

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
VERICA TRSTENJAK
prezentate la 16 decembrie 2010¹

Cuprins

I — Introducere	I - 13529
II — Cadrul juridic	I - 13530
A — Dreptul Uniunii	I - 13530
1. Directiva 96/62	I - 13530
2. Directiva 1999/30	I - 13531
3. Directiva 2008/50	I - 13531
B — Dreptul național	I - 13532
1. Legea privind protecția aerului împotriva poluării	I - 13532
2. Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație	I - 13532
III — Situația de fapt	I - 13535
IV — Procedura precontencioasă	I - 13537
V — Procedura în fața Curții și concluziile părților	I - 13538
VI — Principalele argumente ale părților	I - 13539
1 — Limba originală: germana.	

VII — Apreciere juridică	I - 13542
A — Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație ca măsură de transpunere a Directivelor 96/62 și 1999/30	I - 13542
B — Cu privire la existența unei restricții privind libera circulație a mărfurilor	I - 13545
C — Cu privire la justificarea restricției privind libera circulație a mărfurilor	I - 13548
1. Raportul dintre Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație și drepturile fundamentale comunitare	I - 13548
2. Justificarea din motive de protecție a mediului	I - 13550
a) Motive imperative de protecție a mediului	I - 13550
b) Examinarea proporționalității	I - 13554
i) În legătură cu caracterul adecvat al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație	I - 13555
ii) În legătură cu necesitatea Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație	I - 13557
iii) În legătură cu caracterul proporțional al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație	I - 13560
c) Concluzie intermediară	I - 13564
VIII — Rezumat	I - 13565
IX — Cu privire la cheltuielile de judecată	I - 13565
X — Concluzie	I - 13565
I - 13528	

I — Introducere

1. Obiectul prezentei cauze îl constituie o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, formulată de Comisie în temeiul articolului 226 CE², prin care solicită Curții să constate că Republica Austria, prin instituirea, pe un tronson al autostrăzii A 12, a unei interdicții de circulație pentru autocamioanele cu masă totală de peste 7,5 t care transportă anumite mărfuri, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 29 CE.

2. Prezenta acțiune se remarcă prin faptul că, în Hotărârea din 15 noiembrie 2005, Comisia/Austria³, Curtea a considerat deja că o interdicție similară sectorială de circulație pe autostrada A 12 reprezintă o încălcare a articolelor 28 CE și 29 CE și a constatat o neîndeplinire a obligațiilor corespunzătoare de către Republica Austria. Având în vedere această hotărâre, Republica Austria s-a străduit să organizeze interdicția sectorială de circulație în cauză conform dreptului comunitar. Astfel, pe de o parte, noua interdicție sectorială de circulație a fost concepută ca făcând parte dintr-un pachet de măsuri în vederea

îmbunătățirii calității aerului de-a lungul autostrăzii Inntal (autostrada Văii Inn-ului). Pe de altă parte, Republica Austria a luat măsuri pentru crearea unor alternative de transport pentru transporturile de mărfuri afectate de interdicția sectorială de circulație.

3. În aceste împrejurări, Comisia subliniază că salută și sprijină cea mai mare parte a pachetului de măsuri elaborat de Republica Austria pentru îmbunătățirea calității aerului de-a lungul autostrăzii Inntal. Totuși, în opinia sa, interdicția sectorială de circulație conținută în pachetul de măsuri nu a ținut seama din nou de principiul proporționalității, astfel încât se vede nevoită să introducă o nouă acțiune. Deoarece noua interdicție sectorială de circulație pe autostrada A 12 se deosebește, atât în ceea ce privește cadrul juridic, cât și în ceea ce privește organizarea concretă, de interdicția de circulație a cărei nelegalitate din punctul de vedere al dreptului Uniunii a fost constatată în Hotărârea din 15 noiembrie 2005, prezenta procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a fost introdusă pe bună dreptate în temeiul articolului 226 CE⁴.

2 — În conformitate cu Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007 (JO C 306, p. 1), procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 226 CE este în prezent guvernată de articolul 258 și de articolul 260 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Cea mai importantă inovație este cuprinsă în articolul 260 alineatul (3) TFUE, potrivit căruia, în cazul unei acțiuni în temeiul articolului 258 TFUE, considerând că statul respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive, Comisia poate indica cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită de statul respectiv.

3 — Hotărârea din 15 noiembrie 2005, Comisia/Austria (C-320/03, Rec., p. I-9871).

4 — A se vedea Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Luxemburg (C-526/08, Rep., p. I-6151, punctele 23 și 37), în care Curtea evidențiază că problema aplicabilității articolului 228 CE nu intervine decât în cazul în care s-ar dovedi că motivele invocate într-o procedură concretă în constatarea neîndeplinirii obligațiilor sunt, în fapt și în drept, identice cu cele formulate în procedura anterioară în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul Uniunii*⁵

1. Directiva 96/62

4. Scopul general al Directivei 96/62/CE a Consiliului din 27 septembrie 1996 privind evaluarea și gestionarea calității aerului înconjurător⁶ este, potrivit articolului 1, de a defini principiile de bază ale unei strategii comune pentru:

- a defini și a stabili obiectivele pentru calitatea aerului înconjurător în Comunitate în scopul evitării, al prevenirii sau al reducerii efectelor dăunătoare asupra sănătății umane și asupra mediului ca întreg;
- a evalua calitatea aerului înconjurător în statele membre pe baza unor metode și criterii comune;

- a obține informații relevante privind calitatea aerului înconjurător și a asigura că această informație a fost pusă la dispoziția publicului, *inter alia*, cu ajutorul pragurilor de alertă;

- a menține calitatea aerului înconjurător acolo unde este bună și a o îmbunătăți în alte cazuri.

5. Potrivit articolului 4 din Directiva 96/62, la propunerea Comisiei, Consiliul stabilește valori-limită și, după caz, praguri de alertă pentru poluanții enumerați în anexa I la această directivă, între care figurează și dioxidul de azot (NO₂).

6. Potrivit articolului 7 alineatul (1) din Directiva 96/62, statele membre iau măsurile necesare pentru a asigura conformitatea cu valorile-limită.

7. Potrivit articolului 8 alineatul (3) din Directiva 96/62, în zonele și aglomerările în care nivelurile unuia sau mai multor poluanți sunt mai ridicate decât valoarea-limită plus marja de toleranță, statele membre iau măsuri pentru a asigura pregătirea sau aplicarea unui plan ori a unui program în scopul atingerii valorii-limită în cadrul limitei de timp respective. Planul sau programul menționat, care trebuie pus la dispoziția publicului, include cel puțin informația prevăzută în anexa IV la directivă.

5 — În sensul denumirilor utilizate în TUE și în TFUE, noțiunea „drept al Uniunii” este utilizată ca noțiune generală pentru dreptul comunitar și dreptul Uniunii. În măsura în care, în continuare, sunt avute în vedere dispoziții individuale de drept primar, sunt evocate norme aplicabile *ratione temporis*.

6 — JO L 296, p. 55, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 198, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003 (JO L 284, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 213).

2. Directiva 1999/30

8. Valorile-limită pentru NO₂ au fost stabilite în Directiva 1999/30/CE a Consiliului din 22 aprilie 1999 privind valorile-limită pentru dioxidul de sulf, dioxidul de azot și oxizii de azot, pulberile în suspensie și plumbul din aerul înconjurător⁷.

9. În considerentul (4) al acestei directive se arată că valorile-limită stabilite de această directivă sunt cerințe minime și, în conformitate cu articolul 176 CE, statele membre pot să mențină sau să introducă măsuri de protecție mai severe.

10. Articolul 4 din această directivă prevede:

„(1) Statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că aceste concentrații de dioxid de azot și, după caz, de oxizi de azot din aerul înconjurător, evaluate în conformitate cu articolul 7, nu depășesc valorile-limită stabilite în secțiunea I din anexa II în conformitate cu datele menționate în aceasta.

Marjele de toleranță stabilite în secțiunea I din anexa II se aplică în conformitate cu articolul 8 din Directiva 96/62/CE.

⁷ — JO L 163, p. 41, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 46, astfel cum a fost modificată prin Decizia Comisiei din 17 octombrie 2001 de modificare a anexei V a Directivei 1999/30/CE a Consiliului privind valorile limită pentru dioxidul de sulf, dioxidul de azot și oxizii de azot, pulberile în suspensie și plumbul din aerul înconjurător (JO L 278, p. 35, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 185).

(2) Pragul de alertă pentru concentrațiile de dioxid de azot din aerul înconjurător este cel stabilit în secțiunea II din anexa II.”

11. Potrivit anexei II secțiunea I la Directiva 1999/30, valoarea-limită orară pentru NO₂, care nu trebuie să se depășească de mai mult de 18 ori într-un an calendaristic, este de 200 μg/m³, majorată cu o marjă de toleranță care trebuie să scadă până la 1 ianuarie 2010. Valoarea-limită anuală pentru NO₂ este de 40 μg/m³, majorată cu o marjă de toleranță care trebuie să scadă până la 1 ianuarie 2010. Ținând seama de aceste marje de toleranță în scădere, valorile-limită respective trebuie să fie atinse în final până la 1 ianuarie 2010.

3. Directiva 2008/50

12. Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa⁸ înlocuiește în total patru directive, printre care Directivele 96/62 și 1999/30, și o decizie. În anexa XI la această directivă sunt stabilite valorile-limită orară și anuală pentru NO₂, precum și marjele de toleranță. Aceste valori-limită și marje de toleranță sunt identice cu cele din secțiunea I din anexa II la Directiva 1999/30.

⁸ — JO L 152, p. 1.

Drept termen pentru atingerea valorilor-limită este valabilă în principiu tot data de 1 ianuarie 2010.

a emisiei pentru NO_2 de $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Anexa 1 prevede și o marjă de toleranță de $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$, care este redusă treptat. Prin urmare, valorile-limită ale imisiilor pentru NO_2 sunt, în perioada 2006-2009, de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, iar în anul 2010, de $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

B — Dreptul național

1. Legea privind protecția aerului împotriva poluării

13. Directivele 96/62 și 1999/30 au fost transpuse în dreptul austriac prin modificările Legii federale privind protecția aerului împotriva poluării (Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe), prin care au fost modificate Codul privind exercitarea profesiilor artisanale, comerciale și industriale din 1994 (Gewerbeordnung 1994), Legea privind protecția împotriva poluării aerului pentru instalațiile de cazane (Luftreinhaltesgesetz für Kesselanlagen), Legea mineritului din 1975 (Berggesetz 1975), Legea privind gestionarea deșeurilor (Abfallwirtschaftsgesetz) și Legea privind ozonul (Ozongesetz) (Immissionsschutzgesetz – Luft, denumită în continuare „IG-L”).

14. Potrivit articolului 3 alineatul 1 din IG-L, pentru protecția sănătății umane, pe întreg teritoriul federal sunt valabile valorile-limită ale imisiilor menționate în anexele 1 și 2. Anexa 1 stabilește o valoare-limită anuală

15. Potrivit articolului 10 din IG-L, cel târziu după 24 de luni de la încheierea anului în care s-a constatat o depășire a valorii-limită, trebuie adoptate măsuri pe cale de regulament. Printre măsurile posibile care pot fi dispuse figurează, potrivit articolului 16 alineatul 1 punctul 4 din IG-L, interdicții privind circulația autovehiculelor.

2. Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație

16. În temeiul articolului 10 și al articolului 16 alineatul (1) punctul 4 din IG-L, Landeshauptmann al landului Tirol a adoptat Regulamentul din 17 decembrie 2007 privind interzicerea transportului pe distanțe mari al anumitor mărfuri pe autostrada A 12 Inn-tal (denumit în continuare „Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație”). Acest regulament prevede:

„[...]”

Articolul 1

7,5 t, pentru transportul următoarelor mărfuri:

Obiectivul

a) de la 2 mai 2008:

Obiectivul acestui regulament este diminuarea emisiilor legate de activitățile umane care au determinat o depășire a valorii-limită a imisiilor poluante și, prin urmare, îmbunătățirea calității aerului. Această îmbunătățire permite asigurarea protecției durabile a sănătății umane, a faunei și a florei, a comunităților acestora, a habitatelor și a interdependenței acestora, precum și a bunurilor materiale și culturale împotriva poluanților atmosferici, precum și a protecției oamenilor împotriva poluanților atmosferici cu efecte negative inacceptabile.

1. toate deșeurile cuprinse în lista europeană de deșeuri (potrivit Deciziei 2000/532/CE a Comisiei de stabilire a unei liste de deșeuri, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2001/573/CE),
2. piatră, pământ, pământ excavat.

b) de la 1 ianuarie 2009:

[...]

