

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

L. A. GEELHOEDA,
predstavljeni 14. julija 2005¹

I – Uvod

Pogodbe, ki urejajo vzpostavitev in delovanje notranjega trga. Oboje sta temeljna cilja Skupnosti, določena v členu 2 ES in izražena v več konkretnih določbah Pogodbe.

1. Tirolski deželni glavar je 27. maja 2003 izdal uredbo, ki tovornjakom, težjim od 7,5 tone, prepoveduje prevoz določenega blaga po odseku avtoceste A12, ki teče skozi dolino reke Inn (v nadaljevanju: Inntal) v Avstriji. Ukrep, ki je bil sprejet zaradi zmanjšanja emisij dušikovega dioksida iz težkih tovornih vozil na tem območju, naj bi začel veljati 1. avgusta 2003. Zato je Komisija nemudoma začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, v katerem je zatrjevala, da je ukrep v nasprotju s predpisi Skupnosti o prevoznih storitvah in določbami Pogodbe, ki urejajo prost pretok blaga.

2. Zadeva odpira pomembna načelna vprašanja glede skladnosti ukrepov, ki so bili sprejeti za zaščito okolja, z določbami

3. Določbe Pogodbe, ki urejajo prost pretok blaga in storitev, vključno s prevoznimi storitvami, so povzročile večjo geografsko specializacijo v Skupnosti. Delno je tudi zato pretok prevozov naraščal hitreje kot bruto nacionalni proizvod: na odstotno točko gospodarske rasti so prevozi narasli za približno en in pol odstotka. Znotraj prevoznega sektorja je zaradi nesorazmerne rasti največ pridobil sektor cestnega prevoza tovora, ki je bil do sredine osemdesetih let v številnih državah članicah urejen z nacionalnimi predpisi. Medtem ko je železniški prevoz blaga v absolutnem smislu stagniral in celo upadal, prevoz blaga v rečnem prometu pa je lahko le neznatno rasel, ker je infrastruktura, potrebna za moderno rečno

1 — Jezik izvornika: angleščina.

plovbo na veliko, razpoložljiva le v omejenem obsegu, se je cestni prevoz blaga hitro povečeval. Vsaka naslednja širitev Skupnosti je to povečevanje še bolj spodbudila.

selektivnih subvencij, selektivnih dajatev in zavezujočih regulativnih ukrepov vplivati na izbiro prevoznega sredstva za prevoze do bolj oddaljenih ciljev.

4. Hitra rast cestnega prevoza blaga pa ima tudi slabe strani: zastoji v prometu na cestnem omrežju Skupnosti, posebej na glavnih prometnih oseh med ekonomskimi centri; hitrejša obraba cestne infrastrukture, ki povzroča višje stroške njenega vzdrževanja; vpliv emisij hrupa in onesnaževal zraka na okolje; in nenazadnje tveganja za varnost in zdravje ljudi zaradi zastojev in onesnaževanja okolja.

6. Ti ukrepi so vedno bolj povezani z obveznostmi držav članic, da upoštevajo določbe Skupnosti, ki so bile sprejete za zmanjšanje vpliva različnih dejavnosti na okolje zaradi varovanja okolja in zdravja ljudi, živali in rastlin.

7. V tej zadevi se razvojne poti, ki sem jih na kratko opisal zgoraj, srečajo. Odraža napetosti med ekonomskim povečevanjem cestnega prevoza blaga in zaščito drugih interesov pred škodljivimi stranskimi učinki razvoja.

II – Upoštevni predpisi

A – Pravo Skupnosti

5. V zadnjih petindvajsetih letih je večina držav članic sprejela mnogo ukrepov za omejevanje in obvladovanje negativnih stranskih učinkov rastočega cestnega prometa. Tako so bile za financiranje stroškov infrastrukture, ki so nastali zaradi cestnega prevoza blaga, uvedene posebne cestnine. Cestni tranzitni promet teče ponavadi okrog gosto naseljenih področij in področij, ki so občutljiva z vidika varovanja pokrajine in narave. Različne tranzitne države omejujejo težkim tovornim vozilom uporabo njihove cestne infrastrukture ob koncih tedna in ponoči. Nenazadnje se poskuša z uvedbo

8. Predpise o cestnem prevozu blaga v Skupnosti vsebujeta Uredba št. 881/92² in Uredba št. 3118/93.³

2 – Uredba Sveta (EGS) št. 881/92 z dne 26. marca 1992 o dostopu na trg znotraj Skupnosti pri cestnem prevozu blaga na ozemlje države članice ali z njega ali preko ozemlja ene ali več držav članic (UL 1992, L 95, str. 1), kot je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 484/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 1. marca 2002 (UL 2002, L 76, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 881/92).

3 – Uredba Sveta (EGS) št. 3118/93 z dne 25. oktobra 1993 o pogojih, pod katerimi lahko prevozniki nerezidenti opravljajo notranje cestne prevoze tovora v državni članici (UL 1993, L 279, str. 1), kot je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 484/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 1. marca 2002 (UL 2002, L 76, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 3118/93).

9. Na podlagi člena 3 Uredbe št. 881/92 se za izvedbo mednarodnega prevoza blaga v Skupnosti zahteva dovoljenje Skupnosti. To dovoljenje izda država članica cestnemu prevozniku, ki ima sedež na njenem ozemlju in ima v tej državi članici pravico do opravljanja mednarodnega cestnega prevoza blaga.

prevozov blaga za najem ali plačilo v drugi državi članici (v nadaljnjem besedilu ‚kabo-taža‘; in ‚država članica gostiteljica‘) ne da bi tam imel svoj statutarni sedež ali drugo poslovalnico.“

10. Poleg tega člen 1(1) Uredbe št. 3118/93 določa:

11. Pravila Skupnosti o varovanju kakovosti zraka določata Direktiva 96/62 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanje zraka⁴ in Direktiva 1999/30 o mejnih vrednostih žvepovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanem zraku⁵ (v nadaljevanju: direktivi o kakovosti zraka). Obe direktivi sta bili sprejeti na podlagi člena 130S(1) Pogodbe ES (postal člen 175(1) ES).

„Vsak cestni prevoznik, ki opravlja prevoz blaga za najem ali plačilo in je imetnik dovoljenja Skupnosti po Uredbi (EGS) št. 881/92 ter katerega voznik, če je državljan države nečlanice, ima potrdilo za voznike v skladu s pogoji, določenimi v navedeni uredbi, je upravičen pod pogoji, določenimi v tej uredbi, do začasnega opravljanja cestnih

12. V skladu s členom 1 Direktive 96/62 je njen splošni cilj opredeliti osnovna načela skupne strategije za:

— opredelitev pojmov in določitev ciljev za kakovost zunanje zraka v Skupnosti,

4 — Direktiva Sveta 96/62/ES z dne 27. septembra 1996 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanje zraka (UL 1996, L 296, str. 55, v nadaljevanju: Direktiva 96/62).

5 — Direktiva Sveta 1999/30/ES z dne 22. aprila 1999 o mejnih vrednostih žvepovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanem zraku (UL 1999, L 163, str. 41, v nadaljevanju: Direktiva 1999/30).

ustvarjenih za odpravo, preprečitev ali zmanjšanje škodljivih učinkov na zdravje ljudi in okolje kot celoto,

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z mejnimi vrednostmi.

— ocenjevanje kakovosti zunanega zraka v državah članicah na podlagi skupnih metod in meril,

[...]

— pridobivanje ustreznih informacij o kakovosti zunanega zraka in zagotavljanje, da so te dostopne javnosti, med drugim, z objavljanjem alarmnih vrednosti,

3. Države članice pripravijo načrte ukrepanja, v katerih navedejo ukrepe, ki jih je treba kratkoročno izvesti, če obstaja nevarnost preseganja mejnih in/ali alarmnih vrednosti, da se ta nevarnost zmanjša in omeji trajanje takega pojava. Ti načrti lahko, odvisno od posameznega primera, predvidevajo tudi ukrepe za nadzor in, če je potrebno, začasno ustavitev dejavnosti, vključno s prometom motornih vozil, ki prispevajo k preseganju mejnih vrednosti.“

— ohranjanje kakovosti zunanega zraka, kjer je ta dobra, in njeno izboljšanje v drugih primerih.

15. Člen 8(3) Direktive 96/62 določa ukrepe, ki veljajo za območja, v katerih so ravni višje od mejne vrednosti. Odstavek 3 določa:

13. Člen 4 Direktive 96/62 določa, da Svet na predlog Komisije določi mejne vrednosti za onesnaževala iz Priloge I k direktivi.

14. Člen 7 Direktive 96/62 določa splošne zahteve za izboljšanje kakovosti zunanega zraka. Prvi in tretji odstavek te določbe se glasita:

„Države članice za območja in strnjena naselja iz odstavka 1 [to je tista, v katerih so ravni enega ali več onesnaževal višje od vsote mejne vrednosti in sprejemljivega preseganja] sprejmejo ukrepe in tako zagotovijo, da se pripravi ali izvaja načrt ali program, s katerim se v določenem roku doseže mejna vrednost.

Omenjeni načrt ali program, ki mora biti dostopen javnosti, vsebuje najmanj informacije, naštetih v Prilogi IV.“

- urna mejna vrednost znaša $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$, ki se ne sme preseči več kakor 18-krat v koledarskem letu, povečano s postopno zmanjšanim odstotkom do 1. januarja 2010;

16. Člen 4 Direktive 1999/30 zagotavlja osnovo za mejne vrednosti dušikovega dioksida (NO_2):

- letna mejna vrednost za leto 2002 znaša $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$, povečana s predvidenim sprejemljivim odstotanjem.

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da koncentracije dušikovega dioksida in, kadar je to primerno, dušikovih oksidov v zunanjem zraku, ocenjene v skladu s členom 7, ne presegajo mejnih vrednosti iz oddelka I Priloge II od datumov, ki so tam določeni.

B – Avstrijsko pravo

Sprejemljiva preseganja iz oddelka I Priloge II se uporabljajo v skladu s členom 8 Direktive 96/62/ES.

18. Izpodbijana uredba je bila sprejeta na podlagi členov 10, 11 in 14 *Immissionschutzgesetz-Luft* (v nadaljevanju: IG-L), ki direktivi 96/62 in 1999/30 prenaša v avstrijsko pravo. Člen 10 IG-L predvideva, da se objavi katalog ukrepov, ki se lahko sprejmejo, potem ko je bilo ugotovljeno, da je mejna vrednost presežena. Člen 11 določa načela, ki se morajo upoštevati v teh okoliščinah, kot na primer načelo, da naj plača onesnaževalec, in načelo sorazmernosti. Člen 14 vsebuje določbe, ki se posebej uporabljajo za prevozni sektor.

2. Alarmna vrednost za koncentracije dušikovega dioksida v zunanjem zraku je taka, kakor je določena v oddelku II Priloge II.“

III – Dejansko stanje in postopek

17. Priloga II k Direktivi 1999/30 določa naslednje mejne vrednosti za dušikov dioksid za varovanje zdravja ljudi:

19. Potem ko je bilo za dušikov dioksid izmerjeno, da so presežene mejne vrednosti,

ki jih določa IG-L, je bila 1. oktobra 2002 uvedena začasna prepoved nočnega prometa težkih tovornih vozil na delu inntalske avtoceste A 12. Letna mejna vrednost v višini $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$, kot jo določa IG-L, je bila v letu 2002 ponovno presežena. Zato je bila začasna prepoved nočnega prometa najprej razširjena, kasneje, z veljavnostjo od 1. junija 2003, pa nadomeščena s stalno in vse leto veljavno prepovedjo nočnega prometa za težka tovorna vozila, ki presegajo 7,5 tone.

