

## NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

L. A. GEELHOED

prednesené 14. júla 2005<sup>1</sup>

### I — Úvod

1. Dňa 27. mája 2003 vydal Landeshauptmann von Tirol nariadenie zakazujúce prepravu určitých špecifikovaných tovarov nákladnými vozidlami s hmotnosťou prevyšujúcou 7,5 tony na úseku diaľnice A12 prechádzajúcej údolím rieky Inn (ďalej len „Inntal“) v Rakúsku. Toto opatrenie, ktorého cieľom bolo zníženie emisií oxidu dusičitého z nákladných vozidiel v tejto oblasti, malo nadobudnúť účinnosť 1. augusta 2003. V tejto situácii Komisia bezodkladne začala konanie o nesplnenie povinnosti v zmysle článku 226 ES, tvrdiac, že toto opatrenie odporuje nariadeniam Spoločenstva v oblasti prepravných služieb, ako aj ustanoveniam Zmluvy týkajúcim sa slobodného pohybu tovarov.

2. Tento spor nastoluje dôležité otázky zásadného charakteru týkajúce sa súladu opatrení prijatých na ochranu životného

prostredia s ustanoveniami Zmluvy upravujúcimi vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu. Oba aspekty predstavujú základné ciele Spoločenstva ustanovené v článku 2 ES a vyjadrené v mnohých konkrétnych ustanoveniach Zmluvy.

3. Ustanovenia Zmluvy týkajúce sa voľného pohybu tovarov a služieb, vrátane prepravných služieb viedli v rámci Spoločenstva k zvýšenej geografickej špecializácii. Čiastočne aj v dôsledku vyššie uvedeného objemu prepravy rástol vyšším tempom ako hrubý národný produkt: na každý percentuálny bod hospodárskeho rastu pripadal nárast objemu prepravy približne o jeden a pol percenta. V sektore dopravy z tohto nepomerneho rastu najviac profitoval sektor cestnej dopravy, ktorý až do polovice osemdesiatych rokov podliehal obmedzujúcej vnútroštátnej právnej úprave vo viacerých členských štátoch. Zatiaľ čo z hľadiska celkových hodnôt preprava tovarov po železnici stagnovala, ba dokonca došlo k jej zníženiu, a preprava tovarov vnútrozemskými vodnými cestami v dôsledku obmedzenej dostupnosti príslušnej infraštruktúry potrebnej na modernú veľkoobjemovú vnútrozemskú navigáciu disponovala len obmedzeným potenciálom

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

rastu, objem prepravy tovarov po ceste rýchlo narastal. Každé ďalšie rozširovanie Spoločenstva predstavovalo pre tento rast ďalší podnet.

4. Existuje však aj negatívna stránka takéhoto rýchleho nárastu cestnej prepravy tovarov: dopravné zápchy vytvárajúce sa na cestnej sieti Spoločenstva, obzvlášť na hlavných cestných ťahoch spájajúcich hospodárske centrá; rýchlejšie opotrebovávanie cestnej infraštruktúry vedúce k zvýšeným nákladom na údržbu tejto infraštruktúry; environmentálne dôsledky hluku a emisií znečisťujúcich ovzdušie; a napokon bezpečnostné a zdravotné riziká pre ľudský organizmus spôsobené zápchami a znečistením životného prostredia.

5. Väčšina členských štátov prijala v priebehu uplynulých 25 rokov mnoho opatrení zameraných na obmedzovanie a usmerňovanie negatívnych vedľajších dôsledkov nárastu objemu cestnej dopravy. Došlo k zavedeniu osobitných mýtnych poplatkov určených na financovanie infraštruktúrnych nákladov vyvolaných cestnou prepravou. Tranzitná cestná doprava obyčajne vedie popri husto obývaných oblastiach a oblastiach citlivých z hľadiska starostlivosti o krajinu a prírodu. Viaceré tranzitné štáty obmedzujú používanie svojej cestnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami počas víkendov alebo v noci. Napokon, pokiaľ ide o dopravu na dlhšie vzdialenosti,

dochádza k pokusom o ovplyvnenie voľby typu prepravy zavádzaním selektívnych dotácií, selektívnych poplatkov a záväzných právnych opatrení.

6. Tieto opatrenia čoraz viac súvisia s povinnosťami členských štátov zosúladiť vlastnú právnu úpravu s právnymi normami Spoločenstva prijatými s cieľom znížiť vplyv rôznych činností na životné prostredie a v záujme ochrany životného prostredia a ľudského zdravia, ochrany zvierat a rastlín.

7. V prejednáwanej veci sa tieto vyššie stručne opísané trendy stretávajú. Prejednávaná vec odzrkadľuje napätie medzi ekonomickým rozvojom cestnej dopravy tovarov a ochranou iných záujmov pred škodlivými vedľajšími účinkami tohto rozvoja.

## II — Relevantné ustanovenia

### A — Právna úprava Spoločenstva

8. Ustanovenia o cestnej preprave tovarov na území Spoločenstva sú obsiahnuté

v nariadení č. 881/92<sup>2</sup> a nariadení č. 3118/93<sup>3</sup>.

9. Podľa článku 3 nariadenia č. 881/92 sa medzinárodná preprava tovarov v rámci Spoločenstva vykonáva na základe povolenia Spoločenstva. Členské štáty vydajú toto povolenie každému cestnému dopravcovi, ktorý je usadený na ich území a ktorý je v tomto členskom štáte oprávnený vykonávať medzinárodnú cestnú prepravu tovarov.

10. Článok 1 ods. 1 nariadenia č. 3118/93 navyše ustanovuje:

„Každý cestný dopravca v prenájme alebo za úhradu, ktorý je držiteľom povolenia spoločenstva podľa nariadenia (EHS) č. 881/92 a ktorého vodič, ak je štátnym príslušníkom nečlenského štátu, je držiteľom vodičského osvedčenia v súlade s podmienkami stanovenými v uvedenom nariadení, je za podmienok stanovených v tomto nariadení

oprávnený dočasne vykonávať vnútroštátnu cestnú dopravu v prenájme alebo za úhradu v inom členskom štáte, v ďalšom ako „kobotáž“ a ako „hostiteľský členský štát“, bez toho, aby bol v ňom úradne registrovaný alebo bol inak usadený.“

11. Právna úprava Spoločenstva v oblasti ochrany kvality ovzdušia je obsiahnutá v smernici 96/62 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia<sup>4</sup> a smernici 1999/30 o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší<sup>5</sup> (ďalej len „smernice o kvalite ovzdušia“). Obe smernice boli prijaté na základe článku 130s ods. 1 Zmluvy ES (teraz článok 175 ods. 1 ES).

12. Podľa článku 1 smernice 96/62 je všeobecným cieľom tejto smernice definovať základné princípy spoločnej stratégie pre:

— definovanie a stanovenie cieľov pre kvalitu okolitého ovzdušia

2 — Nariadenie Rady (EHS) č. 881/92 z 26. marca 1992 o prístupe na trh v preprave tovarov cestnou dopravou v rámci spoločenstva na územie alebo z územia členského štátu alebo pri prechode cez územie jedného alebo viacerých členských štátov (Ú. v. ES L 95, s. 1; Mim. vyd. 07/001, s. 370) v znení zmenenom a doplnenom nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 484/2002 z 1. marca 2002 (Ú. v. ES L 76, s. 1; Mim. vyd. 07/006, s. 90, ďalej len „nariadenie č. 881/92“).

3 — Nariadenie Rady (EHS) č. 3118/93 z 25. októbra 1993, ktorým sa stanovujú podmienky, za ktorých sú dopravcovia, ktorí nemajú bydlisko/sídlo v určitom členskom štáte, oprávnení vykonávať vnútroštátnu nákladnú cestnú dopravu v tomto štáte (Ú. v. ES L 279, s. 1; Mim. vyd. 07/002, s. 103), v znení zmenenom a doplnenom nariadením č. 484/2002 a nariadením Rady z 1. marca 2002 (Ú. v. ES L 76, s. 1; Mim. vyd. 07/006, s. 90), (ďalej len „nariadenie č. 3118/93“).

4 — Smernica Rady 96/62/ES z 27. septembra 1996 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia (Ú. v. ES L 296, s. 55; Mim. vyd. 15/003, s. 95) (ďalej len „smernica 96/62“).

5 — Smernica Rady 1999/30/ES z 22. apríla 1999 o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší (Ú. v. ES L 163, s. 41; Mim. vyd. 15/004, s. 164) (ďalej len „smernica 1999/30“).

v Spoločenstve navrhované na zabránenie, prevenciu alebo zníženie škodlivých vplyvov na ľudské zdravie a životné prostredie ako celok,

1. „Členské štáty uskutočnia nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie súladu s limitnými hodnotami.

— posúdenie kvality okolitého ovzdušia v členských štátoch na základe spoločných metód a kritérií,

...

— získavanie primeraných informácií o kvalite okolitého ovzdušia a zabezpečenie ich dostupnosti verejnosti, napríklad okrem iného prostredníctvom výstražných prahov,

3. Členské štáty zostavia akčné plány označujúce opatrenia, ktoré je potrebné zaviesť v krátkom čase tam, kde je riziko prekročenia limitných hodnôt a/alebo výstražných prahov, za účelom zníženia tohoto rizika a limitovania trvania takýchto prípadov. Takéto plány môžu, od prípadu k prípadu, ustanoviť opatrenia na kontrolu a tam, kde je to nevyhnutné, prerušenie činností, vrátane premávky motorových vozidiel, ktorá prispieva k prekračovaniu limitných hodnôt.“

— udržiavanie kvality okolitého ovzdušia tam, kde je dobrá, a v ostatných prípadoch jej zlepšovanie.

15. Článok 8 ods. 3 Smernice 96/62 stanovuje opatrenia, ktoré možno prijímať v zónach, v ktorých hodnoty prekračujú limitné hodnoty. Tretí odsek stanovuje:

13. Článok 4 smernice 96/62 stanovuje, že Rada na návrh Komisie stanoví limitné hodnoty znečisťujúcich látok uvedených v prílohe 1 tejto smernice.

„V zónach a aglomeráciách uvedených v odseku 1 [t. j. v tých, v ktorých je úroveň jednej alebo viacerých znečisťujúcich látok vyššia ako limitné hodnoty plus hranica tolerancie] členské štáty prijmu [prijmú — *neoficiálny preklad*] také opatrenia, aby zaistili, že plán alebo program je pripravený alebo vykonaný pre dosiahnutie limitných hodnôt v rámci určeného časového limitu.

14. Článok 7 smernice 96/62 stanovuje všeobecné požiadavky na zlepšenie kvality okolitého ovzdušia. Prvý a tretí odsek tohto ustanovenia znejú takto:

Uvedený plán alebo program, ktorý musí byť sprístupnený verejnosti, bude obsahovať prinajmenšom informácie uvedené v prílohe IV.“

- hodinová limitná hodnota stanovená na  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , ktorá nesmie byť prekročená viac ako 18x za kalendárny rok, a až do 1. januára 2010 je zvýšená o postupne sa znižujúcu percentuálnu hodnotu,

16. Článok 4 smernice 1999/30 je základom pre stanovenie limitných hodnôt oxidu dusičitého ( $\text{NO}_2$ ):

- ročná limitná hodnota na rok 2002, zvýšená o stanovenú hranicu tolerancie, je stanovená na  $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

„1. Členské štáty prijímú potrebné opatrenia, aby koncentrácie oxidu dusičitého a v prípade, že je to aktuálne, oxidov dusíka v okolitom ovzduší posúdené v súlade s článkom 7, neprekročili po určených termínoch limitné hodnoty uvedené v časti I prílohy II.

#### B — Rakúske právo

Hranice tolerancie uvedené v časti I prílohy II budú platiť v súlade s článkom 8 smernice 96/62/EŠ.

18. Sporné opatrenie bolo prijaté na základe článkov 10, 11 a 14 *Immissionschutzgesetz-Luft* (ďalej len „IG-L“), ktorý preberá smernice 96/62 a 1999/30 do rakúskeho právneho poriadku. Článok 10 IG-L predpokladá uverejnenie zoznamu opatrení, ktoré možno prijať v prípade, že sa preukáže prekročenie limitnej hodnoty. Článok 11 uvádza zásady, ktoré treba v tejto súvislosti dodržiavať, ako napríklad zásadu „znečisťovateľ platí“ a zásadu proporcionality. Článok 14 toho istého zákona obsahuje osobitné ustanovenia vzťahujúce sa na sektor dopravy.