1. bușteni rotunzi și plută,
2. minereuri feroase și neferoase,
3. autovehicule și remorci,
4. oțel, cu excepția oțelului pentru armare și a oțelului pentru construcții, livrat pe șantiere,
5. marmură și travertin,
6. dale (ceramice).

Articolul 3

Interdicția

Circulația pe autostrada A 12 Inntal, în ambele sensuri, de la km 6,350 pe teritoriul comunei Langkampfen până la kilometrul 90,00 pe teritoriul comunei Zirl, este interzisă pentru următoarele vehicule:

autocamioane sau vehicule articulate cu o masă totală maximă autorizată de peste 7,5 t și autocamioane cu remorcă a căror sumă a maselor totale maxime autorizate depășește

Articolul 4

Excepții

- (1) De la interdicția potrivit articolului 3 sunt exceptate, fără a aduce atingere excepțiilor potrivit articolului 16 alineatul (2) din IG-L:
- a) deplasările autovehiculelor care sunt încărcate sau descărcate în zona centrală (transport către sau dinspre zona centrală),
 - b) deplasările autovehiculelor care sunt încărcate sau descărcate în zona extinsă (transport către sau dinspre zona extinsă),
 - c) deplasările autovehiculelor pe parcursul inițial înaintea transbordării la terminalul feroviar Hall pentru direcția est, precum și la terminalul feroviar Wörgl în direcția vest, dacă acest lucru poate fi dovedit prin documente corespunzătoare,
 - c) deplasările autovehiculelor pe parcursul final după transbordarea la terminalul feroviar Hall pentru direcția vest, precum și la terminalul feroviar Wörgl pentru direcția est, dacă acest lucru poate fi dovedit prin documente corespunzătoare,
- e) deplasări ale autovehiculelor pentru a căror utilizare există, după o verificare conform articolului 14 alineatul (3) din IG-L, un interes public superior sau un interes privat substanțial ce trebuie examinat de la caz la caz și care sunt identificate potrivit unui regulament conform articolului 14 alineatul (4) din IG-L.
- (2) În cadrul zonei centrale sunt situate districtele politice Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein și Schwaz.
- În cadrul zonei extinse se situează în
- a) Austria: districtele politice Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte și Zell am See,
 - b) Germania: districtele Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (inclusiv orașul) și Traunstein,
 - c) Italia: comunitățile de district Eisacktal, Pustertal și Wipptal.
- [...]"

III — Situația de fapt

în particular, în măsura în care exista un interes public sau un interes personal substanțial.

17. De mai mulți ani, de-a lungul autostrăzilor din Tirol (A 12 și A 13), se constată depășiri ale valorilor-limită ale concentrațiilor de NO₂. În acest context, landul Tirol a adoptat, în anii trecuți, mai multe măsuri pentru îmbunătățirea calității aerului de-a lungul acestor autostrăzi.

18. Printre aceste măsuri figura și un regulament adoptat la 27 mai 2003 de Landeshaupmann al landului Tirol prin care, pe un tronson de aproximativ 46 km din autostrada A 12, între comunele Kundl și Ampass, a fost interzis transportul unei serii de mărfuri cu autocamioane având o masă totală maximă autorizată de peste 7,5 t. Această interdicție sectorială de circulație privea în special transportul de deșeuri, cereale, bușteni rotunzi și plută, minereuri feroase și neferoase, piatră, pământ, pământ excavat, autovehicule și remorci, precum și de oțel pentru construcții. Interdicția trebuia să intre în vigoare de la 1 august 2003. Au fost exceptate de la această interdicție transporturile de mărfuri care fie provin din zona orașului Innsbruck sau din districtele Kufstein, Schwaz sau Innsbruck-Land, fie sunt destinate acestor zone. Au fost exceptate, de asemenea, anumite categorii de vehicule, cum ar fi vehiculele pentru întreținerea străzilor, pentru transportul gunoiului și cele agricole și forestiere. În sfârșit, se putea cere aprobare și pentru alte vehicule

19. Întrucât Comisia era convinsă de incompatibilitatea acestei măsuri cu dreptul Uniunii, a introdus o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE. În Hotărârea din 15 noiembrie 2005, Curtea a constatat că, prin adoptarea măsurii de limitare a circulației pe autostrada A 12 Inntal, Republica Austria nu și-a îndeplinit obligațiile ce îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 29 CE⁹.

20. În urma acestei hotărâri, autoritățile austriece competente au elaborat un nou pachet de măsuri vizând îmbunătățirea calității aerului de-a lungul autostrăzii Inntal, care cuprindea patru măsuri parțiale, și anume: (1) o limitare a vitezei pentru autoturisme pe anumite tronsoane ale autostrăzii A 12, (2) o interdicție de circulație pentru anumite autocamioane deosebit de poluante, (3) extinderea geografică a interdicției de circulație pe timp de noapte deja existente pentru autocamioanele de peste 7,5 t și retragerea treptată a exceptării de la această interdicție a autocamioanelor grele din clasele Euro IV și V, precum și (4) o nouă interdicție sectorială de circulație pentru autocamioanele de peste 7,5 t.

9 — Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3).

Începând de la sfârșitul anului 2006, acest pachet de măsuri este transpus treptat.

21. Noua interdicție sectorială de circulație a fost introdusă prin Regulamentul Landeshauptmann din 17 decembrie 2007, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008. Potrivit acestui regulament, este interzisă circulația pe autostrada A 12 Inntal între Langkampfen (la aproximativ 6 km de la granița austriaco-germană) și Zirl (la aproximativ 12 km la vest de Innsbruck), și anume pe un tronson de aproximativ 90 km de autostradă, începând cu 2 mai 2008, pentru autocamioanele de peste 7,5 t care transportă deșeuri, piatră, pământ sau pământ excavat (= prima etapă). De la 1 ianuarie 2009, această interdicție de circulație este extinsă la transportul de bușteni rotunzi și plută, de minereuri feroase și neferoase, de autovehicule și remorci, de oțel (cu excepția oțelului pentru armare și a oțelului pentru construcții livrate pe șantiere), de marmură și travertin, precum și de dale ceramice (= etapa a doua). Rămân însă exceptate de la această interdicție transporturile cu autocamioanele, dacă autocamionul este încărcat sau descărcat într-o „zonă centrală” stabilită în regulament ori dacă autocamionul este încărcat sau descărcat într-o „zonă extinsă” stabilită în regulament ori dacă respectiva deplasare se află pe parcursul inițial sau final al transbordării la gara Hall, respectiv la gara Wörgl. În plus, în anumite condiții, poate fi acordată o excepție de la această interdicție de circulație.

22. În paralel cu respectiva interdicție sectorială de circulație, au fost transpuse celelalte trei măsuri parțiale din pachetul de măsuri pentru îmbunătățirea calității aerului de-a lungul autostrăzii Inntal. Pentru perioada 1 noiembrie 2006-30 aprilie 2007 a fost stabilită o limitare generală a vitezei la 100 km/h pentru autoturisme pe autostrada A 12 Inntal între frontiera austriaco-germană și Zirl¹⁰. Din noiembrie 2007, pe acest tronson se aplică o limitare anuală a vitezei la 100 km/h, variabilă în funcție de nivelul general al imisiilor concret măsurat și de factorii meteorologici¹¹. În plus, cu efect de la 1 ianuarie 2007, Landeshauptmann al landului Tirol a adoptat pentru autostrada A 12 Inntal, între Zirl și Kufstein, o interdicție de circulație pentru vehiculele articulate și pentru autocamioanele cu remorcă de peste 7,5 t care nu corespund clasei Euro II. În temeiul aceluiași regulament, de la 1 noiembrie 2008, se aplică o interdicție de circulație pentru autocamioanele care nu corespund normei Euro III. De la 1 noiembrie 2009, se aplică o interdicție generală de circulație pentru autocamioanele

10 — Regulamentul Landeshauptmann din 23 octombrie 2006 prin care, pe autostrada A 12 Inntal, între Zirl-Vest și frontiera cu Republica Federală Germania, a fost instituită o limită de viteză de 100 km/h (Landesgesetzblatt für Tirol, nr. 86/2006), prezentată de Comisie ca anexa A-2 la cererea introductivă.

11 — Regulamentul Landeshauptmann din 6 noiembrie 2007 prin care, pe autostrada A 12 Inntal, între comunele Unterperfuss și Ebbs, a fost introdusă o reducere a vitezei maxime autorizate în funcție de nivelul emisiilor poluante (Landesgesetzblatt für Tirol, nr. 72/2007), prezentată de Comisie ca anexa A-3 la cererea introductivă.

de peste 7,5 t, care nu corespund normei Euro II¹². În plus, de la 1 ianuarie 2007, interdicția de circulație pe timp de noapte existentă pentru autocamioane între Wörgl și Hall a fost extinsă cu 40 km, așadar, la întregul tronson al autostrăzii A 12 dintre Kufstein și Zirl. Scutirea pentru vehiculele grele din clasa Euro IV și V este anulată treptat până la 31 octombrie 2009¹³.

IV — Procedura precontencioasă

23. Prin scrisoarea din 20 iulie 2006, landul Tirol a notificat Comisia cu privire la programul de acțiune elaborat pentru îmbunătățirea calității aerului de-a lungul autostrăzii Inntal și cu privire la pachetul de măsuri în acest sens care cuprindea instituirea unei interdicții sectoriale de circulație.

24. În observațiile sale din 20 iulie 2007, Comisia consideră că instituirea interdicției sectoriale de circulație, în varianta propusă

de autoritățile din Tirol, nu este compatibilă cu articolele 28 CE și 29 CE. În pofida acestor observații negative, Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație a fost adoptat la 17 decembrie 2007.

25. Într-o scrisoare de punere în întârziere din 31 ianuarie 2008, Comisia și-a confirmat poziția și a solicitat Republicii Austria să prezinte observații, conform articolului 226 CE. Prin observațiile din 15 februarie 2008, Republica Austria a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere a Comisiei. În aceste observații, ea apreciază că interdicția sectorială de circulație nu poate fi interpretată drept o încălcare a liberei circulații a mărfurilor, având vedere în special modalitățile sale de aplicare, precum și situația geografică a Austriei.

26. Prin scrisoarea din 8 mai 2008, Comisia a transmis Republicii Austria un aviz motivat în care ajungea la concluzia că, prin adoptarea Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație, aceasta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 29 CE. Republicii Austria i s-a acordat un termen de o lună pentru a lua măsurile necesare.

27. Republica Austria a răspuns printr-o scrisoare din 9 iunie 2008, în care își menține poziția juridică. Într-o scrisoare

12 — Regulamentul Landeshauptmann din 24 noiembrie 2006 prin care, pe autostrada A 12 Inntal, se instituie o interdicție de circulație pentru vehiculele grele foarte poluante (Landesgesetzblatt für Tirol, nr. 90/2006), prezentată de Comisie ca anexa A-5 la cererea introductivă.

13 — Regulamentul Landeshauptmann din 24 noiembrie 2006 prin care, pe autostrada A 12 Inntal, se instituie o interdicție de circulație pe timp de noapte pentru vehiculele grele (Landesgesetzblatt für Tirol, nr. 91/2006), prezentată de Comisie ca anexa A-6 la cererea introductivă.

complementară din 2 decembrie 2008, aceasta a comunicat faptul că interdicția sectorială de circulație pe autostrada A 12 Inntal a fost reinstituită printr-un regulament al Landeshauptmann al landului Tirol din 13 noiembrie 2008. Prin acest nou regulament, a fost confirmată interdicția sectorială de circulație pe A 12 între Langkampfen (kilometrul 6,35) și Ampass (kilometrul 72) și astfel pentru toată zona situată la est de Innsbruck. Pentru zona situată la vest de Innsbruck, interdicția sectorială de circulație pe tronsonul dintre Ampass și Zirl ar urma să intre în vigoare abia la 1 ianuarie 2011.

V — Procedura în fața Curții și concluziile părților

29. Întrucât, în opinia Comisiei, Republica Austria nu s-a conformat avizului motivat, la 21 ianuarie 2009, Comisia a introdus o acțiune în temeiul articolului 226 CE.

30. Comisia solicită Curții:

- constatarea faptului că, prin instituirea, pe un tronson al autostrăzii A 12, a unei interdicții de circulație pentru autocamioanele cu o masă totală de peste 7,5 t care transportă anumite mărfuri, Republica Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 29 CE.
- obligarea Republicii Austria la plata cheltuielilor de judecată.

28. Printr-o nouă scrisoare complementară din 19 decembrie 2008, Republica Austria a comunicat, în cele din urmă, că interdicția sectorială de circulație a fost reinstituită prin Regulamentul Landeshauptmann al landului Tirol din 23 decembrie 2008. Spre deosebire de prevederile anterioare, potrivit acestui nou regulament, interdicția de circulație, efectivă de la 2 ianuarie 2009, este valabilă numai pentru bușteni rotunzi și plută, precum și pentru autovehicule și remorci, pe lângă mărfurile deja cuprinse până acum. Pentru restul mărfurilor (minereuri feroase și neferoase, oțel, marmură, travertin și dale ceramice), decizia era valabilă numai de la 1 iulie 2009.

