

VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2010. december 16.¹

Tartalomjegyzék

I	– Bevezetés	I - 13529
II	– Jogi háttér	I - 13530
A	– Az uniós jog	I - 13530
1.	A 96/62 irányelv	I - 13530
2.	Az 1999/30 irányelv	I - 13531
3.	A 2008/50 irányelv	I - 13531
B	– A nemzeti jog	I - 13532
1.	Az Immissionsschutzgesetz – Luft (a levegőszennyeződés elleni védelemről szóló szövetségi törvény)	I - 13532
2.	A sektorale Fahrverbotverordnung (az ágazati közlekedési tilalomról szóló rendelet)	I - 13532
III	– A tényállás	I - 13535
IV	– A pert megelőző eljárás	I - 13537
V	– A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei	I - 13538
VI	– A felek lényeges érvei	I - 13539

1 – Az indítvány eredeti nyelve: német. Az eljárás nyelve: német.

VII – Jogi értékelés	I - 13542
A – A sektorale Fahrverbotverordnung mint a 96/62 és az 1999/30 irányelv átültetése érdekében elfogadott intézkedés	I - 13542
B – Az áruk szabad mozgása korlátozásának fennállásáról	I - 13545
C – Az áruk szabad mozgása korlátozásának igazolásáról	I - 13548
1. A sektorale Fahrverbotverordnung és a közösségi alapjogok viszonya	I - 13548
2. A környezetvédelemre alapított igazolás	I - 13550
a) A környezetvédelem kényszerítő követelménye	I - 13550
b) Arányossági vizsgálat	I - 13554
i) A sektorale Fahrverbotverordnung alkalmazásáról	I - 13555
ii) A sektorale Fahrverbotverordnung szükségességéről	I - 13557
iii) Az ágazati közlekedési tilalom arányosságáról	I - 13560
c) Közbenső következtetés	I - 13564
VIII – Összegzés	I - 13565
IX – A költségekről	I - 13565
X – Véggkövetkeztetések	I - 13565
I - 13528	

I – Bevezetés

1. A jelen ügy alapját a Bizottság EK 226. cikk² szerinti, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresete képezi, amellyel annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Osztrák Köztársaság nem teljesítette az EK 28. és EK 29. cikkből eredő kötelezettségeit azáltal, hogy a bizonyos árukat szállító, 7,5 tonna összsúlyt meghaladó tehergépjárműveknek az A 12-es autópálya egy szakaszán való közlekedésére vonatkozóan tilalmat vezetett be.

2. Ezen eljárás sajátossága, hogy a Bíróság az A 12-es autópálya egy szakaszára vonatkozó ágazati közlekedési tilalmat már a Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítéletében³ az EK 28. és az EK 29. cikk megsértéseként értékelte, és megállapította az Osztrák Köztársaság erre vonatkozó kötelezettségszegését. Ezen ítélet figyelembevételével az Osztrák Köztársaság igyekezett a szóban forgó ágazati közlekedési tilalmat az uniós joggal összhangban szabályozni. Ennek érdekében az új ágazati közlekedési tilalmat egyrészt a levegő

minőségének az Inntal autópálya mentén történő javítása céljából elfogadott intézkedéscsomag részeként hozták létre. Másrészt az Osztrák Köztársaság erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy szállítási alternatívákat teremtsen az ágazati közlekedési tilalom által érintett áruk szállítására.

3. E körülményre tekintettel a Bizottság hangsúlyozza, hogy nagyrészt üdvözlő és támogatja az Osztrák Köztársaság által a levegő minőségének az Inntal autópálya mentén történő javítása érdekében kidolgozott intézkedéscsomagot. Véleménye szerint azonban az ezekben foglalt ágazati közlekedési tilalom tekintetében az arányosság ismét nem biztosított, ezért úgy vélte, hogy új eljárást kell indítania. Mivel az A 12-es autópályán bevezetett új ágazati közlekedési tilalom mind a jogi keret, mind pedig a tényleges kialakítás tekintetében különbözik attól a közlekedési tilalomtól, amelynek uniós jogba ütközését a 2005. november 15-én hozott ítéletben megállapították, a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást jogosan indították meg az EK 226. cikk alapján⁴.

2 – Az EK 226. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló, 2007. december 13-i Lisszaboni Szerződés (HL C 306., 1. o.) szerint jelenleg az EUMSZ 258. cikk és a 260. cikk (3) bekezdése szabályozza. A legfontosabb módosítást az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése tartalmazza, amely szerint a Bizottság a valamely irányelv átültetésének elmulasztása miatt indított, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében már az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásban kérheti, hogy a kötelezettségszegő tagállamot kötelezzék kényszerítő bírság vagy átalányösszeg fizetésére.

3 – A C-320/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-9871. o.).

4 – Lásd a C-526/08. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-6151. o.) 23. és 37. pontját, amelyben a Bíróság kiemeli, hogy az EK 228. cikk alkalmazhatóságának kérdése csupán akkor merülhetne fel, ha kiderülne, hogy egy kötelezettségszegés megállapítása iránti konkrét eljárásban felhozott kifogások ténybeli és jogi szempontból megegyeznek egy korábbi kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban megfogalmazott kifogásokkal.

II – Jogi háttér

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

A – Az uniós jog⁵

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

1. A 96/62 irányelv

4. A környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló, 1996. szeptember 27-i 96/62/EK irányelv⁶ általános célja az 1. cikke szerint az alábbiakkal kapcsolatos közös stratégia alapelveinek meghatározása:

- a Közösségben a környezeti levegő minőségére vonatkozó olyan célkitűzések meghatározása és létrehozása, amelyeket az emberi egészségre és a környezetre mint egészre gyakorolt káros hatások elkerülésére, megelőzésére vagy csökkentésére terveztek,
- a környezeti levegő minőségének vizsgálata a tagállamokban, közös módszerek és kritériumok alapján,

5. A 96/62 irányelv 4. cikke szerint a Tanács a Bizottság javaslatára elfogadja az ezen irányelv I. mellékletében felsorolt szennyező anyagok – többek között a nitrogén-dioxid (NO₂) – határértékének és az adott esettől függően a riasztási küszöbértékeknek a beállítására vonatkozó jogszabályokat.

6. A 96/62 irányelv 7. cikke szerint a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a határértékek betartásának biztosítására.

7. Azokban az övezetekben és agglomerációkban, amelyekben egy vagy több szennyező anyag szintje magasabb, mint a tűrészhatár értékével növelt határérték, a tagállamoknak a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése szerint intézkedéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a határérték elérését szolgáló tervet vagy programot az előírt határidőn belül kidolgozzák vagy végrehajtsák. Azokat az információkat, amelyeket ezeknek a – nyilvánosság számára hozzáférhető – terveknek minimálisan tartalmazniuk kell, a IV. melléklet rögzíti.

5 – Az EU-Szerződésben és az EUM-Szerződésben alkalmazott megjelölésekhez kapcsolódva az „uniós jog” fogalmát a közösségi jogra és az uniós jogra vonatkozó átfogó fogalomként használom. Amennyiben a következőkben egyes elsődleges jogi rendelkezésekről van szó, a *ratione temporis* érvényes rendelkezéseket tüntetem fel.

6 – HL L 296., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 95. o., az 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 284., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 447. o.) módosított változatban.

2. Az 1999/30 irányelv

8. A NO_2 -ra vonatkozó határértékeket a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló, 1999. április 22-i 1999/30/EK tanácsi irányelv⁷ állapította meg.

9. Ennek az irányelvnek a (4) preambulumbekzdése rámutat arra, hogy az ebben az irányelvben meghatározott határértékek minimális követelmények, és hogy a Szerződés 176. cikkével összhangban a tagállamok szigorúbb védőintézkedéseket tarthatnak fenn vagy vezethetnek be.

10. Az irányelv 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

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

7 – HL L 163., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 164. o., a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló 30/1999/EK tanácsi irányelv V. mellékletének módosításáról szóló, 2001. október 17-i bizottsági határozattal (HL 278. o., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 274. o.) módosított változatban.

(2) A környezeti levegőben lévő nitrogéndioxid-koncentrációk riasztási küszöbértéke a II. melléklet II. szakaszában megállapított érték.”

11. Az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakasza szerint a NO_2 -ra vonatkozó órás határérték $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$, amelyet naptári évenként 18-nál többször nem lehet meghaladni, egy 2010. január 1-ig csökkenő tőrésatár hozzászámításával. A NO_2 -ra vonatkozó éves határérték $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, egy 2010. január 1-ig csökkenő tőrésatár hozzászámításával. E csökkenő tőrésatárok figyelembevételével e határértékeket végeredményben 2010. január 1-ig kell elérni.

3. A 2008/50 irányelv

12. A környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i európai parlamenti és tanácsi irányelv⁸ összesen négy irányelvnek lép a helyébe, többek között a 96/62 és az 1999/30 irányelvnek. Ezen irányelv IX. melléklete meghatározza a NO_2 -ra vonatkozó órás határértéket és éves határértéket, valamint a tőrésatárokat. E határértékek és tőrésatárok azonosak az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszában rögzített

8 – HL L 152., 1. o.

határértékekkel. A határértékek betartására vonatkozó határidő szintén 2010. január 1-je.

határértéket állapít meg. Ezenkívül az 1. melléklet $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ tűréshatárt ír elő, amelyet fokozatosan csökkentenek. Ennélfogva a NO_2 -ra vonatkozó kibocsátási határérték 2006-tól 2009-ig végeredményben $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, 2010-ben $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

B – A nemzeti jog

1. Az Immissionsschutzgesetz – Luft (a levegőszennyeződés elleni védelemről szóló szövetségi törvény)

13. A 96/62 és az 1999/30 irányelvet az 1994. évi Gewerbeordnung (a kisipari, kereskedelmi és ipari tevékenységek szabályzata), a Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen (a kazánberendezésekre vonatkozó levegőtisztasági törvény), az 1975. évi Berggesetz (bányatörvény), az Abfallwirtschaftsgesetz (a hulladékgazdálkodásról szóló törvény) és az Ozongesetz (az ózonról szóló törvény) módosításáról rendelkező Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (a levegőszennyeződés elleni védelemről szóló szövetségi törvény, Immissionsschutzgesetz – Luft, a továbbiakban: IG-L) módosításaival ültették át az osztrák jogba.

14. Az IG-L 3. §-ának (1) bekezdése szerint az emberi egészség védelme érdekében a szövetség teljes területén az 1. és 2. mellékletben meghatározott kibocsátási határértékek érvényesek. A NO_2 -ra vonatkozó kibocsátási határértékként az 1. melléklet $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ éves

15. Az IG-L 10. §-a szerint legkésőbb 24 hónappal azon év elteltét követően, amelyben a határérték túllépését megállapították, rendelettel intézkedéseket kell elrendelni. Az IG-L 16. §-a (1) bekezdésének 4. pontja szerint a lehetséges elrendelhető intézkedések közé tartozik a tehergépjárművekre vonatkozó közlekedési tilalom.

2. A sektorale Fahrverbotverordnung (az ágazati közlekedési tilomról szóló rendelet)

16. Az IG-L 10. §-a és 16. §-a (1) bekezdésének 4. pontja alapján Tirol tartományfőnöke elfogadta az Inn völgyében az A 12-es autópályán bizonyos áruknak a távolsági közlekedésben való szállításának a tilalmáról szóló, 2007. december 17-i rendeletet (a továbbiakban: sektorale Fahrverbotverordnung [az ágazati közlekedési tilomról szóló rendelet]). E rendelet szövege a következő:

„[...]”

1. §

összsúlyú pótkocsis tehergépjárművek, amelyek az alábbi árukat fuvarozzák:

Célmeghatározás

a) 2008. május 2-től:

E rendelet célja az emberi tevékenységhez kötődő, a kibocsátási határértékek túllépését eredményező szennyezőanyag-kibocsátás csökkentése, és ezáltal a levegő minőségének javítása. E javítás az emberi egészség, az állat- és növényvilág, azok életközösségei, élőhelyei és kölcsönhatásai, valamint a kulturális és anyagi javak káros levegőszennyeződés elleni tartós védelmét, valamint az embereknek a különösen káros levegőszennyezés elleni védelmét szolgálja.

1. az európai hulladékjegyzékbe felvett összes hulladék (a hulladékjegyzékről szóló, a 2001/573/EK tanácsi határozattal módosított 2000/532/EK bizottsági határozatnak megfelelően)
2. kavics, agyag, kitermelt föld.

[...]

b) 2009. január 1-től:

3. §

1. rönkfa és parafa,
2. vas- és nem vastartalmú érc,
3. gépjármű és utánfutó,
4. acél, az építkezési célra szállított betonacél és szerkezeti acél kivételével,
5. márvány és travertin,
6. (kerámia)csempe.