2. Výstražný prah v prípade koncentrácií oxidu dusičitého v okolitom ovzduší bude uveden[ý] v časti II prílohy II.“

#### III — Skutkový stav a konanie

17. Príloha II smernice 1999/30 stanovuje na ochranu ľudského zdravia tieto limitné hodnoty oxidu dusičitého:

19. Po uskutočnení meraní oxidu dusičitého preukazujúcich prekročenie limitných hod-

nôt stanovených v IG-L bol 1. októbra 2002 na časti diaľnice A12 Inntal zavedený dočasný zákaz nočnej premávky nákladných vozidiel. V roku 2002 došlo opätovne k prekročeniu ročnej limitnej hodnoty 56 µg/m<sup>3</sup> stanovenej v IG-L. V dôsledku toho bol dočasný zákaz nočnej premávky najprv predĺžený a potom s účinnosťou od 1. januára 2003 nahradený trvalým zákazom nočnej premávky pre nákladné vozidlá s hmotnosťou viac ako 7,5 ton platným počas celého roku.

20. Landeshauptmann von Tirol potom 27. mája 2003 prijal na základe IG-L sporné nariadenie. Toto nariadenie zaviedlo s účinnosťou od 1. augusta 2003 úplný zákaz používania úseku diaľnice A12 nákladnými vozidlami prepravujúcimi určité tovary. Podľa článku 1 tohto opatrenia je zákaz zameraný na zníženie emisií spojených s ľudskou činnosťou, čím prispieva k zlepšeniu kvality ovzdušia s cieľom zabezpečiť trvalú ochranu *inter alia* ľudského zdravia, ako aj zdravia fauny a flóry.

21. Článok 2 sporného nariadenia vymedzuje tzv. „sanitárnu zónu“ pozostávajúcu zo 46-kilometrového úseku diaľnice A12 medzi obcami Kundl a Ampass. V zmysle článku 3 tohto opatrenia nariadenia sa v tejto zóne zakazuje premávka ťažkých nákladných vozidiel, ktorých maximálna povolená hmotnosť presahuje 7,5 ton a ktoré prepravujú nasledujúce tovary: všetky odpady obsah-

nuté v európskom zozname odpadov<sup>6</sup>, obilniny, guľatinu a korok, železné a neželezné rudy, štrk, hlinu, vykopanú zeminu, motorové vozidlá a prívesy, a konštrukčnú oceľ. Zákaz sa mal začať uplatňovať hneď od 1. augusta 2003 bez toho, aby bol potrebný akýkoľvek dodatočný zásah zo strany príslušných orgánov. Článok 4 nariadenia stanovuje výnimku zo zákazu pre nákladné vozidlá prepravujúce tovar, ktorý pochádza z mesta Innsbruck alebo z okresov Kufstein, Schwaz alebo Innsbruck-Land, alebo je pre toto mesto alebo okresy určený. Samotný IG-L obsahuje ďalšie výnimky. Zo zákazu premávky priamo vylučuje niektoré kategórie vozidiel vrátane vozidiel na údržbu komunikácií a zber odpadu, ako aj poľnohospodárske a lesnícke vozidlá. Nakoniec možno požiadať o individuálnu výnimku pre iné kategórie vozidiel z dôvodu verejného záujmu alebo dôležitého súkromného záujmu.

22. Po úvodnej výmene informácií o zlučiteľnosti tohto opatrenia s právom Spoločenstva zaslala Komisia 25. júna 2003 Rakúskej republike oficiálnu výzvu a vyzvala ju odpovedať v lehote jedného týždňa. Rakúska vláda odpovedala listom z 3. júla 2003. Dňa 9. júla 2003 Komisia zaslala

6 — Rozhodnutie Komisie 2000/532/ES z 3. mája 2000 nahradzuje rozhodnutie 94/3/ES, ktorým sa vydáva zoznam odpadov podľa článku 1 písm. a) smernice Rady 75/442/EHS o odpadoch a rozhodnutie Rady 94/904/ES, ktorým sa vydáva zoznam nebezpečných odpadov podľa článku 1 ods. 4 smernice Rady 91/689/EHS o nebezpečných odpadoch (Ú. v. ES L 226, s. 3; Mim. vyd. 15/005, s. 151) v znení vyplývajúcom z rozhodnutia Rady 2001/573/ES z 23. júla 2001, ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie Komisie 2000/532/ES, pokiaľ ide o zoznam odpadov (Ú. v. ES L 203, s. 18; Mim. vyd. 15/006, s. 165).

Rakúskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom jej opäť stanovila lehotu jedného týždňa na poskytnutie odpovede. Rakúska republika odpovedala na odôvodnené stanovisko listom z 18. júla 2003.

23. Keďže Komisia aj naďalej nebola presvedčená o súlade sporného opatrenia s právom Spoločenstva, návrhom z 23. júna 2003 začala na Súdnom dvore toto konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

— určil, že uloženie zákazu premávky nákladných vozidiel, ktorých celková hmotnosť je vyššia než 7,5 ton a ktoré prepravujú určité tovary, na úseku diaľnice A12 medzi kilometrom 20,359 na území obce Kundl a kilometrom 66,780 na území obce Ampass nie je v súlade s povinnosťami, ktoré Rakúskej republike vyplývajú z článkov 1 a 3 nariadenia č. 881/92, článkov 1 a 6 nariadenia č. 3118/93 a článkov 28 ES až 30 ES, a

— zaviazal Rakúsku republiku na náhradu trov konania.

24. Zároveň Komisia v zmysle článkov 242 ES a 243 ES navrhla predsedovi Súdneho dvora, aby predbežným opatrením uložil Rakúskej republike povinnosť prijať vhodné opatrenia, na základe ktorých bude odložené nadobudnutie účinnosti zákazu uvedeného v spornom nariadení až do rozhodnutia Súdneho dvora vo veci samej<sup>7</sup>.

25. Uznesením z 30. júla 2003 predseda Súdneho dvora na základe návrhu Komisie v zmysle článku 84 ods. 2 rokovacieho poriadku predbežne v záujme zachovania *status quo* nariadil Rakúskej republike, aby sa zdržala zavedenia zákazu uvedeného v spornom nariadení až do vydania konečného uznesenia v konaní o nariadenie predbežného opatrenia<sup>8</sup>.

26. Uznesením z 2. októbra 2003<sup>9</sup> predseda Súdneho dvora rozhodol o predĺžení odkladu zavedenia sporného nariadenia až do 30. apríla 2004 a uznesením z 27. apríla 2004<sup>10</sup> rozhodol, že toto predĺženie platí až do rozhodnutia Súdneho dvora vo veci samej.

27. Uznesením z 16. septembra 2003 a uznesením z 21. januára 2004 predseda

7 — Vec Komisia/Rakúsko, C-320/03 R.

8 — C-320/03 R, Zb. s. I-7929.

9 — C-320/03 R, Zb. s. I-11665.

10 — C-320/03 R, Zb. s. I-3593.

Súdneho dvora vyhovел návrhu na vstup do konania najprv Spolkovej republiky Nemecko a Talianskej republiky a neskôr Holandského kráľovstva ako vedľajších účastníkov na podporu Komisie.

30. Komisia pripúšťa, že lehoty, ktoré stanovila, boli naozaj veľmi krátke, ale vzhľadom na skutočnosť, že sporné nariadenie malo nadobudnúť účinnosť 1. augusta 2003, považuje tieto lehoty za odôvodnené.

#### IV — Prípustnosť žaloby

28. Rakúska vláda spochybňuje prípustnosť žaloby podanej Komisiou vzhľadom na extrémne krátke lehoty, ktoré jej boli stanovené počas konania pred podaním žaloby na prípravu odpovedí na výzvu a na odôvodnené stanovisko Komisie. Rakúsko tvrdí, že za týchto okolností nemohlo primerane pripraviť svoju obranu a že sa mu teda uprelo právo na spravodlivý proces. Zároveň vyjadruje pochybnosti, či služby Komisie seriózne preskúmali pripomienky, ktoré predložilo v odpovedi na tvrdenia Komisie.

29. Rakúsko takisto tvrdí, že Komisia mala použiť konanie stanovené v nariadení Rady (ES) č. 2679/98 o fungovaní vnútorného trhu vo vzťahu k voľnému pohybu tovaru medzi členskými štátmi<sup>11</sup>.

31. Súdny dvor opakovane konštatoval, že účelom postupu pred začatím konania vo veci samej je umožniť dotknutému členskému štátu splniť svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Spoločenstva, alebo využiť jeho právo na obranu voči výhradám vyjadreným Komisiou<sup>12</sup>. S ohľadom na tento dvojitý účel musí byť členským štátom poskytnutá primeraná lehota na prípravu odpovede na výzvu, na zosúladenie svojho konania s požiadavkami vyplývajúcimi z odôvodneného stanoviska alebo v prípade potreby na vypracovanie svojej obrany. Súdny dvor ďalej uviedol, že na to, aby bolo možné rozhodnúť o primeranosti poskytnutej lehote, je potrebné vziať do úvahy všetky okolnosti prípadu, pričom veľmi krátke lehoty môžu byť v určitých prípadoch odôvodnené, osobitne vtedy, keď existuje naliehavá potreba napraviť porušenie, alebo vtedy, ak dotknutý členský štát vie o postoji Komisie dávno predtým, ako sa začne konanie<sup>13</sup>.

11 — Nariadenie Rady (ES) č. 2679/98 zo 7. decembra 1998 o fungovaní vnútorného trhu vo vzťahu k voľnému pohybu tovaru medzi členskými štátmi (Ú. v. ES L 337, s. 8; Mim. vyd. 01/003, s. 35), (ďalej len „nariadenie č. 2679/98“).

12 — Rozsudky z 13. decembra 2001, Komisia/Francúzsko, C-1/00, Zb. s. I-9989, bod 64; z 28. októbra 1999, Komisia/Rakúsko, C-328/96, Zb. s. I-7479, bod 34, a z 2. februára 1988, Komisia/Belgicko, 293/85 Zb. s. 305, bod 14.

13 — Pozri rozsudky citované v predchádzajúcej poznámke pod čiarou: vec C-1/00, v bode 65 rozsudku, vec C-328/96, v bode 51 rozsudku, a vec 293/85, v bode 14 rozsudku.

32. Spôsob, akým sa vedie konanie pred začatím konania vo veci samej, je potrebné posudzovať vo svetle všetkých okolností dotknutej veci. Po tom, ako Komisia dostala sťažnosť, požiadala 6. mája 2003 rakúske orgány o poskytnutie informácií vo veci vtedy ešte stále len navrhovaného nariadenia a poskytnutie odôvodnenia tohto opatrenia. Rakúske orgány odpovedali 13. júna 2003. Medzitým bolo sporné nariadenie prijaté a malo nadobudnúť účinnosť 1. augusta 2003. To by viedlo k situácii, ktorá by podľa Komisie znamenala porušenie povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva Rakúskou republikou a navyše by to pravdepodobne viedlo k nenapraviteľným dôsledkom pre sektor dopravy. V snahe predísť tejto situácii bola Komisia donútená okolnosťami, ktoré možno v značnej miere pripísať časovému harmonogramu stanovenému rakúskymi orgánmi pre zavedenie sporného opatrenia, postupovať v konaní pred podaním žaloby zrýchleným spôsobom, čím konala v súlade s procesnými požiadavkami stanovenými pre dočasné opatrenia v zmysle článku 243 ES.

33. Navyše postoj Komisie bol rakúskym orgánom známy už pred začatím konania pred podaním žaloby a pred prijatím sporného nariadenia.

34. Za týchto okolností sa domnievam, že Komisia nemala inú možnosť ako zahájiť

konanie pred podaním žaloby tým spôsobom, akým to urobila, a stanovené lehoty nemožno v tomto kontexte považovať za neprímerané. Vyhlásiť za okolností, aké nastali v tomto prípade, žalobu podanú zo strany Komisie voči členskému štátu za neprípustnú by vážnym spôsobom ovplyvnilo úlohu Komisie dohliadať v zmysle článku 211 ES na dodržiavanie povinností vyplývajúcich členským štátom z práva Spoločenstva a v prípade potreby začať konanie v zmysle článku 226 ES.

35. Rovnako je potrebné odmietnuť tvrdenie rakúskej vlády, podľa ktorého mala Komisia začať konanie upravené v nariadení č. 2679/98. Účelom tohto nariadenia je rýchlo sa zaoberať prekážkami voľného pohybu tovarov v rámci vnútorného trhu tak, ako je to uvedené v článku 1 tohto nariadenia. Bez toho, aby bolo potrebné zachádzať do prílišných detailov tohto konania, ktoré bolo primárne vytvorené v reakcii na situácie vyvolané konaním jednotlivcov — tak, ako to bolo v prípadoch, ktoré viedli k rozsudkom Súdneho dvora vo veciach Komisia/Francúzsko<sup>14</sup> a Schmidberger<sup>15</sup>, aj keď jeho uplatňovanie nemožno obmedziť len na tieto prípady, stačí poznamenať, že na toto konanie nemožno hľadieť tak, že vytvára akúsi predbežnú podmienku, ktorú Komisia musí splniť predtým, ako začne konanie pred podaním žaloby v zmysle článku 226 ES.