31. Republica Austria solicită respingerea acțiunii și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

32. Prin Ordonanța președintelui Curții din 19 iunie 2009, au fost admise cererile de intervenție formulate de Republica Italiană și de Regatul Țărilor de Jos în susținerea concluziilor Comisiei. Republica Italiană și Regatul Țărilor de Jos solicită admiterea acțiunii Comisiei.

33. În ședința din 19 octombrie 2010, au prezentat observații reprezentanții Comisiei, ai Republicii Austria și ai Republicii Italiene.

cu efect echivalent unei restricții cantitative, ceea ce este în principiu incompatibil cu articolele 28 CE și 29 CE.

VI — Principalele argumente ale părților

34. În opinia *Comisiei*, Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007 afectează libera circulație a mărfurilor și în special liberul tranzit prin faptul că instituie, pentru autocamioanele de peste 7,5 t care transportă anumite mărfuri, o interdicție de circulație pe una dintre cele mai importante căi comerciale transalpine între sudul Germaniei și nordul Italiei. În concret, interdicția de circulație se răsfrânge chiar asupra întregului coridor Brenner și asupra axei vestice din zona Bodensee. Această interdicție sectorială de circulație are efecte economice importante, în special pentru sectoarele economice care produc sau prelucrează bunurile afectate, pe de o parte, precum și pentru ramura transporturilor, pe de altă parte. Trebuie să se plece de la premisa că interdicția se reflectă, în fond, într-un preț mai mare al mărfurilor transportate și, prin aceasta, afectează capacitatea lor concurențială. Prin urmare, interdicția sectorială de circulație trebuie interpretată în ansamblu drept o măsură

35. În plus, interdicția sectorială de circulație are o tendință puternic discriminatorie. Ținând seama de excepțiile prevăzute pentru traficul local și regional, ea afectează în principal mărfurile care sunt în tranzit prin zona de interdicție. În plus, o interdicție de circulație în funcție de mărfurile transportate ar putea avea efecte discriminatorii asupra comerțului dintre statele membre.

36. Interdicția sectorială de circulație și restricțiile rezultate pentru circulația mărfurilor în cadrul Comunității nu sunt justificate nici prin motivele prevăzute la articolul 30 CE, nici prin motivele imperative de interes general recunoscute în jurisprudență. Desigur, măsurile în litigiu ar putea contribui la realizarea unui obiectiv de protecție a mediului, însă ele încalcă principiul proporționalității. Conceptul interdicției sectoriale de circulație este marcat de contradicții interne, astfel încât capacitatea sa de îmbunătățire a calității aerului este îndoielnică. În plus, efectul limitat al interdicției și foloasele obținute de pe urma acesteia sunt în mod clar disproporționate. În acest context, este deosebit de grav faptul că nu au fost luate, respectiv nu au fost suficiente de mult avute în vedere măsuri mai puțin restrictive, cum ar fi limitarea permanentă a vitezei pe A 12, interdicții de circulație în funcție de emisii, măsuri specifice de peaj sau alte mijloace economice de control. De asemenea, Republica Austria nu a demonstrat

existența unor alternative de transport suficiente pentru transporturile de mărfuri afectate de interdicția sectorială de circulație. În absența unor asemenea capacități, nu este suficient nici termenul tranzitoriu prevăzut.

protecția sănătății și a mediului, precum și la respectarea vieții private și de familie.

37. În opinia Comisiei, pentru zona situată la vest de Innsbruck lipsește și o dovadă a necesității interdicției sectoriale de circulație, deoarece nu există evaluări din care să rezulte afectarea specifică a acestei zone. În plus, lipsește și o analiză de impact concretă din care să rezulte caracterul adecvat și necesar al unei interdicții sectoriale de circulație.

38. *Republica Austria* subliniază că interdicția sectorială de circulație în litigiu reprezintă o componentă a pachetului de măsuri prin care trebuie să se asigure respectarea valorilor-limită ale NO₂, care sunt depășite cu mult și în permanență, de mulți ani, în zona afectată. Prin adoptarea acestui pachet de măsuri, Republica Austria și-a îndeplinit obligațiile ce îi revin în temeiul legislației Uniunii, rezultate nu numai din directivele privind protecția calității aerului, ci și din obligațiile de protecție izvorâte din drepturile fundamentale comunitare referitoare la

39. Concentrațiile mari de emisii de NO₂ de-a lungul autostrăzii A 12 provin în cea mai mare parte din emisiile traficului rutier. Transportul rutier de mărfuri constituie în această privință o cauză principală a emisiilor de NO₂, poluarea prin transportul de mărfuri la distanță pe autostradă crescând continuu. Pachetul de măsuri adoptat în vederea îmbunătățirii calității aerului, din care face parte și interdicția sectorială de circulație în litigiu, nu a fost adoptat decât după cercetări, consultări și pregătiri extinse. Pentru a asigura proporționalitatea pachetului de măsuri, chiar din faza pregătitoare a fost realizată o verificare cuprinzătoare atât a pachetului de măsuri, cât și a modalităților concrete de aplicare a componentelor sale din punctul de vedere al caracterului adecvat și necesar.

40. Principalele trei strategii urmate prin pachetul de măsuri vizând îmbunătățirea calității aerului sunt reducerea emisiilor specifice vehiculelor, plasarea emisiilor în perioade mai favorabile acestora din punct de vedere climatic și diminuarea numărului total de deplasări ale autocamioanelor prin evitarea traseelor ocolitoare și prin transferul către transportul feroviar a mărfurilor adecvate acestui mijloc de transport. În acest context, interdicția sectorială de circulație în litigiu trebuie interpretată și drept o măsură vizând

transferarea transportului rutier de mărfuri către transportul feroviar. Capacitățile de transport feroviar sunt suficiente pentru a putea face față transferului avut în vedere.

Aprecierea conformității cu dreptul Uniunii a interdicției sectoriale de circulație necesită, prin urmare, o apreciere comparativă adecvată a liberei circulații a mărfurilor, pe de o parte, și a cerințelor privind protecția sănătății și a mediului, obiective esențiale ale tratatelor, precum și a cerințelor protecției drepturilor fundamentale, pe de altă parte.

41. Luând în considerare modalitățile concrete de punere în aplicare și introducerea treptată a interdicției sectoriale de circulație, precum și alternativele de transport aflate la dispoziție pe calea ferată și pe rute alternative, aceasta nu poate fi calificată drept o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative în sensul articolelor 28 CE și 29 CE, cu atât mai mult cu cât nici după intrarea în vigoare a etapelor 1 și 2 ale interdicției sectoriale de circulație nu s-a constatat vreun obstacol în calea tranzitului de mărfuri prin Tirol sau a schimburilor de mărfuri dintre Germania și Italia. De asemenea, interdicția sectorială de circulație nu este discriminatorie.

43. Această apreciere comparativă confirmă faptul că interdicția sectorială de circulație este compatibilă cu dreptul Uniunii. În ansamblu, este respectat și principiul proporționalității: interdicția sectorială de circulație reprezintă o măsură adecvată și precis orientată spre reducerea emisiilor în zona ce trebuie depoluată, o măsură necesară pentru atingerea acestui obiectiv și care nu este disproporționată nici în ceea ce privește efectele ei. De asemenea, termenele tranzitorii pentru introducerea interdicției sectoriale de circulație au fost suficiente.

42. Chiar dacă interdicția sectorială de circulație ar reprezenta o măsură cu efect echivalent unei măsuri interzise în principiu prin articolele 28 CE și 29 CE, această încălcare a liberei circulații a mărfurilor ar trebui considerată justificată. Prezintă importanță faptul că interdicția sectorială de circulație face parte dintr-un pachet de măsuri pe care Republica Austria le-a adoptat în cadrul unui concept global de îndeplinire a obligațiilor ce decurg din dreptul Uniunii în interesul realizării obiectivelor esențiale din tratate (protecția sănătății, respectiv a mediului) și al respectării drepturilor fundamentale comunitare.

44. *Regatul Țărilor de Jos* apreciază că o măsură precum interdicția sectorială de circulație în litigiu, care face parte dintr-un pachet de măsuri adoptate în vederea reducerii emisiilor periculoase, poate fi verificată și individual din punctul de vedere al compatibilității cu dispozițiile Tratatului CE. În concluzie, interdicția sectorială de circulație este în principiu interzisă în temeiul articolului 28 CE. Această interdicție este, în plus, indirect discriminatorie. O justificare a acestei măsuri prin invocarea unor motive de protecție a mediului este

inoperantă din cauza lipsei caracterului adecvat și proporțional al interdicției de circulație. În plus, măsura nu a fost pregătită cu suficientă grijă, ceea ce are consecințe negative inutile și disproporționate pentru traficul de tranzit.

Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație nu poate fi interpretat în final drept încălcare a liberei circulații a mărfurilor.

45. Și în opinia *Republicii Italiene*, interdicția sectorială de circulație reprezintă o restricție nelegală a liberei circulații a mărfurilor. Această măsură este ilogică, discriminatorie și disproporționată, cu atât mai mult cu cât lipsesc alternativele adecvate de transport feroviar și rutele de transport alternative pentru a putea satisface toate necesitățile care apar din cauza interdicției sectoriale.

47. Având în vedere această argumentație, vom examina în continuare, mai întâi, dacă Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație poate fi considerat o măsură națională de transpunere a Directivelor 96/62 și 1999/30 și, dacă acest aspect se confirmă, ce efect are această concluzie în cadrul prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

VII — Aprecieri juridică

A — *Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație ca măsură de transpunere a Directivelor 96/62 și 1999/30*

48. Potrivit articolului 8 alineatul (3) din Directiva 96/62, în zonele și aglomerările în care nivelurile unuia sau mai multor poluanți sunt mai ridicate decât valorile-limită și marjele de toleranță, statele membre iau măsuri pentru a asigura pregătirea sau aplicarea unui plan ori a unui program în scopul atingerii valorii-limită în cadrul limitei de timp respective. Acest plan trebuie să fie pus la dispoziția publicului și trebuie să includă cel puțin informația prevăzută în anexa IV la directivă.

46. În opinia Republicii Austria, determinant pentru aprecierea Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație este faptul că acesta a fost adoptat pentru transpunerea Directivelor 96/62 și 1999/30 în vederea îndeplinirii în mod corespunzător a obligațiilor ce decurg din dreptul Uniunii. Dacă se ia în considerare în special această împrejurare,

49. Valorile-limită și marjele de toleranță pentru NO₂ sunt stabilite în Directiva 1999/30. Potrivit secțiunii I din anexa II la această directivă, valoarea-limită anuală pentru NO₂ este de 40 μg/m³, majorată cu o

marjă de toleranță care trebuie să scadă până la 1 ianuarie 2010. Potrivit articolului 4 alineatul (1) coroborat cu secțiunea I din anexa II la Directiva 1999/30, statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a asigura ca valoarea-limită anuală a NO_2 de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ să nu mai fie depășită de la 1 ianuarie 2010.

1999/30 se poate deduce obligația de a acționa a statelor membre. Potrivit acestor dispoziții, statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că valoarea-limită a NO_2 de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ nu va mai fi depășită de la 1 ianuarie 2010. Dacă din măsurătorile de NO_2 ale unui stat membru reiese că acest rezultat poate fi obținut numai prin aplicarea treptată a unui pachet de măsuri, articolul 4 alineatul (1) coroborat cu secțiunea I din anexa II la Directiva 1999/30 justifică de asemenea obligația statelor membre de a lua măsurile necesare chiar înainte de 1 ianuarie 2010.

50. Chiar dacă, potrivit textului Directivei 1999/30, interdicția de depășire a valorilor-limită ale NO_2 este valabilă numai de la 1 ianuarie 2010, acest lucru nu înseamnă că aceste valori-limită și marjele de toleranță aplicabile nu pot presupune nicio obligație pentru statele membre înainte de a se ajunge la acest termen. Dimpotrivă, în Hotărârea sa din 15 noiembrie 2005, Comisia/Austria, Curtea a evidențiat că, în temeiul articolului 8 alineatul (3) din Directiva 96/62, Republica Austria avea obligația de a acționa dacă suma valorii-limită anuale și a marjei de toleranță pentru NO_2 era depășită la punctul de control Vomp/Raststätte de-a lungul autostrăzii A 12 Inntal în anii 2002 și 2003 pentru a realiza treptat nivelul prescris de Directiva 1999/30 și pentru a atinge astfel la termen obiectivul stabilit¹⁴.