Tilalom

Az Inn völgyében az A 12-es autópálya Langkampfen település területén található 6,350-es kilométerszelvényétől Zirl település területén található 90,00-es kilométerszelvényéig mindkét irányban tilos a közlekedés a következő járművekkel:

a 7,5 tonnát meghaladó legnagyobb megengedett összsúlyú tehergépjárművek vagy egytengelyes pótkocsik, és a 7,5 tonnát meghaladó legnagyobb megengedett együttes

4. §

Kivételek

(1) A 3. § szerinti tilalom alól – az IG-L 16. §-ának (2) bekezdése szerinti kivételek sérelme nélkül – kivételt képeznek az alábbiak:

a) az olyan gépjárművekkel megtett utak, amelyekre a belső övezetben rakodnak fel, vagy amelyekről ott rakodnak le (kiindulási pont vagy célállomás a belső övezetben),

b) az olyan gépjárművekkel megtett utak, amelyekre a kiterjesztett övezetben rakodnak fel, és amelyekről ott rakodnak le (kiindulási pont és célállomás a kiterjesztett övezetben),

c) az olyan gépjárművekkel megtett utak, amelyek a halli vasúti terminál felé, keleti irányba, valamint a wörgli vasúti terminál felé, nyugati irányba végeznek a vasúti rakodáshoz kapcsolódó fuvarozást, ha ez megfelelő dokumentummal igazolható,

d) az olyan gépjárművekkel megtett utak, amelyek a halli vasúti terminálból nyugati irányba, valamint a wörgli vasúti terminálból keleti irányba végeznek a vasúti rakodáshoz kapcsolódó fuvarozást, ha ez megfelelő dokumentummal igazolható,

e) az olyan gépjárművekkel megtett utak, amelyek használata tekintetében az IG-L 14. §-ának (3) bekezdése szerint egyedi esetben vizsgálandó nyomós közérdek vagy jelentős magánérdek áll fenn, és amelyek megfelelnek az IG-L 14. §-ának (4) bekezdése szerinti valamely rendeletben meghatározott kritériumoknak.

(2) A belső övezetben találhatók Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein és Schwaz körzetek.

A kiterjesztett övezeten belül találhatók

a) Ausztriában: Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte és Zell am See körzetek,

b) Németországban: Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (a várossal együtt) és Traunstein körzetek,

c) Olaszországban: Eisacktal, Pustertal és Wipptal körzetek.

[...]"

III – A tényállás

járműkategóriákkal kapcsolatban is kérhető volt különleges felmentés.

17. A tiroli A 12-es és A 13-as autópályák mentén évek óta megállapítják a NO_2 -koncentráció határértékének túllépését. E körülményre tekintettel Tirol tartomány az elmúlt években több intézkedést fogadott el a levegő minőségének ezen autópályák mentén történő javítása érdekében.

18. Ezen intézkedések közé tartozott a Tirol tartományfőnöke által 2003. május 17-én elfogadott rendelet, amellyel az A 12-es autópálya Kundl és Ampass települések közötti, mintegy 46 km hosszú szakaszán megtiltották számos árunak a 7,5 tonnát meghaladó legnagyobb megengedett összsúlyú tehergépjárművekkel történő szállítását. Ez az ágazati közlekedési tilalom különösen hulladékok, gabona, rönkfa és parafa, vas- és nem vastartalmú érc, kavics, agyag, kitermelt föld, gépjármű és az utánfutó, valamint építkezési acél szállítására vonatkozott. A tilalmat 2003. augusztus 1-jétől közvetlenül alkalmazni kellett. Mindazonáltal a tilalom hatálya alól kivonták az olyan áruk szállítását, amelyek származási, illetve célállomása Innsbruck városában vagy Kufstein, Schwaz vagy Innsbruck-Land körzetében volt. Kivontak továbbá a tilalom hatálya alól bizonyos kategóriájú járműveket, mint például az út javítására szolgáló, a szemétszállító, valamint a mezőgazdasági és erdészeti gépjárműveket. Egyébiránt közérdekből vagy fontos magánérdekből más

19. Mivel a Bizottság meg volt győződve ezen intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetlenségéről, az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet indított. A Bíróság 2005. november 15-i ítéletében megállapította, hogy az Osztrák Köztársaság, mivel elfogadta az Inn völgyében az A 12-es autópályán való közlekedést korlátozó intézkedést, nem teljesítette az EK 28. és EK 29. cikkből eredő kötelezettségeit⁹.

20. Ezen ítéletet követően az illetékes osztrák hatóságok olyan új intézkedéscsomagot dolgoztak ki a levegő minőségének az Inntal autópálya mentén való javítása érdekében, amely négy részintézkedést foglalt magában, nevezetesen (1) személygépjárművekre vonatkozó sebességhatározást az A 12-es autópálya egyes részein, (2) bizonyos szennyező tehergépjárművekre vonatkozó közlekedési tilalmat, (3) egy már létező, 7,5 tonnát meghaladó személygépjárművekre vonatkozó éjszakai közlekedési tilalom földrajzi kiterjesztését és az ezen tilalom hatálya alóli, az Euro IV. és V. osztályba tartozó nehéz tehergépjárművekre vonatkozó kivétel fokozatos megszüntetését, valamint (4) a 7,5 tonnát meghaladó gépjárművekre vonatkozó új ágazati közlekedési

9 – A 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet.

tilalmat. E csomagot 2006 vége óta fokozatosan hajtják végre.

21. Az új ágazati közlekedési tilalmat a tartományfőnök 2007. december 17-i rendeletével rendelték el, amely 2008. január 1-jén lépett hatályba. E rendelet szerint az Inn völgyében az A 12-es autópálya Langkampfen (körülbelül 6 km-re az osztrák–német határtól) és Zirl (körülbelül 12 km-re nyugatra Innsbrucktól) közötti szakaszán, tehát egy körülbelül 90 km-es autópálya-szakaszon 2008. május 2-tól tilos a 7,5 tonnát meghaladó tehergépjárművek közlekedése, ha azokkal hulladékot, kavicst, agyagot vagy kitermelt földet szállítanak (=1. lépcső). 2009 január 1-től e közlekedési tilalmat kiterjesztik a rönkfára és a parafára, a vas- és nem vastartalmú ércre, a gépjárműre és az utánfutóra, az acélra (az építkezési célra szállított betonacél és szerkezeti acél kivételével), a márványra, a travertinre, valamint a csempére (=2. lépcső). E tilalom hatálya alól kivonják azonban a tehergépjárművekkel való szállítást, ha a tehergépjárműre a rendeletben meghatározott valamely „belső övezetben” rakodnak fel, vagy arról ott rakodnak le, ha a tehergépjárműre a rendeletben meghatározott valamely „kiterjesztett övezetben” rakodnak fel, vagy arról ott rakodnak le, vagy ha a vasúti rakodáshoz kapcsolódó fuvarozás célállomása vagy kiindulási pontja a halli, illetve wörgli pályaudvar. Ezenkívül bizonyos feltételek mellett kivétel biztosítható e közlekedési tilalom hatálya alól.

22. Ezen ágazati közlekedési tilalommal párhuzamosan a levegő minőségének az Inntal autópálya mentén való javítása érdekében elfogadott intézkedéscsomag további három részintézkedését is végrehajtották. A 2006. november 1-től 2007. április 30-ig terjedő időszakra 100 km/órás általános sebességkorlátozást vezettek be a személygépjárművekre vonatkozóan az Inn völgyében az A 12-es autópályán az osztrák–német államhatár és Zirl között¹⁰. 2007 novemberétől e szakaszon egész éves változó 100 km/órás sebességkorlátozást vezettek be a ténylegesen mért általános kibocsátás és az időjárási tényezők függvényében¹¹. 2007. január 1-jei hatállyal Tirol tartományfőnöke ezenfelül az Inn völgyében az A 12-es autópálya Zirl és Kufstein közötti szakaszán közlekedési tilalmat vezetett be a 7,5 tonnát meghaladó azon egytengelyes pótkocsikra és pótkocsis tehergépjárművekre vonatkozóan, amelyek nem felelnek meg az Euro-II. osztálynak. 2008. november 1-től ugyanezen rendelet alapján közlekedési tilalom lépett hatályba e tehergépjárművekre, amennyiben nem felelnek meg az Euro-III. normának. 2009. november 1-től általános közlekedési tilalom van hatályban a 7,5 tonnát meghaladó azon tehergépjárművekre vonatkozóan, amelyek nincsenek

10 – Tirol tartományfőnökének 2006. október 23-i rendelete, amellyel az Inn völgyében az A 12-es autópályán Zirl-West és a Németországi Szövetségi Köztársasággal fennálló államhatár között 100 km/órás sebességkorlátozást vezetnek be (Landesgesetzblatt für Tirol, 86/2006. sz.), a Bizottság által a keresetlevél A-2. mellékleteként benyújtva.

11 – Tirol tartományfőnökének 2007. november 6-i rendelete, amellyel az Inn völgyében az A 12-es autópálya Unterperffuss és Ebbs települések közötti szakaszán a megengedett legnagyobb sebesség kibocsátásfüggő csökkentését vezetik be (Landesgesetzblatt für Tirol, 72/2007. sz.), a Bizottság által a keresetlevél A-3. mellékleteként benyújtva.

összhangban az Euro-II. normával¹². 2007. január 1-től ezenfelül a tehergépjárművek Wörgl és Hall közötti éjszakai közlekedésére vonatkozó tilalmat kiterjesztették 40 km-rel, és ezzel az A 12-es autópálya Kufstein és Zirl közötti teljes részzszakaszára. Az Euro IV. és V. osztályba tartozó nehéz tehergépjárművekre vonatkozó mentességet 2009. október 31-ig fokozatosan megszüntetik¹³.

IV – A pert megelőző eljárás

23. A Land Tirol 2006. július 20-i levelében tájékoztatta a Bizottságot az általa a levegő javítása érdekében kidolgozott cselekvési programról és a levegő minőségének az Inntal autópálya mentén való javítása érdekében elfogadott, ágazati közlekedési tilalom bevezetését magában foglaló intézkedéscsomagról.

24. A 2007. július 20-i állásfoglalásában a Bizottság azt az álláspontot képviselte, hogy az ágazati közlekedési tilalom tervezett

bevezetése a tiroli hatóságok által javasolt változatban összeegyeztethetetlen az EK 28. és 29. cikkel. E kedvezőtlen állásfoglalás ellenére 2007. december 17-én elfogadták az ágazati közlekedési tilalmat.

25. A 2008. január 31-i felszólító levélben a Bizottság megerősítette álláspontját, és az EK 226. cikk alapján észrevételek megtételére szólította fel az Osztrák Köztársaságot. A 2008. február 15-i észrevételekkel az Osztrák Köztársaság válaszolt a Bizottság felszólító levelére. Ezekben az észrevételekben azt az álláspontot képviselte, hogy az ágazati közlekedési tilalom – különösen annak kialakítása, valamint Ausztria földrajzi fekvése figyelembevételével – nem értékelhető az áruk szabad mozgásának megsértéseként.

26. A 2008. május 8-i levelével a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött az Osztrák Köztársaságnak, amelyben arra a következtetésre jutott, hogy e tagállam, mivel elfogadta az ágazati közlekedési tilalmat, nem teljesítette az EK 28. és EK 29. cikkből eredő kötelezettségeit. Az Osztrák Köztársaságnak egy hónapos határidőt biztosítottak a szükséges intézkedések elfogadására.

12 – Tirol tartományfőnökeinek 2006. november 24-i rendelete, amellyel az Inn völgyében az A 12-es autópályán a környezetszennyező nehéz gépjárművekre vonatkozó közlekedési tilalmat vezetnek be (Landesgesetzblatt für Tirol, 90/2006. sz.), a Bizottság által a keresetlevél A-5. mellékleteként benyújtva.

13 – Tirol tartományfőnökeinek 2006. november 24-i rendelete, amellyel az Inn völgyében az A 12-es autópályán a nehéz gépjárművekre vonatkozó éjszakai közlekedési tilalmat vezetnek be (Landesgesetzblatt für Tirol, 91/2006. sz.), a Bizottság által a keresetlevél A-6. mellékleteként benyújtva.

27. Az Osztrák Köztársaság a 2008. június 9-i levelével válaszolt, amelyben fenntartotta jogi álláspontját. A 2008. december 2-i kiegészítő

levélben közölte, hogy az Inn völgyében az A 12-es autópályára vonatkozó ágazati közlekedési tilalmat Tirol tartományfőnökének 2008. november 13-i rendeletével újra elrendelték. Ezzel az új rendelettel megerősítették az A 12-es autópálya Langkampfen (6,35-ös kilométerszelvény) és Ampass (72-es kilométerszelvény) közötti szakaszára, és ezzel az Innsbrucktól keletre fekvő területre vonatkozó ágazati közlekedési tilalmat. Az Innsbrucktól nyugatra fekvő terület tekintetében az Ampass és Zirl közötti szakaszon az ágazati közlekedési tilalom csak 2011. január 1-jén lép hatályba.

28. A 2008. december 19-i további kiegészítő levélben végül az Osztrák Köztársaság közölte, hogy az ágazati közlekedési tilalmat Tirol tartományfőnökének 2008. december 23-i rendeletével egy további alkalommal újra elrendelték. A korábban előírtaktól eltérően ezen új rendelet szerint a közlekedési tilalom 2009. január 2-jei hatállyal a már eddig érintett árukon felül jelenleg csak a rönkfára és a parafára, valamint a gépjárműre és az utánfutóra vonatkozik. A többi árura (vas- és nem vastartalmú érc, acél, márvány, travertin és kerámiaacsempe) a tilalom csak 2009. július 1-jén lépett hatályba.

V – A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

29. Mivel az Osztrák Köztársaság a Bizottság álláspontja szerint nem tett eleget az indokolással ellátott véleményben foglaltaknak, a Bizottság 2009. január 21-én az EK 226. cikk szerinti keresetet nyújtott be.

30. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- Az Osztrák Köztársaság – mivel az A 12-es autópálya egy szakaszán tilalmat vezetett be a bizonyos árukat szállító, 7,5 tonna összsúlyt meghaladó tehergépjárművek közlekedésére – nem teljesítette az EK 28. és EK 29. cikkből eredő kötelezettségeit.

- Az eljárás költségeit az Osztrák Köztársaság viseli.