14 — Rozsudok z 9. decembra 1997, C-265/95 Zb. s. I-6959.

15 — Rozsudok z 12. júna 2003, C-112/00, Zb. s. I-5659.

Rovnako toto konanie nenahrádza konanie pred podaním žaloby. Súdny dvor opakovane rozhodol, že „bez toho, aby boli dotknuté jej ďalšie právomoci stanovené Zmluvou vo veci vynucovania povinností členských štátov konať v súlade s právom Spoločenstva, disponuje Komisia pri rozhodovaní o tom, či začne konanie o nesplnenie povinnosti, priestorom pre voľnú úvahu. Nie je povinná zdôvodňovať svoje rozhodnutie a takisto prípustnosť žaloby nebude záležať od okolností, ktoré mali vplyv na jej rozhodovanie“<sup>16</sup>. Právomoc Komisie v zmysle článku 226 ES preto nemôže byť podmienená alebo obmedzená normami sekundárneho práva Spoločenstva<sup>17</sup>. Zároveň by som však rád dodal, že v prípade, že by sa naozaj postupovalo v súlade s týmto nariadením, v zmysle článku 5 tohto nariadenia by rakúska vláda bola povinná odpovedať na výzvu Komisie do piatich pracovných dní od jej prijatia. Hoci okolnosti takéhoto konania sa odlišujú od konania pred začatím konania vo veci samej, je zvláštne, že rakúska vláda naznačuje, aj keď len nepriamo odkazom na uvedené nariadenie, že takáto lehota by pre ňu bola prijateľná.

36. Vo svetle vyššie uvedených úvah je potrebné vyhlásiť žalobu Komisie za prípustnú.

16 — Rozsudok z 26. júna 2001, Komisia/Portugalsko, C-70/99, Zb. s. I-4845, bod 17.

17 — Pozri rozsudok z 2. júna 2005, Komisia/Grécko, C-394/02, Zb. S. I-4713, body 27 a 28 a tam citované judikatúry.

## V — O veci samej

### A — Stanovisko Komisie a nemeckej, talianskej a holandskej vlády

37. Ako už bolo uvedené vyššie, Komisia tvrdí, že sporné nariadenie porušuje ustanovenia práva Spoločenstva týkajúce sa slobodného poskytovania dopravných služieb stanovené v nariadení č. 881/92 a nariadení č. 3118/93 a voľný pohyb tovarov v zmysle článkov 28 ES a 30 ES. Predtým ako sa začala venovať úvahám na túto tému, Komisia najprv analyzuje bezprostredný praktický a ekonomický vplyv zavedenia sporného nariadenia.

38. Úsek diaľnice A12, na ktorý sa má vzťahovať dané opatrenie, je intenzívne využívaný, pretože sa v ňom zbíha doprava na severojužnom ťahu medzi Nemeckom a Talianskom, ako aj doprava na vnútrozemskom rakúskom východno-západnom ťahu. Podľa tirolskej štatistiky denne prejde v úseku diaľnice A12 medzi Wörgl a Hall v priemere 5 200 nákladných vozidiel. Pri bližšom skúmaní dopravy dotknutej uvedeným opatrením a po zohľadnení výnimiek vzťahujúcich sa na miestnu dopravu sa javí, že nariadenie by sa v konečnom dôsledku týkalo 610 zahraničných vozidiel a 130 rakúskych vozidiel denne. Keďže tento úsek diaľnice A12 možno obísť len veľkými

obchádzkami, uvedené nariadenie *de facto* stanovuje zákaz akejkoľvek cestnej nákladnej tranzitnej prepravy tovarov uvedených v nariadení. Nemecká vláda dodáva, že používanie dlhších alternatívnych ciest by viedlo k väčšiemu znečisteniu ovzdušia a len by presunulo problém do inej oblasti.

železničnej línie v úseku Brenner, ako aj vzhľadom na technické obmedzenia, meškania, nespoľahlivosť a nepresnosť. Navyše v krátkodobom horizonte nie je možné túto kapacitu dostatočne rozšíriť. Rozšírenie kapacity plánované v rámci programu Brenner 2005 má za cieľ uspokojiť potreby vyplývajúce zo súčasnej situácie, nemôže však vyriešiť zvýšený dopyt vyplývajúci zo zákazu stanoveného sporným nariadením. Presun prepravy na železniciu by zároveň znamenal, že preprava týchto tovarov sa stane menej ziskovou.

39. Nariadenie má značné ekonomické dôsledky nielen pre sektor dopravy, ale aj pre výrobcov dotknutých tovarov, keďže tí budú musieť pri hľadaní alternatívnych spôsobov prepravy svojich výrobkov zákazníkovi čeliť vyšším prepravným nákladom a logistickým problémom. Komisia a vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, uvádzajú, že dotknuté budú predovšetkým malé a stredne veľké prepravné spoločnosti, z ktorých sa mnohé špecializujú na prepravu určitých tovarov uvedených v nariadení.

41. Vzhľadom na tieto dôsledky Komisia, ako aj vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, uvádzajú, že je zrejmé, že sporné nariadenie takisto v rozpore s nariadením č. 881/92 a nariadením č. 3118/93 obmedzuje slobodu poskytovania dopravných služieb a v rozpore s článkami 28 a 30 ES aj voľný pohyb predmetných tovarov. Vlády Talianska a Nemecka ďalej dodávajú, že sporné nariadenie zároveň porušuje právo slobodného tranzitného prechodu cez územie členského štátu priznané Súdnym dvorom vo veci SIOT<sup>18</sup>.

40. Tak Komisia, ako aj vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, zdôrazňujú, že presun prepravy dotknutých tovarov na železniciu nepredstavuje z krátkodobého hľadiska reálnu alternatívu. To sa týka troch možností prenosu prepravy dotknutých tovarov na železniciu: prepravy po železnici, nesprevádzanej prepravy a sprevádzanej prepravy (*Rollende Landstrasse*). Okrem toho, že predmetom podnikania cestných prepravcov nie je preprava po železnici, táto možnosť nepredstavuje reálnu praktickú alternatívu už z dôvodu obmedzenej kapacity

42. Navyše, hoci znenie tohto nariadenia je neutrálne, fakticky sa týka najmä tranzitnej dopravy. Štatistiky ukazujú, že 80 % tejto dopravy uskutočňujú nerakúske prepravné spoločnosti, zatiaľ čo 80 % prepravy tovarov vyňatých z režimu tohto nariadenia uskutočňujú rakúske spoločnosti. Toto nariadenie

18 — Rozsudok zo 16.marca 1983, 266/81, Zb. s. 731.

preto (nepriamo) diskriminuje zahraničné prepravné spoločnosti voči domácim prepravným spoločnostiam. Nemožno ho teda odôvodniť ochranou životného prostredia.

konania ako vedľajší účastníci, je zrejme, že primárnym cieľom je ochrana životného prostredia. Odôvodnenie ochranou verejného zdravia v zmysle článku 30 ES je možné akceptovať len v prípade, že dotknuté tovary predstavujú priame a preukázateľné ohrozenie zdravia. V prejednávanej veci to tak však zjavne nie je.

43. V prípade, že Súdny dvor zaujme odlišné stanovisko, Komisia subsidiárne tvrdí, že prijatie sporného nariadenia nemožno odôvodniť smernicami o kvalite ovzdušia. Na jednej strane časovo neobmedzený sektorový zákaz dopravy nemôže byť založený na článku 7 ods. 3 smernice 96/62. Na druhej strane Komisia uznáva, že podmienky na uplatnenie článku 8 ods. 3 boli splnené vzhľadom na to, že limitné hodnoty oxidu dusičitého zvýšené o hranicu tolerancie boli v roku 2002 zjavne prekročené. Súbor opatrení uvedených v článku 10 IG-L však neobsahuje náležitosti stanovené týmto článkom, ako aj prílohou IV tejto smernice. Vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, takisto spochybňujú použitý spôsob merania úrovne znečistenia, na základe ktorého sa dospelo k záveru, že emisie oxidu dusičitého spôsobuje jedna kategória nákladných vozidiel.

44. Aj keď sa rakúska vláda snaží odôvodniť potrebu prijatia predmetného nariadenia poukazovaním na ochranu verejného zdravia, ako aj ochranu životného prostredia, podľa Komisie, ako aj vlád, ktoré vstúpili do

45. Sporné nariadenie okrem toho nie je v súlade so zásadou proporcionality vzhľadom na to, že k dispozícii sú aj iné opatrenia, ktoré sú vo vzťahu k voľnému pohybu tovarov a slobode poskytovania prepravných služieb menej obmedzujúce. V tomto zmysle Komisia podporená stanoviskom vlád, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, odkazuje na možnosť postupného zavádzania zákazu uvedeného v spornom nariadení na rôzne znečisťujúce triedy nákladných vozidiel (EURO-0, 1 a 2, a v budúcnosti dokonca aj EURO-3). Takisto poukazuje na to, že systém tzv. ekobodov uvedený v protokole č. 9 o cestnej a železničnej doprave a o kombinovanej doprave v Rakúsku [*neoficiálny preklad*] pripojeným k Aktu o podmienkach prístúpenia Rakúskej republiky, Fínskej republiky a Švédskeho kráľovstva a o úprave zmlúv, na ktorých je založená Európska únia [*neoficiálny preklad*] (ďalej len „protokol č. 9“) významným spôsobom prispel k zosúladieniu spôsobu uskutočňovania nákladnej cestnej dopravy s požiadavkami ochrany životného prostredia. Medzi ďalšie opatrenia, ktoré prichádzajú do úvahy, patrí obmedzenie nákladnej dopravy v čase dopravnej špičky, zákaz nočnej premávky nákladných vozidiel, mýtné systémy založené na miere znečisťovania jednotlivých vozidiel a rýchlostné obmedzenia. Takéto opatrenia by viac zodpovedali

zásade odstraňovania environmentálnej škody priamo na mieste jej vzniku, ako aj zásade „znečisťovateľ platí“ a dotýkali by sa aj miestnej dopravy a znižovali by mieru znečisťovania aj zo strany vozidiel nespadaajúcich pod režim sporného nariadenia. V každom prípade však títo účastníci konania tvrdia, že zavedenie nového zákazu premávky nákladných vozidiel pred tým, než budú k dispozícii výsledky predĺženia nočného zákazu, je predčasné.

46. Nemecká vláda ďalej uvádza, že nie je zrejmé, prečo by práve cestná preprava tovarov uvedených v spornom nariadení mala negatívnym spôsobom prispievať k znečisťovaniu ovzdušia. Uvádza, že výber týchto tovarov je svojvoľný a nespravodlivý. Holandská vláda dodáva, že toto nariadenie sa vzťahuje len na niektoré zdroje znečistenia v danej oblasti a dokonca obmedzuje premávku relatívne čistých nákladných vozidiel triedy EURO-3. Talianska vláda zasa tvrdí, že v práve Spoločenstva existuje právo tranzitu pre vozidlá, ktorým boli pridelené ekobody.

47. Nemecká vláda zastáva názor, že predtým, ako sa rakúske orgány rozhodli zaviesť takéto drastické opatrenie, boli povinné v zmysle článku 10 ES konzultovať túto záležitosť s dotknutými členskými štátmi a Komisiou. Komisia uvádza, že ak vôbec malo byť sporné nariadenie prijaté, tak sa to malo stať postupne s cieľom umožniť dotknutým sektorom pripraviť sa na takúto zmenu podmienok.

48. Komisia a vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, napokon tvrdia, že stanovovanie akýchkoľvek podmienok prepravy tovarov, ktoré nie sú uvedené v nariadeniach upravujúcich slobodu poskytovania dopravných služieb, je neprijateľné. Jej vyjadrenia vo vzťahu k článku 28 ES teda preukazujú, že takéto nariadenie nie je možné nijako odôvodniť, pretože je v rozpore s článkami 1 a 3 nariadenia č. 881/92 a článkami 1 a 6 nariadenia č. 3118/93.

#### B — Stanovisko Rakúskej republiky

49. Rakúska republika tvrdí, že sporné nariadenie je v súlade s právom Spoločenstva. Poukazuje na to, že Komisia nespochybňuje, že v roku 2002 v mieste merania Vomp/Raststätte prekročila limitná hodnota, zvýšená o hranicu tolerancie,  $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , a že v roku 2003 opätovne došlo k značnému prekročeniu tejto hodnoty ( $68 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ). Za týchto okolností článku 7 a 8 smernice 96/62 ukladajú členskému štátu povinnosť prijať opatrenia zamerané na zabezpečenie dodržiavania limitnej hodnoty. Sporné nariadenie bolo prijaté v takejto situácii.

