

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2011. december 21.*

A C-28/09. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2009. január 21-én

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: P. Oliver, A. Alcover San Pedro és B. Schima, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek,

támogatja:

az **Olasz Köztársaság** (képviseli kezdetben: I. Bruni, később: G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: G. De Bellis avvocato dello Stato, kézbesítési cím: Luxembourg),

* Az eljárás nyelve: német.

a **Holland Királyság** (képviselik: C. Wissels, Y. de Vries és M. Noort, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó,

az **Osztrák Köztársaság** (képviselik: E. Riedl, G. Eberhard és C. Ranacher, meghatalmazotti minőségben, segítők: L. Schmutzhard és J. Thudium)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lohmus és A. Prechal tanácselnökök, A. Rosas (előadó), E. Levits, A. Ó Caoimh és L. Bay Larsen bírák,

főtanácsnok: V. Trstenjak,
hivatalvezető: Fülöp B. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. október 19-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2010. december 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- ¹ Az Európai Közösségek Bizottsága keresetlevelével annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Osztrák Köztársaság – mivel az Inn-völgyében (Ausztria) lévő A 12-es autópálya egy szakaszán tilalmat vezetett be a bizonyos árukat szállító, 7,5 tonnát meghaladó össztömegű tehergépjárművek közlekedésére – nem teljesítette az EK 28. és EK 29. cikkből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 2 A környezeti levegő minőségének védelmére vonatkozó európai uniós szabályozást különösen a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló, 1996. szeptember 27-i 96/62/EK tanácsi irányelv (HL L 296., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 95. o.) és a 2001. október 17-i 2001/744/EK bizottsági határozattal (HL L 278., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 274. o.) módosított, a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló, 1999. április 22-i 1999/30/EK tanácsi irányelv (HL L 163., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 164. o., a továbbiakban: 1999/30 irányelv) alkotja. E két irányelv a preambulumbekezdései értelmében a környezet, valamint az emberek egészségének védelmére irányul.
- 3 A környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 152., 1. o.) 2010. június 11-től hatályon kívül helyezte ezen irányelveket a tagállamok azon kötelezettségeinek sérelme nélkül, amelyek az ezen irányelvek nemzeti jogba történő átültetésére vagy alkalmazására vonatkozó határidőkkel kapcsolatosak. Ugyanakkor a tényállás időpontjára tekintettel továbbra is ezen irányelvek alkalmazandók a jelen jogvitára.
- 4 A 96/62 irányelv 1. cikkében foglalt általános célja az alábbiakkal kapcsolatos közös stratégia alapelveinek meghatározása:
 - a Közösségben a környezeti levegő minőségére vonatkozó olyan célkitűzések meghatározása és létrehozása, amelyeket az emberi egészségre és a környezetre, mint egészre gyakorolt káros hatások elkerülésére, megelőzésére vagy csökkentésére terveztek;

- a környezeti levegő minőségének vizsgálata a tagállamokban, közös módszerek és kritériumok alapján;
 - megfelelő információ beszerzése a környezeti levegő minőségéről, és gondoskodni arról, hogy ez a nyilvánosság rendelkezésére álljon, többek között riasztási küszöbértékek segítségével, és
 - a környezeti levegő minőségének fenntartása ott, ahol ez jónak tekinthető, és javítása más esetekben.
- 5 A 96/62 irányelv 4. cikkének rendelkezése szerint az irányelv I. mellékletében felsorolt szennyező anyagok határértékét a Bizottság javaslata alapján az Európai Unió Tanácsa állapítja meg. Többek között a nitrogén-dioxid (NO₂) is szerepel „A környezeti levegővel való gazdálkodás és minőségének vizsgálata során figyelembe veendő légszennyező anyagok listája” című e mellékletben.
- 6 A 96/62 irányelv 7. cikke ekképp rendelkezik:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a határértékek betartásának biztosítására.

[...]

