuste meetmete lahutamatu ja vahel isegi soovitud tagajärg.

69. Seda arvestades ei saa tingimusteta nõustuda argumentidega, mida komisjon ja menetlusse astunud valitsused on tuletanud vaidlusaluse meetme majanduslikust mõjust maanteeveo teatavatele osadele. Need on paikapidavad vaid niivõrd, kuivõrd seda mõju põhjustavad nende meetmete ebamõistlikud ja ebaproportsionaalsed elemendid. Vastasel juhul ei lubataks võtta isegi vajalikke ja proportsionaalseid meetmeid, mille eesmärk on vähendada raskete kaubaveokite heiteid. Tundub, et komisjoni seisukoht selles küsimuses on oma ühekülguse tõttu kahjulik. Käsitletlen seda teemat hiljem uuesti.

D. Õiguslik analüüs: käsitusviis

70. Kuigi komisjoni esmase väite kohaselt on vaidlusalune meede vastuolus määrustega nr 881/92 ja nr 3118/93, keskendutakse õiguslikus analüüsis selle kohaldamisel väidetavale vastuolule EÜ artikliga 28. Vastavust õhukvaliteedi direktiividele käsitletakse ühe aspektina, mis võimaldab meedet keskkonnakaitse kaalutlustega põhjendada. Määruste nr 881/92 ja nr 3118/93 väidetavat rikkumist käsitletakse seejärel vaid väga lühidalt.

71. Leian, et selline käsitusviis ei ole süstemaatilisest seisukohast võttes täiesti õige. Kuna Austria valitsus väidab, et vaidlusalune meede põhines IG-L-il, millega võeti õhukvaliteedi direktiivid üle Austria õigusesse, tuleks esmajärjekorras uurida, kas ja millises ulatuses hõlmab see kõnealuste direktiivide asjaomaseid sätteid. Kui õhukvaliteedi direktiivid ei ole meetme kehtestamiseks piisav alus, tuleks järgmisena kaaluda seda, kas see on seoses kaupade vaba liikumise väidetava piiramisega kooskõlas EÜ artiklitega 28 ja 30. Lõpuks tuleb käsitleda määruste nr 881/92 ja nr 3118/93 väidetavat rikkumist seoses transporditeenuste osutamise vabaduse piiramisega.

E. Vastavus õhukvaliteedi direktiividele

72. Peamine vahend direktiivi 96/62 artiklis 1 ette nähtud eesmärkide saavutamiseks on piirtasemete kehtestamine erinevatele õhusaasteainetele, et oleks võimalik hinnata välisõhu kvaliteeti ja otsustada, millal tuleks võtta ennetavaid või parandusmeetmeid. Kõnealused piirtasemed kehtestati direktiiviga 1999/30 lämmastikdioksiidi (NO_2) ja lämmastikoksiidi (NO_x) osas. Kui esineb „oht, et piirtasemed ületatakse“, on direktiivi 96/62 artikli 7 lõikes 3 sätestatud, et liikmesriigid „koostavad tegevuskavad [...]“, et seda ohtu [...] vähendada“. Sama sätte kohaselt võivad sellised kavad sisaldada „meetmeid tegevuse, sealhulgas maanteeliikluse [...] peatamiseks“. Juhul, kui on tuvastatud, et saasteainete tase ületab piiraset, mida on suurendatud ületamismäära võrra, on direktiivi 96/62 artikli 8 lõikes 3 sätestatud, et liikmesriigid kehtestavad „meetmeid, tagamaks et koostatakse või rakendatakse kava või programm piirtaseme saavutamiseks kindlaksmääratud aja jooksul“. Kõnealused kavad või dokumendid tuleb avalikustada ning need peavad sisaldama direktiivi 96/62 IV lisas loetletud teavet.

73. See on põhiliselt raamistik, millest lähtuvalt tuleb hinnata vaidlusaluse meetme vastavust õhukvaliteedi direktiividele. Arvestades komisjoni ja Austria valitsuse esitatud märkusi, tuleb hindamisel keskenduda

kahele põhiaspektile: 1) küsimusele, kas õhukvaliteedi direktiivid kohustavad liikmesriike piirtaseme ületamise korral tegutsema, ja 2) küsimusele, milline on kõnealuse tegutsemise ulatus ehk milliseid meetmeid tuleb võtta.

74. Esiteks märgiksin, et komisjon ei vaidle vastu sellele, et 2002. ja 2003. aastal ületati ületamismäära võrra suurendatud NO₂ aastast piirtaset (56 µg/m³) Vomp/Raststätte kontrollpunktis. Kuigi Saksamaa ja Itaalia valitsused kritiseerisid NO₂ taseme mõõtmisel kasutatud meetodit, ei tõstata komisjon seda teemat. Kõnealust asjaolu kinnitas ka Euroopa Kohtu president oma 2. oktoobri 2003. aasta määruses.¹⁹ Käesoleva kohtumenetluse seisukohast võib seega nõustuda, et vaidlusaluse meetme aluseks olevate asjaolude osas valitseb üksmeel.

75. Käesoleva jao teise esialgse punktina tuleb märkida, et seda, et IG-L-iga võeti õhukvaliteedi direktiivid üle nõuetekohaselt, ei ole vaidlustatud.

76. Küsimusele, kas Austria ametiasutustel oli kohustus tegutseda pärast seda, kui oli tuvastatud NO₂ aastase piirtaseme ületa-

mine, nagu väidab Austria valitsus, võib vastata direktiivi 96/62 artikli 7 lõike 3 ja artikli 8 lõike 3 selge sõnastuse alusel. Mõlemad sätted on kohustuslikud ja näevad ette, et kõnealustes sätetes kirjeldatud sündmuste toimumisel „võtavad” liikmesriigid ettenähtud meetmed.