31. Az Osztrák Köztársaság arra kéri a Bíróságot, hogy utasítsa el a keresetet, és a Bizottságot kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

32. A Bíróság elnöke a 2009. június 19-i végzésével engedélyezte az Olasz Köztársaság és a Holland Királyság számára, hogy a Bizottság kereseti kérelmének támogatása végett beavatkozzon. Az Olasz Köztársaság és a Holland Királyság azt kéri, hogy a Bíróság adjon helyt a keresetnek.

33. A 2010. október 19-i tárgyaláson a Bizottság, az Osztrák Köztársaság, valamint az Olasz Köztársaság képviselői terjesztették elő érveiket.

korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek minősül, amely főszabály szerint összeegyeztethetetlen az EK 28. és EK 29. cikkel.

VI – A felek lényeges érvei

34. A Bizottság álláspontja szerint a 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnung korlátozza az áruk szabad mozgását, és különösen az áruk szabad átmenő forgalmát azáltal, hogy megtiltja bizonyos árukat szállító, 7,5 tonnát meghaladó tehergépjárművek közlekedését a Dél-Németország és Észak-Olaszország közötti egyik legfontosabb transzalpesi kereskedelmi útvonalon. A közlekedési tilalom ténylegesen kisugárzik a teljes Brenner-folyosóra és a Boden-tó térségében található nyugati összeköttetésre is. Az ágazati közlekedési tilalom messzemenő gazdasági következményekkel jár, nevezetesen egyfelől az érintett árukat előállító vagy feldolgozó gazdaságra, másfelől a szállítóiparra nézve. Abból kell kiindulni, hogy a tilalom végső soron a szállított áruk magasabb árában jelentkezik, és ezzel közvetlenül érinti azok versenyképességét. Az ágazati közlekedési tilalom ezért összességében mennyiségi

35. Az ágazati közlekedési tilalom ezenkívül erőteljes hátrányosan megkülönböztető jelleggel bír. A helyi és regionális közlekedés tekintetében előírt kivételek figyelembevételével ugyanis a tilalom elsődlegesen olyan árukat érint, amelyeket átmenő forgalom keretében szállítanak a tilalmi övezeten keresztül. A szállított árukhoz kapcsolódó közlekedési tilalom továbbá hátrányosan megkülönböztető hatást gyakorolhat a tagállamok közötti kereskedelemre.

36. Az ágazati kereskedelmi tilalmat és a Közösségen belüli áruforgalom általa kiváltott korlátozását nem igazolják sem az EK 30. cikkben említett okok, sem pedig az ítélkezési gyakorlatban elismert nyomós közérdek. Jóllehet a szóban forgó intézkedések hozzájárulhatnak a környezetvédelemmel kapcsolatos cél eléréséhez, azok sértik az arányosság elvét. Az ágazati közlekedési tilalom koncepciójában belső ellentmondások rejlenek, ezért kétséges annak a levegő minőségének javítására való alkalmassága. Ezenkívül a tilalom korlátozó hatása és haszna egyértelműen nem áll arányban egymással. Különösen jelentős ebben az összefüggésben, hogy nem fogadtak el, illetve nem vettek kellő mértékben figyelembe olyan kevésbé korlátozó intézkedéseket, mint az állandó sebességkorlátozás az A 12-es autópályán, a kibocsátás függvényében alkalmazandó közlekedési tilalmak, úthasználati díjjal kapcsolatos intézkedések vagy más gazdasági irányító

eszközök. Az Osztrák Köztársaság továbbá nem igazolt elégséges szállítási alternatívát az ágazati közlekedési tilalommal érintett áruszállítások tekintetében. Ilyen kapacitások hiányában az előírt átmeneti időszak sem elégséges.

37. Az Innsbrucktól nyugatra fekvő terület tekintetében a Bizottság álláspontja szerint hiányzik ezenfelül az ágazati közlekedési tilalom szükségességének igazolása, mivel nem állnak rendelkezésre elégséges mérési adatok, amelyekből a terület különös érintettsége következne. Emellett hiányzik a konkrét hatástanulmány, amelyből az ágazati közlekedési tilalom alkalmassága és szükségessége kitűnhetne.

38. Az *Osztrák Köztársaság* hangsúlyozza, hogy a szóban forgó ágazati közlekedési tilalom annak az intézkedéscsomagnak a részét képezi, amelynek célja az érintett területen évek óta tartóan és jelentősen túllépett NO_2 -határérték betartásának biztosítása. Ezen intézkedéscsomag elfogadásával az Osztrák Köztársaság az uniós jogi kötelezettségeit teljesítette, amelyek nem csak a levegő minőségének védelméről szóló irányelvekből következnek, hanem az egészség- és környezetvédelem megvalósítása, valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartása tekintetében

fennálló közösségi alapjogi védelmi kötelezettségekből is.

39. Az A 12-es autópálya mentén a magas NO_2 -kibocsátási koncentráció nagyrészt a közúti közlekedés kibocsátásából származik. E tekintetben a közúti áruszállítás az egyik főbb NO_2 -kibocsátó, miközben a távolsági közúti áruszállítás általi közlekedési terhelés folyamatosan nő. A levegő minőségének javítására irányuló intézkedéscsomagot, amelyhez a szóban forgó ágazati közlekedési tilalom is tartozik, csak széles körű vizsgálatot, konzultációkat és előkészítő munkálatokat követően fogadták el. Az intézkedéscsomag arányosságának biztosítása érdekében már az előkészítő szakaszban elvégezték mind az intézkedéscsomag, mind pedig annak egyedi intézkedései konkrét kialakításának alkalmassági és szükségességi szempontú átfogó vizsgálatát.

40. A levegő minőségének javítása érdekében elfogadott intézkedéscsomaggal követett három fő stratégia a következő: a járművek általi kibocsátás csökkentése, a kibocsátások kibocsátás-klimatikus szempontból kedvezőbb időszakokba való átirányítása és a tehergépjárművek által megtett utak teljes számának csökkentése kerülő utak mellőzése és a vasútfaffinitással rendelkező áruk vasútra való átirányítása révén. Ebben az összefüggésben a szóban forgó ágazati közlekedési tilalom a

közúti áruszállításnak a vasúti áruszállítással való helyettesítésére irányuló intézkedésként értendő. A vasút szállítási kapacitása elégséges ahhoz, hogy ezt a célul kitűzött átirányítást ki tudja szolgálni.

alapjogok tiszteletben tartása érdekében fogadott el. Az ágazati közlekedési tilalom uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelése tehát egyfelől az áruk szabad mozgása, másfelől az egészség- és környezetvédelem követelménye mint lényeges szerződéses cél, valamint az alapjogi védelem követelménye közötti megfelelő mérlegelést igényel.

41. Az ágazati közlekedési tilalom konkrét kialakítása és fokozatos bevezetése, valamint a rendelkezésre álló vasúti és helyettesítő útvonalon való szállítási alternatívák figyelembevételével az ágazati közlekedési tilalom nem minősülhet az EK 28. és EK 29. cikk szerinti, mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek, főképp mivel az ágazati közlekedési tilalom 1. és 2. lépcsőjének hatálybalépését követően sem állapítható meg az áruk Tirolon keresztül átmenő forgalmának, valamint a Németország és Olaszország közötti áruforgalomnak a korlátozása. Az ágazati közlekedési tilalmat ezenkívül nem hátrányosan megkülönböztető módon alakították ki.

43. Ez a mérlegelés azt igazolja, hogy a szóban forgó ágazati közlekedési tilalom összeegyeztethető az uniós joggal. Összességében az arányosság is biztosított: az ágazati közlekedési tilalom a szennyezőanyag-kibocsátásnak az egészségügyi övezeten belül való csökkentése tekintetében olyan alkalmas és célirányos intézkedésnek minősül, amely szükséges e cél eléréséhez, és a következményeit tekintve nem aránytalan. Az ágazati közlekedési tilalom bevezetésére előírt átmeneti időszak is elégséges volt.

42. Még ha az ágazati közlekedési tilalom az EK 28. és EK 29. cikk által főszabály szerint tiltott, azonos hatású intézkedésnek minősülne is, az áruk szabad mozgásának e korlátozását igazoltnak kellene tekinteni. Mérvadó szempont, hogy az ágazati közlekedési tilalom egy olyan intézkedéscsomag része, amelyet az Osztrák Köztársaság az uniós jogon alapuló cselekvési kötelezettségeinek teljesítésére irányuló átfogó koncepció keretében, lényeges szerződéses célok (egészség-, illetve környezetvédelem) megvalósítása és a közösségi

44. A *Holland Királyság* azt az álláspontot képviseli, hogy az olyan intézkedés, mint a szóban forgó ágazati közlekedési tilalom, amely a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentése érdekében elfogadott intézkedéscsomag részét képezi, egyedileg is vizsgálható az EK-Szerződés rendelkezéseivel való összeegyeztethetőség szempontjából. Végeredményben az ágazati közlekedési tilalom az EK 28. cikk szerint főszabály szerint tiltott. E tilalom ráadásul közvetetten hátrányosan megkülönböztető jellegű. Ezen intézkedés környezetvédelmi okok alapján való igazolása

a közlekedési tilalom alkalmasságának és arányosságának hiánya miatt meghíúsul. Ezenkívül az intézkedést nem készítették elő kellő gondossággal, és ez szükségtelen és aránytalan hátrányos következményekkel jár az átmenő forgalomra nézve.

körülmény különös figyelembevételével az ágazati közlekedési tilalom végeredményben nem értékelhető az áruk szabad mozgásának megsértéseként.

45. Az ágazati közlekedési tilalom az *Olasz Köztársaság* álláspontja szerint is az áruk szabad mozgása jogszerűtlen korlátozásának minősül. Ez az intézkedés logikátlan, hátrányosan megkülönböztető és aránytalan, főképp mivel hiányzik az alkalmas vasúti szállítási alternatíva, valamint a helyettesítő szállítási útvonalak annak érdekében, hogy az ágazati közlekedési tilalom miatt keletkező összes igény kielégíthető legyen.

47. Ezen érvelésre tekintettel a következőkben először azt fogom vizsgálni, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung minősíthető-e a 96/62 és az 1999/30 irányelv átültetése érdekében elfogadott nemzeti intézkedésnek, és ha igen, ez a megállapítás milyen következménnyel jár a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében.

VII – Jogi értékelés

A – A sektorale Fahrverbotverordnung mint a 96/62 és az 1999/30 irányelv átültetése érdekében elfogadott intézkedés

46. A sektorale Fahrverbotverordnung értékelése szempontjából az Osztrák Köztársaság álláspontja szerint az a mérvadó, hogy azt a 96/62 és az 1999/30 irányelv átültetése érdekében, az uniós jogi kötelezettségei szabályszerű teljesítése keretében fogadta el. E

48. Azokban az övezetekben és agglomerációkban, amelyekben egy vagy több szennyező anyag szintje magasabb, mint a túréshatárok értékével növelt releváns határértékek, a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése szerint a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a határértékek elérését szolgáló tervet vagy programot az előírt határidőn belül kidolgozzák vagy végrehajtsák. Az ilyen tervet a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni, és annak legalább az irányelv IV. mellékletében felsorolt információkat tartalmaznia kell.

49. A NO₂-ra vonatkozó határértékeket és túréshatárokat az 1999/30 irányelv állapította meg. Ezen irányelv II. mellékletének I. szakasza szerint a NO₂-ra vonatkozó éves határérték 40 µg/m³ egy 2010. január 1-ig csökkenő

tűrészatár hozzászámításával. Az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszával összefüggésben értelmezett 4. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy 2010. január 1-től ne haladják meg a NO₂-ra vonatkozó 40 µg/m³ éves határértéket.

50. Jóllehet az 1999/30 irányelv szövege szerint a NO₂-ra vonatkozó határértékeket tehát csak 2010. január 1-től nem szabad túllépni, ez nem jelenti azt, hogy e határérték és az erre alkalmazandó tűrészatár e határidő lejártá előtt nem válthat ki kötelezettségeket a tagállamok számára. A Bíróság a Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítéletében ezzel ellenkezőleg kiemelte, hogy figyelembe véve a 96/62 irányelv 8. cikke (3) bekezdésének szövegét, az Osztrák Köztársaságnak, ha 2002-ben és 2003-ban a NO₂ koncentrációja a Vomp/Raststätte ellenőrzőpontnál az Inn völgyében az A 12-es autópálya mentén meghaladta a tűrészatárral növelt éves határértéket, kötelessége volt cselekedni annak érdekében, hogy fokozatosan megvalósítsa az 1999/30 irányelv által előírt eredményt, és ezáltal az előírt határidőn belül elérje az irányelv által kitűzött célt¹⁴.

51. Hasonlóképpen levezethető a tagállamok cselekvési kötelezettsége az 1999/30 irányelv

II. mellékletének I. szakaszával összefüggésben értelmezett 4. cikkének (1) bekezdéséből. Eszerint a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy 2010. január 1-től betartsák a NO₂-ra vonatkozó 40 µg/m³ éves határértéket. Amennyiben valamely tagállam NO₂-méréseiből kitűnik, hogy ez az eredmény csak egy intézkedéscsomag fokozatos végrehajtásával biztosítható, az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszával összefüggésben értelmezett 4. cikkének (1) bekezdése is megalapozza a tagállamok azon kötelezettségét, hogy már 2010. január 1-je előtt meg hozzák a szükséges intézkedéseket.