52. Din dosar rezultă un fapt ce nu este contestat de niciuna dintre părțile la procedură, și anume că de-a lungul autostrăzii Inntal din Tirol au apărut în perioada 2005-2007 concentrații mari, respectiv foarte mari de NO_2 . La punctul de control Vomp/Raststätte (la est de Innsbruck), concentrațiile de NO_2 măsurate au depășit valorile-limită anuale stabilite de Directiva 1999/30 și marjele de toleranță, în întreaga perioadă cuprinsă între 2002 și 2007. În plus, în landul Tirol, în anul 2005, valorile-limită anuale ale NO_2 stabilite în IG-L au fost depășite la șase din treisprezece puncte de control, în anul 2006, la șapte din treisprezece puncte de control, iar în anul 2007, la șapte din paisprezece puncte de control.

51. Similar, din articolul 4 alineatul (1) coroborat cu secțiunea I din anexa II la Directiva

53. În acest context, Republica Austria a elaborat în 2007 un program de reducere a poluării aerului pentru zona afectată, care a

14 — Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3, punctul 79 și urm.).

fost comunicat Comisiei în februarie 2008¹⁵. Acest program îndeplinește cerințele formale pentru a fi calificat drept program în sensul articolului 8 alineatul (3) din Directiva 96/62. El cuprinde un pachet de măsuri de reducere a poluării cu imisii de NO₂ în Valea inferioară a Inn-ului, cu o serie de măsuri destinate autostrăzii A 12 Inntal. Printre aceste măsuri figurează și propunerea privind interdicția sectorială de circulație pentru autocamioane pe această autostradă¹⁶. Această din urmă măsură a fost pusă în aplicare prin Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007.

54. Pentru a rezuma, trebuie reținut că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație a fost adoptat în aplicarea unui program în sensul articolului 8 alineatul (3) din Directiva 96/62, menit să contribuie la atingerea, până la 1 ianuarie 2010, a valorilor-limită anuale ale NO₂ stabilite în Directiva 1999/30 în zona afectată. Prin urmare, achiesăm la opinia Republicii Austria, care susține că acest regulament trebuie interpretat drept măsură națională adoptată pentru

transpunerea Directivelor 96/62 și 1999/30, în special a articolului 8 alineatul (3), respectiv a articolului 4 alineatul (1) din acestea.

55. Cu toate acestea, faptul că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007 a fost adoptat pentru transpunerea Directivelor 96/62 și 1999/30 nu implică excluderea acestuia din domeniul de aplicare al articolului 28 CE și următoarele.

56. Chiar dacă o prevedere națională, prin care un stat membru se conformează obligațiilor ce rezultă pentru el dintr-o directivă, nu poate fi calificată, conform jurisprudenței Curții, drept o restricție a libertăților fundamentale imputabilă statelor membre¹⁷, în speță trebuie evidențiat că articolul 8 alineatul (3) din Directiva 96/62, respectiv articolul 4 alineatul (1) din Directiva 1999/30 nu obligau în niciun fel Republica Austria la adoptarea Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație în litigiu.

57. De o importanță decisivă este în acest context faptul că articolul 8 alineatul (3) din Directiva 96/62, respectiv articolul 4 alineatul (1) din Directiva 1999/30 obligă statele membre să ia „măsuri” în vederea respectării valorii-limită a NO₂, însă nu concretizează în mai mare măsură conținutul acestor măsuri.

15 — Programul elaborat conform articolului 9 A din IG-L pentru landul Tirol, conceput de Oficiul federal pentru mediu, din însărcinarea Oficiului guvernului landului Tirol, Viena, 2007, p. 135 (denumit în continuare „Program elaborat conform articolului 9 A din IG-L pentru landul Tirol”) — Anexa 2 la observațiile Republicii Austria din 15 februarie 2008 prezentate de Comisie ca anexă A-15 la cererea introductivă.

16 — *Idem*, p. 65 și urm.

17 — A se vedea Hotărârea din 26 octombrie 2010, Schmelz (C-97/09, Rep., p. I-10465, punctul 53 și urm.).

Puterii extinse de apreciere a statelor membre în alegerea măsurilor de transpunere i se trasează ca limită doar obiectivul respectării valorilor-limită maxime ale NO_2 ¹⁸. În respectivele dispoziții ale directivelor nu pot fi găsite aprecieri de conținut mai detaliate cu privire la măsurile de transpunere ale diferitelor state membre. În această situație, faptul că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație a fost adoptat în mod oficial pentru transpunerea Directivelor 96/62 și 1999/30 nu exclude *a priori* o eventuală interpretare a acestui regulament ca măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import, în sensul articolelor 28 CE și 29 CE.

58. Având vedere considerațiile precedente, concluzionăm că Republica Austria a adoptat Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație efectiv în vederea transunerii Directivelor 96/62 și 1999/30, însă această constatare nu contravine examinării Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație în lumina prevederilor articolelor 28 CE-30 CE.

18 — A se vedea, în acest context, Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek (C-237/07, Rep., p. I-6221, punctul 45 și urm.), în care Curtea, mai întâi, a confirmat puterea de apreciere a statelor membre în cadrul transunerii obligației de elaborare de planuri de acțiune prevăzute la articolul 7 alineatul (3) din Directiva 96/62 pentru ca apoi să evidențieze că această dispoziție a directivei cuprinde limite referitoare la exercitarea acesteia, în ceea ce privește adecvarea măsurilor pe care trebuie să le cuprindă planul de acțiune cu obiectivul de reducere a riscului de depășire și de limitare a duratei acesteia, ținând seama de echilibrul care trebuie asigurat între acest obiectiv și diferitele interese publice și private existente.

B — *Cu privire la existența unei restricții privind libera circulație a mărfurilor*

59. Potrivit articolelor 28 CE și 29 CE, între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import sau la export, precum și orice măsuri cu efect echivalent. Potrivit unei jurisprudențe constante, această interdicție este valabilă nu numai pentru importul și pentru exportul de mărfuri între statele membre, ci și pentru tranzitul mărfurilor¹⁹.

60. În Hotărârea din 15 noiembrie 2005, Comisia/Austria, Curtea a calificat deja fosta interdicție sectorială de circulație pentru autocamioane, pe un tronson de 46 km al autostrăzii A 12 Innthal, drept măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative, care în principiu nu este compatibilă cu obligațiile ce decurg din articolele 28 CE și 29 CE²⁰.

61. În susținerea opiniei sale, Curtea a evidențiat în acest context, pe de o parte, importanța strategică a autostrăzii A 12 Innthal, care constituie una dintre cele mai importante căi de legătură terestră între sudul Germaniei și nordul Italiei. Deoarece interdicția

19 — Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3, punctul 65). A se vedea și Hotărârea din 16 martie 1983, SIOT (266/81, Rec., p. 731, punctul 16), precum și Hotărârea din 21 iunie 2007, Comisia/Italia (C-173/05, Rep., p. I-4917, punctul 31).

20 — Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3, punctul 69).

sectorială de circulație a obligat întreprinderile afectate să caute în foarte scurt timp soluții alternative acceptabile din punct de vedere economic pentru transportul mărfurilor afectate de interdicția de circulație, potrivit concluziei Curții, aceasta putea restricționa posibilitățile de trafic comercial între Europa de Nord și nordul Italiei²¹.

62. În opinia noastră, și Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație, în litigiu în speță, poate restricționa posibilitățile traficului de mărfuri între Europa de Nord și nordul Italiei și, în consecință, trebuie calificată drept măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative.

63. În acest context trebuie să evidențiem, pentru început, că nici împrejurarea că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație a fost conceput ca parte a unui pachet de măsuri vizând reducerea emisiilor poluante nu se opune unei examinări separate a acestui regulament în lumina prevederilor articolelor 28 CE-30 CE. Firește, în cadrul examinării existenței unei justificări pentru restricționarea liberei circulații a mărfurilor, faptul că această interdicție de circulație face parte dintr-un pachet mai mare de măsuri are o deosebită importanță.

64. Conform susținerilor Republicii Austria, interdicția sectorială de circulație afectează în etapa finală aproximativ 194 000 de deplasări de autocamioane anual, pe un tronson de 90 km al autostrăzii Inntal²². Potrivit afirmațiilor necontestate ale Comisiei, interdicția are consecințe asupra a aproximativ 300 km din rețeaua austriacă de autostrăzi²³. Întrucât, potrivit Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007, interdicția de circulație urma să intre complet în vigoare de la 1 ianuarie 2009, sectoarele economice afectate aveau la dispoziție, conform acestei planificări, un an pentru a stabili tronsoane alternative pentru transportul rutier pentru aceste 194 000 de deplasări sau pentru a transfera transportul – cel puțin parțial – pe căile ferate.

65. Din argumentația diferitelor părți la procedură rezultă că această reorganizare logistică a reprezentat o mare provocare, cu rezultate incerte, pentru sectoarele economice afectate.

66. În analiza sa cu privire la posibilitățile ca transporturile de mărfuri afectate de interdicția de circulație să fie transferate pe căile ferate, respectiv să se desfășoare pe tronsoane alternative, Republica Austria face distincție între transporturile de mărfuri pentru care autostrada Inntal reprezintă cea mai scurtă cale (așa-numitul „tranzit pe itinerar privilegiat”), transporturile de mărfuri care

21 — Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3, punctele 66 și 68).

22 — Memoriul în apărare al Republicii Austria, punctul 86.

23 — Cererea introductivă a Comisiei, punctul 31.

au o cale alternativă cel puțin la fel de bună (așa-numitul „tranzit pe itinerar alternativ”) și transporturile de mărfuri care au o alternativă de transport mai bună (așa-numitul „tranzit pe itinerar ocolitor”). Depasările afectate de interdicția de circulație ar intra în proporție de 45 % în categoria tranzit pe itinerar privilegiat, în proporție de 25 % în categoria tranzit pe itinerar alternativ și în proporție de 30 % în categoria tranzit pe itinerar ocolitor. Ar trebui să se plece de la premisa că tranzitul pe itinerar privilegiat și aproximativ jumătate din tranzitul pe itinerar alternativ ar trebui să fie transferat pe căile ferate, în timp ce restul transporturilor s-ar putea desfășura pe rute alternative²⁴. Pentru transferarea pe căile ferate a transporturilor de mărfuri afectate de tip „tranzit pe itinerar privilegiat” și „tranzit pe itinerar alternativ” stau la dispoziție trei forme de transport, și anume transportul convențional prin încărcare în vagoane, transportul combinat neînsoțit și transportul combinat însoțit pe „autostrada feroviară” („rollende Landstrasse”, denumită în continuare „RO-LA”). Ca rute ocolitoare pentru transporturile rutiere afectate de tip „tranzit pe itinerar privilegiat” și „tranzit pe itinerar ocolitor” stau la dispoziție mai multe tronsoane alternative, care parțial utilizează rețeaua de autostrăzi elvețiană.

67. Opiniile părților la procedură cu privire la capacitățile și la caracterul adecvat ale

alternativelor de transport prezentate de Republica Austria prezintă mari deosebiri. Principalul aspect controversat este problema capacității și a accesibilității transportului combinat însoțit pe RO-LA, în cadrul căruia sunt încărcate în vagoane cu platformă joasă autocamioane întregi pentru a fi transportate pe calea ferată. În timp ce Republica Austria prezintă acest transport pe RO-LA drept o alternativă de transport cu capacități suficiente, care ar putea fi utilizată la prețuri concurențiale pentru transporturile de mărfuri afectate, fără vreo reorganizare logistică, Comisia și Republica Italiană relevă penuria de capacități și dificultățile practice din punctul de vedere al întreprinderilor de transport.

68. Opiniile părților la procedură sunt divergente și cu privire la posibilitatea ca transportul rutier de tip „tranzit pe itinerar alternativ” și „tranzit pe itinerar ocolitor” să fie transferat pe rutele alternative amintite de Republica Austria. De exemplu, Republica Italiană evidențiază sarcina suplimentară administrativă și financiară care ar apărea în cadrul unui transport de mărfuri prin Elveția. Pe lângă aceasta, pe axele de transport importante nord-sud ale rețelei de autostrăzi elvețiene se aplică sistemul „pipetei”, prin care o fază de trafic greu deosebit de intens ar putea duce la o interdicție totală a traficului greu pe aceste axe. În cazul transferării fluxurilor rutiere de

24 — Memoriul în apărare al Republicii Austria, punctul 87.

pe autostrada A 12 Inntal pe rutele alternative elvețiene s-ar putea ivi tocmai o asemenea situație.