77. Kuigi NO₂ piirtasemeid tuleb järgida alles alates 2010. aastast, nagu märgivad komisjon ja Saksamaa valitsus, ei tähenda see seda, et sellisel piirtasemel ei ole pärast selle kehtestamist õiguslikku mõju. Vastupidi, kui direktiivis on sätestatud nii selgelt määratletud tulemus, mida on selle laadi tõttu võimalik saavutada vaid järk-järgult, tähendab see, et liikmesriigid peavad tegutsema selle nimel, et saavutada kõnealune tulemus kindlaksmääratud tähtajaks. Kui asjakohaste meetmete võtmisest hoidumine võiks muuta eesmärgi saavutamise õhukvaliteedi direktiivides määratud tähtajaks raskeks või isegi võimatuks, oleks see vastuolus liikmesriikide EÜ artiklist 10, koostoimes EÜ artikli 249 lõikega 3, tuleneva kohustusega.²⁰ Seega ei saa asjaolust, et direktiivi 1999/30 II lisas nimetatud NO₂ ja NO_x piirtasemeid tuleb järgida alles alates 2010. aastast, järeldada, et direktiivi 96/62 artikli 7 lõige 3 ja artikli 8 lõige 3 ei sisalda kohustust tegutseda, kui need piirtasemed ületatakse enne kõnealust kuupäeva.

20 — Vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-129/96: Inter-Environnement Wallonie (EKL 1997, lk I-7411, punktid 44 ja 45).

19 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud määrus, punkt 57.

78. Seega oli põhjendatud Austria ametiasutuste seisukoht, mille kohaselt olid nad vastavalt direktiivile 96/62 kohustatud tegutsema, kui nad tuvastasid, et direktiivi 1999/30 II lisas nimetatud NO₂ aastaseid piirtasemeid oli ületatud.

79. Seoses sellega tõusetub küsimus, kas vaidlusalune meede on hõlmatud direktiivi 96/62 artikli 7 lõikega 3 või artikli 8 lõikega 3. Nagu eespool märgitud, eristatakse direktiivis 96/62 ühest küljest olukorda, kus on piirtasemete ületamise oht, ja teisest küljest olukorda, kus saasteainete tase ületab ületamismäära võrra suurendatud piirtaset. Käesolevas asjas, kus Austria ametiasutused on tuvastanud NO₂ aastase piirtaseme ületamise, on selge, et vaidlusalust meedet tuleb hinnata direktiivi 96/62 artikli 8 lõike 3 ja mitte artikli 7 lõike 3 alusel. Täpsemalt öeldes tuleb otsustada, kas vaidlusalust meedet tuleb käsitleda direktiivi 96/62 artikli 8 lõikes 3 sätestatud kava või programmi rakendamisenä, mis tähendaks seda, et IG-L-i §-d 10, 11 ja 14 kujutavad endast sellist kava või programmi.

80. Kava või programm tähendab üldiselt seda, et probleem on tuvastatud ja seda on analüüsitud ning et on kindlaks määratud kõnealuse probleemi lahendamiseks vajalikud meetmed, samuti nende rakendamise ajakava. Võrreldavas asjas ehk seoses vee-reostuse tõkestamiseks vastu võetud direktii-

viga kirjeldasin tegevuskava kui dokumenti, mis on üldraamistik reale sellistele meetmetele, millega püütakse kindlaksmääratud aja jooksul saavutada teatud eesmärki, ja mis eeldab ka seda, et kõnealused meetmed on selle eesmärgi saavutamiseks kohased ning piisavalt järjepidevad. Oluline on, et selline kava või programm on sõltumatu ja tunnustatav raamistik mitme meetme jaoks, millega püütakse saavutada poliitilist eesmärki.²¹ Euroopa Kohus toetas lühidalt seda seisukohta, sedastades, et tegevuskava peaks olema „organiseeritud ja ühtne süsteem teatud eesmärgi saavutamiseks”.²²

81. Asjaolu, et direktiivi 96/62 artikli 8 lõikes 3 nimetatud kava või programmi mõistet kasutatakse selles tähenduses, kinnitab direktiivi IV lisa, milles on sõnaselgelt sätestatud teave, mida tuleb kõnealuses kavas või programmis esitada. Kõnealune teave hõlmab üksikasjalikke andmeid ülemäärase reostuse asukoha, reostuse päritolu, olukorra analüüsi ning seniste ja kavandatud meetmete kohta. Sellise programmiga seoses võetavad meetmed saavad olla piirtaseme saavutamisel tõhusad vaid juhul, kui nendega püütakse spetsiaalselt alandada teatavate saasteainete taset, võttes arvesse kõiki asjakohaseid vastava piirkonna kohalikke geograafilisi tingimusi.

21 — Vt kohtujuristi 26. juuni 2003. aasta ettepanek 11. märtsi 2004. aasta otsusele kohtuasjas C-396/01: komisjon v. Iirimaa (EKL 2004, lk I-2315, punktid 16 ja 17).

22 — Eelmises joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-396/01, punkt 60.

82. Eristada tuleks ühest küljest siseriiklikke õigusakte, millega volitatakse pädevaid ametiasutusi võtma teatud liiki meetmeid, juhul kui piirtasemeid on ületatud, ja teisest küljest kavasid või programme, millest nähtub, millised meetmed on asjakohased ja tõhusad teatavate saasteainete tasemete alandamiseks asjaomase tsooni konkreetsetes looduslikes ja geograafilistes tingimustes. Neist esimesed moodustavad ametliku aluse ja tingimused meetmete vastuvõtmiseks, samas kui viimased keskenduvad konkreetsele meetmele, mida tuleks teatud juhul võtta.

85. EÜ artikkel 176 lubab siiski liikmesriikidel võtta keskkonna kaitseks rangemaid meetmeid kui EÜ artikli 175 alusel võetud meetmed. Sellised meetmed peavad olema kooskõlas EÜ asutamislepingu muude sätetega. Seetõttu tuleb järgmisena uurida vaidlusaluse meetme vastavust kaupade vaba liikumist ja transporditeenuste osutamise vabadust käsitlevatele sätetele.