50. Rakúska vláda rozhodne nesúhlasí s názorom Komisie, že limitné hodnoty uvedené v smerniciach o kvalite ovzdušia sa netýkajú ekobodov, ktoré naďalej platia. Hoci

uznáva, že protokol č. 9, ktorý zavádza systém ekobodov, stanovuje výslovné výnimky zo sekundárneho práva Spoločenstva, tie je potrebné považovať za vyčerpávajúce a nevzťahujú sa na smernice o kvalite ovzdušia.

Predpoklad Komisie, že táto doprava by daný úsek začala obchádzať cez Švajčiarsko alebo cez tauernskú cestu, je nepodložená.

51. Vzhľadom na to, že vedecké štúdie jasne ukazujú, že emisie oxidu dusičitého vypúšťané z nákladných vozidiel predstavujú jeden z hlavných zdrojov znečistenia ovzdušia v oblasti dotknutej sporným nariadením, vzniká zrejma potreba obmedzenia premávky týchto vozidiel. V snahe obmedziť dôsledky zákazu používania dotknutého úseku diaľnice A12 na minimum boli vybrané také tovary, v prípade ktorých možno z hľadiska technického, ako aj ekonomického uvažovať o preprave po železnici ako o prijateľnej a uskutočniteľnej alternatívnej spôsobe prepravy. V rozpore s tvrdeniami Komisie a vlád, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, z vyjadrení rôznych verejných a súkromných železničných spoločností tak v Rakúsku, ako aj v zahraničí vyplýva, že na pokrytie zvýšeného dopytu z dôvodu prijatia sporného nariadenia sú k dispozícii dostatočné kapacity. To sa týka tak nesprevádzanej kombinovanej dopravy, prepravy celých vozidiel, ako aj tzv. *Rollende Landstrasse*. K dispozícii sú navyše aj alternatívne cestné ťahy. Takmer polovica tranzitnej dopravy prechádzajúcej cez brennerský koridor by mohla využívať cestné spojenie, ktoré je buď kratšie, alebo prinajmenšom rovnako dlhé ako cestný ťah vedúci cez Brenner.

52. Rakúska vláda nesúhlasí s argumentmi založenými na ekonomických dôsledkoch tohto nariadenia pre sektor dopravy, ktorý sa vyznačuje štruktúrnou nadbytočnou kapacitou a mimoriadne nízkou ziskovosťou. Skutočnosť, že dané nariadenie môže tieto problémy ešte zhoršiť, nemôže byť dôvodom jeho nelegálnosti.

53. Pokiaľ ide o údajný diskriminačný charakter sporného nariadenia, rakúska vláda zdôrazňuje, že toto nariadenie sa nevzťahuje len na zahraničné tovary. Zákaz platí pre všetky nákladné vozidlá, ktoré využívajú na prepravu tovarov uvedených v nariadení označený úsek diaľnice A12, vrátane rakúskych vozidiel. Výber tovarov bol založený na možnosti ľahkého presunu ich prepravy na železnicu (*Bahnaffinität*, železničná afinita) s cieľom obmedziť negatívny vplyv nariadenia na voľný pohyb tovarov. V skutočnosti je značná časť týchto tovarov už teraz prepravovaná po železnici. Na námietku Komisie, že ide o diskriminačné nariadenie vzhľadom na to, že preprava, ktorá začína alebo končí v danej oblasti, je spod tohto zákazu vyňatá, rakúska vláda odpovedá, že túto situáciu nemožno porovnávať s tranzitnou dopravou. Porovnávať totiž možno jedine vozidlá vstupujúce na tento úsek a opúšťajúce tento úsek. Výnimku pre miestnu dopravu možno odvodniť tým, že jej presun na železnicu

v rámci tohto úseku by znamenal dlhšiu cestu k železničným terminálom, čo by bolo v rozpore s účelom tohto nariadenia, t. j. znížením znečistenia ovzdušia.

54. V prípade, že by Súdny dvor napriek týmto pripomienkam dospel k záveru, že predmetné nariadenie je vo vzťahu k tovarom pochádzajúcim z iných členských štátov nepriamo diskriminačné, musí sa považovať za odôvodnené ochranou ľudského zdravia v zmysle článku 30 ES a ochranou životného prostredia. V tomto zmysle rakúska vláda konštatuje, že limitné hodnoty smerníc o kvalite ovzdušia boli stanovené na úrovni, ktorá sa považuje za potrebnú na zabezpečenie trvalej ochrany ľudského zdravia, ako aj ekosystémov a flóry. Preto je zbytočné preukazovať, že každé prekročenie uvedených hodnôt ohrozuje verejné zdravie alebo životné prostredie ako celok.

55. Zákaz uvedený v spornom nariadení je zároveň vhodný, potrebný a primeraný sledovanému cieľu. Rakúska vláda nesúhlasí s tým, že alternatívy navrhované Komisiou a vládami, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, predstavujú primeranejšie formy dosiahnutia cieľov sledovaných sporným nariadením. Zákaz pre vozidlá niektorých tried EURO by bol buď nedostatočný (zákaz EURO-0 a 1), alebo neprimeraný (zákaz tried EURO-0, 1 a 2). Posledný uvedený zákaz by sa týkal 50 % dopravy nákladnými vozidlami a vôbec by nezohľadňoval možnosť presunu tejto dopravy na železnice. Rakúska republika okrem iného

zdôrazňuje, že limitné hodnoty boli prekročené napriek uplatneniu systému ekobodov a že pri vypracúvaní uvedeného nariadenia bol zohľadnený zákaz nočnej premávky nákladných vozidiel. Zákaz upravený v spornom nariadení nie je možné vnímať ako izolované opatrenie. Je potrebné posudzovať ho vo vzťahu k iným štrukturálnym opatreniam, ktoré boli prijaté v záujme znižovania znečistenia ovzdušia, ako je napríklad zlepšenie železničnej infraštruktúry.

56. Rakúska republika sa napokon domnieva, že tvrdenia Komisie o údajnom porušení nariadení č. 881/92 a č. 3118/93 sú nedôvodné, keďže Komisia neuvádza dôvody takéhoto porušenia, ale jednoducho odkazuje na argumenty uvedené vo vzťahu k údajnému porušeniu článku 28 ES. Podmienky článku 38 ods. 1 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora preto nie sú splnené.

*C — Všeobecné poznámky: problém v širších súvislostiach*

57. V úvode týchto návrhov som uviedol, že tento spor vznikol v dôsledku hlbšieho

a vážnejšieho problému spočívajúceho v potrebe zosúladenia čoraz intenzívnejšieho využívania cestnej infraštruktúry s požiadavkami ochrany verejného zdravia a životného prostredia. Pred tým, ako sa budem zaoberať právnym posúdením týchto otázok v užšom zmysle slova, je nevyhnutné zasadiť tento prípad do širších súvislostí tak, aby bolo možné dospieť k vyváženému riešeniu zohľadňujúcemu pozadie celej problematiky.

58. Po prvé osobitná pozornosť by sa mala venovať geografickému prostrediu, na ktoré sa má vzťahovať dané nariadenie. Pohorie Álp vytvára prirodzenú prírodnú bariéru medzi Francúzskom, Nemeckom a ostatnými členskými štátmi ležiacimi ďalej na sever na jednej strane a Talianskom a časťami Balkánu vrátane Slovinska na druhej strane. Existuje niekoľko koridorov prechádzajúcich cez túto bariéru, ktoré pozostávajú buď z priesmykov, alebo tunelov, alebo kombinácie obidvoch, a ktoré sú prístupné pre cestnú dopravu. Do týchto koridorov sa sústreďuje cezalpská tranzitná cestná doprava. Rýchly rast cestnej dopravy v rámci Spoločenstva viedol k zvýšenému využívaniu cestnej infraštruktúry na týchto cestách a s tým súvisiacej zvýšenej záťaži životného prostredia v oblasti týchto koridorov a ich priameho okolia.

59. Centrum regiónu Álp pozostáva na sever a na východe z dvoch relatívne malých krajín — Švajčiarska a Rakúska, a na západe z hraničnej oblasti Francúzska a Talianska. V tejto hraničnej oblasti existuje niekoľko hraničných koridorov vrátane cesty cez tunel

Mont Blanc a tunel vo Fréjus. Ostatné koridory prechádzajú cez Rakúsko a Švajčiarsko. Vzhľadom na takéto geografické usporiadanie akékoľvek opatrenie prijaté zo strany Švajčiarska alebo Rakúska zamerané na obmedzenie, presmerovanie alebo ovplyvnenie jednotlivých spôsobov dopravy bude mať nevyhnutne väčší vplyv na cestnú dopravu prichádzajúcu z iných členských štátov ako na miestnu dopravu. Podobné opatrenia prijaté v hraničnej oblasti Francúzska a Talianska budú mať takýto účinok v oveľa menšej miere.

60. Keďže tieto rozdiely vo vplyve vnútroštátnych opatrení prijatých s cieľom obmedziť negatívne externé účinky cestnej prepravy tovarov v týchto koridoroch možno v plnom rozsahu pripísať prírodným a štátnym hraniciam, otázku, či sú tieto opatrenia priamo alebo nepriamo diskriminačné, treba posudzovať nanajvýš zodpovedne a presne.

61. Po druhé jednou z charakteristík vnútroštátnych opatrení vytvorených na účely odklonu dopravných tokov alebo ovplyvnenia spôsobov dopravy je to, že z dôvodov ich úzkej prepojenosti a súvisu so životaschopnosťou miestnych a regionálnych ekonomík musia tieto opatrenia zahŕňať výnimky pre dopravu s východiskovým bodom alebo konečným cieľom v týchto oblastiach. Tento aspekt nemôže uniknúť pozornosti žiadneho všímavého používateľa hlavných cestných

tepien v Európe. V prípade, že relatívne malé tranzitné štáty ako napríklad Švajčiarsko alebo Rakúsko prijímajú opatrenia ovplyvňujúce alebo obmedzujúce dopravné toky, z výnimiek stanovených pre dopravu s východiskovým bodom alebo konečným cieľom v týchto oblastiach budú takmer nevyhnutne vo väčšej miere profitovať vnútroštátni prepravcovia ako prepravcovia z iných členských štátov. Tento dôsledok, ktorý je zasa výsledkom usporiadania štátnych hraníc, nie je možné jednoducho považovať za formu diskriminácie tak, ako to tvrdí Komisia a vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci.

zodpovedá schopnosti životného prostredia absorbovať znečistenie pochádzajúce z rôznych zdrojov v danej oblasti. V rámci tohto priestoru sa emisie pochádzajúce z rôznych zdrojov, ako napríklad z cestnej dopravy, priemyselnej výroby alebo vykurovania domácností, považujú za prípustné. V prípade existencie rizika prekročenia hraníc tohto „priestoru“ musí dôjsť k prijatiu opatrení obmedzujúcich činnosti, ktoré sú zdrojom tohto znečistenia.

62. Po tretie je potrebné podrobnejšie analyzovať povahu environmentálneho problému, ktorý je predmetom sporného nariadenia.

63. Zdá sa, že účastníci konania súhlasia s tým, že znečistenie ovzdušia v údolí Innu spôsobované emisiami oxidu dusičitého sa v posledných rokoch zvyšovalo a že toto znečistenie prekročilo úroveň, ktoré v zmysle práva Spoločenstva a vnútroštátneho práva možno považovať za prijateľné, pričom k tomuto prekročeniu dochádzalo čoraz častejšie, počas dlhšieho časového obdobia a vo väčšom rozsahu. Navyše postupne dochádza k sprísňovaniu maximálnych povolených limitných hodnôt.

64. Horné hranice prijateľnej miery znečistenia, ako sú tie, o ktoré ide v prejednávanej veci, vytvárajú akoby určitý „priestor“, ktorý

65. Pri hodnotení sporného nariadenia je na jednej strane potrebné posúdiť, či je toto opatrenie vo vzťahu k sledovanému cieľu ochrany životného prostredia primerané, a na druhej strane, či neprimerane nezasahujú do iných oblastí, resp. cieľov chránených právom Spoločenstva. Primeranosť opatrenia je potrebné posudzovať s ohľadom na rôzne aspekty, ako napr. na efektívnosť tohto opatrenia (je pravdepodobné, že nariadenie povedie v rámci prijateľného časového horizontu k zamýšľanému obmedzeniu emisií?), na otázku, či je v praxi vykonateľné (je toto opatrenie efektívnym nástrojom na dosiahnutie jeho cieľa?) a na vynútiteľnosť opatrenia (možno prinútiť ekonomické subjekty k zmene ich správania zamýšľaným spôsobom?). Primeranosť nariadenia sa musí posudzovať aj z hľadiska takých aspektov, akými sú dostupnosť rôznych alternatív k cestnej preprave a s tým spojená zásada nákladovej efektívnosti opatrenia. Napokon pri posudzovaní vhodnosti a primeranosti predmetného nariadenia

môže byť relevantné posúdenie toho, či sa jeho účinky vzťahujú na najdynamickejšie zdroje, t. j. také zdroje, pri ktorých je nárast emisií relatívne vysoký a ktoré preto v relatívne vyššej miere prispievajú k celkovému zvyšovaniu emisií.