20. Deželni glavar Tirolske je 27. maja 2003 na podlagi IG-L sprejel sporno uredbo, s katero je določenim težkim tovornim vozilom, ki prevažajo določeno blago, od 1. avgusta 2003 dalje popolnoma prepovedal uporabo odseka inntalske avtoceste A 12. Namen prepovedi je glede na člen 1 uredbe zmanjšanje emisij, povezanih s človekovimi dejavnostmi, in s tem izboljšanje kakovosti zraka za zagotavljanje trajnega varovanja zdravja med drugim ljudi, živalstva in rastlinstva.

21. Člen 2 uredbe razmejuje tako imenovano „zdravstveno območje“, ki obsega približno 46-kilometrski odsek avtoceste A 12 med občinama Kundl in Ampass. Na tem območju je glede na člen 3 uredbe prepovedana uporaba težkih tovornih vozil, katerih skupna masa presega 7,5 tone in prevažajo naslednje kategorije blaga: vse vrste odpad-

kov, navedenih na evropskem seznamu odpadkov⁶, žitarice, hlodovino in pluto, neželezovo in železovo rudo, kamenje, prst, grušč, motorna vozila in priklopnike ter gradbeno jeklo. Prepoved naj bi se neposredno uporabljala od 1. avgusta 2003 brez dodatnega ukrepanja organov. Člen 4 uredbe določa izjemo od prepovedi za težka tovorna vozila, ki prevažajo blago, ki bodisi izvira iz mesta Innsbruck ali okrajev Kufstein, Schwaz ali Innsbruck-Land bodisi je tja namenjeno. Nadaljnje izjeme določa sam IG-L. Določene kategorije vozil neposredno izključuje iz prepovedi prometa, vključno vozila, ki se uporabljajo za vzdrževanje cest in zbiranje odpadkov, in vozila, ki se uporabljajo v kmetijstvu in gozdarstvu. Nenazadnje se lahko posamezne izjeme zahtevajo tudi za druga vozila v javnem interesu ali za pomemben zasebni interes.

22. Po prvi izmenjavi informacij o združljivosti izpodbijane uredbe s pravom Skupnosti je Komisija 25. junija 2003 izdala pisni opomin Republikli Avstriji in jo pozvala, naj nanj odgovori v roku enega tedna. Avstrijska vlada je odgovorila 3. julija 2003. Komisija je

6 — Odločba Komisije 2000/532/ES z dne 3. maja 2000 o nadomestitvi Odločbe 94/3/ES o oblikovanju seznama odpadkov skladno s členom 1(a) Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih in Odločbe Sveta 94/904/ES o oblikovanju seznama nevarnih odpadkov skladno s členom 1(4) Direktive Sveta 91/689/EGS o nevarnih odpadkih (UL 2000, L 226, str. 3) v različici Odločbe Sveta 2001/573/ES z dne 23. julija 2001 o spremembi Odločbe Komisije 2000/532/ES glede seznama odpadkov (UL 2001, L 203, str. 18).

9. julija 2003 na Republiko Avstrijo naslovila obrazloženo mnenje in za odgovor nanj ponovno določila rok enega tedna. Republika Avstrija je na obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 18. julija 2003.

23. Ker Komisija še vedno ni bila prepričana, da je izpodbijana uredba skladna s pravom Skupnosti, je 23. julija 2003 na Sodišče vložila obravnavano tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES. Komisija Sodišču predlaga, naj:

— razsodi, da je naložitev prepovedi, da težka tovorna vozila s skupno maso, ki presega 7,5 tone, ki prevažajo določeno blago, uporabljajo odsek inntalske avtoceste A 12 med kilometrom 20.359 na območju občine Kundl in kilometrom 66.780 na območju občine Ampass, v nasprotju z obveznostjo Republike Avstrije na podlagi členov 1 in 3 Uredbe št. 881/92, členov 1 in 6 Uredbe št. 3118/93 in členov od 28 ES do 30 ES in

— Republiko Avstriji naloži plačilo stroškov.

24. Komisija je hkrati na podlagi členov 242 in 243 ES predsedniku Sodišča predlagala, naj z začasno odredbo Republiko Avstriji naloži, da sprejme primerne ukrepe, s katerimi bi se uveljavitev prepovedi, ki jo vsebuje izpodbijana uredba, zadržala do odločitve Sodišča v glavni stvari.⁷

25. Predsednik Sodišča je na predlog Komisije s sklepom z dne 30. julija 2003, da bi se ohranil nespremenjeni položaj, na podlagi člena 84(2) Poslovnika Sodišča naložil Republiko Avstriji, naj začasno zadrži uveljavitev prepovedi, ki jo vsebuje izpodbijana uredba, do razglasitve sklepa, s katerim se bo zaključil postopek izdaje začasnih odredb.⁸

26. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 2. oktobra 2003⁹ odredil podaljšanje začasnega zadržanja uveljavite izpodbijanega ukrepa do 30. aprila 2004 in s sklepom z dne 27. aprila 2004¹⁰ do sodbe Sodišča v postopku v glavni stvari.

27. Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 16. septembra 2003 in 21. januarja 2004

7 — Zadeva C-320/03 R, Komisija proti Republiko Avstriji.

8 — Recueil, str. I-7929.

9 — Recueil, str. I-11665.

10 — Recueil, str. I-2593.

dovolil, da se v podporo navedbam Komisije kot intervenienti udeležijo postopka najprej Zvezna republika Nemčija in Republika Italija in kasneje Kraljevina Nizozemska.

30. Komisija priznava, da so bili roki, ki jih je določila, res kratki, vendar meni, da upravičeno, saj naj bi izpodbijana uredba začela veljati 1. avgusta 2003.

IV – Dopustnost

28. Avstrijska vlada izpodbija dopustnost tožbe, ki jo je vložila Komisija, zaradi zelo kratkih rokov, ki so ji bili v predhodnem postopku postavljeni za pripravo njenih odgovorov na pisni opomin in obrazloženo mnenje Komisije. Avstrija zatrjuje, da v teh okoliščinah ni mogla primerno pripraviti svoje obrambe in da ji je bila s tem kratena pravica do poštenega in nepristranskega sojenja. Prav tako dvomi, da so službe Komisije resno preučile pripombe, ki jih je navedla v svojem odgovoru na obtožbe Komisije.

29. Avstrija tudi trdi, da bi morala Komisija uporabiti postopek, ki ga določa Uredba št. 2679/98 o delovanju notranjega trga glede prostega pretoka blaga med državami članicami.¹¹

31. Sodišče je večkrat navedlo, da je namen predhodnega postopka omogočiti zadevni državi članici, da izpolni svoje obveznosti na podlagi prava Skupnosti ali uresniči svojo pravico do obrambe zoper očitke Komisije.¹² Glede na navedeni dvojni namen mora biti dan državi članici primeren rok za odgovor na pisni opomin, uskladitev z obrazloženim mnenjem ali, če je potrebno, pripravo njene obrambe. Sodišče je še navedlo, da se morajo za določitev, ali je dani rok primeren, upoštevati vse okoliščine zadeve, in da so zelo kratki roki v posebnih okoliščinah lahko upravičeni, še zlasti, če je treba nujno odpraviti kršitev ali če so stališča Komisije popolnoma znana državi članici že precej pred začetkom postopka.¹³

11 — Uredba Sveta (ES) št. 2679/98 z dne 7. decembra 1998 o delovanju notranjega trga glede prostega pretoka blaga med državami članicami (UL 1998, L 337, str. 8, v nadaljevanju: Uredba št. 2679/98).

12 — Sodba z dne 13. decembra 2001 v zadevi Komisija proti Franciji (C-1/00, Recueil, str. I-9989, točka 64), sodba z dne 28. oktobra 1999 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-328/96, Recueil, str. I-7479, točka 34) in sodba z dne 2. februarja 1988 v zadevi Komisija proti Belgiji (293/85, Recueil, str. 305, točka 14).

13 — Glej zadeve, navedene v prejšnji opombi: točka 65 sodbe v zadevi C-1/00, točka 51 sodbe v zadevi C-328/96 in točka 14 sodbe v zadevi 293/85.

32. Pri obravnavi poteka predhodnega postopka se morajo upoštevati vse okoliščine obravnavane zadeve. Komisija je po prejemu pritožbe 6. maja 2003 od avstrijskih organov zahtevala, da ji predložijo podatke o (takrat še) predlogu uredbe in da navedejo podlago za utemeljitev ukrepa. Avstrijski organi so odgovorili 13. junija 2003. Medtem je bila izpodbijana uredba sprejeta in naj bi začela veljati 1. avgusta 2003. S tem bi se ustvaril položaj, ki bi bil po mnenju Komisije kršitev obveznosti Republike Avstrije na podlagi prava Skupnosti in bi verjetno povzročil nepopravljivo škodo za prevozni sektor. Da bi preprečila nastanek takega položaja, je morala Komisija zaradi okoliščin, ki jih je mogoče večinoma pripisati časovnim okvirjem, ki so jih avstrijske oblasti določile za uvedbo izpodbijane uredbe, izpeljati predhodni postopek hitro, in je s tem izpolnila postopkovne zahteve za vložitev predloga za začasno odredbo na podlagi člena 243 ES.

33. Poleg tega je bilo stališče Komisije znano avstrijskim oblastem pred začetkom predhodnega postopka in pred sprejetjem izpodbijane uredbe.

34. Menim, da je bila v teh okoliščinah edina možnost Komisije, da predhodni postopek

izvede, kot ga je, in da v tem okviru rokov ni mogoče šteti za nerazumne. Če bi se tožba, ki jo je Komisija vložila zoper državo članico, v okoliščinah te zadeve razglasila za nedopustno, bi to resno vplivalo na vlogo Komisije na podlagi člena 211 ES, da nadzira, ali države članice spoštujejo svoje obveznosti po pravu Skupnosti in, če je potrebno, začne postopek na podlagi člena 226 ES.

35. Trditev avstrijske vlade, da bi morala Komisija uporabiti postopek, ki ga določa Uredba št. 2679/98, se mora prav tako zavrniti. S to uredbo naj bi se hitro odpravile ovire za prosti pretok blaga v notranjem trgu, kot jih opredeljuje člen 1 uredbe. Ne da bi se spuščali v podrobnosti tega postopka, ki je v prvi vrsti nastal zaradi položaja, ki so ga ustvarile tožbe posameznikov, kot sta ti, ki sta bili podlaga za sodbi Sodišča v zadevah Komisija proti Franciji¹⁴ in Schmidberger,¹⁵ čeprav z njimi ni omejen, zadošča trditev, da tega postopka ni mogoče šteti za predhodni pogoj, ki bi ga morala Komisija izpolniti pred uvedbo predhodnega postopka, določenega v členu 226 ES. Tega postopka tudi ne nadomešča. Sodišče je nenehno navajalo, da „lahko Komisija ne glede na njena druga pooblastila po Pogodbi, s katerimi zagotavlja,

14 — Sodba z dne 9. decembra 1997 (C-265/95, Recueil, str. I-6959).