52. Az ügy irataiból kitűnik, és a felek között nem vitatott, hogy az Inntal autópálya mentén Tirolban a 2005-től 2007-ig tartó időszakban magas, illetve nagyon magas volt a NO₂ koncentrációja. A Vomp/Raststätte ellenőrzőpontnál (Innsbrucktól keletre) a mért NO₂-koncentráció a 2002-től 2007-ig tartó teljes időszakban meghaladta az 1999/30 irányelv által meghatározott, tűrészatárokkal növelt éves határértékeket. Ezenkívül Tirol tartományban 2005-ben tizenháromból hat, 2006-ban tizenháromból hét, 2007-ben tizenegyből hét ellenőrzőponton meghaladta az IG-L-ben meghatározott éves NO₂-határértéket.

53. E körülményre tekintettel az Osztrák Köztársaság 2007-ben programot dolgozott ki az érintett területre vonatkozóan a levegőszennyezés csökkentése érdekében,

14 – A 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 79. és azt követő pontjai.

amelyről 2008 februárjában tájékoztatta a Bizottságot¹⁵. E program megfelel a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése értelmében vett programkénti minősítéshez szükséges formai követelményeknek. A program a NO₂-kibocsátásnak az alsó Inn völgyében való csökkentésére irányuló intézkedések jegyzékét tartalmazza, az A 12-es Innal autópályára vonatkozó számos intézkedéssel. Ezen intézkedések közé tartozik a tehergépjárművek ezen autópályán való közlekedését érintő ágazati tilalomra vonatkozó javaslat¹⁶. Ez utóbbi intézkedést a 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnunggal hajtották végre.

54. Összefoglalásképpen tehát megállapítható, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése értelmében vett olyan program végrehajtásaként fogadták el, amelynek célja annak előmozdítása, hogy az érintett egészségügyi övezetben 2010. január 1-ig elérjék az 1990/30 irányelvben rögzített éves NO₂-határértékeket. Ennélfogva az Osztrák Köztársasággal annyiban egyet kell érteni azon érvét illetően, hogy e rendeletet olyan nemzeti intézkedésként kell értékelni, amelyet a 96/62 és az 1999/30

irányelv – különösen annak 8. cikke (3) bekezdésének, illetve 4. cikke (1) bekezdésének – átültetése érdekében fogadtak el.

55. Mindazonáltal az a körülmény, hogy a 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnung a 96/62 és az 1999/30 irányelv átültetése érdekében fogadták el, nem foglalja magában azt, hogy e rendelet nem tartozik az EK 28. és azt követő cikke hatálya alá.

56. Bár az olyan nemzeti rendelkezés, amelylyel valamely tagállam az irányelvből eredő kötelezettségeit teljesíti, a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint nem minősíthető az alapvető szabadságok tagállamoknak felróható korlátozásának¹⁷, a jelen ügyben kiemelandó, hogy a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése, illetve az 1999/30 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése semmiképpen sem kötelezte az Osztrák Köztársaságot a szóban forgó sektorale Fahrverbotverordnung elfogadására.

57. Ebben az összefüggésben döntő jelentőséggel bír, hogy a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése, illetve az 1999/30 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a tagállamokat ugyan „intézkedések” elfogadására kötelezi a NO₂-határértékek betartása érdekében, ezen intézkedések tartalmát azonban nem konkretizálja. Az átültető intézkedések

15 – Az IG-L 9A. §-a szerinti, Tirol tartományra vonatkozó program, készítette az Umweltbundesamt (Szövetségi Környezetvédelmi Minisztérium) és Amt der Tiroler Landesregierung (Tirol Tartomány Kormányának Hivatala) megbízásából, Bécs, 2007., 135. o. (a továbbiakban: az IG-L 9A. §-a szerinti, Tirol tartományra vonatkozó program) – az Osztrák Köztársaság 2008. február 15-i észrevételeinek 2. melléklete, a Bizottság által a keresetlevél A-15. mellékleteként benyújtva.

16 – Uo., 65. és azt követő oldal.

17 – Lásd a C-97/09. sz. Schmelz-ügyben 2010. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-10465. o.) 53. és azt követő pontját.

megválasztása során a tagállamok széles mérlegelési jogkörének csak a NO₂-határértékek betartásával kapcsolatos cél szab korlátokat¹⁸. Ezt meghaladó tartalmi értékelések az egyes tagállami átültető intézkedések vonatkozásában az irányelvek e rendelkezéseiből nem állapíthatók meg. Erre tekintettel az a körülmény, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung formálisan a 96/62 és az 1999/30 irányelv átültetése érdekében fogadták el, nem zárja ki eleve e rendelkezést az EK 28. és 29. cikk értelmében vett, a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésként való értékelését.

58. A fenti megfontolások alapján arra a következtetésre jutok, hogy az Osztrák Köztársaság a sektorale Fahrverbotverordnung ugyan a 96/62 és az 1999/30 irányelv átültetése érdekében fogadta el, ez a megállapítás azonban nem zárja ki a sektorale Fahrverbotverordnung az EK 28–30. cikk rendelkezéseinek fényében való vizsgálatát.

18 – Lásd ebben az értelemben a C-237/07. sz. Janecek-ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-6221. o.) 45. és azt követő pontjait, amelyekben a Bíróság megerősítette a tagállamok a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésében előírt, cselekvési tervek készítésére vonatkozó kötelezettségének végrehajtása keretében fennálló mérlegelési jogkörét, majd ezt követően tisztázta, hogy az irányelv e rendelkezése korlátokat szab e mérlegelési jogkör gyakorlását illetően annak vizsgálata kapcsán, hogy azok az intézkedések, amelyeket a cselekvési tervnek tartalmaznia kell, megfelelnek-e a korlátozás túllépése veszélyének és időtartamának csökkentésére irányuló célkitűzésnek, figyelembe véve az e célkitűzés, valamint a fennálló különböző köz- és magánérdekek között biztosítandó egyensúlyt.

B – Az áruk szabad mozgása korlátozásának fennállásáról

59. Az EK 28. és EK 29. cikk szerint a tagállamok között tilos a behozatalra és a kiviteltre vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint e tilalom nem csak az áruk tagállamok közötti behozatalára és kiviteltre vonatkozik, hanem az áruk átmenő forgalmára is¹⁹.

60. A Bíróság a Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítéletében már egy korábbi, tehergépjárműveknek az Inn völgyében az A 12-es autópálya egy 46 km-es szakaszán való közlekedésére vonatkozó tilalmat mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású olyan intézkedésnek minősített, amely elvileg összeegyeztethetetlen az EK 28. és 29. cikkből eredő kötelezettségekkel²⁰.

61. Indokolásként a Bíróság ebben az összefüggésben kiemelte egyfelől az A 12-es Inntal autópálya közlekedéstechnikai jelentőségét, amely a Németország déli része és Olaszország északi része közötti egyik legfőbb szárazföldi összeköttetési útvonalat képezi.

19 – Lásd például: a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 65. pontját. Lásd továbbá a C-173/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. június 21-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4917. o.) 31. pontját és a 266/81. sz. SIOT-ügyben 1983. március 16-án hozott ítélet (EBHT 1983., 731. o.) 16. pontját.

20 – Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 69. pontját.

Mivel az ágazati közlekedési tilalom az érintett vállalkozásokat a közlekedési tilalommal érintett áruk fuvarozására vonatkozólag kifizetődő helyettesítő útvonalak – ráadásul nagyon rövid időn belüli – keresésére kényszerítette, a Bíróság megállapítása szerint korlátozhatta az Észak-Európa és Olaszország északi része közötti árucserét²¹.

62. Véleményem szerint a jelen ügyben szóban forgó sektorale Fahrverbotverordnung is korlátozhatja az Észak-Európa és Olaszország északi része közötti árucserét, következésképpen azt mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek kell minősíteni.

63. Ebben az összefüggésben először azt kell kiemelni, hogy az a körülmény, hogy a sektorale Fahrverbotverordnungot a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentése érdekében elfogadott intézkedéscsomag részeként dolgozták ki, nem zárja ki e Fahrverbotverordnungnak az EK 28–30. cikk rendelkezései alapján való külön vizsgálatát. Mindazonáltal az a körülmény, hogy e közlekedési tilalom egy nagyobb intézkedéscsomag részét képezi, különös jelentőséggel bír annak vizsgálata során, hogy igazolható-e az áruk szabad mozgásának korlátozása.

64. Az Osztrák Köztársaság fejtegetései szerint az ágazati közlekedési tilalom az utolsó lépcsőben évente mintegy 194 000, tehergépjárművel megtett utat érint az Inntal autópálya egy 90 km-es szakaszán²². A Bizottság nem vitatott állítása szerint a tilalom az osztrák gyorsforgalmi úthálózat mintegy 300 km-ére fejt ki hatást²³. Mivel a közlekedési tilalom a 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnung szerint 2009. január 1-től lép teljes körűen hatályba, az érintett gazdasági ágazatoknak így e terv szerint egyéves időtartam állt rendelkezésre, hogy e 194 000 út tekintetében a közúti szállítást helyettesítő útvonalakat határozzanak meg vagy a szállítást – legalábbis részben – a vasútra irányítsák át.

65. Az eljárásban részt vevő egyes felek érveiből kitűnik, hogy ez a logisztikai átváltás az érintett gazdasági ágazatok számára bizonytalan kimenetelű, nagy kihívást jelent.

66. A közlekedési tilalommal érintett áruk szállításának a vasútra való átirányításával, illetve annak helyettesítő útvonalakon való lebonyolításával kapcsolatos lehetőségek elemzésében az Osztrák Köztársaság megkülönbözteti azokat az áruszállításokat, amelyek tekintetében az Inntal autópályán megtett út a legrövidebb utat jelenti (úgynevezett „legjobb útvonal tranzit”), azokat az áruszállításokat,

21 – Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 66. és 68. pontját.

22 – Az Osztrák Köztársaság ellenkérelmének 86. pontja.

23 – A Bizottság keresetlevelének 31. pontja.

amelyek esetében legalább egyenértékű helyettesítő útvonal áll rendelkezésre (úgynevezett „több útvonalas tranzit”) és azokat az áruszállításokat, amelyek esetében létezik jobb helyettesítő útvonal (úgynevezett „kerülőút tranzit”). A közlekedési tilalommal érintett utak 45%-a legjobb útvonal tranzitnak, 25%-a több útvonalas tranzitnak, 30%-a pedig kerülőút tranzitnak minősül. Abból kell kiindulni, hogy a legjobb útvonal tranzitot és a több útvonalas tranzit mintegy felét a vasútra kellene átirányítani, miközben a fennmaradó szállításokat helyettesítő útvonalakon lehetne lebonyolítani²⁴. Az érintett „legjobb útvonal tranzit” és a „több útvonalas tranzit” típusú áruszállítások vasútra történő átirányítására három szállítási forma áll rendelkezésre, nevezetesen a hagyományos, vasúti kocsikon történő szállítás, a kíséret nélküli kombinált szállítás és a „rollende Landstrasse”-n (a továbbiakban: RoLa) kísérettel való kombinált szállítás. Az érintett „több útvonalas tranzit” és „kerülőút tranzit” típusú közúti szállítások átirányítása tekintetében több helyettesítő útvonal áll rendelkezésre, amelyek részben a svájci gyorsforgalmi úthálózaton keresztül vezetnek.

alkalmasságával kapcsolatban a felek álláspontja igen eltérő. A vita fő tárgyát e tekintetben a RoLán kísérettel való kombinált szállítás kapacitása és hasznossága képezi, amely szállítás során alacsony a teljes tehergépjárművet padlós vagonok segítségével felrakják a vasútra. Miközben az Osztrák Köztársaság e RoLa-szállítást elégséges kapacitású olyan szállítási alternatívaként ismerteti, amely logisztikai átállás nélkül, versenyképes áron igénybe vehető az érintett áruszállításokra, a Bizottság és az Olasz Köztársaság a kapacitások szűkösségét és a fuvarozó cégek szempontjából felmerülő gyakorlati nehézségeket hangsúlyozza.

67. Az Osztrák Köztársaság által ismertett szállítási alternatívák kapacitásával, valamint

68. A felek a „több útvonalas tranzit” és a „kerülőút tranzit” típusú közúti szállításról az Osztrák Köztársaság által említett helyettesítő útvonalakra való áttéréssel kapcsolatos lehetőségről is eltérő véleményen vannak. E tekintetben az Olasz Köztársaság például azt az adminisztratív és pénzügyi többletterhet hangsúlyozza, amely a Svájcban keresztül lebonyolított áruszállítás keretében felmerülne. Ezenfelül a svájci gyorsforgalmi úthálózat fő észak-déli közlekedési tengelyein „cseppszámláló rendszer” van érvényben, minek során a nehéz gépjárművek közlekedésének egy különösen intenzív fázisa teljes zárlatot eredményezhet e gépjárművek e tengelyeken való közlekedése számára. A forgalomnak az

24 – Az Osztrák Köztársaság ellenkérelmének 87. pontja.

A 12-es Inntal autópályáról a svájci helyettesítő útvonalakra való átirányítása esetén éppen ez történhetne.

C – Az áruk szabad mozgása korlátozásának igazolásáról

69. Összefoglalásképpen tehát meg kell állapítani, hogy a szóban forgó sektorale Fahrverbotverordnung az Inn völgyében az A 12-es autópálya egy 90 km-es szakaszán évente mintegy 194 000, tehergépjárművek által végzett szállítást tilt meg, miközben e szállítások vasútra való átirányításának módjai, illetve e szállítások helyettesítő útvonalakra való terelése a felek között erősen vitatott maradt. E körülményre tekintettel véleményem szerint ésszerűen nem vitatható, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung elvileg korlátozhatja az Észak-Európa és Olaszország északi része közötti áruforgalom módjait.