66. Je zrejmé, že vzhľadom na rôznorodosť faktorov a záujmov, ktoré sa majú zohľadniť, by sa mohlo počítať s viacerými kombináciami opatrení, ktoré by boli v každej situácii vhodné a primerané. Pri úvahách o tom, či by „iné“ opatrenia boli „efektívnejšie“, „primeranejšie“, „menej obmedzujúce“, je preto potrebné byť opatrný. Hoci by takými naozaj mohli byť v prípade, ak by sa posudzovali z hľadiska jedného záujmu, v prípade ich hodnotenia zo zorného uhla iných do úvahy prichádzajúcich záujmov by to tak nemuselo byť.

67. Čiastočne z dôvodu podpory väčšej transparentnosti rozhodovacích procesov v tejto oblasti článok 7 ods. 3 a článok 8 ods. 3 smernice 96/62 požadujú, aby členské štáty v situáciách uvedených v týchto ustanoveniach zostavili „plány“ a „programy“ zamerané na znižovanie emisií uvedených v smerniciach o kvalite ovzdušia.

68. Po štvrté je potrebné poukázať na to, že akékoľvek opatrenie zamerané na ovplyvňovanie dopravných tokov a spôsobov dopravy bude mať vplyv na existujúcu štruktúru

sektora dopravy. Takéto opatrenia nevyhnutne ovplyvnia štruktúru nákladov dotknutých dopravných spoločností, a predovšetkým tam, kde je ich cieľom priniesť zmenu využívania jednotlivých spôsobov prepravy, budú mať dôsledky pre samotnú logistiku prepravy. Niektoré kategórie dopravných spoločností sú lepšie pripravené prispôbiť sa novej situácii než iné. Napokon kombinácia opatrení, ktorých cieľom je v prípade prepravy určitých tovarov nahradenie cestnej dopravy železničnou nevyhnutne povedie k značným zmenám v štruktúre hospodárskej súťaže v rámci jednotlivých segmentov na trhu prepravy a medzi nimi navzájom. Toto je nevyhnutný, a v niektorých prípadoch dokonca zamýšľaný výsledok takýchto opatrení.

69. Vzhľadom na vyššie uvedené preto nemožno bez výhrad súhlasiť s argumentmi, ktoré Komisia a vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, vyvodzujú z ekonomického vplyvu sporného nariadenia na určité časti sektora cestnej prepravy. Tie platia len do tej miery, že tieto účinky sú spôsobené neodôvodnenými alebo neprímeranými prvkami takýchto opatrení. Ak by to bolo inak, neboli by prípustné ani opatrenia, ktoré sú nevyhnutné a primerané na dosiahnutie cieľa zníženia emisií pochádzajúcich z nákladných vozidiel. Zdá sa mi, že stanovisko Komisie v tejto veci je kontraproduktívne z dôvodu, že je jednostranné. K tomuto bodu sa vrátim nižšie.

## D — Právna analýza: prístup

70. Hoci základný argument Komisie spočíva v tom, že sporné nariadenie porušuje nariadenia č. 881/92 a č. 3118/93, právna analýza v jej žalobe sa zameriava na jeho údajnú nezlučiteľnosť s článkom 28 ES. Otázkou zlučiteľnosti so smernicami o kvalite ovzdušia sa zaoberá z hľadiska možnosti odôvodniť sporné nariadenie ochranou životného prostredia. Údajným porušením nariadení č. 881/92 a č. 3118/93 sa potom zaoberá len veľmi krátko.

71. Zo systematického hľadiska nepovažujem tento prístup za úplne správny. Keďže rakúska vláda tvrdí, že sporné nariadenie vychádza z IG-L, ktorým sa preberajú smernice o kvalite ovzdušia do rakúskeho právneho poriadku, v prvom rade by sa malo posúdiť, či a do akej miery sa na toto nariadenie vzťahujú príslušné ustanovenia týchto smerníc. V prípade, že smernice o kvalite ovzdušia nepredstavujú vhodný základ pre toto nariadenie, je ďalej potrebné posúdiť, či je z pohľadu údajného obmedzenia voľného pohybu tovarov toto nariadenie zlučiteľné s článkami 28 ES a 30 ES. Napokon z pohľadu problematiky obmedzovania slobody poskytovania dopravných služieb je potrebné zaoberať sa otázkou údajného porušenia nariadení č. 881/92 a č. 3118/93.

## E — Zlučiteľnosť so smernicami o kvalite ovzdušia

72. Hlavný nástroj dosahovania cieľov stanovených v článku 1 smernice 96/62 spočíva v stanovení limitných hodnôt pre rôzne zdroje znečistenia ovzdušia s cieľom umožniť pozitívne ovplyvňovanie kvality okolitého vzduchu a určiť, kedy by sa malo pristúpiť k uskutočneniu preventívnych alebo nápravných opatrení. Takéto limitné hodnoty boli stanovené v smernici 1999/30 pre oxid dusičitý (NO<sub>2</sub>) a iné oxidy dusíka (NO<sub>x</sub>). Článok 7 ods. 3 smernice 96/62 stanovuje, že tam, kde existuje „riziko prekročenia limitných hodnôt“, členské štáty „zostavia akčné plány... s cieľom zníženia tohoto rizika“. Takéto akčné plány môžu v zmysle toho istého ustanovenia zahŕňať „prerušenie činností, vrátane premávky motorových vozidiel“. V prípade, že sa preukázalo, že úroveň znečistenia prekračuje limitné hodnoty zvýšené o hranicu tolerancie, článok 8 ods. 3 smernice 96/62 stanovuje, že členské štáty „prijmu [prijmú — *neoficiálny preklad*] také opatrenia, aby zaistili, že plán alebo program je pripravený alebo vykonaný pre dosiahnutie limitných hodnôt v rámci určeného časového limitu“. Takéto plány alebo dokumenty musia byť sprístupnené verejnosti a musia obsahovať informácie vymenované v prílohe IV smernice 96/62.

73. Toto je v zásade rámec, na základe ktorého je potrebné posudzovať zlučiteľnosť sporného nariadenia so smernicami o kvalite ovzdušia. S ohľadom na tvrdenia predložené Komisiou a rakúskou vládou sa toto posú-

denie musí zamerať na dva hlavné aspekty: otázku, či smernice o kvalite ovzdušia požadujú, aby členské štáty konali v prípade, že dôjde k prekročeniu limitnej hodnoty, a otázku rozsahu takéhoto konania, t. j. druhu opatrení, ktoré sa majú prijať.

stanovená pre NO<sub>2</sub> bola prekročená, tak ako to tvrdí rakúska vláda, možno odpovedať na základe jednoznačného znenia článku 7 ods. 3 a článku 8 ods. 3 smernice 96/62. Obe ustanovenia sú formulované kogentne a stanovujú, že pokiaľ nastanú skutočnosti uvedené v týchto ustanoveniach, členské štáty „prijmú“ predpísané opatrenia.

74. Najprv poznamenávam, že Komisia nespochybňuje, že v rokoch 2002 a 2003 došlo v mieste merania Vomp/Raststätte k prekročeniu ročnej limitnej hodnoty NO<sub>2</sub> zvýšenej o hranicu tolerancie, ktorá bola stanovená na 56 µg/m<sup>3</sup>. Hoci rakúska a talianska vláda kritizovali spôsob merania hodnôt NO<sub>2</sub>, Komisia túto otázku nenastolila. Túto skutočnosť potvrdil predseda Súdneho dvora v uznesení z 2. októbra 2003<sup>19</sup>. Na účely tohto konania preto možno dospieť k záveru, že medzi účastníkmi konania existuje zhoda, pokiaľ ide o skutkový základ sporného nariadenia.

77. Aj keď ako poukázala Komisia a nemecká vláda, limitné hodnoty stanovené pre NO<sub>2</sub> sa musia dodržiavať až od roku 2010, to neznamená, že také limitné hodnoty nemajú žiadne právne účinky, akonáhle raz boli stanovené. Naopak, pokiaľ smernica stanovuje takto jasne definovaný výsledok, ktorý z podstaty veci možno dosiahnuť len postupne, z toho vyplýva, že členské štáty sa musia usilovať o dosiahnutie tohto výsledku v stanovenej lehote. Pokiaľ by sa členský štát zdržal prijatia vhodných opatrení, a sťažil by tak alebo dokonca znemožnil dosiahnutie cieľa v stanovenej lehote, bolo by to v rozpore s povinnosťami, ktoré pre neho vyplývajú z článku 10 ES v spojení s článkom 249 tretím odsekom ES<sup>20</sup>. Zo skutočnosti, že limitné hodnoty stanovené pre NO<sub>2</sub> a NO<sub>x</sub> v prílohe II smernice 1999/30 musia byť dosiahnuté až v roku 2010, preto nevyplýva, že článok 7 ods. 3 a článok 8 ods. 3 smernice 96/62 neobsahujú povinnosť konať v prípade, že tieto hodnoty boli prekročené pred týmto dátumom.

75. Ako druhý predbežný bod v tomto oddieli návrhov je potrebné poznamenať, že sa nespochybňuje, že IG-L správne preberá smernice o kvalite ovzdušia.

76. Na otázku, či boli rakúske orgány povinné prijať určité opatrenia po tom, ako dospeli k záveru, že ročná limitná hodnota

19 — Už citované v poznámke pod čiarou 9, bod 57.

20 — Pozri rozsudok z 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Zb. s. I-7411, body 44 a 45.

78. Rakúske orgány sa preto mohli oprávnene domnievať, že podľa smernice 96/62 boli povinné konať po zistení, že došlo k prekročeniu ročných limitných hodnôt stanovených pre NO<sub>2</sub> v prílohe II smernice 1999/30.

79. Vynára sa potom otázka, či sa na sporné nariadenie vzťahuje znenie článku 7 ods. 3 a článku 8 ods. 3 smernice 96/62. Ako už bolo naznačené vyššie, smernica 96/62 rozlišuje medzi situáciou existencie rizika prekročenia limitných hodnôt na jednej strane a situáciou, keď je úroveň znečistenia vyššia ako limitná hodnota zvýšená o hranicu toleranciu na druhej strane. V prejednávanej veci, kde rakúske orgány preukázali, že došlo k prekročeniu limitnej hodnoty NO<sub>2</sub>, je zrejmé, že sporné nariadenie je potrebné posudzovať vo svetle článku 8 ods. 3 a nie článku 7 ods. 3 smernice 96/62. Presnejšie povedané, otázka, na ktorú je potrebné odpovedať, znie tak, či sporné nariadenie možno považovať za vykonanie plánu alebo programu v zmysle článku 8 ods. 3 smernice 96/62, čo by znamenalo, že články 10, 11 a 14 IG-L predstavujú takýto plán alebo program.

80. Pojem „plán“ alebo „program“ vo všeobecnosti predpokladá, že sa identifikoval a analyzoval určitý problém a že sa stanovili opatrenia, o ktorých sa predpokladá, že sú nevyhnutné na vyriešenie daného problému, ako aj časový harmonogram realizácie týchto opatrení. V porovnateľných súvislostiach

smernice o boji proti znečisťovaniu vôd som akčný plán popísal ako dokument, ktorý slúži ako celkový rámec pre sériu plánovaných opatrení zameraných na dosiahnutie špecifického cieľa v rámci konkrétneho časového obdobia a ktorý predpokladá, že tieto opatrenia sú vhodné a spôsobilé na dosiahnutie daného cieľa a že sú dostatočne konzistentné. Pritom je dôležité, že takýto plán alebo program predstavuje samostatný a identifikovateľný rámec pre súbor opatrení, ktorých prostredníctvom sa má dosiahnuť politický cieľ<sup>21</sup>. Tento názor stručne podporil Súdny dvor, ktorý usúdil, že akčný program by mal vytvárať „organizovaný a konzistentný systém, ktorého účelom je dosiahnutie konkrétneho cieľa“<sup>22</sup>.

81. Fakt, že pojem „plány“ alebo „programy“, na ktoré sa odvoláva článok 8 ods. 3 smernice 96/62, sa používa v tomto zmysle, je potvrdený znením prílohy IV tejto smernice, ktorá výslovne stanovuje informácie, ktoré musia byť v týchto plánoch alebo programoch uvedené. Tieto informácie obsahujú podrobnosti týkajúce sa lokalizácie nadmerného znečistenia, zdroja znečistenia, analýzy situácie, ako aj podrobnosti o existujúcich a plánovaných opatreniach. Opatrenia, ktoré sa majú prijať v rámci takéhoto programu, totiž môžu byť účinné pri dosahovaní limitnej hodnoty len v prípade, že sú špecificky zamerané na zníženie úrovne určitých zdrojov znečisťovania pri zohľadnení všetkých relevantných miestnych geografických podmienok danej oblasti.