15 — Sodba z dne 12. junija 2003 (C-112/00, Recueil, str. I-5659).

da države članice upoštevajo pravo Skupnosti, prosto presoja, ali bo vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti ali ne. Svoje odločitve ni dolžna utemeljiti, niti ni dopustnost tožbe odvisna od okoliščin, na podlagi katerih je Komisija sprejela svojo odločitev¹⁶. Pooblastil Komisije na podlagi člena 226 ES tako ni mogoče spremeniti ali omejiti z akti sekundarnega prava Skupnosti.¹⁷ Rad pa bi dodal, da bi morala avstrijska vlada, če bi se ta postopek res izpeljal, na podlagi pogojev iz člena 5 Uredbe št. 2679/98 odgovoriti na zahtevo Komisije v roku pet delovnih dni od prejema sporočila. Čeprav gre za drugačne okoliščine kot pri predhodnem postopku, je vendarle nenavadno, da bi avstrijska vlada, čeprav le posredno, preko sklicevanja na to uredbo, ta rok štela za sprejemljiv.

36. Z vidika navedenega je zahteva Komisije dopustna.

¹⁶ – Sodba z dne 26. junija 2001 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-70/99, Recueil, str. I-4845, točka 17).

¹⁷ – Sodba z dne 2. junija 2005 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-394/02, ZOdl., str. I-4713, točki 27 in 28 in tam navedena sodna praksa).

V – Utemeljenost

A – Stališče Komisije ter nemške, italijanske in nizozemske vlade

37. Kot je navedeno zgoraj, Komisija navaja, da izpodbijana uredba krši določbe Skupnosti o svobodnem opravljanju prevoznih storitev, ki jih vsebujeta Uredba št. 881/92 in Uredba št. 3118/93, in prostem pretoku blaga, ki ga zagotavljata člena 28 in 30 ES. Komisija pred obravnavo teh vprašanj pojasnjuje neposredne praktične in ekonomske učinke uvedbe izpodbijane uredbe.

38. Odsek avtoceste A 12, za katerega bi izpodbijana uredba veljala, se intenzivno uporablja, saj se tu združita severno-južni promet med Nemčijo in Italijo in avstrijski notranji vzhodno-zahodni promet. Avtocesto A 12 med Wörglom in Hallom uporablja dnevno glede na tirolske statistike v povprečju 5200 težkih tovornih vozil. Če se поблиže pogledajo prevozi, na katere vpliva uredba, in če se upoštevajo izjeme za lokalni promet, se izkaže, da bi bilo na koncu dnevno prizadetih 610 tujih in 130 avstrijskih vozil. Ker se je zadevnemu odseku A 12 mogoče izogniti le z dolgimi obvozi, uredba

učinkovito izloči ves cestni tranzitni prevoz težkih vozil, ki prevažajo blago, navedeno v uredbi. Nemška vlada dodaja, da bi uporaba daljših nadomestnih poti povzročila večjo onesnaženost zraka in bi le preložila problem.

39. Uredba ima precejšnje ekonomske posledice, ne le za prevozni sektor, pač pa tudi za proizvajalce zadevnega blaga, saj se bodo morali pri iskanju nadomestnih načinov prevoza proizvodov strankam spopasti z višjimi prevoznimi stroški in logističnimi težavami. Komisija in vlade, ki nastopajo kot intervenienti, navajajo, da bodo še posebej ogrožena mala in srednje velika prevozna podjetja, od katerih so mnoga specializirana za prevoz nekaterega zadevnega blaga.

40. Komisija in vlade, ki nastopajo kot intervenienti, poudarjajo, da prenosa zadevnih prevozov na tire kratkoročno ni mogoče šteti za realno možnost. To velja za tri možne prenose prevoza zadevnega blaga na tire: železniški prevoz, prevoz brez spremstva in prevoz s spremstvom (*Rollende Landstrasse*). Če odmislimo, da se cestni prevozniki ne ukvarjajo z železniškim prevozom blaga, teh možnosti glede na omejeno zmogljivost železniške proge skozi Brenner in zaradi tehničnih omejitev, zamud, nezanesljivosti in

nepravočasnosti še ni mogoče obravnavati kot resnega nadomestila cestnemu prometu. Poleg tega kratkoročno ni mogoče zadovoljivo povečati zmogljivosti. Načrtovano povečanje zmogljivosti v okviru programa „Brenner 2005“ je namenjeno pokrivanju obstoječega povpraševanja in ne bo moglo pokriti dodatnega povpraševanja, ki bi nastalo zaradi prepovedi v izpodbijani uredbi. Prevoz zadevnega blaga bi postal zaradi prenosa na železnico manj donosen.

41. Komisija in vlade, ki nastopajo kot intervenienti, z vidika teh učinkov navajajo, da je očitno, da izpodbijana uredba omejuje svobodo opravljanja prevoznih storitev v nasprotju z Uredbo št. 881/92 in Uredbo št. 3118/93 in prost pretok zadevnega blaga v nasprotju s členoma 28 in 30 ES. Italijanska in nizozemska vlada dodajata, da krši tudi pravico do prostega tranzita čez ozemlje države članice, ki jo je Sodišče priznalo v sodbi v zadevi SIOT.¹⁸

42. Uredba naj bi dejansko zadevala pretežno tranzitni promet, čeprav ima nevtralno besedilo. Statistike naj bi kazale, da 80 % tega prometa opravljajo neavstrijska prevozna podjetja, medtem ko, nasprotno, 80 % iz uredbe izvzetega prometa opravljajo avstrij-

18 — Sodba z dne 16. marca 1983 (266/81, Recueil, str. 731).

ska podjetja. Uredba naj bi tako (posredno) razlikovala med nacionalnimi in tujimi prevoznimi podjetji. Zato je ne bi bilo mogoče opravičiti z razlogi, ki so povezani z varstvom okolja.

varovanja javnega zdravja na podlagi člena 30 ES bi bilo mogoče le, kadar je zadevno blago neposredna in izkazana grožnja zdravju. Tukaj očitno ne gre za tak primer.

43. Če bi Sodišče zavzelo drugačno stališče, Komisija podredno zatrjuje, da izpodbijane uredbe ni mogoče utemeljiti na podlagi direktiv o kakovosti zraka. Na eni strani neomejene sektorske prepovedi prometa ne bi bilo mogoče utemeljiti na podlagi člena 7(3) Direktive 96/62. Na drugi strani Komisija sprejema, da so bili izpolnjeni pogoji za uporabo člena 8(3) Direktive 96/62, saj je bila mejna vrednost dušikovega dioksida, povečana za sprejemljiva odstopanja, v 2002 očitno presežena. Vendar pa naj katalog ukrepov iz člena 10 IG-L ne bi zajemal elementov, ki jih zahtevata navedeni člen in Priloga IV k Direktivi 96/62. Vlade, ki nastopajo kot intervenienti, dvomijo tudi v metodo, ki je bila uporabljena za izmero ravnih onesnaženja, in sklepanje, da je mogoče emisije dušikovega dioksida pripisati eni kategoriji težkih vozil.

44. Če bi želela avstrijska vlada izpodbijano uredbo utemeljiti z razlogi javnega zdravja in varovanja okolja, je po mnenju Komisije in vlad, ki nastopajo kot intervenienti, očitno, da je slednje glavni cilj. Utemeljitev z razlogi

45. Izpodbijana uredba naj tudi ne bi bila v skladu z načelom sorazmernosti, ker so na voljo drugi ukrepi, ki manj omejujejo prost pretok blaga in svobodo opravljanja prevoznih storitev. S tega vidika Komisija ob podpori vlad, ki nastopajo kot intervenienti, navaja možnost postopne uvedbe prepovedi iz izpodbijane uredbe za različne emisijske razrede tovornih vozil (EURO-0, 1 in 2 ter v prihodnje celo EURO-3). Poudarja tudi, da je sistem ekotočk, ki ga določa Protokol št. 9 o cestnem, železniškem in kombiniranem prevozu v Avstriji k Aktu o pogojih pristopa Republike Avstrije, Republike Finske in Kraljevine Švedske k Evropski uniji in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (v nadaljevanju: Protokol št. 9), že znatno pripomogel k uskladitvi prometa težkih tovornih vozil z okoljevarstvenimi zahtevami. Drugi možni ukrepi bi lahko bili omejitev prometa težkih tovornih vozil med prometnimi konicami, prepoved nočne vožnje teh vozil, cestninski sistemi glede na emisijo onesnaževal iz vozil in omejitev hitrosti. Ti ukrepi, ki bi bili bolj v skladu z načelom, da se okolju povzročena škoda odpravi pri viru, in načelom, da plača onesnaževalec, bi zajemali tudi lokalni pro-

met in zmanjšali onesnaževanje, ki ga povzročajo vozila, ki niso predmet izpodbijane uredbe. Vsekakor pa te stranke navajajo, da je prezkodaj, da bi se pred pridobitvijo rezultatov razširitve prepovedi nočne vožnje uveljavila nova prepoved prometa težkih tovornih vozil.

46. Nemška vlada še ugotavlja, da ni jasno, zakaj cestni prevoz blaga, navedenega v izpodbijani uredbi, še posebej prispeva k onesnaževanju zraka. Navaja, da je izbira blaga samovoljna in nepravilna. Nizozemska vlada dodaja, da uredba velja le za enega od različnih virov onesnaževanja na zadevnem področju in celo omejuje uporabo težkih tovornih vozil, ki so relativno čista (EURO-3). Italijanska vlada poudarja, da pravo Skupnosti daje pravico do tranzita za vozila, katerim so bile dodeljene ekotočke.

47. Nemška vlada meni, da so bili avstrijski organi na podlagi člena 10 ES zavezani, da se pred uvedbo tako ostrega ukrepa posvetujejo z zadevnimi državami članicami in Komisijo. Komisija navaja, da bi se morala izpodbijana uredba vsaj postopoma uveljaviti, da bi bilo prizadetim sektorjem omogočeno, da se pripravijo na spremenjene okoliščine.

48. Komisija in vlade, ki nastopajo kot intervenienti, nazadnje zatrjujejo, da niso sprejemljivi nobeni pogoji za prevoz blaga, ki jih ne predvidevata uredbi o svobodi opravljanja prevoznih storitev. Ker naj bi navajanja Komisije glede člena 28 ES pokazala, da uredbe ni mogoče upravičiti, naj bi uredba kršila tudi člena 1 in 3 Uredbe št. 881/2 in člena 1 in 6 Uredbe 3118/93.

B – *Stališče Republike Avstrije*

49. Avstrijska vlada vztraja, da je izpodbijana uredba združljiva s pravom Skupnosti. Poudarja, da Komisija ne izpodbija, da je bila na merilnem mestu Vomp/Raststätte mejna vrednost, povečana za odstotek sprejemljivega odstopanja, v višini $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$ v letu 2002 presežena in je bila ponovno zelo presežena v letu 2003 ($68 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Člena 7 in 8 Direktive 96/62 v takih okoliščinah nalagata državi članici obveznost, da sprejme ukrepe, da se mejna vrednost upošteva. V teh okoliščinah je bila sprejeta izpodbijana uredba.