71. Az áruk szabad mozgása a sektorale Fahrverbotverordnung általi esetleges korlátozásának igazolása érdekében az Osztrák Köztársaság két érvrendszerre támaszkodik. Egyfelől előadja, hogy a sektorale Fahrverbotverordnungot a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való alapjog védelme érdekében, és ezáltal a közösségi jogon alapuló cselekvési kötelezettségének teljesítése keretében fogadták el. Másfelől a környezetvédelem kényszerítő követelményére hivatkozik igazolási jogalként.

72. Az Osztrák Köztársaság ezen érvei nem meggyőzőek.

70. Azon körülmény különös figyelembevétele mellett, hogy a kereskedelem korlátozására való ezen alkalmasság elégséges az áruk szabad mozgását korlátozó hatás megállapításához²⁵, arra a következtetésre jutok tehát, hogy a 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnung, amellyel megtiltják bizonyos áruknak az Inn völgyében az A 12-es autópályán a távolsági közlekedés keretében való szállítását, az EK 28. és EK 29. cikkből eredő kötelezettségekkel – az objektív indokolhatóság esetét leszámítva – elvileg összeegyeztethetetlen mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedést képez.

1. A sektorale Fahrverbotverordnung és a közösségi alapjogok viszonya

73. Az Osztrák Köztársaság álláspontja szerint az a megállapítás, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung sérti az EK 28. és 29. cikket, ellentétes célokat eredményez egyfelől a közösségi jogi alapjogi védelem követelményei, másfelől az áruk szabad mozgásával kapcsolatos követelmények között. Az évek

25 – Lásd például a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 66. és azt követő pontjait.

óta megállapított NO₂-határértéktúllépések figyelembevételével ugyanis az Osztrák Köztársaság a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való alapjog védelme érdekében köteles volt a NO₂-kibocsátást csökkentő olyan intézkedéseket elfogadni, mint az ágazati közlekedési tilalom.

74. Ahogy máshol már kifejtettem, egy alapvető szabadság és egy alapjog ütközése esetén abból az elvből kell kiindulni, hogy valamely alapvető szabadság megvalósítását olyan legitim célként kell elismerni, amely korlátokat állapíthat meg az alapjogok tekintetében, amennyiben ez a korlátozás arányos²⁶. Az alapjog és az alapvető szabadság közötti ilyen egyensúlyt azonban csak akkor kell létrehozni, ha és amennyiben a konkrét ütközés bizonyított.

75. A jelen ügyben az Osztrák Köztársaság által előadott, egyfelől a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való alapjog, másfelől az áruk szabad mozgása közötti ütközés véleményem szerint nem bizonyított.

76. Jóllehet megállapítható, hogy a környezetszennyezés mind a testi és szellemi

sérthetetlenséghez való jog²⁷, mind pedig a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog összefüggésében²⁸ bizonyos relevanciával bírhat, hangsúlyozni kell, hogy a környezetszennyezés csak különleges körülmények között értékelhető ezen alapjogok olyan megsértéseként, amely adott esetben megalapozhatná az egyén tagállamok általi védelemhez való jogát. Így a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog sérelmének megállapítása kellően súlyos zajártalom vagy egyéb szennyezőanyag-kibocsátás általi ártalom konkrét bizonyítását feltételezi²⁹. A személyi sérthetetlenséghez való jog sérelmének megállapítása legalább az egészségre való ártalmasság határát túllépő hatás bizonyítását követeli meg.

27 – A személyi sérthetetlenséghez való jog közösségi alapjogként való elismeréséről lásd a C-377/98. sz., *Hollandia kontra Parlament és Tanács* ügyben 2001. október 9-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-7079. o.) 70., 78. és azt követő pontjait. Ezt az alapjogot az Európai Unió Alapjogi Chartájának 3. cikke kifejezetten megerősíti.

28 – A magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog közösségi alapjogként való elismeréséről lásd a C-450/06. sz. *Varec*-ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-581. o.) 48. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Ezt az alapjogot az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke kifejezetten megerősítette.

29 – Lásd erről az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 8. cikkének a zajártalom és a szennyezőanyag-kibocsátás általi megsértésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Jóllehet az EJEB elfogadja, hogy a zajártalom az EJEE 8. cikkében rögzített, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog lakhatás vonatkozásában való megsértését eredményezheti, a releváns ítéletekből kitűnik, hogy e tekintetben konkrétan bizonyított jelentős ártalomnak kell fennállnia. Lásd az EJEB *Tatar* kontra Románia ügyben 2009. január 27-én hozott ítéletét (67021/01. sz. kereset – egy extraháló berendezéssel rendelkező arany- és ezüstbánya által okozott jelentős környezetterhelés), a *Moreno Gómez* kontra Spanyolország ügyben 2004. november 16-án hozott ítéletét (4143/02. sz. kereset – bárókból származó jelentős zajártalom) és a *López Ostra* kontra Spanyolország ügyben 1994. december 9-én hozott ítéletét (16798/90. sz. kereset – a bőrfeldolgozó ipar létesítményei által okozott jelentős zajártalom). Lásd erről *Frohwein, J./Peukert, W., EMRK-Kommentar*, 2009., (3. kiadás), 8. cikk, 43. és azt követő pontokat is.

26 – Lásd a C-271/08. sz., *Bizottság kontra Németország* ügyben 2010. április 14-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-7091. o.) 183. és azt követő pontjait.

77. A jelen eljárásban az Osztrák Köztársaság nem bizonyította kellőképpen az ilyen súlyos, NO₂-kibocsátás által okozott környezetszennyezés fennállását. Mivel a személyi sérthetetlenséghez való alapjog, illetve a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog (fenyegető) sérelme végeredményben nem bizonyított, a jelen eljárásban nem merül fel az e közösségi alapjogok és az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezések közötti esetleges ütközés kérdése.

értelmében vett, „íratlan”, közérdeken alapuló kényszerítő indokok hozhatók fel.

79. Az EK 30. cikk alkalmazása során az EK 28. és 29. cikk értelmében vett mennyiségi korlátozások és azokkal azonos hatású intézkedések igazolhatók, amennyiben azok célja az e jogi normában kifejezetten megnevezett, jogilag védett érdekek védelme. A sektorale Fahrverbotverordnung által kitűzött, környezetvédelemmel kapcsolatos cél nem tartozik ezen „írott” igazolási jogalapok közé.

2. A környezetvédelemre alapított igazolás

80. Mindazonáltal a környezetvédelmet az állandó ítélkezési gyakorlat elismeri a „Cassis de Dijon”-ügyben hozott ítélet értelmében vett közérdeken alapuló kényszerítő indoknak³⁰. Eszerint a Közösségen belüli kereskedelem akadályozására alkalmas nemzeti intézkedések feltétlenül érvényesítendő környezetvédelmi követelményekkel indokolhatók, amennyiben a kérdéses intézkedések a kitűzött céllal arányban állnak³¹.

a) A környezetvédelem kényszerítő követelménye

81. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint tehát valamely azonos hatású intézkedésnek a

78. Az áruk szabad mozgása korlátozásának igazolása érdekében egyfelől az EK 30. cikk „írott” igazolási jogalapjai, másfelől pedig a „Cassis de Dijon”-ügyben hozott ítélet

30 – Alapvetően: a C-302/86. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1988., 4607. o.).

31 – A C-142/05. sz., Mickelsson és Roos ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4273. o.) 32. pontja; a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 70. pontja; a C-463/01. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-11705. o.) 75. pontja és a C-309/02. sz., Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-11763. o.) 75. pontja.

környezetvédelem kényszerítő követelménye alapján való igazolása feltételezi, hogy (1) ezt az intézkedést a környezetvédelem biztosítása érdekében fogadták el és (2) az arányos. Nem tisztázott azonban maradéktalanul, hogy a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású, hátrányosan megkülönböztető intézkedés is igazolható-e a környezetvédelem kényszerítő követelményére való hivatkozással³².

közérdeken alapuló kényszerítő indokra a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású, hátrányosan megkülönböztető intézkedések igazolásaként is lehet hivatkozni, miközben természetesen mindig figyelembe kell venni az arányosság elvét. Az ítélkezési gyakorlatban bekövetkezett e fejlődéssel alapvetően egyet kell érteni.

82. A jelen ügyben különösen nagy jelentőséggel bír az a kérdés, hogy a hátrányosan megkülönböztető intézkedések is igazolhatók-e az általuk kitűzött, környezetvédelemmel kapcsolatos célra való hivatkozással. A Bizottság ugyanis a sektorale Fahrverbotverordnung által a helyi és regionális tehergépjármű-forgalom vonatkozásában előírt kivételekre való hivatkozással kiemeli, hogy az ágazati közlekedési tilalom elsősorban olyan árukat érint, amelyeket a tilalmi övezeten keresztül átmenő forgalom keretében szállítanak. Eszerint a tilalom erős hátrányosan megkülönböztető jelleggel bír.

84. E fejlődést a Bizottság kontra Belgium ügyben 1992. július 9-én hozott ítélet jelezte előre³³, amelyben a hulladékok Vallónia régióba való behozatalára vonatkozó, közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazó tilalmat a környezetvédelem kényszerítő követelményére való hivatkozással igazoltnak minősítették³⁴. A Bíróság az ezt követő ítélkezési gyakorlatában többek között megállapította, hogy az olyan közvetett hátrányos megkülönböztetés, amely a zajvédelemre vonatkozó nemzeti rendelkezéseknek a használt repülőgépek engedélyezése során való

83. A Bíróság újabb ítélkezési gyakorlata egyértelmű utalásokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a környezetvédelemre mint

32 – A hagyományos ítélkezési gyakorlat szerint a közérdeken alapuló kényszerítő indokok íratlan igazolási jogalapja nem alkalmazható abból a célból, hogy igazolják az alapvető szabadságok hátrányosan megkülönböztető módon alkalmazott korlátozásait. Lásd például a C-153/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-9735. o.) 36. pontját, a C-451/03. sz. Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2941. o.) 36. és azt követő pontját, valamint a C-388/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-721. o.) 19. pontját.

33 – A C-2/90. sz. ügy (EBHT 1992., I-4431. o.).

34 – Ezen ítélet indoklásában azonban a Bíróság azonban kerülte azt, hogy a környezetvédelem kényszerítő követelményével kapcsolatos íratlan igazolási jogalapnak az alapvető szabadságok közvetlen hátrányos megkülönböztetést magában foglaló megsértésére való alkalmazhatóságát közvetlenül megerősítse. *Pro forma* inkább ragaszkodott ahhoz a szabályhoz, hogy kényszerítő követelményeket csak akkor kell figyelembe venni, ha olyan intézkedésekről van szó, amelyek különbségtétel nélkül alkalmazandók a belföldi és a behozott termékekre. Ezután ezt a szabályt azáltal kerülte meg, hogy a szóban forgó, hulladékokra vonatkozó behozatali tilalmat az EKSz. 130r. cikk (2) bekezdésének második mondatában (EK 174. cikk (2) bekezdésének második mondatában) rögzített, a környezeti károk elsődlegesen a forrásoknál történő elhárításuk elve segítségével hátrányos megkülönböztetéstől mentesnek minősítette. E jogdogmatikai szempontból kevésbé meggyőző megkerülő megoldás kritikai elemzéséről lásd Jacobs főtanácsnok a C-203/96. sz., Dusseldorp és társai ügyben 1997. október 23-án ismertetett indítványának (az 1998. június 25-én hozott ítélet, EBHT 1998., I-4075. o.) 90. pontját, valamint a C-379/98. sz. PreussenElektra-ügyben 2000. október 26-án ismertetett indítványának (a 2001. március 13-án hozott ítélet, EBHT 2001., I-2099. o.) 222. és azt követő pontjait. Lásd Nowak, C., „Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags und der Umweltschutz”, *VerwArch* 2002., 368., 376. o.; Scheuing, D., „Regulierung und Marktfreiheit im Europäischen Umweltrecht”, *EuR* 2001., 1., 5. és azt követő oldal.

alkalmazásából következett, közegészségügyi és környezetvédelmi megfontolásokból igazoltak tekinthető³⁵. A PreussenElektra-ügyben 2001. március 13-án hozott ítéletben³⁶ a Bíróság megállapította, hogy a megújuló energiaforrásokból származó villamos energia vételére vonatkozó valamely – közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazó³⁷ – nemzeti szabályozás, bár az EK 28. cikk értelmében vett azonos hatású intézkedésnek minősül, környezetvédelmi szempontból és a villamosenergia-piac sajátosságainak figyelembevételével mégis indokolt³⁸.

85. Különösen tanulságos továbbá a Bizottság kontra Németország ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet³⁹, amelyben a Bíróságnak többek között egy csomagolási hulladékok keletkezésének megelőzésére és hasznosítására vonatkozó nemzeti szabályozásnak az áruk szabad mozgásával való összeegyeztethetőségéről kellett döntenie. E szabályozás az italok csomagolása tekintetében az átfogó gyűjtési rendszernek egy egységenkénti betétdíj- és visszaváltási rendszerrel való felváltását írta elő. Ez az átállás megnehezítette és költségesebbé tette a más tagállamokból származó természetes ásványvizek forgalmazását, ezért a Közösségen belüli kereskedelem korlátozásának minősült. Ezenkívül ezen átállás következményei súlyosabban érintették a külföldi termelőket, mint a belföldieket, így ezt az intézkedést közvetett hátrányos megkülönböztetést magában foglaló intézkedésnek kellett minősíteni. A Bíróság mégis vizsgálta e szabályozás környezetvédelmi okból való igazolásának lehetőségét. Ennek során arra a következtetésre jutott, hogy a környezetvédelem kényszerítő követelményére alapozott ilyen igazolás elvileg ugyan lehetséges lett volna, a konkrét esetben ez azonban a megfelelő átmeneti időszak hiánya miatt – az arányosság elve alapján – meghiúsult.