F. Vastavus EÜ artiklitele 28 ja 30

83. IG-L-i § 10 meetmete loetelu ning IG-L-i § 11 põhimõtted ja § 14 konkreetset sätteid transpordisektori kohta on liiga üldised, et neid võiks pidada direktiivi 96/62 artikli 8 lõikes 3 sätestatud ja direktiivi 96/62 IV lisas täpsemalt määratletud kavaks või programmi. Need ei ole iseenesest seotud ühegi konkreetse faktilise juhuga. Kuigi vaidlusalune meede võeti vastu IG-L-i kõnealuste sätete alusel ja võib kujutada endast kava või programmi osa, ei võetud seda selgelt vastu punktis 80 kirjeldatud ühtse meetmete kogumi raames, mille eesmärk oli vähendada NO₂ heiteid asjaomases tsoonis.

86. EÜ artiklid 28–30 tagavad kaupade vaba liikumise ühenduses, mis hõlmab mitte üksnes vabadust importida kaupu teistest liikmesriikidest ja eksportida kaupu teistesse liikmesriikidesse, vaid ka vabadust teostada kaupade transiitvedu läbi liikmesriikide territooriumi. Nagu Euroopa Kohus sedastas kohtuasjas SIOT,²³ „on tolliliidu tõttu ja liikmesriikide vastastikustest huvidest lähtudes vaja tunnistada ühenduse piires kaupade vaba transiidi üldpõhimõtte olemasolu”.²⁴ Kõik (mittetariifsed) takistused neile vabadustele on keelatud, kui neid ei saa põhjendada EÜ artiklis 30 või Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud kaalutlustega. Käesolevas asjas on põhjendusteks, millele Austria valitsus on tuginenud, inimeste tervise kaitse ja keskkonnakaitse. Kuigi

84. Kirjeldatud põhjustel leian siinkohal, et vaidlusalune meede ei saa põhineda direktiivi 96/62 artikli 8 lõikel 3.

²³ — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud.

²⁴ — Otsus, punkt 16.

nimetatud eesmärgid võimaldavad vaidlusalust meedet põhjendada, võib seda pidada kaupade vaba liikumist käsitlevate sätetega kooskõlas olevaks vaid juhul, kui see ei takista kaupade vaba liikumist rohkem, kui on vajalik kõnealuste eesmärkide saavutamiseks.

Meetme mõju suurendab see, et keeld hakkab kehtima juba kahe kuu möödudes meetme vastuvõtmisest ja avalikustamisest, mistõttu asjaomastel sektoritel on võimatu leida mõistliku aja jooksul alternatiive kõnealuste kaupade vedamiseks.

1. Piiramine?

87. Keelates täielikult konkreetsete kaupade veo üle 7,5-tonniste raskete kaubaveokitega ühe kõige olulisema Lõuna-Saksamaa ja Põhja-Itaalia vahelise marsruudi teatud lõigul, takistab vaidlusalune meede ilmselgelt kõnealuste kaupade vaba liikumist ja vaba transiiti. Keeld sunnib asjaomaste kaupade vedajaid ja tootjaid otsima asendusmarsruute või muid transpordiviise, mis suurendab kulusid ja võib teatud juhtudel põhjustada turu kaotamist, kui kõnealuste kaupade eksport muutub mittetulusaks. Arvestades risti vastupidiseid seisukohti ja statistikat, mille esitasid komisjon ja Austria valitsus raudtee praeguse suutlikkuse kohta rahuldada vaidlusaluses meetmes sätestatud keelust tingitud nõudluse kasvu, ei ole selge, et asjaomaseid kaupu on võimalik lühiajalises perspektiivis hakata raudteel vedama.

88. Nagu rõhutas Euroopa Kohus kohtuasjas Schmidberger seoses Brenneri kiirteega seotud juhtumiga, mis puudutas üksikisikute võetud meetmeid, on liikmesriikidel eriline kohustus tagada kaupade vaba liikumine ühenduse tähtsamatel transiitteedel.²⁵ See tähendab, et liikmesriikidevahelise transiidi korral tuleb põhimõtteliselt tagada kaupade füüsiline vedu ühenduse teede infrastruktuuri põhitelgedel. Teatavate kaupade veo täielik keelamine nendel marsruutidel kujutab endast tõelist takistust, mis on võrdväärne kohtuasjades komisjon v. Prantsusmaa²⁶ ja Schmidberger käsitletud takistustega. Arvestades Euroopa Kohtu laia tõlgendust meetme kontseptsiooni kohta, mis oma mõjult võrdub impordi kvantitatiivse piiramisega,²⁷ on see kahtlemata EÜ artikliga 28 keelatud meede.

25 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud otsus, punktid 62 ja 63.

26 — Eespool 14. joonealuses märkuses viidatud.

27 — 11. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 8/74: Dassonville (EKL 1974, lk 837): otsuse punkti 5 kohaselt hõlmab see säte „kõiki liikmesriikide kaubanduskeskirju, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesest kaubandust“. Vt ka eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schmidberger, punkt 56.

2. Diskrimineerimine?

89. Järgmisena tuleb selgitada, kas vaidlus-alune meede on oma olemuselt diskrimineeriv. See on oluline otsuse jaoks, milliste kaalutlustega võib seda põhjendada. Euroopa Kohus on ühendusesisese kaubanduse piiramise põhjendamise võimaluse küsimuses võtnud omaks üldpõhimõtte, mille kohaselt võib avalikust huvist, sealhulgas keskkonnanakaitsest, tingitud kohustuslike nõuetega põhjendada vaid selliseid meetmeid, mida kohaldatakse vahet tegemata omamaistele kaupadele ja teistest liikmesriikidest imporditavatele kaupadele. Kui meedet saab pidada kaudselt diskrimineerivaks, võib seda põhjendada vaid EÜ artiklis 30 nimetatud kaalutlustega.

90. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib diskrimineerimine seisneda erinevate reeglite kohaldamises sarnastele olukordadele või siis sama reegli kohaldamises erinevatele olukordadele.²⁸

91. Vaidlusaluse meetme põhjustatud diskrimineerimine seisneb väidetavalt selles, et see

mõjutab teistest liikmesriikidest pärinevaid maanteeveoettevõtjaid oluliselt rohkem kui Austria maanteeveoettevõtjaid. Kui teistest liikmesriikidest pärinevad maanteeveoettevõtjad korraldavad 80% asjaomaste kaupade transiitvedudest sanitaartsoonis, siis erandi kohaldamisalasse kuuluvat kohalikku liiklust ja asjaomaste kaupade vedu sanitaartsoonis asuvast lähtepunktist või seal asuvasse sihtpunkti korraldavad peamiselt (80%) Austria maanteeveoettevõtjad. Küsimus on selles, kas kõnealune mõjude erinevus asjaomaseid kaupu vedavate Austria ja teiste riikide maanteeveoettevõtjate puhul kujutab endast tõepoolest kaudset diskrimineerimist.

92. Euroopa Kohus uuris samasugust küsimust kohtuasjas komisjon v. Austria,²⁹ mis puudutas Brenneri kiirtee kasutamise eest võetud erineva suurusega teemakse. Kõnealuses asjas olid pikematele kui kolme teljega sõidukitele, mis kasutasid Brenneri kiirteed kogu selle pikkuses, kehtestatud teemaksud keskmiselt oluliselt kõrgemad kui maksud, mis kehtestati sama kategooria, kuid kõnealust marsruuti vaid osaliselt kasutavatele sõidukitele. Kuna suurem osa sõidukitest, mis kasutasid marsruuti kogu selle pikkuses, ei olnud registreeritud Austrias, samas kui enamik sõidukitest, mis kasutasid marsruuti vaid osaliselt, olid registreeritud Austrias ning mõlemaid sõidukikategooriaid käsitleti

28 — 26. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-205/98: komisjon v. Austria (EKL 2000, lk I-7367, punkt 70).

29 — Eelmises joonealuses märkuses viidatud.

olevat sarnases olukorras, sedastas Euroopa Kohus, et kõnealuste tariifide muutmisega soodustati Austria veoettevõtjaid.³⁰ Seda seisukohta kinnitas tariifide muutmise õiguslik taust, milles rõhutati vajadust „kaitsta omamaiseid veoettevõtjaid tariifide muudatustest tingitud märgatava koormuse eest”.³¹

93. Erinevalt Brenneri kiirtee asjas käsitletud teemaksudest ei erista käesolevas asjas käsitletav meede iseenesest eri sõidukikategooriaid viisil, mis otseselt soodustab kaubavedu Austria sõidukitega. Keeldu kohaldatakse eranditult kõigile üle 7,5-tonniste rasketele kaubaveokitele, millega veetakse meetmes loetletud kaupu. Kuigi meetmega kehtestatud keeld mõjutab välismaiste raskete kauba-veokite transiitliiklust Lõuna-Saksamaa ja Põhja-Itaalia vahel tõepoolest rohkem kui Austria sõidukitega toimuvaid vedusid, on küsimus selles, kas see iseenesest on piisav järeldamiseks, et esimesi sellega kaudselt diskrimineeritakse. Lisaks tuleb kaaluda, kas erandi puhul, millega soodustatakse vedusid, mille lähte- või sihtpunkt on sanitaartsoonis ja mis toob rohkem kasu Austria veoettevõtjatele, jõutakse samale järeldusele.

94. Nagu olen käesoleva ettepaneku punktis 58 ja sellele järgnevates punktides selgitanud, tuleb hinnates, kas vaidlusaluse meetmega diskrimineeritakse (kaudselt) välisriikide maanteeveoettevõtjaid, vaadelda meedet selles konkreetsetes geograafilises kontekstis, milles seda kavatakse kohaldada. Seoses sellega on minu arvates liiga lihtsustatud ja formaalne keskenduda meetmega asjaomaste vedajate eri kategooriatele avaldatud vahetute mõjude võrdlemisele. Arvestades meetme aluseks olevat eesmärki viia teatavate mahtkaupade vedu maanteedelt üle raudteele, on veokeelu objektiks olevate kaupade valikul kasutatud kriteerium neutraalne. Meedet tuleb käsitleda tervikuna, mitte suunatuna vaid teatud sõidukitega veole kui niisugusele või asjaomastele kaupadele kui sellistele. Kõnealune meede on kahe elemendi kombinatsioon, mida selgitab vedude raudteele üleviimise eeldatud teostatavus. Kuna meetmega püütakse mõjutada nende kaupadega seotud transpordiviise ja arvestades Austria erilist geograafilist asendit, mõjutab see loomulikult, vältimatult ja loomupäraselt välismaist transiiti rohkem kui asjaomaste kaupade siseriiklikku vedu. Lisaks on kõnealusele meetmele omane, et tehakse erandeid selliste vedude osas, mille siht- või lähtekoht asub sanitaartsoonis.

95. Käsitledes vaidlusalust meedet tervikuna ja üldises kontekstis, leian, et seda ei saa pidada (kaudselt) diskrimineerivaks.

30 — Vt otsus, eriti punktid 79 ja 88.

31 — Vt otsus, punkt 81.

3. Põhjendus?

tuma tegevuse kaudu, ei saa see olla kõnealusel eesmärgil võetavate üksikmeetmete põhjendamise tingimus.