50. Avstrijska vlada močno nasprotuje stališču Komisije, da se mejne vrednosti, ki jih določata direktivi o kakovosti zraka, ne uporabljajo za ekotočke, ki še vedno veljajo. Čeprav priznava, da Protokol št. 9, ki vsebuje

sistem ekotočk, izrecno predvideva izjeme od sekundarnega prava Skupnosti, se bi morale te izjeme obravnavati kot izčrpane in ne zajemajo direktivi o kakovosti zraka.

bi morali zadevni prevozi uporabljati obvoz čez Švico ali po tauernski cesti, naj bi tako bila neutemeljena.

51. Ker naj bi znanstvene študije jasno dokazovale, da so emisije dušikovega dioksida težkih tovornih vozil glavni vir onesnaževanja zraka na območju, na katerega se nanaša izpodbijana uredba, naj bi obstajala očitna potreba, da se omeji število prevozov, ki se opravijo s temi vozili. Zaradi zmanjšanja učinkov prepovedi uporabe zadevnega odseka avtoceste A 12 na minimum, je bilo izbrano blago, za katerega je železniški prevoz praktična in učinkovita nadomestna rešitev, tako s tehničnega kot ekonomskega vidika. V nasprotju z obtožbami Komisije in vlad, ki nastopajo kot intervenienti, naj bi iz izjav različnih javnih in zasebnih železniških družb, tako tujih kot avstrijskih, izhajalo, da obstaja zadostna zmogljivost za zadovoljitev povečanega povpraševanja, ki je posledica sprejetja izpodbijane uredbe. To naj bi veljalo tako za kombinirani prevoz brez spremstva, prevoz celotnih vozil in tako imenovani *Rollende Landstrasse*. Poleg tega naj bi obstajale tudi nadomestne cestne poti. Dejansko naj bi lahko skoraj polovica tranzitnega prometa čez brennerski koridor uporabljala krajši ali vsaj enako dolg obvoz, kot je brennerska cesta. Predpostavka Komisije, da

52. Avstrijska vlada prereka trditve, ki se opirajo na ekonomske posledice uredbe za transportni sektor, za katerega je značilen strukturni presežek prostih zmogljivosti in zelo nizka stopnja dobička. Dejstvo, da bi lahko uredba še poslabšala te težave, ne bi smelo biti razlog za ugotovitev, da je nezakonita.

53. Avstrijska vlada glede domnevne diskriminatorne narave izpodbijane uredbe poudarja, da se ne uporablja izključno za tuje blago. Prepoved naj bi vplivala na vsa težka tovorna vozila, tudi avstrijska, ki za prevoz blaga, navedenega v uredbi, uporabljajo celotno dolžino določenega odseka avtoceste A 12. Podlaga za izbiro blaga naj bi bila možnost enostavnega prenosa njihovega prevoza na železnico (*Bahnaffinität*, naklonjenost železnici), da bi se omejil vpliv uredbe na prost pretok blaga. Dejansko naj bi se precejšnji del zadevnega blaga že prevažal po železnici. Na trditve Komisije, da je uredba diskriminatorna zato, ker je iz prepovedi izvzet promet, ki je namenjen v zadevno območje ali izvira iz njega, avstrijska vlada odgovarja, da tega položaja ni mogoče primerjati s tranzitnim prometom. Resnično bi se lahko primerjalo le vozila, ki vstopajo v

območje in iz njega izstopajo. Izvzetje lokalnega prometa pa naj bi bilo upravičeno, saj bi prenos na železnico znotraj območja zahteval daljšo pot do železniških terminalov, s čimer bi bil z vidika cilja uredbe, da se zmanjša onesnaževanje zraka, dosežen nasproten učinek.

bodisi nesorazmerna (prepoved EURO-0, 1 in 2). Ta prepoved naj bi prizadela 50 % prometa težkih tovornih vozil in naj ne bi upoštevala njegove možnosti prenosa na železnico. Avstrijska vlada dalje poudarja, da so bile mejne vrednosti presežene kljub uporabi sistema ekotočk in da je bila ob pripravi uredbe nočna prepoved vožnje za težka tovorna vozila upoštevana. Prepovedi v izpodbijani uredbi ni mogoče šteti za neodvisen ukrep. Obravnavati se mora v povezavi z drugimi strukturnimi ukrepi, sprejetimi za zmanjšanje onesnaženja zraka, kot je izboljšanje železniške infrastrukture.

54. Če bi Sodišče ugotovilo, da kljub navedenemu uredba povzroča posredno diskriminacijo blaga iz drugih držav članic, bi jo bilo treba utemeljiti na podlagi zaščite javnega zdravja v smislu člena 30 ES in varovanja okolja. Avstrijska vlada s tem v zvezi ugotavlja, da so bile mejne vrednosti v direktivah o kakovosti zraka določene na ravni, ki naj bi bila potrebna za zagotovitev trajnega varovanja javnega zdravja ter ekosistemov in rastlinstva. Dokazovanje, da vsaka prekoračitev mejnih vrednosti ogroža zdravje ljudi in škoduje okolju, je zato nepotrebno.

56. Nazadnje avstrijska vlada meni, da je očitak Komisije glede domnevne kršitve Uredbe št. 881/92 in Uredbe št. 3118/93 neutemeljen, saj Komisija te kršitve ni obrazložila, pač pa se le sklicuje na razloge, ki jih je navedla glede domnevne kršitve člena 28 ES. Pogoji iz člena 38(1)(c) Poslovnika Sodišča zato niso izpolnjeni.

55. Prepoved, ki jo vsebuje uredba, naj bi bila primerna, potrebna in sorazmerna glede na zasledovani cilj. Avstrijska vlada se ne strinja, da bi bile nadomestne rešitve, ki jih predlagajo Komisija in vlade, ki nastopajo kot intervenienti, bolj sorazmerni načini za dosego cilja izpodbijane uredbe. Prepoved za določene razrede vozil EURO naj bi bila bodisi nezadostna (prepoved EURO-0 in 1)

C – Splošne ugotovitve: problem v širšem kontekstu

57. V uvodu teh sklepnih predlogov sem navedel, da obravnavana zadeva izhaja iz

globljega problema glede potrebe, da se okrepljena uporaba cestne infrastrukture uskladi z zahtevami po varovanju javnega zdravja in okolja. Preden se posvetim pravnim vprašanjem v ožjem smislu, je treba zadevo uvrstiti v njen širši kontekst, da bi se našla uravnotežena rešitev, ki upošteva tudi ozadje tega problema.

Švico in Avstrijo. Vsak ukrep, ki ga Švica ali Avstrija sprejmeta zaradi omejevanja, obvladovanja ali vplivanja na načine prevoza, bi zaradi ozemeljske lege vplival na cestni prevoz, ki izhaja iz drugih držav članic, sorazmerno bolj kot na domači prevoz. Učinek podobnih ukrepov, sprejetih na mejnem območju med Francijo in Italijo, bi bil precej manjši.

58. Najprej se je treba posebej posvetiti zemljepisnemu okviru, v katerem bi uredba veljala. Alpe so naravna ovira med Francijo in Nemčijo (in državami članicami, ki so bolj na severu) na eni ter Italijo in deli Balkana, vključno s Slovenijo, na drugi strani. Čez to oviro rečejo številni koridorji, ki jih tvorijo prelazi ali tuneli ali kombinacija vseh, ki so postali dostopni za cestni prevoz. Cestni prevoz čez Alpe je zgoščen v teh koridorjih. Hitra rast cestnega prevoza znotraj Skupnosti je pripeljala do povečane uporabe cestne infrastrukture na teh poteh in zato povečanega pritiska na okolje v koridorjih in njihovi neposredni okolici.

59. Srce alpske pokrajine sestavljata na severu in vzhodu dve sorazmerno majhni državi, Švica in Avstrija, na zahodu pa mejno območje med Francijo in Italijo. Na tem mejnem območju so številni prometni koridorji, kot so ceste skozi tunel Mont Blanc in tunel pri Fréjusu. Drugi koridorji tečejo skozi

60. Ker nacionalni ukrepi, katerih cilj je omejitev negativnih zunanjih vplivov cestnega prevoza blaga v koridorjih, različno učinkujejo izključno zaradi naravnih in državnih mej, se mora vprašanje, ali so ti ukrepi neposredno ali posredno diskriminatorne narave, obravnavati previdno in natančno.

61. Drugič, ena od značilnosti državnih ukrepov za obvladovanje prevoznih tokov ali vplivanje na prevozna sredstva je, da morajo zaradi uspešnega delovanja krajevnih ali pokrajinskih ekonomij, predvideti izjeme za prevoze, ki so namenjeni v te pokrajine ali iz njih izvirajo. To je vidik, ki ga pozoren uporabnik glavnih cestnih prometnih žil v Evropi ne more spregledati. Če sorazmerno majhne tranzitne države, kot sta Švica in Avstrija, sprejmejo ukrepe, s katerimi vpliva-

jo na prevozne tokove ali jih omejujejo, bodo državni prevozniki imeli skoraj neizogibno večjo korist od izjem za promet, ki izvira iz zadevnega območja ali je tja namenjen, kot pa prevozniki iz drugih držav članic. Tega učinka, ki je, kot že rečeno, posledica lege državnih meja, ni mogoče enostavno opredeliti kot obliko diskriminacije, kot to predlagajo Komisija in vlade, ki nastopajo kot intervenienti.

treza zmogljivosti okolja, da sprejme onesnaženje, ki izvira iz različnih virov na območju. Znotraj meja tega prostora, naj bi bile emisije iz različnih virov, kot so cestni promet, industrijski postopki in ogrevanje gospodinjstev, sprejemljive. Če obstaja tveganje, da bodo meje „prostora“ prekoračene, se morajo sprejeti ukrepi za omejitev dejavnosti, ki povzročajo onesnaženje.

62. Tretjič, narava okoljskega problema, ki je predmet izpodbijane uredbe, se mora natančneje preučiti.

63. Stranke se, kot kaže, strinjajo, da se je v zadnjih letih onesnaženje zraka v dolini reke Inn zaradi emisij NO_x in NO_2 povečevalo in da je pogostejše, za daljša obdobja in z večjim odstopanjem preseгло vrednosti, ki so še sprejemljive na podlagi prava Skupnosti in nacionalnega prava. Poleg tega postajajo s časom najvišje dovoljene mejne vrednosti strožje.

64. Zgornje meje sprejemljivega onesnaževanja okolja, kakršne so v obravnavni zadevi, ustvarjajo tako imenovani „prostor“, ki us-

65. Pri presoji izpodbijane uredbe bi se moralo preučiti, ali je primerna za doseg svojega cilja varovanja okolja na eni strani in ali ne vpliva nesorazmerno na druge interese, ki jih pravo Skupnosti varuje, na drugi strani. Primernost ukrepa se mora presojati ob upoštevanju vidikov, kot je učinkovitost ukrepa (ali je verjetno, da bo ukrep pripeljal do načrtovane omejitve emisij v sprejemljivem časovnem okviru?), vprašanja, ali deluje v praksi (je ukrep učinkovit instrument za doseganje svojega namena?) in izvršilne narave ukrepa (ali je mogoče gospodarske subjekte prisiliti, da svoja ravnanja prilagodijo na zelen način?). Sorazmernost ukrepa se mora presojati ob upoštevanju vidikov, kot je dostopnost možnih nadomestnih rešitev za cestni prevoz zadevnega blaga in s tem v zvezi načela stroškovne učinkovitosti ukrepa. Nazadnje bi lahko bilo za presojo primernosti in sorazmernosti ukrepa pomembno, da se upošteva, ali je usmerjen k najbolj

dinamičnim virom, to je virom, pri katerih je povečanje emisij sorazmerno visoko in ki tako prispevajo sorazmerno več k skupnemu povečanju emisij.