35 – A C-389/96. sz. Aher-Waggon ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4473. o.). Ez az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítélet egy olyan német szabályozást érintett, amely repülőgépek első engedélyezése esetére olyan zajvédelmi határértékeket írt elő, amelyek meghaladják a *ratione temporis* alkalmazandó irányelvben rögzített határértékeket. A – végső soron igazolt – közvetett hátrányos megkülönböztetés abból eredt, hogy a belföldön engedélyezett használt repülőgép újabb engedélyezés nélküli vásárlása lehetséges volt, miközben egy külföldön engedélyezett használt repülőgép vásárlása szükségszerűen a repülőgép Németországban történő első engedélyezését eredményezte. Ezzel azok a használt repülőgépek, amelyeket a nemzeti szabályozás hatálya lépése előtt belföldön engedélyeztek, eladásuk esetén *de facto* mentesültek a zajhatárértékek betartása alól, miközben azok a más EU-államokban vásárolt használt repülőgépekre minden további nélkül alkalmazandók voltak.

36 – A C-379/98. sz. ügy (EBHT 2001., I-2099. o.)

37 – E vonatkozás tekintetében lásd Jacobs főtanácsnok a 34. lábjegyzetben hivatkozott PreussenElektra-ügyben 2000. október 26-án ismertetett indítványának 220. és azt követő pontját, valamint Gellermann, M., „Das Stromspeisungsgesetz auf dem Prüfstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts”, DVBl. 2000., 509., 515. o.

38 – Az ítéletből nem derül ki egyértelműen, hogy a Bíróság a környezetvédelem kényszerítő követelményét ebben az ítéletben önálló igazolási jogalként vizsgálta-e. A többségi vélemény szerint erre a kérdésre végső soron igenlő válasz adandó. Lásd Nowak, C., a 34. lábjegyzetben hivatkozott mű, 380. és azt követő oldal; Ruge, Anmerkung zur Rs. C-379/98, EuZW 2001., 247., 248. o.; 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., 361., 374. és azt követő oldal.

39 – Hivatkozás a 31. lábjegyzetben. Lásd a 31. lábjegyzetben hivatkozott Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ügyben hozott ítéletet is.

86. E vizsgálati megközelítést, miszerint a környezetvédelem kényszerítő követelményére a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású, közvetetten diszkriminatív intézkedések igazolása érdekében is lehet hivatkozni, az A 12-es Inntal autópályára vonatkozó első sektorale Fahrverbotverordnung tárgyában a Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítéletben⁴⁰ megerősítették.

87. Ezen ítélet elemzése során különösen azt kell figyelembe venni, hogy Geelhoed főtanácsnok az ezen ügyben ismertetett indítványában először is abból indult ki, hogy a Bíróság hagyományos ítélkezési gyakorlata szerint csak a hátrányos megkülönböztetéstől mentes azonos hatású intézkedések igazolhatók közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal. E körülmény alapján átfogóan vizsgálta, hogy az első ágazati közlekedési tilalom közvetetten hátrányosan megkülönböztető hatást fejtett-e ki⁴¹. Ez különösen azért volt vitatott, mivel a más tagállamokból származó közúti fuvarozókat az olyan forgalom javára tett kivétel miatt, amelynek kiindulási pontja vagy célállomása az egészségügyi övezeten belül található, sokkal erősebben érintette a tilalom, mint az osztrák fuvarozókat. Az Alpokat

keresztező áruszállítás földrajzi környezetének, valamint a Fahrverbotverordnung céljának és kialakításának különös figyelembevételével Geelhoed főtanácsnok mégis arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott intézkedést – egészében és általános összefüggésében – nem lehet (közvetetten) diszkriminatívnak tekinteni, ezért az a környezetvédelem kényszerítő követelménye alapján elvileg igazolható volt⁴².

88. A Bíróság a 2005. november 15-én hozott ítéletében a szóban forgó sektorale Fahrverbotverordnung hátrányosan megkülönböztető jellegével kapcsolatos kérdésre nem tért ki. Az áruk szabad mozgása megállapított korlátozása igazolásának vizsgálata keretében megelégedett annak megállapításával, hogy az olyan intézkedések, amelyek korlátozhatják a Közösségen belüli kereskedelmet, a környezetvédelem kényszerítő követelményével igazolhatók, amennyiben a kitűzött céllal arányban állnak⁴³. A Bíróság ezen igazolási jogalap vizsgálatának további menete során sem korlátozta ezen igazolási jogalap hatályát a megkülönböztetésmentes intézkedésekre.

89. A Bíróság ítélkezési gyakorlatának e fejlődése alapján arra a következtetésre jutok, hogy a környezetvédelemre mint közérdeken

40 – Hivatkozás a 3. lábjegyzetben.

41 – Geelhoed főtanácsnok a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. július 14-én ismertetett indítványának 89. és azt követő pontjai. Ezután Geelhoed főtanácsnok másodlagosan a hátrányosan megkülönböztető intézkedéseknek a környezetvédelem kényszerítő követelménye alapján való igazolásának lehetőségével kapcsolatos kérdést tárgyalta, és amellet foglalt állást, hogy ezen irratlan igazolási jogalap a közvetetten hátrányosan megkülönböztető intézkedésekre is alkalmazható (99. és azt követő pontok).

42 – Uo., 95. pont.

43 – A 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 70. pontja.

alapuló kényszerítő indokra a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású, hátrányosan megkülönböztető intézkedések igazolása érdekében is lehet hivatkozni. E megoldás mellett szól egyébként az a körülmény is, hogy a Bíróság a környezetvédelmet az állandó ítélkezési gyakorlatában a Közösség egyik lényeges céljaként emeli ki⁴⁴. E körülmény alapján csak nehezen lenne érthető, ha az áruk szabad mozgásának hátrányosan megkülönböztető korlátozásai semmilyen feltétel mellett nem lennének igazolhatók a környezetvédelem kényszerítő követelményével⁴⁵.

korlátozó intézkedés hátrányosan megkülönböztető jellege az arányossági vizsgálat keretében vehető figyelembe, minek során különösen az ilyen intézkedések szükségessége és arányossága szigorúbban vizsgálható⁴⁶.

91. A fenti megfontolásokból az a következtetés adódik, hogy a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések a környezetvédelem kényszerítő követelményével igazolhatók, amennyiben összeegyeztethetők az arányosság elvével. Elvileg a hátrányosan megkülönböztető intézkedések is igazolhatók a környezetvédelem kényszerítő követelményével.

90. Mindazonáltal az a lehetőség, hogy az áruk szabad mozgásának hátrányosan megkülönböztető korlátozásai is igazolhatók a környezetvédelem kényszerítő követelményére alapozva, nem jelenti azt, hogy a hátrányosan megkülönböztető és a megkülönböztetésmentes intézkedések igazolása vizsgálatának szükségszerűen azonos módon kell történnie. Inkább abból kell kiindulni, hogy az áruk szabad mozgását

b) Arányossági vizsgálat

44 – Lásd például a C-487/06. P. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben 2008. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-10505. o.) 91. pontját; a C-86/03. sz., Görögország kontra Bizottság ügyben 2005. december 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-10979. o.) 96. pontját; a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 72. pontját és a C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-7879. o.) 41. pontját.

45 – Lásd Nowak, C., in: Heselhaus/Nowak (kiadó), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, többek között München, 2006., 60. §, 25. pont, akinek álláspontja szerint a környezetvédelem, a piaci és versenyszabadság azonos közösségi alkotmányjogi rangjából az következik, hogy az alapvető szabadságoknak mind a megkülönböztetésmentes, mind pedig a közvetlenül és/vagy közvetetten diszkriminatív megsértései tekintetében lehetővé kell tenni a környezetvédelmi okokra alapozott, az arányosság elvének megfelelő igazolást.

92. A jelen eljárásban nem vitatott, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung a környezetvédelem biztosítása céljából fogadták el. Különösen vitatott azonban, hogy e rendelet tiszteletben tartja-e az arányosság elvét is.

46 – Lásd Nowak, C., a 45. lábjegyzetben hivatkozott mű, 25. pont, akinek álláspontja szerint az arányossági vizsgálat ebben az összefüggésben kellően szigorú, és következtésképpen biztosítja, hogy nem minden környezetvédelmi célú intézkedés érvényesül szükségszerűen az áruk Közösségen belüli szabad mozgásának érvényesülésével szemben.

93. Azon kérdés megválaszolása szempontjából, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung megfelel-e az arányosság elvének, az a meghatározó, hogy e rendelet (1) *alkalmas-e* az abban megjelölt környezetvédelmi célok elérésére és ahhoz (2) *szükséges-e*, az áruk szabad mozgásának abból eredő korlátozás pedig (3) *arányos-e*⁴⁷.

i) A sektorale Fahrverbotverordnung alkalmasságáról

94. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint egy intézkedés akkor *alkalmas* az elérni kívánt cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni⁴⁸.

95. Következésképpen annak megállapítása során, hogy az ágazati közlekedési tilalom alkalmas-e az általa elérni kívánt környezetvédelmi célok megvalósítására, lényegében azt kell tisztázni, hogy e közlekedési tilalom hozzájárulhat-e *koherens* és *szisztematikus* módon a NO₂ koncentrációjának az Inn völgyében az A 12-es autópálya mentén történő csökkentéséhez.

96. Azon kulcsszerep különleges figyelembevételével, amelyet a RoLán kísérettel való kombinált szállítás az ágazati közlekedési tilalom átfogó koncepciójában betölt, kétségeim vannak az Osztrák Köztársaság azon előadásával kapcsolatban, hogy e közlekedési tilalom koherens módon hozzájárul a NO₂ koncentrációjának csökkentéséhez az Inn völgyében az A 12-es autópálya mentén.

97. Alapstruktúrája szerint az ágazati közlekedési tilalom arra irányul, hogy a tehergépjárművek által az Inn völgyében az A 12-es autópályán megtett utak számának csökkentése révén elérje a NO₂-kibocsátás ezen autópálya mentén való csökkentését. Az Osztrák Köztársaság saját állítása szerint a közlekedési tilalom évente mintegy 194 000, tehergépjárművek által megtett utat érint, amelynek nagy részét a vasútra kell átirányítani. E vasúti szállítás tekintetében az Osztrák Köztársaság állítása szerint három szállítási forma áll rendelkezésre, nevezetesen a hagyományos, vasúti kocsikon történő szállítás, a kíséret nélküli kombinált szállítás, és a RoLán kísérettel való kombinált szállítás⁴⁹.

98. A sektorale Fahrverbotverordnung céljaira és kialakítására tekintettel abból kell kiindulni, hogy a tilalommal érintett áruszállításokat végeredményben a „hagyományos” vasúti szállításra (hagyományos, vasúti kocsikon való szállításra, illetve kíséret nélküli

47 – Az arányossági vizsgálat e háromtagú felépítéséről lásd a 26. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2010. április 14-én ismertetett indítványom 189. pontját.

48 – Lásd a C-384/08. sz. Attanasio Group ügyben 2010. március 11-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-2055. o.) 51. pontját és a C-169/08. sz. Presidente del Consiglio dei Ministri ügyben 2009. november 17-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-10821. o.) 42. pontját.

49 – Lásd a jelen indítvány 66. pontját.

kombinált szállításra) kell átirányítani. E körülmény alapján a közlekedési tilalom nem közvetlenül a járművek általi kibocsátás, hanem sokkal inkább a szállított áruk révén kapcsolódik a tehergépjárművekhez. Az Osztrák Köztársaság állítása szerint ugyanis az ágazati közlekedési tilalom csak a vasútaffinitással rendelkező áruk, vagyis az olyan áruk szállítását érinti, amelyek különös mértékben alkalmasak a „hagyományos” vasúti szállításra, és amelyeket ezért már ma nagymértékben vasúton szállítanak⁵⁰. Ebben az összefüggésben a RoLa-ajánlatot olyan kiegészítő vasúti szállítási alternatívának kell tekinteni, amelynek a vasútaffinitással rendelkező áruk közötti szállítása vasútra történő átirányításának logisztikai folyamatát a hagyományos, vasúti kocsikon való, illetve a kíséret nélküli kombinált szállítás során kísérnie kell⁵¹.

nem valósítható meg⁵², az ágazati közlekedési tilalom mindazonáltal azt eredményezi, hogy a közlekedési tilalom által érintett, tehergépjárművek által végzett szállításoknak egy pontosan nem meghatározott átmeneti időszak alatt át kell térniük a RoLára. E célból a RoLa-ajánlatot az Osztrák Köztársaság saját állítása szerint megfelelően bővítették⁵³.

100. A RoLát az jellemzi, hogy az a tehergépjárműveket a járművezetővel együtt szállítja, így a RoLa-ajánlat minden további nélkül alkalmazható a vasútaffinitással nem rendelkező áruk szállítására is⁵⁴. A környezetvédelem szempontjából a RoLa tehát különösen alkalmas az erősen szennyező tehergépjárművek szállítására, mégpedig a szállított áruk vasútaffinitásától függetlenül. A RoLa e különleges jellemzőjét azonban az ágazati közlekedési tilalom a kétlépcsős kialakításával teljesen figyelmen kívül hagyja. Ahogy ugyanis fent kifejtettem, az végső soron azt eredményezi, hogy egy pontosan nem meghatározható átmeneti időszak alatt vasútaffinitással rendelkező áruk nagyszámú szállításának kell a RoLára áttérnie, mégpedig az alkalmazott tehergépjárművek kibocsátásának figyelembevétele nélkül.