69. Pentru a rezuma, se reține, prin urmare, că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație în litigiu interzice pe an aproximativ 194 000 de transporturi cu autocamioanele, pe un tronson de 90 km al autostrăzii A 12 Inntal, iar posibilitățile de transfer al acestor transporturi pe căile ferate, respectiv reorientarea acestor transporturi pe rute alternative sunt extrem de controversate între părțile la procedură. În această situație, în opinia noastră, nu se poate combate cu argumente rezonabile faptul că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație este apt în principiu să limiteze posibilitățile de circulație a mărfurilor între nordul Europei și nordul Italiei.

70. Ținând seama în special de faptul că această capacitate de restricționare a comerțului este suficientă pentru constatarea unui efect restrictiv asupra liberei circulații a mărfurilor²⁵, ajungem astfel la concluzia că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007, prin care se interzice transportul anumitor mărfuri pe distanțe mari pe autostrada A 12 Inntal, trebuie interpretat ca măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative, incompatibilă în principiu cu obligațiile ce decurg din articolele 28 CE și 29 CE, dacă nu poate fi justificată prin motive obiective.

²⁵ — A se vedea Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3, punctul 66 și urm.).

C — Cu privire la justificarea restricției privind libera circulație a mărfurilor

71. Pentru justificarea unei eventuale restricționări privind libera circulație a mărfurilor prin Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație, Republica Austria se sprijină pe două direcții de argumentație. Pe de o parte, aceasta susține că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație a fost adoptat pentru protejarea dreptului fundamental la respectarea vieții private și de familie și astfel în vederea îndeplinirii obligațiilor de a acționa rezultate din drepturile fundamentale comunitare. Pe de altă parte, aceasta invocă drept justificare motive imperative de protecție a mediului.

72. Aceste argumente ale Republicii Austria nu sunt convingătoare.

1. Raportul dintre Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație și drepturile fundamentale comunitare

73. În opinia Republicii Austria, constatarea că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație ar încălca articolele 28 CE și 29 CE ar putea duce la un conflict de obiective între cerințele protecției drepturilor fundamentale comunitare, pe de o parte, și cerințele liberei circulații a mărfurilor,

pe de altă parte, întrucât, ținând seama de depășirile valorilor-limită ale NO₂ constatate de mai mulți ani, Republica Austria a fost obligată să ia măsuri de reducere a NO₂ precum interdicția sectorială de circulație pentru protejarea dreptului fundamental la respectarea vieții private și de familie.

74. După cum am arătat deja cu altă ocazie, în cazul unui conflict între o libertate fundamentală și un drept fundamental, trebuie să se plece de la principiul că materializarea unui drept fundamental trebuie privită ca un obiectiv legitim care poate impune limite unei libertăți fundamentale atât timp cât această limitare este proporțională²⁶. Un asemenea echilibru între dreptul fundamental și libertatea fundamentală trebuie însă realizat numai dacă și în măsura în care este demonstrată existența unui conflict concret.

75. În opinia noastră, în speță, conflictul invocat de Republica Austria, dintre dreptul fundamental la respectarea vieții private și de familie, pe de o parte, și libera circulație a mărfurilor, pe de altă parte, nu este demonstrat.

76. Chiar dacă este cert că poluarea mediului, atât din perspectiva dreptului fundamental la

integritate fizică și mentală²⁷, cât și a dreptului fundamental la respectarea vieții private și de familie²⁸, poate prezenta o anumită relevanță, trebuie subliniat că poluarea mediului poate fi apreciată drept o încălcare a acestor drepturi fundamentale numai în circumstanțe deosebite, care ar putea eventual justifica dreptul unui particular la protecție din partea statelor membre. Astfel, constatarea unei încălcări a dreptului la respectarea vieții private și de familie presupune dovada concretă a unei poluări suficient de caracterizate prin zgomot sau alte imisii²⁹. Constatarea unei încălcări a dreptului la integritatea persoanei impune cel puțin dovada unei atingeri care să se situeze peste pragul punerii în pericol a sănătății.

27 — În legătură cu recunoașterea dreptului la integritatea persoanei ca drept fundamental comunitar, a se vedea Hotărârea din 9 octombrie 2001, Tările de Jos/Parlamentul European și Consiliul (C-377/98, Rec., p. I-7079, punctele 70, 78 și urm.). Acest drept fundamental este afirmat în mod expres în articolul 3 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

28 — În legătură cu recunoașterea dreptului la respectarea vieții private și de familie ca drept fundamental, a se vedea Hotărârea din 14 februarie 2008, Varec (C-450/06, Rep., p. I-581, punctul 48 și jurisprudența citată). Acest drept fundamental este afirmat în mod expres în articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

29 — A se vedea în acest sens jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la încălcările articolului 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) prin poluări sonore și emisii dăunătoare. Deși Curtea Europeană a Drepturilor Omului acceptă că poluările sonore pot duce la o încălcare a dreptului la respectarea vieții private și de familie consacrat în articolul 8 din CEDO, cu referire la locuință, din hotărârile în materie rezultă că în această privință trebuie să fie avute întotdeauna în vedere poluări importante care pot fi demonstrate în mod concret. A se vedea Hotărârea din 9 decembrie 1994, López Ostra/Spania (Acțiunea nr. 16798/90 – poluare olfactivă de la instalațiile industriale de prelucrare a pielii), Hotărârea din 16 noiembrie 2004, Moreno Gómez/Spania (Acțiunea nr. 4143/02 – poluare sonoră semnificativă din baruri), și Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 27 ianuarie 2009, Tătar/România (Acțiunea nr. 67021/01 – poluare importantă a mediului de la o mină de aur și argint, cu instalație de extracție). A se vedea și: Frohwein, J./Peukert, W., *EMRK-Kommentar*, 2009 (ediția a 3-a), articolul 8, punctul 43 și urm.

26 — A se vedea Concluziile noastre prezentate la 14 aprilie 2010 în cauza Comisia/Germania (C-271/08, Rep., p. I-7091, punctul 183 și urm.).

77. În prezenta cauză, Republica Austria nu a expus cu mijloace de probă corespunzătoare o asemenea poluare caracterizată a mediului. Dat fiind că, în definitiv, nu este demonstrată o (iminentă) încălcare a dreptului fundamental la integritatea persoanei, respectiv a dreptului la respectarea vieții private și de familie, în prezenta cauză, nu se pune problema unui posibil conflict între drepturile fundamentale comunitare și dispozițiile referitoare la libera circulație a mărfurilor.

imperative „nescrise” de interes general în sensul jurisprudenței Cassis de Dijon.

79. În aplicarea articolului 30 CE, pot fi justificate restricții cantitative, precum și măsuri cu efect echivalent în sensul articolelor 28 CE și 29 CE, în măsura în care prin aceasta urmează să fie protejate valori juridice determinate, menționate în mod expres în această normă juridică. Obiectivul protecției mediului urmărit prin Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație nu figurează printre aceste motive „scrise”.

2. Justificarea din motive de protecție a mediului

80. Cu toate acestea, protecția mediului este recunoscută, în jurisprudența constantă, drept motiv imperativ de interes general, în sensul jurisprudenței Cassis de Dijon³⁰. Potrivit acesteia, măsurile naționale susceptibile să constituie un obstacol în calea comerțului intracomunitar pot fi justificate prin motive imperative de protecție a mediului, cu condiția ca aceste măsuri să fie proporționale cu obiectivul urmărit³¹.

a) Motive imperative de protecție a mediului

78. Pentru justificarea unei restricții privind libera circulație a mărfurilor, pot fi invocate, pe de o parte, motivele justificative „scrise” de la articolul 30 CE și, pe de altă parte, motivele

81. Prin urmare, potrivit jurisprudenței menționate, justificarea unei măsuri cu efect

30 — În principal: Hotărârea din 20 septembrie 1988, Comisia/Danemarca (C-302/86, Rec., p. 4607).

31 — Hotărârile din 14 decembrie 2004, Comisia/Germania (C-463/01, Rec., p. I-11705, punctul 75), și Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz (C-309/02, Rec., p. I-11763, punctul 75), Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3, punctul 70), și Hotărârea din 4 iunie 2009, Mickelsson și Roos (C-142/05, Rep., p. I-4273, punctul 32).

echivalent prin motive imperative de protecție a mediului presupune ca măsura respectivă (1) să fie adoptată în scopul protecției mediului și (2) să fie proporțională. Nu este însă pe deplin clar dacă și măsurile discriminatorii cu efect echivalent restricțiilor cantitative pot fi justificate prin evocarea cerințelor imperative de protecție a mediului³².

general și pentru justificarea unor măsuri discriminatorii cu efect echivalent restricțiilor cantitative, firește, respectând în permanență principiul proporționalității. În principial, trebuie să fim de acord cu această evoluție a jurisprudenței.

82. Problema posibilității de a justifica și măsuri discriminatorii prin trimiterea la obiectivele vizate ale protecției mediului are o deosebită importanță în speță. Astfel, având în vedere excepțiile prevăzute în Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație pentru circulația autocamioanelor locale și regionale, Comisia evidențiază că interdicția sectorială de circulație afectează în primul rând mărfurile care se află în tranzit prin zona de interdicție. Prin urmare, interdicția are o tendință discriminatorie pregnantă.

84. Această evoluție a fost inițiată prin Hotărârea din 9 iulie 1992, Comisia/Belgia³³, în care o interdicție direct discriminatorie de a importa deșeuri în Regiunea Valonă a fost declarată justificată în raport cu cerințele imperative ale protecției mediului³⁴. În jurisprudența sa ulterioară, Curtea a hotărât, între altele, că o discriminare indirectă care a rezultat din aplicarea unor norme naționale privind protecția împotriva zgomotului la înmatricularea unor avioane second hand trebuie calificată drept justificată având în vedere considerente de sănătate publică și

83. În jurisprudența mai recentă a Curții, există indicii clare că protecția mediului poate fi invocată ca motiv imperativ de interes

33 — C-2/90, Rec., p. I-4431.

34 — În motivarea acestei hotărâri, Curtea a evitat însă să confirme în mod expres aplicabilitatea justificării nescrise a cerințelor imperative de protecție a mediului la încălcările discriminatorii nemijlocite ale libertăților fundamentale. Aceasta s-a limitat mai degrabă la regula că asemenea cerințe imperative trebuie să fie avute în vedere numai dacă este vorba despre măsuri care sunt aplicabile fără deosebire produselor autohtone și celor importate. Această regulă nu a mai fost apoi aplicată la interdicția în cauză a importului de deșeuri, care a fost calificată drept nediscriminatorie, prin trimitere la principiul consacrat în articolul 130r alineatul (2) a doua teză din Tratatul CE [articolul 174 alineatul (2) a doua teză CE] al remedierii cu prioritate la sursă a daunelor provocate mediului. Pentru o analiză critică a acestei soluții alternative, puțin convingătoare din punctul de vedere al principiilor juridice, a se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate la 23 octombrie 1997 în cauza Dusseldorp și alții (C-203/96, Hotărârea din 25 iunie 1998, Rec., p. I-4075, punctul 90), precum și Concluziile prezentate la 26 octombrie 2000 în cauza PreussenElektra (C-379/98, Hotărârea din 13 martie 2001, Rec., p. I-2099, punctul 222 și urm.). A se vedea și Nowak, C., *Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags und der Umweltschutz*, VerwArch 2002, p. 368 și 376; Scheuing, D., *Regulierung und Marktfreiheit im Europäischen Umweltrecht*, EuR 2001, p. 1, 5 și urm.

32 — Potrivit unei jurisprudențe constante, motivul justificativ nescris al unor motive imperative de interes general nu poate fi invocat pentru a justifica o restricție a libertăților fundamentale aplicată discriminatoriu. A se vedea Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Italia (C-388/01, Rec., p. I-721, punctul 19), Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Rec., p. I-2941, punctul 36 și urm.), și Hotărârea din 6 octombrie 2009, Comisia/Spania (C-153/08, Rep., p. I-9735, punctul 36).

de protecție a mediului³⁵. În Hotărârea din 13 martie 2001, *PreussenElektra*³⁶, Curtea a ajuns la concluzia că o reglementare națională privind folosirea energiei electrice din surse regenerabile de energie – direct discriminatorie³⁷ – constituie, într-adevăr, o măsură cu efect echivalent în sensul articolului 28 CE, însă este justificată din punctul de vedere al protecției mediului înconjurător și având în vedere specificitățile pieței energiei electrice³⁸.