66. Glede na raznolikost dejavnikov in interesov, ki se morajo upoštevati, je očitno, da bi se lahko načrtovalo več kot eno kombinacijo ukrepov, ki bi bila primerna in sorazmerna v vsakih okoliščinah. Zato je pri ugotovitvi, da bi bili „drugi“ ukrepi „bolj učinkoviti“, „bolj sorazmerni“ ali „manj omejevalni“, potrebna previdnost. Čeprav bi bili morda res taki, če bi jih presojali z vidika enega interesa, je lahko drugače, če bi jih obravnavali v zvezi z drugimi interesi.

67. Povečanje transparentnosti odločanja pri sprejemanju politik na tem področju je delno razlog, da člena 7(3) in 8(3) Direktive 96/62 od držav članic zahtevata, da v primerih, ki jih navajata ti določbi, sestavijo „načrte“ ali „programe“ za zmanjšanje emisij, na katere se nanašata direktivi o kakovosti zraka.

68. Četrtrič, treba bi bilo poudariti, da bo imel vsak ukrep, katerega cilj je vpliv na prevozne tokove in prevozna sredstva, vpliv na obstoječo sestavo prevoznega sektorja.

Taki ukrepi bodo neizogibno vplivali na stroškovno strukturo zadevnih prevoznih podjetij in imeli posledice za prevozno logistiko, zlasti če naj bi se z njimi dosegle spremembe v uporabi prevoznih sredstev. Določene vrste prevoznih podjetij so bolj opremljene za prilagoditev na nove okoliščine kot druge. Končno pa bo imela kombinacija ukrepov, ki je načrtovana za zamenjavo cestnega prevoza z železniškim za nekatere vrste tovora, že po sami naravi za posledico občutne spremembe v strukturi konkurence znotraj trgov in tudi med različnimi prevoznimi trgi. To je zapletena in v nekaterih primerih celo zelena posledica takih ukrepov.

69. S tega vidika ni mogoče brezpogojno sprejeti razlogov, ki jih Komisija in vlade, ki nastopajo kot intervenienti, izpeljujejo iz ekonomskega vpliva izpodbijane uredbe za določene dele sektorja cestnega prevoza. Veljajo le toliko, kolikor so vplivi posledica nerazumnih in nesorazmernih elementov ukrepa. V nasprotnem primeru ne bi bili dopustni niti ukrepi, ki so potrebni in sorazmerni za zmanjšanje emisij težkih tovornih vozil. Zdi se mi, da ima stališče Komisije glede tega nasproten učinek, ker je enostransko. K tej točki se bom vrnil v nadaljevanju.

D – *Pravna analiza: pristop*

70. Čeprav Komisija v prvi vrsti zatrjuje, da izpodbijana uredba krši uredbi št. 881/92 in 3118/93, je pravna analiza v njeni vlogi osredotočena na domnevno nezdržljivost s členom 28 ES. Vprašanje združljivosti z direktivama o kakovosti zraka je obravnavano v okviru možnosti, da se izpodbijana uredba utemelji z razlogi varovanja okolja. Domnevna kršitev uredb št. 881/92 in 3118/93 je torej omenjena le na kratko.

71. Menim, da z vidika sistematičnosti ta pristop ni popolnoma pravilen. Ker avstrijska vlada navaja, da je izpodbijana uredba temeljila na IG-L, ki je direktivi o kakovosti zraka prenesel v avstrijsko zakonodajo, bi bilo treba najprej preučiti, ali in koliko uredbo zajemajo upoštevne določbe teh direktiv. Če direktivi o kakovosti zraka ne zagotavljata ustreznega temelja za uredbo, bi se moralo nato ugotavljati, ali je združljiva s členoma 28 in 30 ES, vsaj glede domnevnih omejitev prostega pretoka blaga. Končno se morajo v zvezi z vprašanjem o omejitvi svobode opravljanja transportnih storitev obravnavati tudi domnevne kršitve uredb št. 881/92 in 3118/93.

E – *Zdržljivost z direktivama o kakovosti zraka*

72. Glavno sredstvo za dosego ciljev, določenih v členu 1 Direktive 96/62, je določitev mejnih vrednosti za različna onesnaževala zraka, da bi se lahko izmerila kakovost zunanjega zraka in odločilo, ali naj se sprejme preventivne ali sanacijske ukrepe. Take mejne vrednosti so bile za dušikov dioksid (NO₂) in dušikove okside (NO_x) določene v Direktivi 1999/30. „Če obstaja nevarnost preseganja mejnih [...] vrednosti“, države članice v skladu s členom 7(3) Direktive 96/62 „pripravijo načrte ukrepanja, [...] da se ta nevarnost zmanjša“. V skladu s to določbo lahko ti načrti ukrepanja „zajemajo začasno ustavitev dejavnosti, vključno s prometom motornih vozil“. Člen 8(3) Direktive 96/62 določa, da države članice, če ugotovijo, da so ravni onesnaževal višje od vsote mejne vrednosti in sprejemljivega odstopanja, „sprejmejo ukrepe in tako zagotovijo, da se pripravi ali izvaja načrt ali program, s katerim se v določenem roku doseže mejna vrednost“. Omenjeni načrti ali dokumentacija morajo biti dostopni javnosti in vsebovati informacije, naštet v Prilogi IV k Direktivi 96/62.

73. Navedeno je v bistvu okvir, v katerem se mora presojeti združljivost izpodbijane uredbe z direktivama o kakovosti zraka. Glede na navedbo Komisije in avstrijske vlade se mora presoja osredotočiti na dva glavna vidika:

(1) vprašanje, ali direktivi o kakovosti zraka od držav članic zahtevata, da ukrepajo v primeru prekoračitve mejnih vrednosti in (2) vprašanje, kako obsežen naj bo ukrep, to je kakšne vrste ukrep naj se sprejme.

letna mejna vrednost NO₂, je mogoče odgovoriti na podlagi jasnega besedila členov 7(3) in 8(3) Direktive 96/62. Obe določbi sta nedvoumno zapisani in določata, da države članice v primeru dogodka, opisanega v teh določbah, „sprejmejo“ predpisane ukrepe.

74. Najprej bi opozoril, da Komisija ne izpodbija, da je bila letna mejna vrednost NO₂, povečana za sprejemljivo odstopanje, v višini 56 µg/m³ na merilnem mestu Vomp/Raststätte presežena v letih 2002 in 2003. Čeprav sta nemška in italijanska vlada grajali metodo, uporabljeno za izmero ravni NO₂, Komisija tega vprašanja ni postavila. Navedeno dejstvo je potrdil tudi predsednik Sodišča v svojem sklepu z dne 2. oktobra 2003.¹⁹ Za namene tega postopka se tako lahko šteje, da obstaja soglasje glede dejanske podlage izpodbijane uredbe.

75. Kot drugo bi se tudi moralo ugotoviti, da ni sporno, da je IG-L pravilno prenesel direktivi o kakovosti zraka.

76. Na vprašanje, ali so bili avstrijski organi, kot zatrjuje avstrijska vlada, dolžni ukrepati, potem ko so ugotovili, da je bila presežena

77. Mejne vrednosti za NO₂ se morajo upoštevati šele od leta 2010, kot izpostavljata Komisija in nemška vlada, vendar to ne pomeni, da taka mejna vrednost ne učinkuje že od njene določitve dalje. Nasprotno, če direktiva določa tako jasno opredeljen cilj, ki se ga zaradi njegove narave lahko doseže le postopoma, morajo države članice ukrepati tako, da se ta cilj doseže v določenem roku. Če država članica ne bi primerno ukrepala in bi se zato cilj v roku, ki ga določata direktivi o kakovosti zraka, dosegel težje ali sploh ne, bi bilo to v nasprotju z obveznostjo držav članic na podlagi člena 10 v povezavi s tretjim odstavkom člena 249 ES.²⁰ Na podlagi dejstva, da se morajo mejne vrednosti za NO₂ in NO_x, določene v Prilogi II k Direktivi 1999/30, doseči šele v letu 2010, ni mogoče sklepati, da člena 7(3) in 8(3) Direktive 96/62 ne vsebujeta dolžnosti ukrepanja, če se te vrednosti presežejo pred tem rokom.

19 — Naveden v opombi 9, točka 57 sklepa.

20 — Glej sodbo z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, str. I-7411, točki 44 in 45).

78. Avstrijski organi so torej upravičeno menili, da so bili v skladu z Direktivo 96/62 dolžni ukrepati na podlagi ugotovitve, da so bile letne mejne vrednosti NO₂, določene v Prilogi II k Direktivi 1999/30, presežene.

79. Postavi pa se še vprašanje, ali se izpodbijana uredba lahko utemelji na podlagi členov 7(3) ali 8(3) Direktive 96/62. Kot je navedeno zgoraj, Direktiva 96/62 razlikuje med okoliščinami, ko obstaja nevarnost preseganja mejnih vrednosti, na eni strani, in okoliščinami, ko je raven onesnaževal višja od vsote mejne vrednosti in sprejemljivega odstopanja, na drugi. V obravnavani zadevi, v kateri so avstrijske oblasti ugotovile, da je bila letna mejna vrednost NO₂ presežena, je očitno, da se mora izpodbijana uredba presojati na podlagi člena 8(3) in ne 7(3) Direktive 96/62. Natančneje, treba je odločiti, ali naj se izpodbijana uredba šteje za izvedbo načrta ali programa v smislu člena 8(3) Direktive 96/62, kar bi pomenilo, da so členi 10, 11 in 14 IG-L del takega načrta ali programa.

80. Pojem načrta ali programa na splošno pomeni, da je bila določena težava ugotovljena in preučena in da so bili postavljeni ukrepi, ki naj bi bili potrebni za njeno rešitev, kot tudi časovni okvir za njihovo izvedbo. V primerljivih okoliščinah direktive o preprečevanju onesnaževanja vode sem načrt ukre-

panja opisal kot dokument, ki služi kot vseobsežni okvir za vrsto načrtovanih ukrepov, ki si prizadevajo doseči poseben cilj v posebnem roku, in ki predpostavlja, da ukrepi ustrezajo temu cilju in so dovolj skladni. Pomembno je, da je tak načrt ali program avtonomen in prepoznaven okvir za vrsto ukrepov, s katerimi se želi doseči politični cilj.²¹ Sodišče je to stališče na kratko potrdilo, ko je menilo, da bi moral biti načrt ukrepanja „organiziran in skladen sistem, namenjen doseganju posebnega cilja.“²²

81. Da se pojem načrtov ali programov, navedenih v členu 8(3) Direktive 96/62, uporablja v tem smislu, potrjuje Priloga IV k direktivi, ki izrecno določa, katere informacije morajo načrti in programi zagotavljati. Te informacije zajemajo podrobnosti o kraju prevelike onesnaženosti, izvoru onesnaževanja, analizi stanja ter že veljavnih in načrtovanih ukrepih. Ukrepi, ki naj bi se sprejeli v okviru takega programa, so dejansko lahko učinkoviti pri doseganju mejne vrednosti, če so posebej prilagojeni za znižanje ravni določenih onesnaževal in upoštevajo vse pomembne krajevne zemljepisne značilnosti zadevne pokrajine.