21 — Pozri body 16 a 17 mojich návrhov vo veci Komisia/Irsko (rozsudok z 11. marca 2004, C-396/01, Zb. s. I-2315).

22 — Rozsudok Komisia/Irsko, už citovaný, bod 60.

82. Je potrebné rozlišovať medzi vnútroštátnou právnou úpravou oprávňujúcou príslušné orgány prijať určité druhy opatrení v prípade, že došlo k prekročeniu limitných hodnôt, na jednej strane a medzi plánmi a programami, ktoré uvádzajú opatrenia, ktoré by boli vhodné a účinné pri znižovaní úrovne znečistenia vytváraného rôznymi zdrojmi znečistenia v rámci špecifických prírodných a geografických podmienok dotknutej oblasti, na druhej strane. Prvá z uvedených kategórií vytvára formálny základ a podmienky na prijatie týchto opatrení, zatiaľ čo druhá sa zameriava na konkrétne opatrenie, ktoré sa má v určitej situácii prijať.

83. Zoznam opatrení vymenovaných v článku 10 IG-L spolu so zásadami uvedenými v článku 11 IG-L a osobitnými ustanoveniami týkajúcimi sa dopravy uvedenými v článku 14 IG-L je príliš všeobecný na to, aby ho bolo možné považovať za plán alebo program v zmysle článku 8 ods. 3 smernice 96/62, ďalej upresnený v prílohe IV smernice 96/62. Samy osebe sa nevzťahujú na nejakú konkrétnu faktickú situáciu. Hoci sporné nariadenie bolo prijaté na základe týchto ustanovení IG-L a samo osebe nemohlo tvoriť súčasť plánu alebo programu, je zrejme, že toto nariadenie nebolo prijaté ako súčasť konzistentného súboru opatrení zameraných na znižovanie objemu NO<sub>2</sub> v danej oblasti tak, ako to bolo opísané v bode 80.

84. Tento bod preto uzatváram konštatovaním, že sporné nariadenie nemôže byť založené na článku 8 ods. 3 smernice 96/62.

85. Článok 176 ES však na účely ochrany životného prostredia umožňuje členským štátom prijať prísnejšie opatrenia než tie, ktoré sa prijímajú v zmysle článku 175 ES. Takéto opatrenia však musia byť zlučiteľné s ostatnými ustanoveniami Zmluvy ES. Z toho dôvodu je ďalej potrebné posúdiť zlučiteľnosť sporného nariadenia s ustanoveniami týkajúcimi sa voľného pohybu tovarov a slobody poskytovania dopravných služieb.

#### F — Zlučiteľnosť s článkami 28 ES a 30 ES

86. Články 28 až 30 ES zaručujú voľný pohyb tovarov v rámci Spoločenstva, pričom tento pohyb zahŕňa nielen voľný dovoz a vývoz tovarov z územia iných členských štátov a na ich územie, ale aj voľný tranzit tovarov cez územie členských štátov. Ako uviedol Súdny dvor v rozsudku SIOT<sup>23</sup>, „v dôsledku existencie colnej únie a v spoločnom záujme členských štátov je nevyhnutné uznať existenciu všeobecnej zásady voľného tranzitu tovarov vnútri Spoločenstva“<sup>24</sup>. Akékoľvek prekážky (iného ako colného charakteru) týchto slobôd sú zakázané, ibaže by ich bolo možné odôvodniť dôvodmi uvedenými v článku 30 ES alebo v judikatúre Súdneho

23 — Už citované v poznámke pod čiarou 18.

24 — Bod 16.

dvora. V prejednávanej veci sa rakúska vláda odvoláva na dôvody ochrany ľudského zdravia a ochrany životného prostredia. Aj v prípade, že by tieto dôvody mohli odôvodňovať prijatie sporného nariadenia, toto nariadenie však môže byť považované za zlučiteľné s ustanoveniami o voľnom pohybe tovarov len v prípade, že neobmedzuje voľný pohyb tovarov vo vyššej miere, než je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov.

môže byť z krátkodobého hľadiska ľahko presunutá na železnicu. Účinky tohto nariadenia sú ďalej znásobené skutočnosťou, že nariadenie nadobúda účinnosť len dva mesiace po jeho prijatí a uverejnení, čím sa dotknutým sektorom znemožňuje nájdenie alternatívy pre prepravu týchto tovarov.

## 1. Obmedzenie?

87. Tým, že sporné nariadenie úplne zakazuje premávku nákladných vozidiel s hmotnosťou nad 7,5 tony prepravujúcich určité kategórie tovarov na jednom úseku jedného z najdôležitejších cestných ťahov medzi južným Nemeckom a severným Talianskom, celkom zjavne obmedzuje voľný pohyb a voľný tranzit týchto tovarov. Uvedený zákaz núti prepravcov a výrobcov týchto tovarov hľadať alternatívne cesty alebo spôsoby dopravy, ktoré nevyhnutne znamenajú zvýšené náklady a v niektorých prípadoch môžu viesť k strate tých trhov, na ktoré sa v dôsledku takéhoto zákazu neoplatí uvedené tovary dovážať. Vzhľadom na diametrálne odlišné stanoviská a štatistiky, ktoré vo vzťahu k dostatočnosti súčasnej kapacity železníc absorbovať zvýšený dopyt vyplývajúci zo zákazu stanoveného sporným nariadením predložili Komisia a rakúska vláda, nie je zrejmé, či preprava dotknutých tovarov

88. Ako Súdny dvor zdôraznil v rozsudku Schmidberger vo vzťahu k brennerskej diaľnici vo veci týkajúcej sa konania jednotlivcov, členské štáty majú osobitnú zodpovednosť za zabezpečenie voľného pohybu tovarov na hlavných tranzitných ťahoch v rámci Spoločenstva<sup>25</sup>. To znamená, že v zásade musí byť zaručená fyzická preprava tovarov na hlavných cestných ťahoch v rámci Spoločenstva v kontexte tranzitu medzi členskými štátmi. Úplný zákaz prepravy určitých kategórií tovarov na týchto cestných ťahoch vo svojom dôsledku predstavuje blokádu rovnocennú tým, o ktoré išlo v rozsudkoch Komisia/Francúzsko<sup>26</sup> a Schmidberger. Vzhľadom na široký výklad, ktorý Súdny dvor poskytol vo vzťahu ku konceptu opatrenia majúceho rovnaké účinky ako kvantitatívne obmedzenie dovozu<sup>27</sup>, ide nepochybne o opatrenie, ktoré je v zmysle článku 28 ES zakázané.

25 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 15, body 62 a 63.

26 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 14.

27 — Rozsudok z 11. júla 1974, Dassonville (8/74, Zb. s. 837): v zmysle bodu 5 rozsudku toto ustanovenie zahŕňa „všetky pravidlá obchodovania prijaté členskými štátmi, ktoré sú spôsobilé priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne obmedziť obchodovanie v rámci Spoločenstva“. Pozri tiež rozsudok Schmidberger, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 56.

## 2. Diskriminácia?

89. Ďalej je potrebné rozhodnúť, či má sporné nariadenie diskriminačný charakter. To je dôležité z hľadiska toho, ktoré dôvody možno použiť na odôvodnenie jeho prijatia. Podľa všeobecného prístupu Súdneho dvora k možnosti odôvodnenia obmedzenia obchodu v rámci Spoločenstva môžu byť výlučne opatrenia, ktoré sa bez rozlíšenia vzťahujú na tovary vnútroštátneho pôvodu, ako aj na tovary pochádzajúce z iných členských štátov, odôvodnené požiadavkami naliehavého všeobecného záujmu vrátane ochrany životného prostredia. Ak musí byť dané opatrenie považované za nepriamo diskriminačné, môže byť odôvodnené len na základe dôvodov uvedených v článku 30 ES.

90. Podľa ustálenej judikatúry môže k diskriminácii dôjsť len uplatňovaním rôznych pravidiel na porovnateľné situácie alebo uplatňovania rovnakého pravidla na odlišné situácie<sup>28</sup>.

91. Diskriminácia spôsobená sporným nariadením údajne spočíva v tom, že nariadenie sa

v oveľa väčšej miere dotýka prepravcov z iných členských štátov ako rakúskych prepravcov. Zatiaľ čo 80 % tranzitnej dopravy prepravujúcej dotknuté tovary a prechádzajúcej cez túto sanitárnu zónu je uskutočňovaných cestnými prepravcami z iných členských štátov, výnimku vzťahujúcu sa na miestnu dopravu a prepravu tovarov s východiskovým bodom alebo konečným cieľom nachádzajúcim sa v sanitárnej zóne využívajú najmä (80 %) rakúski cestní dopravcovia. Je otázkou, či sa tento rozdiel medzi účinkami na rakúskych a nerakúskych cestných dopravcov prepravujúcich dotknuté tovary rovná nepriamej diskriminácii.

92. Súdny dvor čelil podobnej otázke v rozsudku Komisia/Rakúsko<sup>29</sup>, ktorá sa týkala rozdielných sadziieb poplatkov vybraných za používanie brennerskej diaľnice. V tomto prípade išlo o to, že mýtné poplatky vybrané za vozidlá s viac ako tromi osami prechádzajúce celým úsekom brennerskej diaľnice boli v priemere podstatne vyššie ako poplatky vybrané za tú istú kategóriu vozidiel prechádzajúcich len časťou diaľnice. Vzhľadom na to, že veľká väčšina vozidiel prechádzajúcich celým úsekom diaľnice nebola evidovaná v Rakúsku a že podstatná väčšina vozidiel používajúcich len časť diaľnice bola evidovaná v Rakúsku a obe kategórie vozidiel boli považované za nachádzajúce sa v porovnateľnej situácii, Súdny dvor

28 — Rozsudok z 26. septembra 2000, Komisia/Rakúsko, C-205/98, Zb. s. I-7367, bod 70.

29 — Už citovaný v predchádzajúcej poznámke pod čiarou.

dospel k záveru, že v dôsledku zmeny sadzieb poplatkov došlo k zvýhodneniu rakúskych dopravcov<sup>30</sup>. Tento záver bol potvrdený legislatívnym pozadím zmeny poplatkov, ktoré zdôrazňovali potrebu „ochrany vnútroštátnych prepravcov pred drastickými poplatkami vyplývajúcimi z týchto zmien poplatkov“<sup>31</sup>.

93. Na rozdiel od mýtnych poplatkov, o ktoré išlo vo veci brennerskej diaľnice, nariadenie dotknuté v prejednávanej veci samo osebe nerozlišuje medzi rôznymi kategóriami vozidiel tak, že by priamo uprednostňovalo prepravu tovarov rakúskymi vozidlami. Uvedený zákaz sa vzťahuje bez rozdielu na všetky nákladné vozidlá s hmotnosťou vyššou ako 7,5 tony prevážajúce tovary uvedené v prílohe nariadenia. Hoci je pravda, že zákaz uvedený v tomto nariadení sa dotýka tranzitnej cestnej nákladnej dopravy medzi južným Nemeckom a severným Talianskom vo vyššej miere ako doprava uskutočňovanej rakúskymi vozidlami, otázka znie, či samotná táto skutočnosť je dostatočná na odôvodnenie záveru o tom, že vo vzťahu k prvej skupine týchto vozidiel predstavuje nepriamu diskrimináciu. Ďalšou otázkou je, či výnimka stanovená v prospech prepravy s východiskovým bodom alebo konečným cieľom v sanitárnej zóne, z ktorej vo vyššej miere profitujú rakúske prepravné spoločnosti, vedie k rovnakému záveru.

94. Ako som už vysvetlil v bode 58 a nasledujúcich týchto návrhov, pri hodnotení toho, či sporné nariadenie (nepriamo) diskriminuje zahraničných cestných dopravcov, je toto nariadenie nevyhnutné posúdiť v konkrétnych geografických súvislostiach, v ktorých sa má uplatňovať. Podľa môjho názoru je v tejto súvislosti príliš zjednodušujúce a formalistické zamerať sa na porovnanie bezprostredných účinkov nariadenia na rôzne kategórie dotknutých prepravcov. Vzhľadom na základný účel nariadenia spočívajúci v odklonení prepravy určitých druhov tovarov z ciest na železniciu je kritérium uplatnené pri výbere tovarov podliehajúcich tomuto zakazu neutrálne. Nariadenie musí byť posudzované ako celok zameraný nielen na prepravu niektorými vozidlami ako takými alebo na dotknuté tovary ako také. Nariadenie sa dotýka kombinácie týchto dvoch zložiek, ktorú je potrebné vysvetliť predpokladanou uskutočniteľnosťou presunu tejto prepravy na železniciu. Toto nariadenie prirodzene, nevyhnutne a z povahy veci vo vyššej miere ovplyvňuje zahraničnú prepravu dotknutých tovarov ako domácu prepravu vzhľadom na osobitnú geografickú polohu Rakúska a vzhľadom na to, že je zamerané na ovplyvňovanie spôsobov dopravy týchto tovarov. Takému nariadeniu je okrem toho vlastné, že výnimky sú urobené pre dopravu smerujúcu do sanitárnej zóny alebo pre dopravu, ktorá z nej vychádza.