99. Mivel ez a „hagyományos” vasúti szállításra való áttérés határokon átnyúló keretben a sektorale Fahrverbotverordnungban előírt kétlépcsős, négy hónapos (1. lépcső), illetve egyéves (2. lépcső) átmeneti időszakon belül

101. A sektorale Fahrverbotverordnung egyik központi elemében rejlő ezen ellentmondás figyelembevételével e rendelet

50 – Az Osztrák Köztársaság ellenkérelmének 126. pontja.

51 – Az Osztrák Köztársaság viszonválaszának 126. pontja.

52 – Lásd erről a jelen indítvány 125. pontját.

53 – A RoLa-ajánlatot a közlekedési tilalom 1. lépcsőjének 2008. május 2-től való bevezetése előtt napi 19 vonatpárról napi 26 vonatpárra bővítették. Lásd az Osztrák Köztársaság ellenkérelmének 294. pontját.

54 – Lásd az Osztrák Köztársaság viszonválaszának 125. pontját.

környezetvédelmi szempontból nem tűnik számomra teljesen koherensnek. E körülmény alapján a sektorale Fahrverbotverordnung a NO₂ koncentrációjának az Inn völgyében az A 12-es autópálya mentén történő csökkentésére való *alkalmasságával* kapcsolatos kérdésre nem adható minden további nélkül igenlő válasz.

ii) A sektorale Fahrverbotverordnung szükségességéről

102. Ha a Bíróság a sektorale Fahrverbotverordnung a NO₂ koncentrációjának az Inn völgyében az A 12-es autópálya mentén történő csökkentésére való alkalmasságára igenlő választ adna, azt kellene vizsgálni, hogy e közlekedési tilalom szükséges volt-e az általa kitűzött környezetvédelmi cél eléréséhez.

103. Valamely intézkedés akkor *szükséges*, ha a célkitűzés elérésére alkalmas több intézkedés közül ez a legkevésbé terhelő az érintett érdeke és az érintett jogi tárgyra nézve⁵⁵.

104. Az Osztrák Köztársaság állítása szerint a sektorale Fahrverbotverordnung azon intézkedéscsomag részét képezi, amelynek

célja, hogy 2010-ig elérje a NO₂-kibocsátás 9,9%–10,7%-os csökkenését. A sektorale Fahrverbotverordnung ehhez a NO₂-kibocsátás 1,5%-os csökkentésével járul hozzá⁵⁶.

105. A NO₂-kibocsátás 1,5%-os csökkentésével kapcsolatos potenciál igazolásaként az Osztrák Köztársaság a mellékletként csatolt „Az IG-L 9a. §-a szerinti, Tirol tartományra vonatkozó program”-ra⁵⁷ hivatkozik. E programban a közlekedés területén elfogadott különböző intézkedéseknek a NO₂-kibocsátás csökkentésével kapcsolatos potenciálját ismertetik. Az elemzett intézkedések közé tartozik az Inn völgyében az A 12-es autópályán bevezetett ágazati közlekedési tilalom is, amely 200 000 utat érint, ami az A 12-es autópályán tehergépjárművek által megtett utak 7,3%-ának felel meg⁵⁸. Az ilyen közlekedési tilalom a NO₂-kibocsátás 1,5%-os csökkenését eredményezné⁵⁹. Az Osztrák Köztársaság az ellenkérelemben azonban egyúttal kiemelte, hogy – a korábbi tervektől eltérően – nem 200 000, hanem csak 194 000 utat érint évente a közlekedési tilalom. Ez a nehéz tehergépjárművek által az A 12-es autópályán megtett összes út 6,6%-ának felel meg az eredeti 7,3% helyett⁶⁰.

56 – Az Osztrák Köztársaság ellenkérelmének 74. pontja.

57 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott, az IG-L 9a. §-a szerinti, Tirol tartományra vonatkozó program.

58 – Uo., 65. o.

59 – Uo., 65. o.

60 – Az Osztrák Köztársaság ellenkérelmének 86. pontja. Az érintett áruszállítások számának e csökkenése arra vezethető vissza, hogy jöllehet az eredeti terv szerint az ágazati közlekedési tilalom kiterjedt volna a gabona szállítására, a végleges változatban azonban nem vették fel azt az érintett áruk listájára.

55 – A 265/87. sz. Schröder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2237. o.) 21. pontja.

106. Jóllehet az Osztrák Köztársaság az ellenkérelemben tehát abból indult ki, hogy a nehézgépjárművek által megtett utak eredetileg tervezett 7,3%-a helyett sokkal inkább csupán azok 6,6%-át érinti évente a közlekedési tilalom, indokolás nélkül ragaszkodott az eredeti tervekben szereplő, a NO_2 -kibocsátás csökkentésével kapcsolatos 1,5%-os potenciálhoz. A tárgyaláson az Osztrák Köztársaság kérdésre válaszolva előadta, hogy az ágazati közlekedési tilalom NO_2 -kibocsátás csökkentésével kapcsolatos potenciáljának számítása során el kell fogadni bizonyos hibahatárt, és hogy az érintett utak számának évi 6000, tehergépjárművek által megtett úttal való csökkenése e hibahatáron belül van.

107. Bár e nyilatkozat az ágazati közlekedési tilalom NO_2 -kibocsátás csökkentésével kapcsolatos potenciáljának számítása során alkalmazott nagyvonalú hibahatárra enged következtetni, a Bizottság az Osztrák Köztársaság érveit e pontban nem vitatta. Az ügy irataiból sem állapíthatók meg olyan további elemek, amelyek kétségre adhatnának okot e kijelentés helyessége tekintetében. E körülmény alapján a következőkben abból kell kiindulni, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung NO_2 -kibocsátás csökkentésével kapcsolatos potenciálja 1,5%-os mértékű.

108. Annak a kérdésnek a megítélése tekintetében, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung NO_2 -kibocsátás csökkentésével kapcsolatos potenciálja kevésbé korlátozó közlekedési

intézkedések útján is elérhető-e, a Bizottság és az Osztrák Köztársaság nagyon eltérő véleményen vannak.

109. A Bizottság álláspontja szerint létezik számos olyan, el nem fogadott kevésbé korlátozó intézkedés, mint az állandó sebességkorlátozás az Inntal autópályán, a régebbi tehergépjárművekre előírt közlekedési tilomnak a magasabb Euro-normákra való kiterjesztése, olyan differenciált közlekedési tilalom bevezetése, amely a szennyezőanyag-osztályokon alapul, erőteljesebb intézkedések a személygépjármű-forgalom területén, úthasználati díjakkal kapcsolatos intézkedések, valamint más gazdasági irányító eszközök. E javaslatokat az Osztrák Köztársaság kifejezetten ellenzi.

110. Noha magának a Bíróságnak nem kell részleteiben döntenie arról, hogy adott esetben a NO_2 -kibocsátás csökkentése érdekében lehetett volna-e más intézkedéseket választani⁶¹, az ágazati közlekedési tilalom szükségességének vizsgálata ezen intézkedés és egy vagy több, a NO_2 -kibocsátás csökkentésével kapcsolatos potenciállal rendelkező, el nem fogadott intézkedés összehasonlítását feltételezi.

61 – Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 87. pontját.

111. Ebben az összefüggésben a Bizottságnak egy egész éves, 100 km/órás sebességhatárolás NO₂-kibocsátás csökkentésével kapcsolatos potenciáljára vonatkozó fejtegetései különös jelentőséggel bírnak.

112. Az Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (heidelbergi energia- és környezetkutató központ, ifeu)⁶² számításaiból kiindulva a Bizottság előadja, hogy az egész éves 100 km/órás sebességhatárolás az éves NO₂-kibocsátás mintegy 7,5%-os mértékű csökkenését eredményezné, miközben a 2007 novembere óta érvényben lévő változó sebességhatározással csupán 3,6–3,8%-os csökkenés érhető el. Az egész éves sebességhatározás NO₂-kibocsátás csökkentésével kapcsolatos többletpotenciálja következésképpen mintegy 4%-ot tesz ki. Még ha az osztrák kormány által szolgáltatott adatokat vennénk is kiindulási pontként, az egész éves 100 km/órás sebességhatározás NO₂-kibocsátás csökkentésével kapcsolatos többletpotenciálja messze meghaladná azt az 1,5%-os csökkenést, amelyet az Osztrák Köztársaság az ágazati közlekedési tilalommal célul kitűzött⁶³.

113. Az Osztrák Köztársaság a Bizottságnak az egész éves sebességhatározás hatásaival

kapcsolatos előadását ténybelileg megalapozatlannak és módszertanilag tévesnek tartja⁶⁴. E tekintetben többek között az Ökoscience AG 2009. augusztus 6-i szakvéleményére támaszkodik⁶⁵. Az Osztrák Köztársaság többek között azt hangsúlyozza, hogy 130 km/órás legnagyobb megengedett sebességnél az átlagsebesség 2006-ban csupán 116 km/óra, 2009-ben pedig már csak 111 km/óra volt, miközben 100 km/órás legnagyobb megengedett sebességnél az átlagsebesség ténylegesen 103 km/órát tett ki. E körülmény alapján az egész éves sebességhatározás bevezetése már csak 8 km/órás sebességcsökkenést eredményezne a 130 km/órás sebességhatárát időszakához képest. E csekély sebességcsökkenés a magyarázata annak, hogy az egész éves 100 km/órás sebességhatározás a NO₂-kibocsátás csökkentése tekintetében miért csupán 1,1%-os többletpotenciállal rendelkezik⁶⁶.

114. Ahogy már kifejtettem, valamely intézkedés szükségességének értékelése keretében vizsgálni kell, hogy az a célkitűzés elérésére alkalmas több intézkedés közül a legkevésbé terhelő-e az érintett érdekre és az érintett jogi tárgyra nézve.

115. Azon körülmény különös figyelembevételével, hogy az Osztrák Köztársaság fejtegetései szerint már az átlagsebesség 8 km/órás

62 – Az Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg 2007. november 30-i szakvéleménye, „Einfluss verkehrsbeschränkender Maßnahmen auf der Innatalautobahn auf die Luftqualität”, a Bizottság keresetlevelének A-25. melléklete.

63 – A Bizottság keresetlevelének 70. és azt követő pontjai, valamint a Bizottság válaszában 42. és azt követő pontjai.

64 – Az Osztrák Köztársaság ellenkérelmének 211. és azt követő pontjai, valamint az Osztrák Köztársaság viszonválaszában 84. és azt követő pontjai.

65 – Ökoscience AG, „Expertise zum Gutachten des ifeu zu Verkehrsmaßnahmen auf der Innatal Autobahn A 12”, 2009. augusztus 6., az Osztrák Köztársaság viszonválaszában D-3. melléklete.

66 – Az Osztrák Köztársaság viszonválaszában 97. pontja.

csökkentése 1,1%-os potenciállal rendelkezik a NO_2 -kibocsátás csökkentése tekintetében a 130 km/órás sebességhatár időszakához képest, véleményem szerint egyet kell érteni a Bizottság azon előadásával, hogy az átlagsebesség csökkentésére irányuló általános intézkedések nagy potenciállal rendelkeznek a NO_2 -kibocsátás tekintetében. Ezenfelül az átlagsebesség ilyen csökkentésének negatív hatásai tisztán számtanilag inkább korlátozottak, ahogy az átlagsebességnek az Inntal autópálya közlekedési tilalommal érintett szakaszán 111 km/óráról 103 km/óra-ra való csökkentésének példája alapján kiszámítható. A teljes 90 km-es szakasz 111 km/órás átlagsebességgel való megtételéhez – tisztán számtanilag – mintegy 48 perc szükséges. Ugyanennek a szakasznak 103 km/órás átlagsebességgel való megtételéhez – tisztán számtanilag – mintegy 52 perc szükséges. Következésképpen az idővesztés ezzel a teljes szakasz tekintetében csak kerekén 4 perc.

116. Összefoglalásképpen egyrészt ki kell emelni, hogy az ágazati közlekedési tilalom az áruk szabad mozgása széles körű korlátozásának minősül, amelynek keretében a nehéz tehergépjárművek által az A 12-es autópályán megtett összes út 6,6%-át megtiltották, jöllehet ez az intézkedés a NO_2 -kibocsátás csökkentése tekintetében csupán 1,5%-os potenciállal rendelkezik. Az egész éves sebességkorlátozással kapcsolatban az ügy irataiban szereplő információkból másrészt kitűnik, hogy az Osztrák Köztársaság már az átlagsebesség 8 km/órás időszakos csökkentésével elérhetné a NO_2 -kibocsátás 1% feletti csökkenését.

117. E megfontolások alapján a NO_2 -kibocsátás csökkentésével kapcsolatos potenciál, valamint az ágazati közlekedési tilalom és az egész éves sebességkorlátozás hatásainak összehasonlításából kitűnik, hogy az ágazati közlekedési tilalom végeredményben nem állja meg a helyét a szükségességi vizsgálaton.

iii) Az ágazati közlekedési tilalom arányosságáról

118. Amennyiben a Bíróság – az itt képviselt állásponttól eltérően – arra a következtetésre jutna, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung megállja a helyét az arányossági vizsgálaton, azt kellene kiegészítőleg vizsgálni, hogy e közlekedési tilalom nem korlátozza-e túlságosan az áruk szabad mozgását. Ez az eset akkor állna fenn, ha az ágazati közlekedési tilalom a pozitív környezeti hatásai ellenére az áruk szabad mozgásának túlzott korlátozását eredményezné.

119. Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a jelen ügyben igenlő választ kell-e adni az áruk szabad mozgásának túlzott korlátozására, végeredményben attól függ, hogy rendelkezésre állnak-e elégséges szállítási alternatívák a közlekedési tilalommal érintett áruk szállítása tekintetében.

120. Ebben az összefüggésben ki kell emelni, hogy az ágazati közlekedési tilalom által érintett autópálya-szakasz alapvető fontosságú összekötő tengelyt képez bizonyos tagállamok között. Elszigetelt vizsgálat alapján az ágazati közlekedési tilalom ennél fogva az áruk szabad mozgásának radikális korlátozását jelenti⁶⁷. Azáltal, hogy biztosítják, hogy az érintett áruk szállítására reális helyettesítő lehetőségek álljanak rendelkezésre más szállítási módok vagy más közúti infrastruktúra révén, az ágazati közlekedési tilalomnak az áruk szabad mozgására, valamint az áruk szabad átmenő forgalmára kifejtett negatív hatásai enyhíthetők. Ez másfelől pozitív hatást fejtene ki az ágazati közlekedési tilalom megfelelési vizsgálatára.

121. A felek között különösen vitatott az a kérdés, hogy az ágazati közlekedési tilalom hatálybalépésének időpontjában rendelkezésre álltak-e az érintett áruk szállítására reális helyettesítő lehetőségek más szállítási módok vagy más közúti infrastruktúra révén. Miközben az Osztrák Köztársaság az érintett szállítások vasútra való átirányításának lehetőségét, valamint helyettesítő közúti infrastruktúra meglétét hangsúlyozza, a Bizottság, az Olasz Köztársaság, valamint a Holland Királyság számos olyan problémát emel ki, amelyek kizárják e helyettesítő szállítási

módok, illetve közúti infrastruktúra tényleges használatát.

122. Véleményem szerint az Osztrák Köztársaság nem bizonyította, hogy az ágazati közlekedési tilalom tervezett hatálybalépésének időpontjában elégséges helyettesítő lehetőségek álltak rendelkezésre az érintett áruk Alpokat keresztező szállítása tekintetében.

123. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a kötelezettségszegés megtörténtét a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő végén észlelt helyzete alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe⁶⁸. E körülmény alapján az elégséges helyettesítő lehetőségek meglétével kapcsolatos kérdést a 2008. június 9-i osztrák jogi helyzet alapján kell megítélni. Ebben az időpontban a 2008. január 1-jén hatályba lépett 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnung a Langkampfen (mintegy 6 km-re az osztrák–német határtól) és Zirl (mintegy 12 km-re Innsbrucktól nyugatra) közötti mintegy 90 km-es szakaszra vonatkozó közlekedési tilalom kétlépcsős bevezetését írta elő. Ennek során az első lépésben 2008. május 2-től tilos a hulladék, a kavics, az agyag vagy a kitermelt föld átmenő

67 – Lásd a Bíróság a 3. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítéletének 87. pontjában az első ágazati közlekedési tilalom értékelése keretében tett fejtegetéseit.

68 – Lásd például a C-297/08. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-1749. o.) 79. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

szállítása. 2009. január 1-től ez a tilalom ezenfelül rönkfa, parafa, vas- és nem vastartalmú érc, gépjármű, utánfutó, acél (az építkezési célra szállított betonacél és szerkezeti acél kivételével), márvány és travertin, valamint csempe szállítására vonatkozik.

124. Szállítási alternatívaként az Osztrák Köztársaság az áruk vasúti szállítására (hagyományos, vasúti kocsin való szállítás, kíséret nélküli kombinált szállítás és a RoLa), valamint helyettesítő útvonalaknak a közúti szállítás során való használatára utal. Véleményem szerint azonban nem bizonyított, hogy e szállítási alternatívák az ágazati közlekedési tilalom tervezett hatálybalépésének időpontjában elégségesek lennének.

125. Az érintett áruknak a hagyományos, vasúti kocsin való szállításával, illetve kíséret nélküli kombinált szállításával kapcsolatban az Osztrák Köztársaság az ellenkérelemben végeredményben elismerte, hogy az érintett áruszállításoknak a hagyományos vasúti szállításra való átirányítása a tervezett módon nem kivitelezhető. Az ágazati közlekedési tilalomnak a 2008. december 23-i rendelettel való újraszabályozása és e tilalom második

lépcsőjének abban előírt felosztása⁶⁹ éppen ezen okból vált ugyanis szükségessé⁷⁰.

126. A RoLa szállítási kapacitása tekintetében egyfelől az Osztrák Köztársaság, másfelől a Bizottság és az Olasz Köztársaság véleménye nagyon eltérő. Miközben az Osztrák Köztársaság többletkapacitásról számol be, a Bizottság és az Olasz Köztársaság számos olyan gyakorlati problémát kifogásol, amelyek azt eredményezték, hogy a RoLa semmilyen feltétel mellett nem volt képes a sektorale Fahrverbotverordnung végrehajtása keretében szükséges szállítási kapacitásokat rendelkezésre bocsátani. A Bizottság és az Olasz Köztársaság a véleményét többek között azáltal tekinti igazoltnak, hogy az Osztrák Köztársaság végeredményben az ágazati közlekedési tilalom eredetileg előírt kétlépcsős bevezetését végső soron négylépcsős bevezetéssel váltotta fel, és ezáltal az átmeneti időszakot *de facto* meghosszabbította.

127. Az összes rendelkezésre álló irat és információ figyelembevételével véleményem szerint nem bizonyított, hogy az ágazati közlekedési tilalom tervezett kétlépcsős bevezetése esetén a RoLa-ajánlat képes lett volna elégséges szállítási kapacitást rendelkezésre bocsátani.

69 – Lásd a jelen indítvány 28. pontját.

70 – Lásd az Osztrák Köztársaság ellenkérelmének 300. és azt követő pontját.

128. Ebben az összefüggésben először is arra kell utalni, hogy a RoLa-ajánlat csak az Innsbrucktól keletre fekvő területre terjed ki. Az Innsbrucktól nyugatra fekvő területre vonatkozóan nem áll fenn RoLa-alternatíva.

hatálybalépésének időpontjáig⁷³. E dokumentumban egyébként azt is hangsúlyozták, hogy a RoLa 100%-os igénybevétele mindenképpen kerülendő, mivel akkor a bizonyossággal határos valószínűséggel működési problémák merülnének fel⁷⁴. E dokumentum ennél fogva arra utaló komoly jel, hogy a RoLa-ajánlat az ágazati közlekedési tilalom eredetileg tervezett kétlépcsős végrehajtása esetén minden valószínűség szerint nem lett volna képes az ezáltal felmerülő szállítási többletszükségletet súrlódásmentesen kielégíteni.

129. Véleményem szerint azonban az Innsbrucktól keletre fekvő területtel kapcsolatban is aggályos az Osztrák Köztársaság azon érve, hogy az ágazati közlekedési tilalom eredetileg tervezett kétlépcsős bevezetése esetén is elégséges RoLa-kapacitás lett volna lehívható. Különösen tanulságos e tekintetben a tartományfőnök egy 2009. évi rendelettervezete, amely az ágazati közlekedési tilalom bevezetésének ötödik lépcsőjét írta elő⁷¹. E rendelettervezet szerint a 2008. december 23-i rendeletben előírt harmadik lépcsőt (2009. július 1-től érvényes közlekedési tilalom vas- és nem vastartalmú érc, acél, márvány, travertin és kerámiacsempe tekintetében)⁷² egy további alkalommal felosztották. Ennek során a vas- és nem vastartalmú ércre, valamint a márványra és a travertinre vonatkozó közlekedési tilalom csak 2010. július 1-jén lép hatályba. Az e tervezethez fűzött előkészítő dokumentációban a harmadik lépcső ismételt felosztásának kérdésével kapcsolatban utalnak a közlekedési tervező részleg azon állásfoglalására, miszerint a RoLa-ajánlat nem terjeszthető ki az ágazati közlekedési tilalom

130. Szintén kérdéses, hogy az Osztrák Köztársaság által jelzett, a Reschen-hágón, valamint Svájcban keresztül vezető helyettesítő utak jelenthettek-e valós alternatívát az ágazati közlekedési tilalommal érintett szállítások tekintetében.

131. A Reschen-hágón keresztül vezető útvonal tekintetében utalni kell arra, hogy – még ha a Reschen-hágó mentén fekvő régiókból kiinduló vagy oda irányuló, illetve egyfelől Vorarlberg vagy a Boden-tó térségének nagy része, másfelől pedig Észak-Olaszország bizonyos része (Veneto régió, Trento tartomány,

71 – A tartományfőnök rendelettervezete, amellyel az Inn völgyében az A 12-es autópályán megtiltják bizonyos áruknak a távolsági közlekedés keretében való szállítását, előkészítő dokumentációval, a Bizottság válaszában C-1. melléklete.

72 – Lásd a jelen indítvány 28. pontját.

73 – A tartományfőnök rendelettervezetéhez fűzött, a 71. lábjegyzetben hivatkozott előkészítő dokumentáció 4. oldala.

74 – Uo., 9. o.

valamint Dél-Tirol nagy része) közötti, tehergépjárművek által végzett közvetlen szállításokra vonatkozó kivételekkel is –, ezen az útvonalon is tilos a tehergépjárművek közlekedése. Ennélfogva e helyettesítő út nem áll rendelkezésre az olyan áruszállítások tekintetében, amelyek során a megjelölt régió kívül történik a be-, illetve kirakodás.

132. A közúti szállítás további helyettesítő útvonalaként az Osztrák Köztársaság végül a svájci úthálózatra utal. Annak lehetőségét azonban, hogy az ágazati közlekedési tilalommal érintett áruszállításokat részben Svájcban keresztül irányítsák át, az Olasz Köztársaság a svájci gyorsforgalmi úthálózat fő észak-déli tengelyein érvényben lévő „cseppszámláló rendszerre” való utalással kétségbe vonja. E „cseppszámláló rendszer” szerint a nehéz gépjárművek közlekedésének egy különösen intenzív fázisa teljes zárlatot eredményezhet e gépjárműveknek az észak-déli tengelyeken való közlekedése számára⁷⁵. Az Osztrák Köztársaság ezt nem vitatja, éppen ellenkezőleg, megerősíti, hogy a tehergépjárművek áthaladásának a forgalom függvényében való korlátozása – ahogy a cseppszámláló rendszer esetében – olyan nagyobb időbeli kockázatot jelent, amely a fuvarozók számára nehezen kalkulálható⁷⁶. E körülmény alapján

könnyen felismerhető, hogy a svájci úthálózat mint helyettesítő út csak korlátozottan állt rendelkezésre az ágazati közlekedési tilalom által érintett áruszállítások tekintetében.

133. E megfontolások arra a következtetésre vezetnek, hogy nem bizonyított kellőképpen, hogy a 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnung szerinti közlekedési tilalom hatálybalépésének időpontjában elégséges helyettesítő lehetőségek álltak rendelkezésre, illetve elégséges helyettesítő lehetőségek voltak rendelkezésre bocsáthatók az érintett áruk más szállítási módokon vagy más közúti infrastruktúrák révén való szállítására. E körülmény alapján a 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnungdal az Inntal autópályán bevezetett közlekedési tilalmat az áruk szabad mozgásának radikális korlátozásaként kell értékelni. Mivel e közlekedési tilalom a NO₂-kibocsátás csupán 1,5%-os csökkentésére irányul, arra a következtetésre jutok, hogy az áruk szabad mozgásának a 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnungból eredő korlátozása nem arányos.

c) Közbenső következtetés

134. A fenti megfontolásaimból kitűnik, hogy a sektorale Fahrverbotverordnung az általa kitűzött környezetvédelmi célok megvalósításához nem szükséges, és arra csak feltételeken alkalmas. Ezenfelül e rendelet

75 – Az Olasz Köztársaság beavatkozási beadványának 51. és azt követő pontja.

76 – Az Osztrák Köztársaság 2010. március 1-jei észrevételeinek 63. pontja.

az áruk szabad mozgásának túlzott korlátozását eredményezi. E körülmény alapján a sektorale Fahrverbotverordnung összességében aránytalan.

ilyen igazolás végeredményben a sektorale Fahrverbotverordnung aránytalansága miatt meghiúsul.

IX – A költségekről

VIII – Összegzés

135. A fenti megfontolásaim arra a következtetésre vezetnek, hogy a 2007. december 17-i sektorale Fahrverbotverordnung az EK 28. és 29. cikk értelmében vett mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású olyan intézkedésnek minősül, amely a környezetvédelem kényszerítő követelménye alapján főszabály szerint igazolható. A jelen ügyben azonban az

136. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az Osztrák Köztársaságot, mivel az általa felhozott jogalapok többsége tekintetben pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Ugyanezen cikk 4. §-ának alkalmazásával a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket.

X – Végkövetkeztetések

137. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- 1) Az Osztrák Köztársaság – mivel Tirol tartományfőnökének 2007. december 17-i rendeletével, amellyel megtiltják bizonyos áruknak az Inn völgyében az A 12-es

autópályán a távolsági közlekedés keretében történő szállítását, az A 12-es autópálya egy szakaszán tilalmat vezetett be a bizonyos árukat szállító, 7,5 tonna összsúlyt meghaladó tehergépjárművek közlekedésére – nem teljesítette az EK 28. és az EK 29. cikkből eredő kötelezettségeit.

- 2) Az eljárás költségeit az Osztrák Köztársaság viseli.
- 3) Az Olasz Köztársaság és a Holland Királyság maguk viselik a saját költségeiket.