21 — Glej točki 16 in 17 mojih sklepnih predlogov z dne 26. junija 2003 v zadevi Komisija proti Irski (sodba z dne 11. marca 2004, C-396/01, Recueil, str. I-2315).

22 — Sodba v zadevi Komisija proti Irski (C-396/01, navedena v prejšnji opombi, točka 60).

82. Treba je razlikovati med nacionalno zakonodajo, ki pooblašča pristojne organe, da v primeru preseženih mejnih vrednosti sprejmejo ukrep določene vrste, na eni strani, in načrti ali programi, ki navajajo, kateri ukrepi bi bili primerni in učinkoviti za zmanjšanje ravni določenih onesnaževal v posebnih naravnih in zemljepisnih okoliščinah zadevnega področja, na drugi. Prva zagotavlja formalni temelj in pogoje za sprejetje ukrepov, medtem ko so zadnji osredotočeni na konkreten ukrep, ki naj se sprejme v določenih okoliščinah.

83. Katalog ukrepov, naveden v členu 10 IG-L, načela, določena v členu 11 IG-L, in posebne določbe za prevoz v členu 14 IG-L so presplošni, da bi se lahko označili kot načrt ali program v smislu člena 8(3) Direktive 96/62 in kot sta v nadaljevanju podrobneje opisana v Prilogi IV k Direktivi 96/62. Sami po sebi niso povezani z nobenim določenim dejanskim stanjem. Čeprav je bila izpodbijana uredba sprejeta na podlagi teh določb IG-L in bi bila kot taka lahko del načrta ali programa, očitno ni bila sprejeta v okviru skladnega niza ukrepov, kot je opisan v točki 80, katerega cilj je znižanje NO₂ v zadevnem področju.

84. Na tem mestu zato sklepam, da izpodbijana uredba ne more temeljiti na členu 8(3) Direktive 96/62.

85. Vendar pa člen 176 ES dopušča državam članicam, da za varovanje okolja sprejmejo strožje ukrepe, kot so bili sprejeti na podlagi člena 175 ES. Ti ukrepi morajo biti skladni z drugimi določbami Pogodbe ES. Zato se mora v nadaljevanju preučiti skladnost izpodbijane uredbe z določbami o prostem pretoku blaga in svobodnem opravljanju prevoznih storitev.

F – Združljivost s členoma 28 in 30 ES

86. Člena 28 in 30 zagotavljata prost pretok blaga v Skupnosti, kar ne zajema le prostega uvoza in izvoza blaga v druge države članice in iz njih, pač pa tudi prost tranzit blaga čez ozemlje držav članic. Kot je Sodišče navedlo v sodbi SIOT,²³ je „treba zaradi carinske unije in skupnega interesa držav članic priznati obstoj splošnega načela prostega tranzita blaga v Skupnosti“.²⁴ Vse (netarifne) ovire za te svoboščine so prepovedane, razen če se lahko utemeljijo z razlogi, ki jih priznavata člen 30 ES ali sodna praksa Sodišča. V obravnavani zadevi avstrijska vlada utemeljuje ukrep s sklicevanjem na

23 — Navedena v opombi 18.

24 — Točka 16 sodbe.

varovanje zdravja ljudi in okolja. Tudi če bi se izpodbijana uredba lahko utemeljila s sklicevanjem na navedena cilja, bi se štela za skladno z določbami o prostem pretoku blaga le, če prostega toka blaga ne bi ovirala bolj, kot bi bilo potrebno za doseg te ciljev.

železnico. Učinki uredbe so toliko večji, ker je prepoved začela veljati le dva meseca po sprejetju in objavi uredbe, zaradi česar ni bilo mogoče, da bi si prizadeti sektorji v razumnem roku našli nadomestne rešitve za prevoz zadevnega blaga.

1. Omejitev?

87. Izpodbijana uredba s popolno prepovedjo prevoza določenih vrst blaga s težkimi tovornimi vozili, ki presegajo 7,5 tone, na odseku ene od najpomembnejših cestnih poti med južno Nemčijo in severno Italijo očitno ovira prost pretok in prost tranzit tega blaga. Prepoved sili prevoznike in proizvajalce zadevnega blaga, da iščejo nadomestne poti ali druga prevozna sredstva, kar povečuje stroške in lahko v določenih primerih povzroči izgubo trgov, ko bo izvoz tega blaga postal nedonosen. Glede na diametralno nasprotna stališča in statistike, ki sta jih predstavili Komisija in avstrijska vlada o tem, ali obstoječa zmogljivost železnice zadostuje za zadovoljitev povečanega povpraševanja, ki bi nastalo zaradi prepovedi iz izpodbijane uredbe, ni jasno, ali se zadevno blago na kratek rok lahko brez težav prenese na

88. Države članice nosijo posebno odgovornost, da zagotovijo prost tok blaga na glavnih tranzitnih poteh v Skupnosti, kot je Sodišče poudarilo v zvezi z brennersko avtocesto v sodbi Schmidberger, ki je obravnavala zasebne tožbe.²⁵ To pomeni, da mora biti načeloma zagotovljen fizični prevoz blaga na glavnih oseh cestne infrastrukture v Skupnosti v okviru tranzita med državami članicami. Popolna prepoved prevoza določenih vrst blaga na teh poteh je učinkovita zapora, enakovredna tistim, ki so predmet zadev Komisija proti Franciji²⁶ in Schmidberger. Glede na široko razlago, ki jo je Sodišče dalo pojmu ukrepa z enakim učinkom kot količinske omejitve uvoza,²⁷ je to nedvomno ukrep take vrste, ki ga člen 28 ES prepoveduje.

25 — Navedena v opombi 15, točki 62 in 63 sodbe.

26 — Navedena v opombi 14.

27 — Sodba z dne 11. julija 1974 v zadevi Dassonville (8/74, Recueil, str. 837): V skladu s točko 5 sodbe ta določba zajema „vsa pravila trgovanja, ki jih uzakonijo države članice, ki lahko neposredno ali posredno, dejansko ali mogoče, ovirajo promet znotraj skupnosti.“ Glej tudi sodbo v zadevi Schmidberger, navedeno v opombi 15, točka 56.

2. Diskriminacija?

89. V nadaljevanju je treba razjasniti, ali je izpodbijana uredba diskriminatorne narave. To je pomembno zato, da se ugotovi, s katerimi razlogi bi se uredba lahko utemeljila. Sodišče glede mogočih razlogov za utemeljitev omejitve trgovine znotraj Skupnosti zagovarja splošno stališče, da se le ukrepi, ki brez razlike veljajo za domače blago in blago, uvoženo iz drugih držav članic, lahko utemeljijo z obveznimi zahtevami skupnega interesa, vključno z varovanjem okolja. Če naj bi se izkazalo, da je ukrep posredno diskriminatoren, se ga lahko utemelji le z razlogi, navedenimi v členu 30 ES.

90. V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko diskriminacija nastane le, če se različna pravila uporabijo za primerljive primere ali isto pravilo za različne primere.²⁸

91. Diskriminacija, ki izhaja iz izpodbijane uredbe, je domnevno v tem, da so cestni

prevozniki iz drugih držav članic bistveno bolj prizadeti kot avstrijski. Medtem ko cestni prevozniki iz drugih držav članic opravljajo 80 % tranzitnega prometa, ki zadevno blago prevažajo čez zdravstveno območje, zajema izjema za krajevni promet in prevoz zadevnega blaga, ki ima svoj izvor ali namembni kraj v zdravstvenem območju, pretežno (80 %) avstrijske cestne prevoznike. Postavi se vprašanje, ali je posledica različnih učinkov na avstrijske in neavstrijske cestne prevoznike, ki prevažajo zadevno blago, dejansko posredna diskriminacija.

92. Sodišče se je s podobnim vprašanjem srečalo v zadevi Komisija proti Avstriji,²⁹ katere predmet so bile različne cestnine za uporabo brennerske avtoceste. V tej zadevi je bila cestnina za vozila z več kot tremi osmi, ki so prevozila brennersko avtocesto v celoti, bistveno višja od cestnine za enako kategorijo vozil, ki so jo le delno prevozila. Glede na dejstvo, da velika večina vozil, ki je brennersko avtocesto prevozila v celoti, ni bila registrirana v Avstriji, medtem ko je bila velika večina vozil, ki so prevozila le del te avtoceste, registrirana v Avstriji, in da naj bi bili obe kategoriji vozil v primerljivem

28 — Sodba z dne 26. septembra 2000 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-205/98, Recueil, str. I-7367, točka 70).

29 — Navedena v prejšnji opombi.

položaju, je Sodišče sklenilo, da zadevne spremembe cestnin dajejo prednost avstrijskim prevoznikom.³⁰ To ugotovitev potrjuje ozadje sprejemanja zakonodaje glede sprememb cestnin, v katerem je bila poudarjena potreba po „zaščiti domačih prevoznikov pred izrazitimi spremembami, ki izhajajo iz sprememb cestnin“.³¹

93. V nasprotju s cestninami, ki so bile obravnavane v primeru brennerske avtoceste, uredba iz sedanje zadeve sama po sebi ne razlikuje med različnimi kategorijami vozil tako, da bi neposredno dajala prednost prevozom blaga, ki ga opravljajo avstrijska vozila. Prepoved velja brez razlike za vsa težka tovorna vozila, ki presegajo 7,5 tone in prevažajo blago, navedeno v uredbi. Čeprav prepoved iz uredbe res bolj vpliva na tranzitni promet tujih težkih tovornih vozil med južno Nemčijo in severno Italijo kot na prevoze, ki jih opravljajo avstrijska vozila, pa se poraja vprašanje, ali je to samo po sebi dovolj za sklep, da neposredno diskriminira prva vozila. Poleg tega se tudi postavlja vprašanje, ali vodi izjema, ki daje prednost prevozom, ki izvirajo iz ali so namenjeni v zdravstveno območje, in bolj koristi avstrijskim prevoznim podjetjem, do enakega sklepa.

30 — Glej zlasti točki 79 in 88 sodbe.

31 — Glej točko 81 sodbe.

94. Kot sem pojasnil v točki 58 in naslednjih teh sklepnih predlogov, se mora pri presoji, ali izpodbijana uredba (posredno) diskriminira tuje cestne prevoznike, obravnavati posebni zemljepisni okvir, v katerem naj bi uredba veljala. Menim, da je preveč enostavno in formalistično, če se pozornost usmeri na primerjavo neposrednih učinkov uredbe na različne kategorije vpletenih prevoznikov. Glede na *ratio legis* uredbe, da se prenese prevoz določenega razsutega tovora s cestnega na železniški promet, je merilo za izbiro blaga, ki je predmet prevozne prepovedi, nevtravno. Uredba se mora obravnavati kot sestavljena celota, ne le kot uredba, usmerjena v promet določenih vozil kot takih, ali uredba, usmerjena v zadevno blago kot tako. Gre za kombinacijo dveh elementov, ki naj bi se pojasnjevala s predvideno izvedljivostjo prenosa teh prevozov na železnico. Ker je njen namen, da vpliva na načine prevoza zadevnega blaga, in glede na posebno zemljepisno lego Avstrije, uredba naravno, neizogibno in neločljivo vpliva na tuj tranzit bolj kot na domači prevoz zadevnega blaga. S to uredbo so tudi neločljivo povezane izjeme za prevoze, ki so namenjeni v zdravstveno območje ali iz njega izvirajo.