95. Pokiaľ posudzujem vec ako celok a vo všeobecných súvislostiach, nedomnievam sa, že sporné nariadenie možno považovať za (nepriamo) diskriminačné.

30 — Pozri osobitne body 79 a 88 rozsudku.

31 — Pozri bod 81 rozsudku.

## 3. Odôvodnenie?

96. Sporné nariadenie bolo prijaté výslovne na účely ochrany životného prostredia a verejného zdravia v sanitárnej zóne. Keďže toto nariadenie považujem za nediskriminačné, rakúska vláda sa pri odôvodňovaní obmedzenia voľného pohybu tovarov, ktoré toto nariadenie vytvára, v zásade môže dovolávať oboch týchto dôvodov.

97. V prejednávanej veci sa nespochybnuje, že limitná hodnota NO<sub>2</sub>, zvýšená o hranicu tolerancie bola v dvoch po sebe idúcich rokoch prekročená. Ako som už uviedol v bode 78 vyššie, v takom prípade sú členské štáty povinné v zmysle článku 8 ods. 3 smernice 96/62 podniknúť opatrenia smerujúce k náprave tejto situácie a v rámci plánu alebo programu prijať také opatrenia, ktoré zabezpečia dosiahnutie limitných hodnôt. Hoci som dospel k záveru, že nariadenie vychádzajúce z IG-L nebolo v súlade s požiadavkami článku 8 ods. 3 smernice 96/62, domnievam sa, že toto nariadenie je v súlade s účelom smernice týkajúcim sa osobitne ochrany kvality ovzdušia a všeobecnejšie ochrany kvality životného prostredia v dotknutej oblasti. Skutočnosť, že, ako poznamenala holandská vláda, sporné nariadenie sa vzťahuje len na jeden zdroj znečistenia ovzdušia a ostatné zdroje ponecháva nedotknuté, ešte neznamená, že ho nemožno odôvodniť ochranou životného prostredia. Hoci môže byť pravda, že určitý ekologický problém možno úspešne vyriešiť len prostredníctvom prijatia komplexného

a štruktúrovanejšieho opatrenia, toto nemôže byť podmienkou odôvodnenia individuálnych opatrení prijatých na tieto účely.

98. Rakúska vláda sa takisto snaží odôvodniť sporné nariadenie s odkazom na dôvody verejného zdravia v zmysle článku 30 ES. V tomto ohľade je potrebné poznamenať, že podľa ustálenej judikatúry sa majú výnimky z pravidla voľného pohybu tovarov stanovené v tomto ustanovení vykladať striktnie. Vnútroštátne orgány dovolávajúce sa dôvodu týkajúceho sa ochrany zdravia a života zvierat alebo rastlín musia v každom jednotlivom prípade preukázať, že sporné výrobky s ohľadom na ich vlastnosti predstavujú bezprostredné riziko ohrozenia verejného zdravia<sup>32</sup>. Je zrejmé, že výrobky dotknuté sporným nariadením žiadne takéto riziko nepredstavujú. Tam, kde je ochrana životného prostredia vo väčšej alebo menšej miere v záujme ochrany verejného zdravia, mal by byť aspekt ochrany verejného zdravia považovaný za súčasť cieľa ochrany životného prostredia. Skutočnosť, že cieľom environmentálnej politiky je ochrana ľudského zdravia v širšom zmysle, potvrdzuje aj opis cieľov Spoločenstva v tejto oblasti uvedený v článku 174 ods.1 ES. Pokiaľ bolo sporné nariadenie prijaté aj z dôvodov ochrany verejného zdravia, bolo to v tomto širšom, menej priamom význame. Nemyslím si, že

32 — Pozri napr. rozsudok z 2. decembra 2004, Komisia/Holandsko, C-41/02, Zb. s. I-11373, bod 47.

ochrana verejného zdravia má v podmienkach prejednávanej veci autonómnu úlohu.

99. Dôležitejšia otázka, ktorá sa v tejto veci vynára, je však tá, či možno sporné nariadenie odôvodniť ochranou životného prostredia, pokiaľ by Súdny dvor v rozpore s mojím názorom v tejto veci rozhodol, že nariadenie vedie k nepriamej diskriminácii nákladných vozidiel prepravujúcich vymenované tovary z iných členských štátov.

100. Súdny dvor sa týmto problémom zaoberal vo viacerých prípadoch od začiatku deväťdesiatych rokov. Vo svojich rozsudkoch sa s ňou vyrovnal spôsobom, ktorý sa odchyľoval od jeho obvyklého prístupu k možnosti dovoľávať sa dôvodov verejného záujmu, ktoré nie sú uvedené v článku 30 ES, na účely odôvodnenia vnútroštátnych obmedzení voľného pohybu tovarov.

101. Vo veci „valónsky odpad“<sup>33</sup> tak Súdny dvor rozhodol po tom, ako určil, že naliehavých požiadaviek sa možno dovoľávať len v prípade opatrení, ktoré sa bez rozdielu vzťahujú na vnútroštátne aj na dovážané výrobky, že „pri posudzovaní toho, či je dotknutá prekážka [v podstate zákaz dovozu

odpadu z regiónov mimo Valónska] diskriminačná, je potrebné zohľadňovať osobitnú povahu odpadu“<sup>34</sup>. Na základe, okrem iného, zásady uvedenej v článku 174 ods. 2 ES, podľa ktorej environmentálna škoda by sa prioritne mala odstraňovať v mieste jej vzniku, dospel k záveru, že „vzhľadom na rozdiely medzi odpadom vytváraným v rôznych oblastiach a na spojitost tohto odpadu s miestom jeho vzniku nemožno sporné opatrenia považovať za diskriminačné“<sup>35</sup>. V tomto prípade Súdny dvor jednoducho znovu definoval charakter sporného opatrenia tak, že splnilo podmienky na to, aby bolo možné odvolávať sa na naliehavé požiadavky pri odôvodňovaní obmedzenia dovozu.

102. Rozsudok Aher-Waggon<sup>36</sup> sa týkal nemeckého opatrenia, v rámci ktorého bola prvá registrácia lietadla — ktoré bolo predtým registrované na území iného členského štátu — v Nemecku podmienená splnením prísnejších hlukových štandardov ako tých, ktoré boli uvedené v príslušnej smernici, pričom toto opatrenie stanovovalo výnimku pri plnení týchto štandardov pre lietadlá, ktoré boli na jeho území zaregistrované predtým, ako bola táto smernica implementovaná. I napriek tomu, že toto nariadenie bolo jasne diskriminačné, keďže staršie

34 — Bod 34.

35 — Bod 36.

36 — Rozsudok zo 14. júla 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Zb. s. I-4473.

33 — Rozsudok z 9. júla 1996, Komisia/Belgicko, C-2/90, Zb. s. I-4431.

lietadlá boli v závislosti od členského štátu ich registrácie posudzované odlišne, Súdny dvor sa týmto aspektom vôbec nezaoberal a rozhodol, že „takúto prekážku... možno odôvodniť s ohľadom na ochranu verejného zdravia a životného prostredia“<sup>37</sup>.

konštatoval, že podľa článku 174 ods. 2 ES a článku 6 ES musia byť požiadavky ochrany životného prostredia začlenené do vymedzenia a uskutočňovania ostatných politík Spoločenstva, Súdny dvor rozhodol, že „pri súčasnom stave práva Spoločenstva v oblasti trhu s elektrickou energiou“ dotknuté opatrenie nie je nezlučiteľné s článkom 28 ES<sup>40</sup>. Je príznačné, že Súdny dvor nepreskúmal primeranosť povinnosti nákupu vo vzťahu k sledovanému environmentálnemu cieľu.

103. Opatrenie, o ktoré išlo v rozsudku *PreussenElektra*<sup>38</sup>, prikazovalo podnikom v Nemecku nakupovať elektrickú energiu vyrábanú z obnoviteľných energetických zdrojov za minimálne ceny a vyžadovalo od prevádzkovateľov rozvodných sietí, aby znášali vzniknuté náklady bez náhrady. Keďže toto opatrenie zjavne zvýhodňovalo vnútroštátnych výrobcov „zelenej“ energie, nemohlo byť považované za nariadenie, ktoré sa bez rozdielu vzťahuje na vnútroštátnu a dovezenú energiu. Súdny dvor však opäť bez zohľadnenia povahy tohto opatrenia dospel k záveru, že „pri posúdení toho, či je takáto povinnosť nákupu napriek tomu zlučiteľná s článkom 30 Zmluvy, je potrebné zohľadniť, po prvé, cieľ dotknutého právneho predpisu, a po druhé, osobitnú povahu trhu s elektrickou energiou“<sup>39</sup>. Po tom, ako okrem iného konštatoval, že jeho zámerom bola ochrana životného prostredia tým, že prispieva k zníženiu emisií skleníkových plynov, ktoré patria k hlavným príčinám klimatických zmien, proti ktorým sa Európske spoločenstvo a jeho členské štáty zaviazali bojovať v rámci medzinárodných zmlúv, ako je napr. Kjótsky protokol, a po tom, ako

104. Z týchto troch prípadov týkajúcich sa článku 28 ES by sa mohlo zdať, že Súdny dvor uznáva potrebu zohľadňovania opatrení prijatých na účely ochrany životného prostredia aj v prípade, že tieto opatrenia obmedzujú obchod s dovážanými tovarmi vo väčšom rozsahu ako obchod s tovarmi vyrábanými v rámci daného štátu. Súdny dvor však až do dnešného dňa výslovne neuviedol, za akých podmienok možno opatrenia, ktoré sa nevzťahujú bez rozdielu na dovážané a vnútroštátne tovary, odôvodniť dôvodmi ochrany životného prostredia. Judikatúra je v tomto ohľade aj naďalej nejasná a roztrieštená.

105. Generálny advokát Jacobs sa vo svojich návrhoch vo veci *Preussen Elektra* takisto

37 — Bod 19.

38 — Rozsudok z 13. marca 2001, C-379/98, Zb. s. I-2099.

39 — Bod 72.

40 — Pozri body 73 až 81.

zaoberal touto otázkou a vyzval Súdny dvor k vyjasneniu jeho postoja v tejto otázke, aby sa dosiahla potrebná právna istota. Tvrdil, že existujú dva špecifické dôvody na to, aby Súdny dvor prijal pružnejší prístup k uplatňovaniu naliehavej požiadavky ochrany životného prostredia. Prvým dôvodom je skutočnosť, že od prijatia Amsterdamskej zmluvy zohráva ochrana životného prostredia v Zmluve ES oveľa dôležitejšiu úlohu ako predtým. Článok 6 ES požaduje, aby sa pri vymedzení politík Spoločenstva uvedených v článku 3 ES, ktoré zahŕňajú aj vnútorný trh, zohľadňovala požiadavka ochrany životného prostredia. Druhým dôvodom je to, že vnútroštátne opatrenia na ochranu životného prostredia „sú vo svojej podstate náchylné rozlišovať na základe povahy a pôvodu príčiny poškodenia, a preto môžu byť považované za diskriminačné“<sup>41</sup>.

106. Súhlasím s postojmi generálneho advokáta Jacobsa k tejto otázke. Od prijatia Jednotného európskeho aktu v roku 1986 sa ochrana životného prostredia postupne stala prvoradým cieľom politiky Spoločenstva vyjadreným nielen v zásade začlenenia politiky uvedenej v článku 6 ES, ale aj v článku 2 ES deklarujúcom ciele Spoločenstva. Takisto došlo k uznaniu tohto cieľa ako dôvodu odôvodňujúceho prijímanie obmedzujúcich opatrení, no nie v článku 30 ES, ale v článku 95 ods. 4 a 5 ES v prípadoch, ak má členský štát v úmysle zachovať alebo prijať opatrenia, ktoré sú prísnejšie ako harmonizačné opa-

trenie. Je pravda, že Komisia musí v zmysle článku 95 ods. 6 ES overiť, či opatrenie neslúži svojoľvnej diskriminácii alebo skrytému obmedzovaniu obchodu. Domnievam sa však, že posledné uvedené kritérium nevylučuje, že takéto opatrenie môže mať odlišné účinky na domáce a dovážané tovary, čo je možné za určitých podmienok odôvodniť.