96. Vaidlusalune meede võeti vastu spetsiaalselt sanitaartsooni keskkonna ja rahvatervise kaitseks. Kuna meede ei ole minu arvates diskrimineeriv, võib Austria valitsus sellega põhjustatud kaupade vaba liikumise piiramise põhjendamisel tugineda põhimõtteliselt mõlemale kaalutlusele.

97. Käesolevas asjas ei ole vaidlustatud seda, et kahel järjestikusel aastal ületati ületamismäära võrra suurendatud NO₂ piirtaset. Nagu olen märkinud eespool punktis 78, on liikmesriigid vastavalt direktiivi 96/62 artikli 8 lõikele 3 kohustatud tegutsema, et olukord heastada ja võtma kava või programmi raames meetmed, et tagada piirtasemete saavutamine. Kuigi leidsin, et IG-L-il põhinev meede ei vasta direktiivi 96/62 artikli 8 lõike 3 nõuetele, on see minu arvates kooskõlas eelkõige direktiivi eesmärgiga kaitsta õhukvaliteeti ja kaitsta üldisemalt keskkonna kvaliteeti asjaomas tsoonis. Nagu Madalmaade valitsus märkis, ei tähenda asjaolu, et vaidlusalust meedet kohaldatakse vaid ühe õhusaaste allika suhtes ja et meetmega ei mõjutata üldse teisi allikaid, seda, et meedet ei võiks põhjendada keskkonnakaitse kaalutlustega. Kuigi võib olla tösi, et keskkonnaprobleemi saab edukalt likvideerida vaid põhjaliku ja struktureeri-

98. Austria valitsus püüab vaidlusalust meedet põhjendada ka rahvatervise kaalutlustega EÜ artikli 30 tähenduses. Seoses sellega tuleks märkida, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb kõnealuses sättes ette nähtud erandeid kaupade vaba liikumise reeglist tõlgendada kitsalt. Riigi ametiasutused, kes tuginevad inimeste, loomade või taimede tervise ja elu kaitsmise kaalutlustele, peavad iga kord tõendama, et kõnealuste toodete müük ohustab nende toodete omaduste tõttu otseselt rahvatervist.³² On ilmne, et vaidlusaluse meetme objektiks olevate toodete puhul selline oht puudub. Kui keskkonnakaitse on suuremal või vähemal määral rahvatervise kaitsmise huvides, tuleks seda viimast aspekti pidada keskkonnakaitse eesmärgi osaks. Asjaolu, et keskkonnapoliitikaga püütakse kaitsta inimeste tervist selles laiemas tähenduses, kinnitab EÜ artikli 174 lõikes 1 esitatud ühenduse selle valdkonna eesmärkide kirjeldus. Kui vaidlusalune meede võeti samuti vastu rahvatervise kaitsega seonduvatel põhjustel, siis toimus see laiemas, kaudsemas tähenduses. Seega

32 — Vt nt 2. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-41/02: komisjon v. Madalmaad (EKL 2004, lk I-11375, punkt 47).

minu arvates puudub käesoleva juhtumi asjaoludel rahvatervise kaitsel iseseisev tähendus.

99. Olulisem küsimus, mis käesolevas asjas tõusetub, on siiski see, kas vaidlusalust meetet võib pidada põhjendatuks keskkonnakaitse kaalutlustega, kui Euroopa Kohus vastupidi minu seisukohale selles küsimuses leiab, et see põhjustab siiski teistest liikmesriikidest loetletud kaupu vedavate raskete kaubaveokite kaudse diskrimineerimise.

100. Euroopa Kohus on kõnealust teemat käsitlenud mitmes kohtuasjas alates 1990-ndate algusest. Ta käsitles seda oma otsustes viisil, mis erines tema tavalisest käsitlusest seoses võimalusega tugineda EÜ artiklis 30 nimetamata avaliku huvi eesmärkidele, et põhjendada kaupade vaba liikumise riiklikku piiramist.

101. Näiteks leidis ta kohtuasjas, mis käsitles Valloonia jäätmeid,³³ esiteks, et kohustuslike nõuetele võib tugineda vaid selliste meetmete puhul, mida kohaldatakse vahet tegemata omamaistele ja imporditud toodetele, sedastades, et „hinnates seda, kas kõne-

alune takistus [tegelikult keeld importida jäätmeid väljastpoolt Valloonia piirkonda] on diskrimineeriv, tuleb arvestada jäätmete konkreetset laadi”.³⁴ Tuginedes muu hulgas EÜ artikli 174 lõikes 2 sätestatud põhimõttele, mille kohaselt tuleks keskkonnakahjud likvideerida eelkõige nende tekkimiskohas, järeldas ta, et „arvestades eri kohtades toodetud jäätmete erinevusi ja nende seost tekkimiskohaga, ei saa vaidlusalust meetet pidada diskrimineerivaks”.³⁵ Euroopa Kohus määratles siinkohal uuesti asjaomase meetme laadi, nii et see vastas tingimustele, mida tuleb järgida, et impordi piiramist võiks põhjendada kohustuslike nõuetega.

102. Kohtuasi Aher-Waggon³⁶ puudutas Saksamaa meetet, mille kohaselt varem mõnes teises liikmesriigis registreeritud õhusõiduki esmakordsel registreerimisel Saksamaa territooriumil seati tingimuseks direktiivis sätestatud müranormidest rangemate normide järgimine, vabastades samas nimetatud normide järgimisest õhusõidukid, mis olid registreeritud Saksamaa territooriumil enne direktiivi rakendamist. Kuigi kõnealune meede oli selgelt diskrimineeriv, kuna sellega koheldi vanemaid õhusõidukeid erinevalt

34 — Otsus, punkt 34.

35 — Otsus, punkt 36.

33 — 9. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-2/90: komisjon v. Belgia (EKL 1992, lk I-4131).