95. Menim, da izpodbijane uredbe v celoti in v splošnem smislu ni mogoče šteti za (posredno) diskriminatornega.

3. Upravičenje?

ukrepanjem, kar pa ne more biti pogoj, da se upravičijo posamezni ukrepi, sprejeti v ta namen.

96. Izpodbijana uredba je bila sprejeta izrecno zaradi varovanja okolja in javnega zdravja v zdravstvenem območju. Ker menim, da uredba ni diskriminatorna, se lahko avstrijska vlada načeloma sklicuje na oba razloga, da bi upravičila omejitev prostega pretoka blaga, ki ga uredba ustvarja.

97. V obravnavani zadevi se ne izpodbija, da je bila mejna vrednost NO₂, povečana za sprejemljivo odstopanje, dve zaporedni leti presežena. Kot sem navedel v točki 78 zgoraj, so v takem primeru države članice na podlagi člena 8(3) Direktive 96/62 dolžne ukrepati, da se položaj popravi, in sprejeti ukrepe v okviru načrta ali programa, da se dosežejo mejne vrednosti. Čeprav sem sklepal, da uredba, ki temelji na IG-L, ni v skladu z zahtevami člena 8(3) Direktive 96/62, menim, da je zlasti varovanje kakovosti zraka in varovanje kakovosti okolja na splošno v zadevnem področju v skladu s ciljem direktive. Kljub temu da izpodbijana uredba velja le za en vir onesnaženja zraka in ne prizadene drugih virov, kot je navedla nizozemska vlada, pa to ne zmanjša možnosti, da se utemelji z razlogom varovanja okolja. Morda se ekološki problem res lahko uspešno reši z obsežnim in bolj strukturnim

98. Avstrijska vlada poskuša izpodbijano uredbo utemeljiti z razlogi javnega zdravja v smislu člena 30 ES. V zvezi s tem se mora poudariti, da naj bi se v skladu z ustaljeno sodno prakso izjeme od pravila prostega pretoka blaga, ki jih predvideva ta določba, ozko razlagale. Državni organi, ki se sklicujejo na razloge varovanja zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, morajo v vsakem primeru izkazati, da je zadevni proizvod z vidika svojih značilnosti neposredno tveganje za javno zdravje.³² Takega tveganja pri proizvodih, zajetih v izpodbijani uredbi, očitno ni. Če bi bilo varovanje okolja bolj ali manj v interesu varovanja javnega zdravja, bi se moralo slednje obravnavati kot sestavni del cilja varovanja okolja. Dejstvo, da je okoljska politika ustvarjena za varovanje zdravja ljudi v tem širšem smislu, potrjuje opis ciljev Skupnosti na tem področju v členu 174(1) ES. Če je bila izpodbijana uredba sprejeta tudi iz razloga varovanja javnega zdravja, je šlo za ta širši, bolj

32 — Glej na primer sodbo z dne 2. decembra 2004 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-41/02, ZOdL., str. I-11375, točka 47).

posreden smisel. Menim, da varovanje javnega zdravja nima samostojne vloge v okoliščinah obravnavane zadeve.

99. Pomembnejše vprašanje v obravnavani zadevi je, ali bi se lahko štelo, da je izpodbijana uredba utemeljena z varovanjem okolja, če bi Sodišče, v nasprotju z mojim mnenjem o tem vprašanju, ugotovilo, da povzroča posredno diskriminacijo težkih tovornih vozil, ki prevažajo naštetu blago, iz drugih držav članic.

100. Sodišče se je s tem vprašanjem srečalo v številnih primerih od zgodnjih devetdesetih let dalje. V svojih sodbah ga je obravnavalo na način, ki se je oddaljil od pristopa, ki ga je ponavadi uporabilo za ugotovitev, ali bi se omejitve prostega pretoka blaga lahko upravičile s sklicevanjem na cilje javnega interesa, ki v členu 30 ES niso naštet.

101. Tako je Sodišče v zadevi Walloon Waste³³ potem, ko je najprej ugotovilo, da je sklicevanje na obvezne zahteve mogoče le glede ukrepov, ki veljajo brez razlikovanja med nacionalnimi in uvoženimi proizvodi, navedlo, da „se mora pri presoji, ali je

zadevna ovira [v bistvu prepoved uvoza odpadkov iz območij zunaj Valonije] diskriminatorna, upoštevati posebno naravo odpadkov.“³⁴ Sodišče je med drugim na podlagi načela iz člena 174(2) ES, po katerem se mora okoljska škoda prednostno odpravljati pri viru, sklenilo, da „ob upoštevanju razlik med odpadki, nastalimi na različnih krajih, in povezanosti odpadkov s krajem njihovega nastanka izpodbijanih ukrepov ni mogoče šteti za diskriminatorne.“³⁵ Sodišče je v tej zadevi le ponovno opredelilo naravo spornega ukrepa, s čimer je ustrezal pogojem, ki morajo biti izpolnjeni, da se za upravičenje omejitve uvoza lahko sklicuje na obvezne zahteve.

102. V zadevi Aher-Waggon³⁶ se je obravnaval nemški ukrep, na podlagi katerega je bil pogoj za prvo registracijo letala na ozemlju Nemčije, ki je bilo predhodno registrirano v drugi državi članici, da izpolnjuje strožje standarde glede hrupa, kot jih je določala direktiva, pri čemer so bila iz teh standardov izvzeta letala, ki so se na nacionalnem ozemlju registrirala pred izvedbo direktive. Čeprav je bil ta ukrep očitno diskriminatorne narave, ker je starejša letala

34 — Točka 34 sodbe.

35 — Točka 36 sodbe.

36 — Sodba z dne 14. julija 1998 v zadevi Aher-Waggon (C-389/96, Recueil, str. I-4473).

33 — Sodba z dne 9. julija 1992 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-2/90, Recueil, str. I-4431).

obravnaval drugače glede na državo članico registracije, Sodišče tega vprašanja ni obravnavalo in je v nadaljevanju navedlo, da je „taka ovira lahko [...] upravičena zaradi javnega zdravja in varovanja okolja“.³⁷

členom 6 ES zahteve po varovanju okolja vključiti v opredelitev in izvajanje drugih politik Skupnosti, navedlo, da „pri trenutnem stanju prava Skupnosti v zvezi s trgovom z električno energijo“ zadevni predpis ni nezdržljiv s členom 30 Pogodbe.⁴⁰ Pomembno je, da Sodišče ni preučilo, ali je obveznost odkupa sorazmerna glede na njen okoljski cilj.

103. Ukrep, ki je bil obravnavan v zadevi *PreussenElektra*,³⁸ je podjetja v Nemčiji zavezal, da električno energijo iz obnovljivih virov energije odkupijo po najnižjih cenah in uporabnikom omrežja naložil financiranje brez povračila stroškov. Ker je ta ukrep očitno dajal prednost domačim proizvajalcem „zelene“ elektrike, ga ni bilo mogoče šteti za ukrep, ki brez razlike velja za domačo in uvoženo elektriko. Sodišče je, zopet brez upoštevanja narave ukrepa, vseeno menilo, da „je treba pri presoji, ali je taka obveznost odkupa kljub temu združljiva s členom 30 Pogodbe, upoštevati cilj zadevnega predpisa in značilnosti trga z električno energijo“.³⁹ Sodišče je potem, ko je med drugim ugotovilo, da je namen predpisa varovanje okolja s tem, da naj bi prispeval k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov, ki so med glavnimi vzroki podnebnih sprememb, zoper katere so se Evropska skupnost in njene države članice zavezale boriti v okviru mednarodnih sporazumov, kot je Kjotski protokol, in da je treba v skladu s členom 174(2) ES in kasneje

104. Videti je, da iz navedenih treh zadev v zvezi s členom 28 ES izhaja, da Sodišče priznava potrebo, da se dopustijo ukrepi, sprejeti zaradi varovanja okolja, čeprav trgovino z uvoženim blagom bolj omejujejo kot trgovino z doma proizvedenim blagom. Vendar pa Sodišče do danes še ni izrecno navedlo, pod katerimi pogoji se lahko ukrepi, ki ne veljajo brez razlike za domače in tuje proizvode, vseeno utemeljijo z okoljevarstvenimi razlogi. Sodna praksa ostaja v tem pogledu nejasna in razdrobljena.

105. Generalni pravobranilec Jacobs je v svojih sklepnih predlogih v zadevi *Preusse-*

37 — Točka 19 sodbe.

38 — Sodba z dne 13. marca 2001 v zadevi *PreussenElektra* (C-379/98, Recueil, str. I-2099).

39 — Točka 72 sodbe.

40 — Glej točke od 73 do 81 sodbe.

nElektra razpravljaj tudi o tem vprašanju in je pozval Sodišče, naj razjasni svoje stališče, da bi se zagotovila potrebna pravna varnost. Zatrjeval je, da mora Sodišče zaradi dveh posebnih razlogov uporabiti bolj prilagodljiv pristop k uveljavljanju obveznih zahtev za varovanje okolja. Prvi je, da ima varovanje okolja od sklenitve Amsterdamske pogodbe izrazitejšo vlogo v Pogodbi ES, kot jo je imelo prej. V členu 6 ES se zahteva, da se varovanje okolja vključi tudi v opredelitve in izvajanje politik Skupnosti, navedenih v členu 3 ES, ki vključujejo notranji trg. Drugi razlog pa je, da so nacionalni ukrepi za varovanje okolja „po naravi podvrženi k razlikovanju na podlagi narave in izvora povzročitelja škode in jih zato lahko štejemo za diskriminatorne.“⁴¹

106. Strinjam se s stališči generalnega pravobranilca Jacobsa o tem vprašanju. Varovanje okolja je postajalo od sprejema Enotnega evropskega akta v 1986 vedno bolj glavni cilj politike Skupnosti, izražen ne le v načelu politike vključevanja iz člena 6 ES, pač pa tudi v izjavi o nalogah Skupnosti iz člena 2 ES. Prav tako je bilo varovanju okolja priznано, da je podlaga za utemeljitev omejevalnih ukrepov, sicer ne v členu 30 ES, pač pa v členu 95(4) in (5) ES, če želi država članica ohraniti ali sprejeti strožji

ukrep od usklajevalnega. Res pa je, da mora Komisija na podlagi člena 95(6) ES preveriti, ali je ukrep morda sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikrita omejitev trgovine. Navedel bi, da zadnji preizkus ne izključuje možnosti, da bo imel ukrep drugačen vpliv na domače in uvoženo blago, kar bi lahko bilo upravičeno pod določenimi pogoji.

107. Preprosto dejstvo, da ukrep, ki je bil sprejet zaradi varovanja okolja, bolj vpliva na tuje proizvode kot na domače, ne bi smelo samo po sebi zadostovati za sklep, da je ta ukrep (posredno) diskriminatoren. Treba je tudi preučiti, ali so ti vplivi potrebna in naravna posledica okoljskega namena ukrepa. Z drugimi besedami – vprašanje je, ali bi se lahko namen ukrepa dosegel, ne da bi ukrep na tuje proizvode vplival bolj kot na domače. Sklepam, da bi se v takih okoliščinah nacionalni ukrep lahko utemeljil z razlogi varovanja okolja pod pogojem, da ukrep očitno ne daje prednosti ali štiti domačih proizvodov, niti nima takega namena.