85. Deosebit de revelatoare este și Hotărârea din 14 decembrie 2004, *Comisia/Germania*³⁹, în care, printre altele, Curtea a trebuit să decidă cu privire la compatibilitatea unei reglementări naționale privind prevenirea și valorificarea deșeurilor de ambalaje cu libera circulație a mărfurilor. Această reglementare prevedea, referitor la ambalajele de băuturi, înlocuirea sistemului global de colectare a ambalajelor printr-un sistem de schimb și reprimire. Această reorganizare a îngreunat și a scumpit desfacerea apelor minerale naturale din alte state membre, astfel încât reprezenta o piedică în calea comerțului intracomunitar. În plus, consecințele acestei reorganizări au afectat mai mult producătorii străini decât pe cei autohtoni, astfel încât această măsură trebuia calificată drept indirect discriminatorie. Cu toate acestea, Curtea a examinat posibilitatea justificării acestei reglementări prin motive de protecție a mediului și a ajuns la concluzia că o asemenea justificare prin motive imperative de protecție a mediului ar fi posibilă în principiu, însă nu se putea aplica în speță deoarece, din cauza lipsei unui termen de tranziție adecvat, încălca principiul proporționalității.

35 — Hotărârea din 14 iulie 1998, *Aher-Waggon* (C-389/96, Rec., p. I-4473). Respectiva cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește o reglementare germană, care prevedea valori de protecție împotriva zgomotului la prima autorizare a avioanelor ce depășeau valorile-limită stabilite de directiva aplicabilă *ratione temporis*. Discriminarea indirectă – până la urmă justificată – a rezultat din faptul că achiziționarea unui avion second hand autorizat în țară era posibilă fără o nouă autorizație, în timp ce cumpărarea unui avion second hand autorizat în străinătate ducea în mod necesar la o primă autorizare a acestui avion în Germania. Prin aceasta, avioanele second hand care fuseseră autorizate în țară înainte de intrarea în vigoare a reglementării naționale au fost scutite *de facto* în caz de vânzare de respectarea valorilor-limită de zgomot, în timp ce avioanele second hand cumpărate din alte state membre ale UE puteau fi utilizate fără o altă autorizare.

36 — C-379/98, Rec., p. I-2099.

37 — A se vedea cu privire la acest aspect Concluziile avocatului general Jacobs prezentate la 26 octombrie 2000 în cauza *PreussenElektra* (citată la nota de sub-sol 34, punctul 220 și următorul), precum și Gellermann, M., *Das Stromeinspeisungsgesetz auf dem Prüfstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, DVBl. 2000, p. 509 și 515.

38 — Din această hotărâre nu rezultă cu claritate dacă Curtea a examinat motivele imperative ale protecției mediului drept temei justificativ de sine stătător. Potrivit opiniei dominante, această problemă trebuie să primească un răspuns afirmativ. A se vedea Nowak, C., citat anterior (nota de sub-sol 34), p. 380 și urm., Ruge, Anmerkung zur Rs. C-379/98, EuZW 2001, p. 247, 248, Kuhn, T., „Implications of the «Preussen Elektra» Judgement of the European Court of Justice on the Community Rules on State Aid and the Free Movement of Goods”, în *Legal Issues of Economic Integration 2001*, p. 361, 374 și urm.

39 — Citată la nota de sub-sol 31. A se vedea și Hotărârea *Radlberger Getränkegesellschaft* și *S. Spitz* (citată la nota de sub-sol 31).

86. Această abordare, potrivit căreia pot fi invocate cerințe imperative ale protecției mediului și pentru justificarea unor măsuri indirect discriminatorii cu efect echivalent unor restricții cantitative, a fost confirmată în Hotărârea din 15 noiembrie 2005, Comisia/Austria⁴⁰, referitoare la primul regulament privind interdicția sectorială de circulație pe autostrada A 12 Inntal.

87. În analiza acestei hotărâri, trebuie să remarcăm îndeosebi că, în concluziile prezentate în această cauză, avocatul general Geelhoed a plecat, în primul rând, de la premisa că, potrivit jurisprudenței tradiționale a Curții, numai măsurile nediscriminatorii cu efect echivalent pot fi justificate prin motive imperative de interes general. În acest context, el a examinat pe larg dacă prima interdicție sectorială de circulație a avut un efect discriminatoriu indirect⁴¹. Aceasta a fost deosebit de controversată deoarece întreprinderile de transport din alte state membre erau mult mai afectate decât transportatorii austrieci din cauza excepțiilor în favoarea traficului cu

destinația și cu sursa în zona care trebuia depoluată. Ținând seama în special de contextul geografic al transportului transalpin de mărfuri, precum și de obiectivul și de formularea Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație, avocatul general Geelhoed a ajuns totuși la concluzia că măsura în litigiu, luată ca întreg și examinată în contextul ei general, nu trebuia considerată ca fiind (indirect) discriminatorie, astfel încât în principiu exista posibilitatea unei justificări prin motive imperative de protecție a mediului⁴².

88. În Hotărârea din 15 noiembrie 2005, Curtea nu a abordat problema caracterului discriminatoriu al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație în litigiu. În cadrul examinării privind justificarea restricției constatate privind libera circulație a mărfurilor, Curtea s-a limitat la a stabili că măsuri naționale susceptibile să constituie un obstacol în calea comerțului intracomunitar pot fi justificate prin cerințele imperative de protecție a mediului, cu condiția ca acestea să fie proporționale cu obiectivul urmărit⁴³. Curtea nu a realizat o limitare a domeniului de aplicare al acestui temei justificativ la măsurile nediscriminatorii nici în cursul examinării ulterioare a acestui temei.

89. Această evoluție a jurisprudenței Curții ne determină să concluzionăm că protecția mediului, în calitate de motiv imperativ de interes general, poate fi utilizată și pentru

40 — Citată la nota de subsol 3.

41 — Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate la 14 iulie 2005 în cauza Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3), punctul 89 și urm. Apoi, în subsidiar, avocatul general Geelhoed a dezbătut problema posibilității unei justificări a măsurilor discriminatorii prin motive imperative de protecție a mediului și s-a pronunțat pentru utilizarea acestui motiv de justificare nescris și la măsurile indirect discriminatorii (punctul 99 și urm.).

42 — *Idem*, punctul 95.

43 — Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3), punctul 70.

justificarea unor măsuri discriminatorii cu efect echivalent restricțiilor cantitative. În favoarea acestei soluții pledează de altfel și faptul că, în jurisprudența constantă, Curtea consideră protecția mediului drept unul dintre obiectivele esențiale ale Comunității⁴⁴. În acest context, ar fi greu de înțeles dacă restricțiile discriminatorii ale liberei circulații a mărfurilor nu ar putea fi justificate în niciun caz prin motive imperative de protecție a mediului⁴⁵.

că efectul discriminatoriu al unei măsuri restrictive privind libera circulație a mărfurilor poate să fie examinat în cadrul verificării proporționalității acesteia, când poate fi examinat, mai strict, în special caracterul necesar și adecvat al unei asemenea măsuri⁴⁶.

90. Posibilitatea ca și restricțiile discriminatorii ale liberei circulații a mărfurilor să fie justificate prin motive imperative de protecție a mediului nu semnifică însă că examinarea justificării cu privire la măsurile discriminatorii și nediscriminatorii trebuie să se desfășoare obligatoriu în același mod. Dimpotrivă, trebuie să se plece de la premisa

91. Având în vedere considerațiile precedente, concluzionăm că măsurile cu efect echivalent unor restricții cantitative pot fi justificate prin motive imperative de protecție a mediului, în măsura în care sunt compatibile cu principiul proporționalității. Inclusiv măsurile discriminatorii pot fi în principiu justificate prin motive imperative de protecție a mediului.

b) Examinarea proporționalității

92. În prezenta procedură, nu se contestă că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație a fost adoptat în vederea asigurării protecției mediului. Deosebit de controversată este însă chestiunea dacă acesta este conform și principiului proporționalității.

44 — A se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul (C-176/03, Rec., p. I-7879, punctul 41), Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3, punctul 72), Hotărârea din 15 decembrie 2005, Grecia/Comisia (C-86/03, Rec., p. I-10979, punctul 96), și Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia (C-487/06 P, Rep., p. I-10505, punctul 91).

45 — A se vedea Nowak, C., în: Heselhaus/Nowak (edit.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, München și altele, 2006, § 60, punctul 25; potrivit concepției acestuia, din echivalența de rang din punctul de vedere al dreptului constituțional comunitar a protecției mediului, a libertății pieței și a concurenței rezultă că atât încălcările nediscriminatorii, cât și încălcările discriminatorii directe și/sau indirecte ale libertăților fundamentale trebuie să li se asigure acces la o justificare, bazată pe principiul proporționalității, prin motive de protecție a mediului.

46 — A se vedea Nowak, C., citat anterior (nota de subsol 45), punctul 25; în opinia acestuia, examinarea proporționalității într-un asemenea context ar fi suficient de strictă și, ca urmare, ar asigura ca nu orice măsură cu motivație ecologică să fie impusă obligatoriu în dauna realizării liberei circulații a mărfurilor în cadrul CE.

93. Pentru a răspunde la întrebarea dacă Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație corespunde principiului proporționalității este decisiv aspectul (1) dacă acest regulament este *adecvat* și (2) *necesar* pentru realizarea obiectivelor de protecție a mediului pe care le stipulează și (3) dacă restricția rezultată pentru libera circulație a mărfurilor este *proporțională*⁴⁷.

i) În legătură cu caracterul adecvat al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație

94. Potrivit jurisprudenței Curții, o măsură care vizează realizarea unui obiectiv nu este *adecvată* decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic⁴⁸.

95. Pentru a aprecia dacă interdicția sectorială de circulație este adecvată obiectivelor de protecție a mediului urmărite, trebuie clarificat, așadar, în esență dacă această interdicție de circulație poate contribui într-un mod *coerent* și *sistematic* la reducerea concentrațiilor de NO₂ de-a lungul autostrăzii A 12 Inntal.

96. Ținând seama în special de rolul decisiv pe care îl joacă transportul combinat însoțit pe RO-LA în economia generală a interdicției sectoriale de circulație, avem îndoieli, spre deosebire de poziția Republicii Austria, că această interdicție de circulație contribuie în mod coerent la reducerea concentrațiilor de NO₂ de-a lungul autostrăzii A 12 Inntal.

97. Potrivit structurii sale fundamentale, interdicția sectorială de circulație vizează ca, printr-o reducere a numărului deplasărilor de autocamioane pe autostrada A 12 Inntal, să se obțină o reducere a emisiilor de NO₂ de-a lungul respectivei căi rutiere. Conform afirmațiilor Republicii Austria, interdicția de circulație ar afecta aproximativ 194 000 de deplasări de autocamioane pe an, dintre care cea mai mare parte ar urma să fie transferată pe căile ferate. Conform celor susținute de Republica Austria, în acest scop stau la dispoziție trei forme de transport, și anume transportul convențional prin încărcare în vagoane, transportul combinat neînsoțit și transportul combinat însoțit pe RO-LA⁴⁹.

98. Având în vedere obiectivele și forma Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație, trebuie să se pornească de la

47 — În legătură cu această construcție tripartită a verificării proporționalității, a se vedea Concluziile noastre prezentate la 14 aprilie 2010 în cauza Comisia/Germania (citată la nota de subsol 26, punctul 189).

48 — A se vedea Hotărârea din 17 noiembrie 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, Rep., p. I-10821, punctul 42), și Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group (C-384/08, Rep., p. I-2055, punctul 51).

49 — A se vedea punctul 66 din prezentele concluzii.

premise că transporturile de mărfuri afectate de interdicție urmează să fie transferate, în final, pe transportul „tradițional” pe calea ferată (transportul convențional prin încărcare în vagoane, respectiv transportul combinat neînsoțit). În acest context, interdicția de circulație nu este legată nemijlocit de emisiile poluante ale autocamioanelor, ci, mai curând, de mărfurile transportate. Astfel, potrivit afirmațiilor Republicii Austria, interdicția de circulație afectează numai transportul mărfurilor adecvate pentru transportul feroviar, adică al acelor care sunt potrivite în mod deosebit pentru transportul „tradițional” pe calea ferată și care sunt, așadar, deja transportate în mare parte pe calea ferată⁵⁰. În acest context, oferta de RO-LA trebuie considerată o alternativă suplimentară de transport pe calea ferată, menită să însoțească procesul logistic de reorientare a transportului rutier al mărfurilor adecvate pentru transportul feroviar spre transportul pe calea ferată, în cadrul traficului convențional prin încărcarea în vagoane, respectiv al traficului combinat neînsoțit⁵¹.

99. Or, întrucât această reorientare spre transportul feroviar „tradițional” nu poate fi realizată în cadrul transfrontalier în intervalul de tranziție în două etape – de 4 luni (prima

etapă), respectiv de un an (etapa a doua)⁵² – prevăzut în Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație, această interdicție are drept rezultat necesitatea transferului pe RO-LA, pentru o perioadă neprecizată, a unei părți importante a transportului cu autocamioane afectat de interdicția de circulație. Conform declarațiilor Republicii Austria, în acest scop, oferta de RO-LA a fost de asemenea extinsă în mod corespunzător⁵³.