36 — 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-389/96: Aher-Waggon GmbH (EKL 1998, lk I-4473).

sõltuvalt sellest, millises liikmesriigis need olid registreeritud, ei käsitlenud Euroopa Kohus seda aspekti, vaid sedastas, et „niisugust takistust võib [...] põhjendada rahvatervise ja keskkonnakaitse kaalutlustega”.³⁷

sata ühenduse muu poliitika määratlusse ja rakendamisse, sedastas Euroopa Kohus, et „elektrienergiaturuga seonduva kehtiva ühenduse õiguse alusel” ei olnud asjaomane meede vastuolus EÜ artikliga 28.⁴⁰ Tuleb märkida, et Euroopa Kohus ei uurinud seda, kas ostukohustus oli keskkonnakaitse eesmärgi seisukohast proportsionaalne.

103. Meetmega, mida käsitleti kohtuasjas *PreussenElektra*,³⁸ kohustati Saksamaal asuvaid ettevõtjaid ostma taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrit miinimumhindadega ja nähti ette, et võrguoperaatorid katavad seonduvad kulud tasuta. Kuna kõnealuse meetmega soodustati selgelt omamaiseid „rohelise” elektrienergia tootjaid, ei saanud seda pidada meetmeks, mida kohaldatakse vahet tegemata nii omamaisele kui imporditud elektrienergiale. Euroopa Kohus ei käsitlenud siiski taas meetme laadi, vaid asus seisukohale, et „hindamaks, kas selline ostukohustus on siiski kooskõlas asutamislepingu artikliga 30, tuleb arvestada esiteks kõnealuse sätte eesmärki ja teiseks elektrienergiaturu iseärasusi”.³⁹ Olles muu hulgas leidnud, et selle eesmärk on kaitsta keskkonda, vähendades kasvuhõõnegaaside heiteid, mis on üks paljudest kliimamuutuse põhjustest, mille vastu Euroopa Ühendus ja selle liikmesriigid on kohustunud võitlema vastavalt niisugustele rahvusvahelistele lepingutele nagu Kyoto protokoll, ning et EÜ artikli 174 lõike 2 ja hiljem EÜ artikli 6 kohaselt tuleb keskkonnakaitse nõuded kaa-

104. EÜ artikliga 28 seotud kolme kohtuasja põhjal näib, et Euroopa Kohus tunnistas vajadust rakendada keskkonnakaitse eesmärgil vastu võetud meetmeid, kuigi need piiravad importkaupadega kauplemist rohkem kui omamaiste kaupadega kauplemist. Ometi ei ole ta sõnaselgelt väljendanud seisukohta, millistel tingimustel võib meetmeid, mida ei kohaldata vahet tegemata välismaistele ja omamaistele toodetele, siiski põhjendada keskkonnakaitse kaalutlustega. Kohtupraktika on selles osas ebaselge ja killustatud.

105. Kohtuasjas *PreussenElektra* käsitles kohtujurist F. G. Jacobs samuti seda küsi-

37 — Otsus, punkt 19.

38 — 13. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-379/98: *PreussenElektra* (EKL 2001, lk I-2099).

39 — Otsus, punkt 72.

40 — Vt otsus, punktid 73–81.

must ja kutsus Euroopa Kohut üles selgitama oma seisukohta, et tagada vajalik õiguskindlus. Ta väitis, et Euroopa Kohtul on kaks konkreetset põhjust suhtuda paindlikumalt keskkonnakaitse kohustusliku nõude kohaldamisse. Esiteks, Amsterdami lepingust alates on keskkonnakaitsele EÜ asutamislepingus omistatud varasemast olulisem roll. EÜ artikkel 6 kohustab arvestama keskkonnakaitse nõuetega EÜ artiklis 3 nimetatud ühenduse poliitika, sealhulgas siseturu määratlemisel. Teine põhjus on see, et riiklikud keskkonnakaitse meetmed „on oma olemuselt sellised, et teevad vahet kahju põhjuse päritolu ja laadi alusel, ning on seega diskrimineerivad”.⁴¹

106. Nõustun selles küsimuses kohtujurist F. G. Jacobsi seisukohaga. Alates ühtse Euroopa akti vastuvõtmisest 1986. aastal on keskkonnakaitsest saanud ühenduse poliitika peamine eesmärk, mida väljendatakse mitte ainult EÜ artikli 6 kohases poliitika integreerimise põhimõttes, vaid ka EÜ artiklis 2 esitatud ühenduse eesmärkide kirjelduses. See on kogunud tunnustust ka piiravate meetmete põhjendusena, kuid mitte EÜ artikli 30, vaid EÜ artikli 95 lõigete 4 ja 5 kohaselt, juhul kui liikmesriik soovib alles jätta või kehtestada ühtlustamismeetmest rangemaid meetmeid. Komisjon peab tõe-

poolest EÜ artikli 95 lõike 6 kohaselt kindlaks tegema, kas meede ei kujuta endast suvalise diskrimineerimise vahendit või kaubanduse varjatud piirangut. Viimati nimetatud kontroll ei välista minu arvates sellist meetet, millel on erinev mõju omamaiste ja imporditud kaupade suhtes ning mis võib teatud tingimustel olla põhjendatud.

107. Kui keskkonnakaitse põhjustel rakendatud meede mõjutab välismaiseid tooteid rohkem kui omamaiseid tooteid, ei või üksnes selle lihtsa asjaolu põhjal järeldada, et meede on (kaudselt) diskrimineeriv. Lisaks tuleks uurida, kas see mõju on meetme keskkonnakaitse eesmärgi vajalik ja lahutamatu tagajärg. Küsimus on teisisõnu selles, kas meetme eesmärki on võimalik saavutada nii, et välismaiseid tooteid ei mõjutata rohkem kui omamaiseid tooteid. Kõnealuse juhul leiaksin, et selline siseriiklik meede peaks olema põhjendatav keskkonnakaitse kaalutlustega, kui on selge, et meetmega ei soodustata ega kaitsta ega püüta soodustada ega kaitsta omamaiseid tooteid.