107. Samotná skutočnosť, že určité opatrenie prijaté z dôvodov ochrany životného prostredia má väčší účinok na zahraničné ako na domáce tovary, by sama osebe nemala stačiť na to, aby sa takéto opatrenie mohlo považovať za (nepriamo) diskriminačné. Malo by sa ďalej skúmať, či sú tieto účinky nevyhnutným a inherentným dôsledkom environmentálneho cieľa daného opatrenia. Inak povedané, otázka znie, či cieľ uvedeného opatrenia možno dosiahnuť bez toho, aby boli zahraničné tovary dotknuté viac ako domáce tovary. Za takých okolností sa domnievam, že takéto vnútroštátne opatrenie by mohlo byť odôvodnené ochranou životného prostredia za podmienky, že je zrejmé, že neuprednostňuje alebo nechráni domáce tovary a že to ani nie je jeho cieľom.

108. V bode 94 som dospel k záveru, že fakt, že účinky sporného nariadenia sú väčšie

<sup>41</sup> — Už citované v poznámke pod čiarou 38, body 229 až 233.

v prípade zahraničných cestných prepravcov dotknutých tovarov ako v prípade rakúskych cestných prepravcov, je nevyhnutným dôsledkom uplatňovania tohto opatrenia v jeho geografických súvislostiach. Navyše nie je nijako zamerané na uprednostňovanie rakúskych cestných prepravcov. Domnievam sa preto, že sektorálny zákaz obsiahnutý v spornom nariadení je možné odôvodniť ochranou životného prostredia aj napriek rozdielnym účinkom tohto nariadenia voči zahraničnej a rakúskej doprave prechádzajúcej cez uvedenú sanitárnu zónu. Ďalej je preto potrebné preskúmať, či je uvedené nariadenie vo vzťahu k tomuto cieľu vhodné, nevyhnutné a primerané.

zameranými na znižovanie znečistenia ovzdušia v Rakúsku, ako je napr. systém ekobodov.

110. Vzhľadom na to, že oba záujmy prítomné v prejednávanej veci, teda voľný pohyb tovaru v rámci Spoločenstva a ochrana životného prostredia, predstavujú základné ciele Spoločenstva, je potrebné posúdiť, či sa spornému nariadeniu podarilo dosiahnuť spravodlivú rovnováhu medzi týmito záujmami<sup>42</sup>.

#### 4. Primeranosť?

109. Účastníci konania a vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, vo svojich pripomienkach venovali hlavnú pozornosť otázke primeranosti sporného nariadenia vo vzťahu k sledovanému cieľu zníženia emisií NO<sub>2</sub> v sanitárnej zóne. V tejto súvislosti boli nastolené tri hlavné aspekty. Prvým aspektom je uskutočniteľnosť prepravy dotknutých tovarov inými spôsobmi, buď po železnici, alebo inými cestnými trasami. Druhý aspekt sa týka možnosti dosiahnutia cieľa zníženia emisií zdrojov znečistenia ovzdušia inými prostriedkami, ako napr. zavedením rýchlostných obmedzení alebo mýtnych systémov podľa jednotlivých tried znečistenia spôsobovaného nákladnými vozidlami. Tretí aspekt sa týka vzťahu medzi sporným nariadením a existujúcimi opatreniami

111. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že rôznorodosť existujúcich, ako aj iných do úvahy prichádzajúcich opatrení, ktoré Komisia, ako aj vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, uviedli ako alternatívy k zákazu uloženému sporným nariadením, dokazuje, že politické rozhodnutia týkajúce sa voľby spôsobu znižovania emisií NO<sub>2</sub> na prijateľnú úroveň (t. j. na úroveň zodpovedajúcu limitným hodnotám uvedeným v smernici 1999/30) sú mimoriadne komplikované. Nepreukázalo sa, že ktorékoľvek z týchto opatrení obmedzujúcich voľný pohyb tovarov v menšej miere by bolo pri dosahovaní tohto cieľa bolo rovnako efektívne. Je pravdepodobnejšie, že cieľ

<sup>42</sup> — Pozri rozsudok Schmidberger, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 81.

znižovania znečistenia ovzdušia v dotknutej oblasti si vyžaduje kombináciu viacerých navrhovaných alternatívnych opatrení.

112. V rámci prejednávanej veci však musí Súdny dvor rozhodnúť, či je sporné nariadenie primerané z hľadiska cieľov, pre ktoré bolo prijaté, a nesmie uviesť, ktoré konkrétne alternatívne opatrenia by mohli byť vhodnejšie. Za týchto okolností je potrebné, aby sa hodnotenie primeranosti sústredilo na to, či takéto opatrenie nie je neprimerané v tom zmysle, či sa *prima facie* javí ako účinné, z praktického hľadiska uskutočniteľné a vykonateľné<sup>43</sup>. Navyše sa mi zdá, že zásada proporcionality vyžaduje, aby opatrenia, ktorých účelom je dosiahnutie štrukturálnych zmien v dopravných tokoch a spôsoboch dopravy, boli pripravované a zavádzané spôsobom, ktorý zodpovedá dôležitosti takejto zmeny. Práve z tohto hľadiska považujem sporné nariadenie za neprimerané.

113. Prvé hľadisko sa týka prípravy tohto nariadenia. Pred prijatím takéhoto ďalekosiahleho opatrenia spočívajúceho v úplnom zákaze prepravy určitých tovarov nákladnými vozidlami na jednom úseku diaľnice tvoriacej základné spojivo medzi členskými štátmi je nevyhnutné, aby sa posúdila možnosť prijatia

menej obmedzujúcich opatrení a aby sa preukázalo, že takéto opatrenia by boli nedostatočné. Predovšetkým vzhľadom na cieľ sporného nariadenia zabezpečiť presun prepravy dotknutých tovarov z cesty na železnicu sa malo najskôr preukázať, že železnice disponujú dostatočnou a vhodnou kapacitou na to, aby zvládli takýto presun. Navyše v záujme toho, aby sa zabezpečila transparentnosť a umožnilo posúdenie súladu s právom Spoločenstva, je dôležité, aby takáto informácia bola jednoznačne poskytnutá už v prípravnom štádiu. To je tiež jedným z účelov plánov a programov vyžadovaných v zmysle článku 7 ods. 3 a článku 8 ods. 3 smernice 96/62. Z vyjadrení predložených Súdnemu dvoru ani z dokumentov v spise nevyplýva, žeby rakúske orgány pri vypracovaní sporného nariadenia dostatočne analyzovali otázku, či by nebolo možné dosiahnuť cieľ zníženia emisií znečisťujúcich látok inými prostriedkami, menej obmedzujúcimi slobodu pohybu, a či skutočne existovalo reálne náhradné riešenie, ktoré by umožnilo zabezpečiť dopravu dotknutých tovarov inými spôsobmi dopravy alebo inými cestnými trasami.

114. Po druhé, z povinností uvedených v článku 10 ES vyplýva, že pred prijatím opatrenia s takými rozsiahlymi štrukturálnymi dôsledkami pre prepravu tovarov cez rakúske územie, ktoré od dotknutých sektorov vyžaduje drastické prispôbenie, by najviac dotknuté členské štáty a Komisia mali byť o takomto kroku informované a takéto záležitosť by sa s nimi mala konzultovať.

<sup>43</sup> — Pozri body 65 a 66 vyššie.

Takéto konzultácie sa však pred prijatím sporného nariadenia neuskutočnili.

G — *Zlučiteľnosť s nariadením č. 881/92 a nariadením č. 3118/93*

115. Po tretie, a toto hľadisko je najdôležitejšie, vzhľadom na štrukturálne dôsledky, ktoré toto sporné nariadenie vyvoláva v mnohých sektoroch ekonomickej činnosti, sa dotknutým sektorom musí poskytnúť dostatočný časový priestor na prispôbenie sa novým okolnostiam, v rámci ktorých musia pôsobiť. Nariadenie s takýmto obsahom a účelom spočívajúcim v snahe o dosiahnutie štrukturálnej zmeny v oblasti spôsobov prepravy určitých tovarov možno zavádzať len postupne. Stanovenie dostatočne dlhej prechodnej lehoty je potrebné nielen z dôvodu, aby sa jednotlivým ekonomickým subjektom umožnilo prispôbiť sa, ale zároveň aj preto, aby sa zaistilo, že kapacita dostupnej infraštruktúry bude dostatočujúca na pokrytie zvýšeného dopytu. Takéto prechodné obdobie by mohlo trvať aj niekoľko rokov. Dvojmesačný časový harmonogram stanovený rakúskymi orgánmi na zavedenie sektorového zákazu je zjavne nedostatočný, a preto neprimeraný.

117. Vo svojom návrhu sa Komisia obmedzuje na tvrdenie, že iné podmienky pre voľný pohyb tovaru než tie, ktoré sú stanovené v uvedených nariadeniach, sú neprijateľné a že z jej konštatovania, že obmedzenie v zmysle článku 28 ES nemožno nijako odôvodniť, vyplýva, že došlo k porušeniu článkov 1 a 3 nariadenia č. 881/92 a článkov 1 a 6 nariadenia č. 3118/93.

116. Z týchto dôvodov sa domnievam, že spôsob, akým bolo sporné nariadenie pripravené a akým malo byť zavedené, porušuje zásadu proporcionality. Je preto nezlučiteľné s článkom 28 ES.

118. Účelom oboch nariadení je vytvorenie prístupu na trh cestnej prepravy tovarov vylúčením tých obmedzení týkajúcich sa poskytovateľa dopravných služieb, ktoré súvisia s jeho štátnou príslušnosťou alebo s tým, že je usadený v inom štáte než v tom, v ktorom sa má služba poskytovať<sup>44</sup>. Nástrojom na dosiahnutie tohto cieľa je jednotné povolenie Spoločenstva vydávané členským štátom, v ktorom je poskytovateľ usadený. Článok 6 nariadenia č. 3118/93 navyše

<sup>44</sup> — Pozri druhé odôvodnenie v preambule nariadení č. 881/92 a č. 3118/93.

stanovuje, že uskutočňovanie kabotážných prepravných činností podlieha vnútroštátnej úprave v určitých oblastiach vrátane stanovenia sadzieb a podmienok, ktorými sa spravuje zmluva o preprave, hmotnosti a rozmeroch cestných vozidiel, ako aj požiadaviek vzťahujúcich sa na prepravu určitých kategórií tovarov.

119. K tomuto bodu chcem poznamenať, že Komisia ničím nepodložila svoje tvrdenie, že sporné nariadenie porušuje nejaké ustanovenie nariadenia č. 881/92 alebo nariadenia č. 3118/93. Konkrétnejšie, Komisia nepreukázala, že sporné nariadenie porušuje systém jednotného povolenia stanovený v týchto nariadeniach a že obmedzuje právo cestných prepravcov získať prístup na trh.

120. V tejto súvislosti je dôležité rozlišovať medzi podmienkami na získanie prístupu na trh a podmienkami na poskytovanie dopravných služieb v rámci členských štátov. Keďže nariadenia sa obmedzujú na zabezpečenie prístupu na trh cestnej nákladnej dopravy, samy osebe neobmedzujú právomoc členských štátov prijímať opatrenia týkajúce sa využívania ich cestnej infraštruktúry z dôvodov ochrany životného prostredia alebo zlepšovania bezpečnosti cestnej premávky.

121. Skutočnosť, že článok 6 nariadenia č. 3118/93 neuvádza, ako poznamenala holandská vláda, opatrenia takého druhu, o aký ide v prejednávanej veci, nie je podstatná. Nielenže sa toto nariadenie obmedzuje na kabotážne služby, ale i záležitosti upravované týmto ustanovením sa zjavne týkajú kabotáže ako takej a nevylučujú prijatie opatrení všeobecnejšej povahy týkajúce sa používania ciest v rámci členských štátov. V tejto súvislosti stačí poznamenať, že toto ustanovenie neodkazuje na predpisy prijímané na účely bezpečnosti cestnej premávky.

122. Domnievam sa preto, že táto časť argumentácie Komisie je nedôvodná.

## VI — O trovách

123. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazat Rakúsku republiku na náhradu trov konania a Rakúska republika nemala úspech v podstatnej časti svojich dôvodov, je opodstatnené zaviazat ju na náhradu trov konania. Podľa článku 69 ods. 4 členské štáty, ktoré vstúpili do konania na podporu návrhov Komisie, znášajú svoje vlastné trovy konania.

## VII — Návrh

124. Domnievam sa preto, že Súdny dvor by mal:

- určiť, že vzhľadom na nedostatky pri jeho príprave, jeho prijatie bez predchádzajúcej konzultácie s členskými štátmi a Komisiou a mimoriadne krátky harmonogram pre jeho zavedenie, je uloženie zákazu premávky nákladných vozidiel s celkovou hmotnosťou prevyšujúcou 7,5 tony, ktoré prevážajú určité tovary na úseku diaľnice A12 Inntal medzi kilometrom 20,359 na území obce Kundl a kilometrom 66,780 na území obce Ampass, nezlučiteľné s povinnosťami, ktoré Rakúskej republike vyplývajú z článkov 28 ES až 30 ES,
  
- zaviazat' Rakúsku republiku na náhradu trov konania,
  
- určiť, že Spolková republika Nemecko, Talianska republika a Holandské kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.