100. RO-LA se caracterizează prin faptul că se transportă camionul împreună cu șoferul, astfel încât oferta de RO-LA poate fi utilizată, fără rezerve, și pentru transportul mărfurilor care nu sunt adecvate pentru transportul pe calea ferată⁵⁴. Prin urmare, din perspectiva protecției mediului, transportul pe RO-LA este deosebit de adecvat pentru transportul autocamioanelor puternic poluante, indiferent de caracterul adecvat al mărfurilor transportate pentru deplasarea pe căile ferate. Cu toate acestea, interdicția sectorială de circulație, în forma sa în două etape, nu face nicio trimitere la această caracteristică specială a RO-LA, întrucât, astfel cum se arată mai sus, interdicția are drept rezultat necesitatea transferului pe RO-LA, în cursul unui interval de adaptare, neprecizabil mai îndepărate, a unui număr mare de transporturi de mărfuri adecvate pentru transportul feroviar și aceasta fără a ține seama de emisiile autocamioanelor utilizate.

101. Având vedere această contradicție în cadrul unui element central al Regulamentu-

50 — Memoriul în apărare al Republicii Austria, punctul 126.

51 — *Idem*.

52 — A se vedea punctul 125 din prezentele concluzii.

53 — Oferta de RO-LA a fost extinsă la 2 mai 2008, înainte de începerea primei etape a interdicției de circulație, de la 19 perechi de trenuri pe zi la 26 de perechi de trenuri pe zi. A se vedea Memoriul în apărare al Republicii Austria, punctul 294.

54 — A se vedea Memoriul în duplică al Republicii Austria, punctul 125.

lui privind interdicția sectorială de circulație, considerăm că acest aspect nu este pe deplin coerent din punctul de vedere al mediului. În aceste condiții, problema caracterului *adekvat* al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație pentru reducerea concentrațiilor de NO₂ de-a lungul autostrăzii A 12 Inntal nu poate primi fără rezerve un răspuns afirmativ.

ii) În legătură cu necesitatea Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație

102. În cazul în care Curtea ar stabili caracterul adecvat al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație pentru scăderea concentrațiilor de NO₂ de-a lungul autostrăzii A 12 Inntal, ar trebui verificat dacă această interdicție de circulație era necesară pentru atingerea obiectivului de protecție a mediului urmărit.

103. O măsură este *necesară* atunci când este, printre mai multe măsuri adecvate pentru realizarea acestui obiectiv, cea mai puțin constrângătoare pentru interesul sau pentru valoarea juridică în cauză⁵⁵.

104. Potrivit poziției Republicii Austria, Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație face parte dintr-un pachet de

măsuri menit să realizeze până în anul 2010 o reducere a emisiilor nocive de NO₂ între 9,9 % și 10,7 %. Interdicția sectorială de circulație trebuia să contribuie la aceasta cu o reducere a emisiilor de NO₂ de 1,5 %⁵⁶.

105. Drept dovadă a potențialului de reducere a NO₂ cu 1,5 %, Republica Austria face trimitere la un document anexat, denumit „Program elaborat conform § 9 A din IG-L pentru landul Tirol”⁵⁷. În acest program sunt prezentate potențialele de reducere a NO₂ ale diferitelor măsuri în domeniul transportului. Printre măsurile analizate figurează și interdicția sectorială de circulație pe autostrada A 12 Inntal, care ar urma să afecteze 200 000 de deplasări, ceea ce corespunde unui procent de 7,3 % din circulația autocamioanelor pe A 12⁵⁸. O asemenea interdicție de circulație ar determina o reducere a poluării cu imisii de NO₂ cu 1,5 %⁵⁹. În memoriul în apărare, Republica Austria evidențiază însă că, spre deosebire de planurile anterioare, nu sunt afectate 200 000, ci numai 194 000 de deplasări pe an de intrarea în vigoare a interdicției de circulație. Această cifră corespunde unui procent de 6,6 % din totalul deplasărilor autocamioanelor grele pe A 12, în loc de 7,3 %, cât se estimase inițial⁶⁰.

56 — Memoriul în apărare al Republicii Austria, punctul 74.

57 — Program elaborat conform articolului 9 A din IG-L pentru landul federal Tirol (citat la nota de subsol 15).

58 — *Idem*, p. 65.

59 — *Idem*, p. 66.

60 — Memoriul în apărare al Republicii Austria, punctul 86. Această reducere a transporturilor de bunuri afectate se explică prin faptul că transportul de cereale urma să fie inclus în planificarea inițială a interdicției de circulație, însă în versiunea finală nu a mai fost inclus în lista bunurilor afectate.

55 — Hotărârea din 11 iulie 1989, Schröder (265/87, Rec., p. 2237, punctul 21).

106. Deși în memoriul în apărare Republica Austria pleca, așadar, de la premisa că interdicția de circulație nu ar afecta 7,3 % din traficul anual al autocamioanelor grele, ci doar 6,6 %, aceasta a menținut fără nicio explicație potențialul de reducere a NO₂ de 1,5 %, menționat în planurile inițiale. Întrebată cu privire la acest aspect în cadrul ședinței, Republica Austria a susținut că, la calcularea potențialului de reducere a NO₂ prin interdicția sectorială de circulație, a trebuit să fie acceptată o anumită marjă de eroare și că reducerea numărului deplasărilor afectate cu 6 000 de deplasări pe an se situează în această marjă.

107. Chiar dacă această declarație lasă să se întrevadă o marjă de eroare importantă în calcularea potențialului de reducere a NO₂ prin interdicția sectorială de circulație, Comisia nu a contestat argumentația Republicii Austria privind acest aspect. Nici dosarul nu permite depistarea altor elemente care ar putea pune sub semnul întrebării corectitudinea acestei afirmații. În această situație, în continuare, trebuie să plecăm de la premisa că potențialul de reducere a NO₂ al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație este de 1,5 %.

108. În discutarea problemei dacă potențialul de reducere a NO₂ al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație ar fi putut

fi realizat și cu ajutorul unor măsuri privind traficul mai puțin restrictive, opiniile Comisiei și ale Republicii Austria sunt foarte diferite.

109. În opinia Comisiei, există numeroase măsuri mai puțin restrictive care nu au fost adoptate, cum ar fi o limitare permanentă a vitezei pe autostrada Inntal, extinderea interdicțiilor de circulație prevăzute pentru autocamioanele mai vechi prin trecerea la norme Euro mai mari, introducerea unei interdicții de circulație diferențiate, în funcție de clasele de emisii nocive, măsuri consolidate în domeniul circulației autoturismelor, măsuri specifice de peaj pentru autocamioane și autoturisme, precum și alte mijloace economice de control. Aceste măsuri au fost respinse pe fond de Republica Austria.

110. Cu toate că nu este de competența Curții să se pronunțe în detaliu dacă ar fi trebuit să se ia alte măsuri și, în cazul unui răspuns afirmativ, ce măsuri ar fi fost cazul să fie alese pentru reducerea NO₂⁶¹, examinarea necesității acestei interdicții sectoriale de circulație presupune o comparație între măsura în litigiu și una sau mai multe măsuri care nu au fost adoptate, cu potențial de reducere a NO₂.

61 — A se vedea Hotărârea Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3, punctul 87).

111. În acest context, afirmațiile Comisiei cu privire la potențialul de reducere a NO_2 a unei limitări a vitezei la 100 km/h pe întregul an capătă o deosebită însemnătate.

112. Pe baza calculelor Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (Institutul de cercetare a energiei și a mediului din Heidelberg, denumit în continuare „IFEU”)⁶², Comisia susține că o limitare a vitezei la 100 km/h pe durata întregului an conduce la o reducere cu aproximativ 7,5% a poluării anuale cu imisii de NO_2 , în timp ce limitarea variabilă a vitezei intrată în vigoare în noiembrie 2007 nu permite decât obținerea unei reduceri situate între 3,6 și 3,8%. Potențialul suplimentar de reducere a NO_2 al unei limitări a vitezei pe durata întregului an este, așadar, de aproape 4%. Chiar dacă s-ar lua ca punct de plecare datele prezentate de guvernul austriac, potențialul suplimentar de reducere a NO_2 al unei limitări de viteză la 100 km/h pe durata întregului an ar depăși cu mult reducerea NO_2 cu 1,5% vizată de Republica Austria prin interdicția sectorială de circulație⁶³.

113. Republica Austria consideră că afirmațiile Comisiei cu privire la consecințele

unei limitări a vitezei pe întregul an ar fi neîntemeiate, din punct de vedere faptic, și greșite, din punct de vedere metodic⁶⁴. În această privință, Republica Austria se sprijină, printre altele, pe o expertiză a Ökoscience AG din 6 august 2009⁶⁵. Aceasta arată, printre altele, că, în condițiile în care viteza era limitată la 130 km/h, viteza medie a fost de numai 116 km/h în anul 2006 și de numai 111 km/h în anul 2009, în timp ce, în condițiile limitării vitezei la 100 km/h, viteza medie este în realitate de 103 km/h. În această situație, introducerea unei limitări a vitezei pe întregul an ar determina doar o reducere cu încă 8 km/h, față de perioada unei limitări la 130 km/h. Această reducere mică a vitezei explică de ce introducerea unei limitări a vitezei la 100 km/h pe întregul an ar avea un potențial de reducere a NO_2 de numai 1,1%⁶⁶.

114. După cum am arătat deja, în cadrul examinării necesității unei măsuri, trebuie să se analizeze dacă, printre mai multe măsuri adecvate pentru realizarea acestui obiectiv, aceasta se prezintă ca fiind cea mai puțin constrângătoare pentru interesul sau pentru valoarea juridică în cauză.

115. Luând în considerare în special faptul că, potrivit afirmațiilor Republicii Austria, o reducere a vitezei medii cu 8 km/h în raport

62 — Raportul de expertiză al Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (Institutul de cercetare a energiei și a mediului din Heidelberg) din 30 noiembrie 2007, *Einfluss verkehrsbeschränkender Maßnahmen auf der Innatalautobahn auf die Luftqualität*, anexa A-25 la cererea introductivă a Comisiei.

63 — Cererea introductivă a Comisiei, punctul 70 și urm., precum și memoriul în replică al Comisiei, punctul 42 și urm.

64 — Memoriul în apărare al Republicii Austria, punctul 211 și următoarele, precum și memoriul în duplică al Republicii Austria, punctul 84 și urm.

65 — Ökoscience AG, *Expertise zum Gutachten des IFEU zu Verkehrsmaßnahmen auf der Innatalautobahn A 12*, din 6 august 2009, anexa D-3 la Memoriul în duplică al Republicii Austria.

66 — Memoriul în duplică al Republicii Austria, punctul 97.

cu perioadele de limitare a vitezei la 130 km/h indică deja un potențial de reducere a NO_2 de 1,1 %, în opinia noastră, trebuie să achiesăm la poziția Comisiei potrivit căreia măsurile generale de limitare a vitezei medii indică un potențial ridicat de reducere a NO_2 . În plus, consecințele negative ale unei asemenea reduceri a vitezei medii sunt, din punct de vedere pur aritmetic, destul de limitate, după cum se poate calcula din exemplul unei reduceri a vitezei medii de la 111 km/h la 103 km/h pe tronsonul afectat de interdicția de circulație al autostrăzii Inntal. Pentru a parcurge întregul tronson de 90 km cu o viteză medie de 111 km/h sunt necesare, din punct de vedere aritmetic, circa 48 de minute. Pentru a parcurge același tronson cu o viteză medie de 103 km/h sunt necesare, din punct de vedere aritmetic, circa 52 de minute. Pierdere de timp pentru întreg tronsonul este, prin urmare, de numai 4 minute.

116. Pentru a rezuma, trebuie să evidențiem, pe de o parte, că interdicția sectorială reprezintă o încălcare importantă a liberei circulației a mărfurilor, prin care sunt interzise 6,6 % din totalul deplasărilor camioanelor grele pe A 12, deși măsura indică un potențial de reducere a NO_2 de numai 1,5 %. Pe de altă parte, din informațiile conținute în dosar cu privire la limitarea vitezei pe durata întregului an rezultă că Republica Austria ar fi reușit să obțină, numai printr-o reducere temporară a vitezei medii cu 8 km/h, o reducere a emisiilor de NO_2 de peste 1 %.

117. În acest context, din compararea potențialelor de reducere a NO_2 , a consecințelor interdicției sectoriale de circulație și a limitării vitezei pe durata întregului an rezultă că, în definitiv, nu este dovedită necesitatea interdicției sectoriale de circulație.

iii) În legătură cu caracterul proporțional al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație

118. Chiar și în cazul în care Curtea ar ajunge la concluzia că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație s-a dovedit necesar – contrar celor susținute în prezentele concluzii – ar trebui examinat și dacă această interdicție de circulație restrânge în mod disproporționat libera circulație a mărfurilor. O asemenea situație s-ar înregistra dacă, în pofida efectelor sale pozitive din punctul de vedere al protecției mediului, interdicția sectorială de circulație ar aduce o atingere excesivă liberei circulației a mărfurilor.