108. Punktis 94 märkisin, et tõik, et vaidlusalune meede avaldab asjaomaseid kaupu

41 — Eespool 38. joonealuses märkuses viidatud, punktid 229¹–233.

vedavatele välisriikide maanteeveoettevõtjatele suuremat mõju kui Austria maanteeveoettevõtjatele, on paratamatu tagajärg, kui seda meedet kohaldatakse tema geograafilises kontekstis. Samuti ei püüta viimati nimetatud ettevõtjaid sellega kuidagi soodustada. Seetõttu olen arvamusel, et vaidlusaluse meetmega kehtestatud valdkondlik keeld on põhjendatav keskkonnakaitse kaalutlustega, kuigi see mõjutab erinevalt sanitaartsooni kaudu toimuvat välismaist ja Austria liiklust. Seega tuleb järgmiseks uurida, kas meede on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja proportsionaalne.

meetme ja selliste olemasolevate meetmete vahel, mille eesmärk on vähendada õhusaastet Austrias, näiteks ökopunktide süsteem.

110. Kuna mõlemad käesolevas asjas esindatud huvid ehk kaupade vaba liikumine ühenduse piires ja keskkonnakaitse on ühenduse peaeesmärgid, tuleks kaaluda, kas vaidlusaluse meetme puhul valitseb kõnealuste huvide vahel õiglane tasakaal.⁴²

4. Proportsionaalsus?

109. Poolte ja menetlusse astunud valitsuste väidetes on keskendutud peamiselt vaidlusaluse meetme proportsionaalsusele seoses eesmärgiga vähendada sanitaartsoonis NO₂ heiteid. Kõnealusel teemal tõstatati kolm põhiküsimust. Esimene küsimus vaatlleb, kui otstarbekas on asjaomaste kaupade vedu alternatiivseid vahendeid, kas raudteed või teisi maanteid kasutades. Teine küsimus seondub võimalusega saavutada õhusaasteainete heidete vähendamise eesmärk teiste meetmetega, näiteks kehtestades kiiruspiirangud või teemaksusüsteemi, mis on seotud raskete kaubaveokite saasteklassidega. Kolmas küsimus puudutab seost vaidlusaluse

111. Seoses sellega tuleks märkida, et olemasolevate ja kavandatavate meetmete mitmekesisus, mida komisjon ja menetlusse astunud valitsused esitasid alternatiivina vaidlusaluse meetmega kehtestatud keelule, näitab, et poliitilised valikud, mida tuleb teha, et vähendada NO₂ heiteid vastuvõetavale tasemele (st tasemele, mis vastavad direktiivis 1999/30 sätestatud piirtasemele), on äärmiselt keerukad. Ei ole tõendatud, et ükski neist meetmetest oleks kõnealuse tulemuse saavutamiseks samavõrd tõhus, takistades samal ajal vähem kaupade vaba liikumist. Õhusaaste vähendamise eesmärgi

42 — Vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schmidberger, punkt 81.

saavutamine asjaomases piirkonnas eeldab suurema tõenäosusega soovitatud asendusmeetmete kombinatsiooni kasutamist.

112. Käesolevas kohtuasjas peab Euroopa Kohus otsustama, kas vaidlusalune meede on proportsionaalne, arvestades eesmärke, mille saavutamiseks see vastu võeti, mitte märkima, millised konkreetsed asendusmeetmed võiksid olla sobivamad. Selles olukorras peaks proportsionaalsuse kontroll keskenduma sellele, kas meede on mõistlik, see tähendab kas seda võib esmapilgul pidada tõhusaks, praktilisest seisukohast toimivaks ja teostatavaks.⁴³ Lisaks tundub mulle, et proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt tuleks meetmeid, mis toovad kaasa struktuurilisi muudatusi transpordivoogudes ja -viisides, ette valmistada ja kasutusele võtta selliselt, et see oleks vastavuses muutuse olulisusega. Seoses viimati nimetatuga pean vaidlusalust meetet ebaproportsionaalseks.

113. Esimene punkt seondub meetme ettevalmistamisega. Enne nii kaugeleulatuva meetme vastuvõtmist, nagu liikmesriikidevaheliseks elutähtsaks ühenduseks oleva kiirtee teatud lõigul teatavate kaupade raskete kaubaveokitega vedamise täielik keeld, on oluline, et on kaalutud vähem piiravaid meetmeid ja et on tõendatud nende eba-

sobivus. Kui arvestada eelkõige vaidlusaluse meetme eesmärki ehk asjaomaste kaupade veo üleviimist maanteelt raudteele, oleks eelnevalt tulnud kindlaks teha, et raudtee läbilaskevõime on selliseks üleviimiseks piisav ja sobiv. Veelgi enam, läbipaistvuse tagamiseks ja võimaldamaks hinnata vastavust ühenduse õigusele, on oluline, et kõnealune teave avaldatakse ettevalmistusetapis. See on ka üks direktiivi 96/62 artikli 7 lõikes 3 ja artikli 8 lõikes 3 ette nähtud kavade ja programmide eesmärke. Euroopa Kohtule esitatud väidetest ega toimikus olevatest dokumentidest ei nähtu, nagu oleksid Austria ametiasutused vaidlusalust meetet ette valmistades uurinud, kas saasteainete heidete vähendamise eesmärki võiks saavutada teiste, vähem piiravate vahenditega ja kas on olemas reaalne võimalus vedada asjaomaseid kaupu muude transpordivahenditega või mööda teisi maanteid.