108. V točki 94 sem ugotovil, da so večji vplivi izpodbijane uredbe na tuje cestne

41 — Sklepni predlogi z dne 26. oktobra 2000 v zadevi, navedeni v opombi 38, točke od 229 do 233.

prevoznike zadevnega blaga kot na avstrijske neizogibna posledica uporabe te uredbe v njenem zemljepisnem okviru. Poleg tega uredba v nobenem primeru ni namenjena dajanju prednosti avstrijskim cestnim prevoznikom. Zato sklepam, da se sektorska prepoved, ki jo vsebuje izpodbijana uredba, lahko utemelji z razlogi varovanja okolja, ne glede na neenak vpliv na tuj in avstrijski promet, ki potuje čez zdravstveno območje. Tako se mora v nadaljevanju preučiti, ali je uredba primerna in potrebna glede na namen ter sorazmerna z njim.

vozil. Tretji vidik zadeva razmerje med izpodbijanem in že veljavnimi ukrepi, katerih namen je zmanjšanje onesnaženja zraka v Avstriji, kot je sistem ekotočk.

4. Sorazmernost?

109. Stranke in vlade, ki nastopajo kot intervenienti, v svojih navajanjih glavno pozornost namenjajo sorazmernosti izpodbijane uredbe z namenom zmanjšanja emisij NO₂ v zdravstvenem območju. V zvezi s tem so izpostavili tri glavne vidike. Prvi vidik zadeva vprašanje, ali je z nadomestnimi prevoznimi sredstvi, bodisi z železnico, ladjo ali drugimi cestnimi potmi mogoče prevažati zadevno blago. Drugi vidik zadeva vprašanje, ali je zmanjšanje emisij onesnaževal zraka mogoče doseči z drugimi ukrepi, kot so omejitve hitrosti ali sistemi cestninjenja glede na emisijske razrede težkih tovornih

110. Oba interesa v tej zadevi, to sta prost pretok blaga v Skupnosti in varovanje okolja, sta temeljna cilja Skupnosti, zato bi bilo treba preučiti, ali izpodbijana uredba vzpostavlja pravično ravnotežje med interesoma.⁴²

111. V zvezi s tem bi bilo treba pripomniti, da različni že veljavni in predvideni ukrepi, ki jih kot nadomestne rešitve za prepoved, določeno v izpodbijani uredbi, navajajo Komisija in vlade, ki nastopajo kot intervenienti, ponazarjajo, da so politične odločitve, ki naj bi se sprejele zaradi znižanja emisij na sprejemljive ravni (to je ravni, ki ustrezajo mejnim vrednostim, določenim v Direktivi 1999/30) skrajno zapletene. Komisija in vlade, ki nastopajo kot intervenienti, pa niso izkazale, da bi bil kateri od ukrepov pri doseganju tega cilja enako učinkovit in bi pri tem manj omejeval prost pretok blaga. Cilj,

⁴² — Glej sodbo Schmidberger, navedeno v opombi 15, točka 81 sodbe.

da se zmanjša onesnaženje zraka na zadevnem območju, verjetno terja kombinacijo nadomestnih ukrepov, ki so bili predlagani.

112. Sodišče mora v okviru tega postopka odločiti, ali je izpodbijana uredba sorazmerna z nameni, zaradi katerih je bila sprejeta, in ne sme navesti, kateri od posebnih nadomestnih ukrepov bi bil bolj primeren. Preizkus sorazmernosti se mora v teh okoliščinah osredotočiti na to, da ukrep ni pretiran, če bi se na prvi pogled izkazalo, da učinkuje, je izvedljiv v praksi in se lahko uveljavi.⁴³ Poleg tega se mi zdi, da se morajo zaradi načela sorazmernosti ukrepi, sprejeti zaradi izvedbe strukturnih sprememb v tokovih in načinih prevoza, pripraviti in uvesti na način, ki je usklajen s pomembnostjo postopkov prenosa. Menim, da je uredba ravno z zadnjega vidika nesorazmerna.

113. Prvo vprašanje se navezuje na pripravo uredbe. Bistveno je, da se pred sprejetjem tako daljnosežnega ukrepa, kot je popolna prepoved prevoza določenega blaga s težkimi tovornimi vozili na odseku avtoceste, ki je glavna povezava med državami članicami, razmisli tudi o sprejemu manj omejevalnih ukrepov in da se izkaže, da ti ukrepi ne bi

ustrezali. Glede na namen izpodbijane uredbe, da se zagotovi prenos prevoza zadevnega blaga s ceste na tire, bi se moralo predhodno ugotoviti zlasti, da je na razpolago zadostna in primerna zmogljivost železniškega omrežja, da prevzame ta prenos. Da bi se zagotovila transparentnost in omogočila presoja skladnosti ukrepa s pravom Skupnosti, je pomembno, da se ta ugotovitev izrecno izrazi v pripravljalni stopnji. To je tudi eden od namenov načrtov in programov iz členov 7(3) in 8(3) Direktive 96/62. Iz predlogov Sodišču in iz dokumentacije v spisu ne izhaja, da so avstrijski organi pri pripravi izpodbijane uredbe upoštevali, ali bi se lahko zmanjšanje emisije onesnaževal doseglo z drugimi, manj omejevalnimi sredstvi, in ali je na razpolago stvarno nadomestilo za prevoz prizadetega blaga z drugimi prevoznimi sredstvi ali po drugih cestnih poteh.

114. Kot drugo izhaja iz obveznosti iz člena 10 ES, da bi bilo treba pred uveljavitvijo ukrepa s takimi strukturalnimi posledicami za prevoz blaga čez avstrijsko ozemlje, zaradi katerih so potrebne drastične prilagoditve prizadetih sektorjev, o tem obvestiti najbolj prizadete države članice in Komisijo ter se z

43 — Glej točki 65 in 66 zgoraj.

njimi posvetovati. Pred sprejemom izpodbijane uredbe posvetovanje ni bilo opravljeno.

G – Združljivost z Uredbo št. 881/92 in Uredbo št. 3118/93

115. Kot tretje in najpomembnejše pa je treba z vidika strukturnih posledic, ki jih prinaša izpodbijana uredba, velikemu številu gospodarskih dejavnosti omogočiti dovolj časa, da se prilagodijo novim okoliščinam, v katerih morajo delovati. Ukrep s tako vsebino, katerega namen je uvedba strukturne spremembe v prevoznih sredstvih za določeno blago, se lahko le postopoma uvede. Dovolj dolgo prehodno obdobje je potrebno ne le zato, da se gospodarskim subjektom omogoči prilagoditev, pač pa tudi zato, da se zagotovi, da je razpoložljiva infrastruktura primerna, da zadovolji povečano povpraševanje. Tako prehodno obdobje lahko traja več let. Dvomesečni rok, ki so ga za uvedbo sektorske prepovedi predvideli avstrijski organi, očitno ne zadostuje in zato ni sorazmeren.

117. Komisija v svoji tožbi zatrjuje le, da drugi pogoji za prost pretok blaga, kot so določeni v navedenih uredbah, niso sprejemljivi, in da iz njenih navedb izhaja, da omejitev na podlagi člena 28 ES ni mogoče utemeljiti, ter da sta bila kršena člena 1 in 3 Uredbe št. 881/92 ter člena 1 in 6 Uredbe št. 3118/93.

116. Na podlagi navedenega sklepam, da način, na katerega je bila izpodbijana uredba pripravljena in naj bi bila uveljavljena, krši načelo sorazmernosti. Zato ni skladna s členom 28 ES.

118. Cilj obeh uredb je, da z odpravo omejitev za ponudnika prevoznih storitev, ki so povezane z njegovim državljanstvom ali dejstvom, da je ustanovljen v drugi državi članici, kot je tista, v kateri se storitev opravlja, ustvarita dostop na trg cestnega prevoza blaga.⁴⁴ Sredstvo za doseg tega cilja je enotno dovoljenje Skupnosti, ki ga izda država članica ustanovitve. Poleg tega člen 6 Uredbe št. 3118/93 določa, da veljajo za opravljanje kabotaže nacionalni zakoni, ki

⁴⁴ — Glej drugi uvodni izjavi v preambulah uredb št. 881/92 in št. 3118/93.

veljajo za določena področja, vključno s tarifami in pogoji, ki urejajo prevozno pogodbo, mase in dimenzije cestnih vozil in zahteve v zvezi s prevozom določenih kategorij blaga.

119. Na tem mestu bi pripomnil, da Komisija svoje trditve, da izpodbijana uredba krši kakršno koli določbo Uredbe št. 881/92 in Uredbe št. 3118/93, sploh ni obrazložila. Zlasti ni izkazala, da izpodbijana uredba krši sistem enotnega dovoljenja, ki ga določata uredbi, in da omejuje pravico cestnega prevoznika do dostopa na trg.

120. V tem smislu je pomembno razlikovati med pogoji za pridobitev dostopa na trg in pogoji za opravljanje prevoznih storitev v državah članicah. Ker se uredbi omejujeta na zagotavljanje dostopa na trg cestnega prevoza blaga, sami po sebi ne omejujeta pristojnosti držav članic, da zaradi varovanja okolja ali izboljšanja cestne varnosti sprejmejo ukrepe, ki so povezani z uporabo njihovih cestne infrastrukture.

121. Dejstvo, da člen 6 Uredbe št. 3118/93 ne omenja ukrepov take vrste, kot je obravnavani, kar je pripomnila nizozemska vlada, ni pomembno. Ne le, da se ta uredba omejuje na kabotažne storitve, je vsebina te določbe očitno povezana s kabotažo kot tako in ne izključuje splošnejših ukrepov, ki se sprejmejo v zvezi z uporabo cest v državah članicah. V zvezi s tem bi le opozoril, da se člen 6 ne sklicuje na določbe, sprejete v okviru varnosti v cestnem prometu.

122. Tako sklepam, da je ta del obrazložitve Komisije neutemeljen.

VI – Stroški

123. Na podlagi člena 89(2) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija zahtevala, da se Republiki Avstriji naloži plačilo stroškov, in slednja s svojo obrambo ni uspela, se ji mora naložiti plačilo stroškov. V skladu s členom 69(4) nosijo države članice in institucije, ki se kot intervenienti udeležijo postopka, svoje stroške.

VII – Predlog

124. Tako predlagam Sodišču, naj:

- razglasi, da je naložitev prepovedi, da težka tovorna vozila s skupno maso, ki presega 7,5 tone in prevažajo določeno blago, uporabljajo odsek inntalske avtoceste A 12 med kilometrom 20.359 na področju občine Kundl in kilometrom 66.780 na področju občine Ampass, zaradi pomanjkljivosti pri njeni pripravi, sprejetju brez predhodnega posvetovanja z državami članicami in Komisijo ter izjemno kratkega časovnega okvirja za njeno uvedbo, v nasprotju z obveznostjo Republike Avstrije na podlagi členov od 28 ES do 30 ES;

- naloži Republiki Avstriji plačilo stroškov;

- naloži Zvezni republiki Nemčiji, Republiki Italiji in Kraljevini Nizozemski, da nosijo svoje stroške.