119. Răspunsul la întrebarea dacă în prezenta cauză se înregistrează o atingere excesivă a liberei circulației a mărfurilor depinde în esență de existența unor alternative de transport suficiente pentru transportul mărfurilor afectate de interdicția de circulație.

120. În acest context, trebuie evidențiat că tronsonul de autostradă afectat de interdicția sectorială de circulație face parte dintr-o axă de legătură deosebit de importantă între anumite state membre. Așadar, ca atare, interdicția sectorială de circulație constituie o încălcare radicală a liberei circulații a mărfurilor⁶⁷. Asigurarea existenței unor posibilități realiste de deviere pentru transportul mărfurilor afectate cu ajutorul altor mijloace de circulație sau pe alte legături rutiere ar putea să diminueze consecințele negative ale interdicției sectoriale de circulație asupra traficului liber de mărfuri, precum și asupra tranzitului liber de mărfuri. Acest aspect ar avea un efect pozitiv și asupra verificării caracterului proporțional al acestei interdicții sectoriale de circulație.

121. Problema dacă, în momentul intrării în vigoare a interdicției sectoriale de circulație, au existat posibilități realiste de deviere pentru transporturile mărfurilor afectate spre alte mijloace de circulație sau spre alte legături rutiere, este deosebit de controversată între părțile la procedură. În timp ce Republica Austria subliniază posibilitățile de transfer al transporturilor afectate pe calea ferată, precum și existența unor legături rutiere alternative, Comisia, Republica Italiană și Regatul Țărilor de Jos scot în evidență o multitudine de probleme care afectează utilizarea efectivă

a acestor mijloace de circulație alternative, respectiv a acestor legături rutiere.

122. În opinia noastră, Republica Austria nu a adus dovada că, în momentul intrării în vigoare planificate a interdicției sectoriale de circulație, au existat suficiente posibilități de deviere pentru transportul transalpin al mărfurilor afectate.

123. Potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru, astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte⁶⁸. În acest context, problema existenței unor posibilități suficiente de deviere a transportului trebuie să fie examinată pe baza situației legislației austriece la 9 iunie 2008. În acel moment, Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007, intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008, prevedea introducerea unei interdicții de circulație în două etape pe un tronson de aproximativ 90 km între Langkampfen (la aproximativ 6 km de granița austriaco-germană) și Zirl (la aproximativ 12 km la vest de Innsbruck). Într-o primă etapă, de la 2 mai 2008, sunt interzise transporturile în tranzit de deșeuri, piatră, pământ sau pământ excavat. De la 1 ianuarie 2009, intră sub incidența acestei interdicții

67 — A se vedea și considerațiile Curții în cadrul aprecierii primei interdicții sectoriale de circulație pe autostrada A 12 Inn-tal, în Hotărârea din 15 noiembrie 2005, Comisia/Austria (citată la nota de subsol 3, punctul 87).

68 — A se vedea Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Italia (C-297/08, Rep., p. I-1749, punctul 79 și jurisprudența citată).

și transportul de bușteni rotunzi și plută, de minereuri feroase și neferoase, de automobile și remorci, de oțel (cu excepția oțelului de armare și a celui pentru construcții livrat pe șantiere), de marmură și travertin, precum și de dale ceramice.

124. Ca alternative de transport, Republica Austria indică transportul mărfurilor pe calea ferată (transportul convențional prin încărcare în vagoane, transportul combinat neînsoțit și pe RO-LA), precum și utilizarea unor rute alternative pentru transportul rutier. În opinia noastră, nu s-a demonstrat că aceste alternative de transport ar fi fost suficiente în momentul intrării în vigoare planificate a interdicției sectoriale de circulație.

125. În legătură cu transportarea mărfurilor afectate prin traficul convențional cu încărcare în vagoane, respectiv prin traficul combinat neînsoțit, Republica Austria a recunoscut, în memoriul în apărare, că transferul transporturilor de mărfuri afectate pe mijloace de transport feroviar tradiționale nu s-a putut realiza conform planificării. Tocmai din acest motiv noua reglementare privind interdicția sectorială de circulație introdusă de Regulamentul din 23 decembrie 2008 și divizarea

celeia de a doua etape a interdicției prevăzută în acesta⁶⁹ a fost necesară⁷⁰.

126. Cu privire la capacitățile de transport pe RO-LA, opiniile Republicii Austria, pe de o parte, și ale Comisiei și ale Republicii Italiene, pe de altă parte, sunt foarte divergente. În timp ce Republica Austria vorbește de capacități excedentare, Comisia și Republica Italiană critică existența a numeroase probleme practice care au făcut ca RO-LA să nu fie deloc adecvată pentru a pune la dispoziție capacitățile de transport necesare în cadrul reorientării determinate de Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație. Comisia și Republica Italiană au confirmarea opiniei lor în faptul că Republica Austria a înlocuit în cele din urmă introducerea în două etape a interdicției sectoriale de transport prevăzută inițial printr-o aplicare în patru etape și astfel a prelungit *de facto* termenele de adaptare.

127. În baza tuturor documentelor și informațiilor disponibile, în opinia noastră, nu s-a demonstrat că oferta de RO-LA ar fi putut să pună la dispoziție suficiente capacități de transport în cazul introducerii interdicției sectoriale de circulație în două etape, astfel cum a fost planificată inițial.

69 — A se vedea punctul 28 din prezentele concluzii.

70 — A se vedea memoriul în apărare al Republicii Austria, punctul 300 și urm.

128. În acest context, trebuie mai întâi subliniat că oferta de RO-LA cuprinde numai zona situată la est de Innsbruck. Pentru zona situată la vest de Innsbruck nu există o alternativă la RO-LA.

129. Chiar și pentru zona situată la est de Innsbruck, în opinia noastră, există mari semne de întrebare cu privire la declarația Republicii Austria că, pentru introducerea în două etape a interdicției sectoriale de circulație, prevăzută inițial, ar fi fost disponibile suficiente capacități de RO-LA. Deosebit de semnificativ în această privință este un proiect de regulament al Landeshauptmann din anul 2009 care prevedea o a cincea etapă pentru aplicarea interdicției sectoriale de circulație⁷¹. Potrivit respectivului proiect de regulament, introducerea celei de a treia etape prevăzute în Regulamentul din 23 decembrie 2008 (interdicția de circulație de la 1 iulie 2009 a transportului de minereuri feroase și neferoase, de oțel, marmură, travertin și dale ceramice)⁷² este divizată încă o dată. Astfel, interdicția de circulație pentru minereurile feroase și neferoase, precum și pentru marmură și travertin intra în vigoare doar de la 1 iulie 2010. În notele explicative la acest proiect, cu privire la tema noii divizări a etapei a treia, se face trimitere la observațiile Departamentului de planificare a circulației (Abteilung Verkehrsplanung), potrivit cărora oferta de RO-LA nu ar putea fi extinsă la timp pentru a introduce a treia etapă a interdicției

sectoriale de circulație⁷³. În acest document se arată, de altfel, că ar trebui oricum să se evite o utilizare a RO-LA de 100 %, deoarece s-ar ajunge foarte probabil la probleme de gestionare⁷⁴. Prin urmare, acest document constituie un indiciu foarte clar asupra faptului că, în cazul transpunerii în două etape planificate inițial a interdicției sectoriale de circulație, oferta de RO-LA nu ar fi fost aptă, după toate probabilitățile, să satisfacă fără probleme necesitățile de transport suplimentar apărute din această cauză.

130. La fel de problematic este aspectul dacă rutele ocolitoare indicate de Republica Austria, prin Reschenpass și prin Elveția, ar fi putut reprezenta o alternativă realistă pentru transporturile afectate de interdicția sectorială de circulație.

131. Cu privire la ruta prin Reschenpass, trebuie arătat că și pe acest tronson se aplică o interdicție de circulație pentru camioane, chiar dacă există excepții pentru transporturile directe pe camioane dinspre sau spre regiunile situate pe ruta Reschen sau între Vorarlberg sau o mare parte din regiunea Bodensee,

71 — Proiect de decizie al Landeshauptmann prin care se interzice transportul anumitor bunuri pe distanțe mari pe autostrada A 12 Inntal, cu observații explicative, anexa C-1 la memoriul în replică al Comisiei.

72 — A se vedea punctul 28 din prezentele concluzii.

73 — Observații explicative la proiectul de decizie al Landeshauptmann (citată la nota de subsol 71, p. 4).

74 — *Idem*, p. 9.

pe de o parte, și o anumită parte din nordul Italiei, pe de altă parte (regiunea Venetia, provincia Trentino, precum și o mare parte din Tirolul de Sud). Prin urmare, această rută ocolitoare nu este disponibilă pentru transporturile de mărfuri care sunt încărcate sau descărcate în afara regiunilor amintite.

ușor de recunoscut că rețeaua de autostrăzi elvețiană, ca rută de deviere pentru transporturile de mărfuri afectate de interdicția sectorială de circulație, nu se afla la dispoziție decât în anumite limite.

132. În sfârșit, Republica Austria indică drept rută ocolitoare suplimentară pentru transportul rutier rețeaua rutieră elvețiană. Posibilitatea de a reorienta parțial prin Elveția transporturile de mărfuri afectate de interdicția sectorială de circulație este contestată de Republica Italiană cu trimitere la sistemul „pipetei”, care este aplicat pe axe de transport importante nord-sud ale rețelei de autostrăzi elvețiene. Conform acestui sistem „al pipetei”, o fază de trafic greu deosebit de intens ar putea conduce la o blocare totală a traficului greu pe axele de circulație nord-sud⁷⁵. Acest aspect nu este contestat de Republica Austria, care, dimpotrivă, confirmă că o limitare a tranzitului autocamioanelor în funcție de trafic, precum în cazul sistemului „pipetei”, determină un risc sporit de consum de timp care este dificil de calculat de sectorul transporturilor⁷⁶. În această situație, este

133. Aceste considerații ne conduc la concluzia că nu este demonstrat în suficientă măsură faptul că, în momentul intrării în vigoare a interdicției de circulație, în temeiul Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007, se aflau la dispoziție, respectiv ar fi putut fi puse la dispoziție suficiente posibilități de deviere pentru transportul mărfurilor afectate cu alte mijloace de circulație sau pe alte legături rutiere. În acest context, interdicția de circulație instituită pe autostrada Inntal prin Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007 trebuie să fie interpretată drept o atingere radicală adusă liberei circulații a mărfurilor. Întrucât prin această interdicție de circulație este avută în vedere o reducere a poluării cu imisii de NO₂ de numai 1,5%, concluzionăm că restricționarea liberei circulații a mărfurilor rezultată din Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007 nu este proporțională.

c) Concluzie intermediară

134. Din considerațiile ce precedă rezultă că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație nu este necesar și este numai în mod limitat adecvat pentru realizarea obiectivelor

75 — Memoriul în intervenție al Republicii Italiene, punctul 51 și urm.

76 — Observațiile Republicii Austria de la 1 martie 2010, punctul 63.

urmărite de protecție a mediului. În plus, regulamentul determină o restricționare disproporționată a liberei circulații a mărfurilor. În aceste condiții, Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație este în ansamblu disproporționat.

este însă posibilă având în vedere caracterul disproporțional al Regulamentului privind interdicția sectorială de circulație.

IX — Cu privire la cheltuielile de judecată

VIII — Rezumat

135. Având în vedere considerațiile ce precedă, concluzionăm că Regulamentul privind interdicția sectorială de circulație din 17 decembrie 2007 trebuie interpretat drept o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative în sensul articolelor 28 CE și 29 CE, care poate fi în principiu justificată prin motive imperative de protecție a mediului. În prezenta cauză, o asemenea justificare nu

136. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Austria la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 69 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, statele membre care intervin în litigiu în susținerea concluziilor Comisiei suportă propriile cheltuieli de judecată.

X — Concluzie

137. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să hotărască după cum urmează:

„1) Republica Austria, instituind, prin Regulamentul Landeshauptmann al landului Tirol din 17 decembrie 2007, prin care s-a interzis transportul anumitor mărfuri

pe distanțe mari pe autostrada A 12 Inntal, o interdicție de circulație pentru autotamioanele cu o masă totală de peste 7,5 t care transportă anumite mărfuri pe un tronson al autostrăzii A 12, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 28 CE și 29 CE.

- 2) Republica Austria suportă cheltuielile de judecată.
- 3) Republica Italiană și Regatul Țărilor de Jos suportă propriile cheltuieli de judecată.”