114. Teiseks tuleneb EÜ artiklis 10 sätestatud kohustustest, et enne meetme kehtestamist, millel on sellised struktuurilised tagajärjed Austria territooriumi läbivale kauba-veole ja mis eeldab asjaomastelt sektoritelt oluliste kohanduste tegemist, tuleks sellest teavitada liikmesriike, keda meede kõige enam mõjutab, ja komisjoni ning nendega tuleks konsulteerida. Enne vaidlusaluse

⁴³ — Vt eespool punktid 65 ja 66.

meetme vastuvõtmist selliseid konsultatsioone ei toimunud.

G. Vastavus määrusele nr 881/92 ja määrusele nr 3118/93

115. Kolmanda ja kõige olulisema punktina tuleb märkida, et kui arvestada struktuurilisi tagajärgi, mis tulenevad vaidlusalusest meetmest mitmele majandussektorile, tuleb asjaomastele sektoritele anda aega kohanemiseks uute tingimustega, milles neil tuleb tegutseda. Meedet, mille eesmärk on kutsuda esile struktuuriline muutus teatud kaupade transpordiviisides, võib rakendada vaid järk-järgult. Piisavalt pikka üleminekuaega on vaja mitte üksnes selleks, et ettevõtjad suudaksid kohaneda, vaid ka selle tagamiseks, et olemasolev infrastruktuur on suurenenud nõudluse rahuldamiseks sobiv. Kõnealune üleminekuaeg võib kesta mitu aastat. Austria ametiasutuste kavandatud kahekuuline ajagraafik valdkondliku keelu rakendamiseks on selgelt ebapiisav ja seetõttu ebaproportsionaalne.

116. Eeltoodud põhjustel leian, et viis, kuidas vaidlusalune meede ette valmistati ja kuidas seda kavatseti rakendada, on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Seetõttu ei ole see kooskõlas EÜ artikliga 28.

117. Komisjon piirdus oma hagiavalduses väitega, et kaupade vaba liikumise tingimused, mis ei ole sätestatud nimetatud määrustes, on vastuvõetamatud ning et tema väitest, et EÜ artikli 28 kohast piirangut ei saa põhjendada, tuleneb, et on rikutud nii määruse nr 881/92 artikleid 1 ja 3 kui määruse nr 3118/93 artikleid 1 ja 6.

118. Mõlema määrusega püütakse tagada juurdepääs kaupade autoveo turule, vabastades transporditeenuste osutaja kõigist piirangutest, mis põhinevad tema kodakondsusel või asjaolul, et ta asub teises liikmesriigis kui see, kus teenust osutatakse.⁴⁴ Selle eesmärgi saavutamisel on ainuke vahend ühenduse luba, mille annab asukohaliikmesriik. Lisaks sätestab määruse nr 3118/93 artikkel 6, et kabotaažveod peavad olema kooskõlas liikmesriigis kehtivate õigus- ja haldusnormi-

⁴⁴ — Vt määruste nr 881/92 ja nr 3118/93 preambuli teine põhjendus.

dega, mis käsitlevad teatavaid valdkondi, sealhulgas veolepingut reguleerivaid hindu ja tingimusi, maanteeõidukite massi ja mõõtmeid ning teatavate kaubaliikide veo kohta kehtivaid nõudeid.

119. Seoses sellega märgiksin, et komisjon ei ole mingil viisil põhjendanud oma väidet, et vaidlusalune meede on vastuolus määruse nr 881/92 või määruse nr 3118/93 mõne sättega. Täpsemalt ei ole ta tõendanud, et meede on vastuolus määruses sätestatud ühtse litsentsi süsteemiga ja et sellega piiratakse maanteeveoettevõtjate õigust juurdepääsuks turule.

120. Siinkohal on oluline teha vahet turule juurdepääsu tingimustel ja liikmesriikides transporditeenuste osutamise tingimustel. Kuna määrused tagavad vaid juurdepääsu autoveo turule, ei piira need iseenesest liikmesriikide õigust rakendada oma teede infrastruktuuri kasutamisega seotud meetmeid keskkonnakaitse või liiklusohutuse suurendamise eesmärkidel.

121. Nagu Madalmaade valitsus on märkinud, ei oma tähtsust asjaolu, et määruse nr 3118/93 artiklis 6 ei ole nimetatud käesolevas kohtumenetluses käsitletava meetmega sarnaseid meetmeid. Lisaks sellele, et kõnealune määrus puudutab vaid kabotaažvedusid, seonduvad ka nimetatud sättes käsitletud teemad selgelt kabotaažvedude kui sellistega ning kõnealune säte ei välista üldisemaid meetmeid, mida rakendatakse liikmesriikides seoses teede kasutamisega. Sellest tulenevalt piisab vaid märkimisest, et kõnealuses sättes ei viidata liiklusohutuse eesmärgil kehtestatud normidele.

122. Seetõttu leian, et komisjoni argument ei ole selles osas põhjendatud.

VI. Kohtukulud

123. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on nõudnud, et Austria Vabariik hüvitaks kohtukulud ja viimane on kohtuvaidluse kaotanud pool, tuleb kohtukulud välja mõista Austria Vabariigilt. Sama artikli lõike 4 kohaselt kannavad komisjoni nõuete toetuseks menetlusse astunud liikmesriigid ise oma kohtukulud.

VII. Ettepanek

124. Lähtudes eeltoodud põhjendustest teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- tuvastada, et kehtestades teatavaid kaupu vedavate raskete kaubaveokite, mille täismass on üle 7,5 tonni, liiklemise keelu kiirtee A 12 Inni orgu läbival lõigul Kundli (20,359 km) ja Ampassi (66,780 km) vahel, arvestades puudusi selle ettevalmistamisel, selle vastuvõtmist ilma liikmesriikide ja komisjoniga eelnevalt konsulteerimata ning selle rakendamise äärmiselt kiiret ajakava, on Austria Vabariik rikkunud EÜ artiklitest 28–30 tulenevaid kohustusi;
- mõista kohtukulud välja Austria Vabariigilt;
- jätta Saksamaa Liitvabariigi, Itaalia Vabariigi ja Madalmaade Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.