(3) A tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben ismertetik a rövid távon meghozandó intézkedéseket azokon a területeken, ahol fennáll a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok koncentrációja határértéke és/vagy a riasztási küszöbértéke túllépésének veszélye, a veszély, valamint az ilyen esemény időtartamának csökkentése érdekében [helyesen: A tagállamok cselekvési tervet dolgoznak ki, amelyben megjelölik a határérték és/vagy a riasztási küszöbérték túllépésének veszélye esetén annak érdekében teendő rövid távú intézkedéseket, hogy a túllépés veszélyét csökkentsék és időtartamát korlátozzák]. Az egyes esetektől függően az ilyen tervek előírhatnak intézkedéseket az olyan tevékenységek – ide tartozik a gépjárműforgalom is – szabályozására, és amennyiben szükséges, felfüggesztésére, amelyek hozzájárulnak a határértékek túllépéséhez.”

- 7 A 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése ezenfelül előírja:

„[Azon övezetekben és agglomerációkban, amelyekben egy vagy több szennyező anyag szintje magasabb, mint a határérték és a túréshatár összege,] a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a határérték elérését szolgáló tervet vagy programot az előírt határidőn belül kidolgozzák vagy végrehajtják.

Az említett tervnek vagy programnak, amelyet a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni, legalább a IV. mellékletben felsorolt információkat tartalmaznia kell.”

- 8 Az említett IV. mellékletben felsorolt információk között szerepelnek többek között a határérték túllépésének a helyére, a szennyezésért felelős fő szennyező anyagot kibocsátó forrásokra, valamint a folyamatban lévő és a tervezett intézkedésekre vonatkozó információk.
- 9 A nitrogén-dioxidra vonatkozó határértéket a 1999/30 irányelv rögzíti. Ennek (4) preambulumbekzdése szerint e határértékek minimális követelmények, és a Szerződés 130t. cikkével (módosítást követően EK 176. cikk) összhangban a tagállamok szigorúbb védőintézkedéseket tarthatnak fenn vagy vezethetnek be.
- 10 Az 1999/30 irányelv „Nitrogén-dioxid és nitrogén-oxidok” című 4. cikke értelmében:

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

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

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

11 Az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszából következik, hogy a nitrogén-dioxid tekintetében:

- az emberi egészség védelmére szolgáló órás határértéket 2010. január 1-jéig fokozatosan csökkenő tűréshatárral növelhető 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -ben állapították meg, amelyet „naptári évenként legfeljebb 18 alkalommal lehet meghaladni”;
- az emberi egészség védelmére szolgáló éves határértéket szintén 2010. január 1-jéig fokozatosan csökkenő tűréshatárral növelhető 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -ben, azaz 2006-ra 48 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -ben, 2007-re 46 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -ben, 2008-ra 44 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -ben és 2009-re 42 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -ben állapították meg.

12 Az uniós szabályozás rögzíti a tagállamokban értékesített új gépjárművekre vonatkozó szennyezőanyag-kibocsátás maximális értékeit, többek között a por és a nitrogén-oxidok (NO_x) tekintetében. A járművek hajtására használt kompressziós gyújtású motorok gázhalmozállapotú- és légszennyezőrészecske-kibocsátás, valamint a járművek hajtására használt, földgáz- vagy PB-gázüzemű külső gyújtású motorok gáz-halmozállapotú szennyezőanyag-kibocsátás tekintetében ezek a normák az Euro-I., II. stb. megnevezéseként kerülnek megismétlésre, míg a személygépjárművek és kisteherautók kibocsátására az Euro-0, 1., 2. stb. kifejezés alkalmazandó.

A nemzeti jog

- 13 A 96/62 és az 1999/30 irányelvet többek között a levegőszennyeződés elleni védelemről szóló törvény (Immissionsschutzgesetz-Luft BGBl. I, 115/1997, a továbbiakban: IG-L) módosításaival ültették át az osztrák jogba.
- 14 Az IG-L 3. §-ának (1) bekezdése szerint az emberi egészség védelme céljából a teljes államterületen az ugyanezen törvény 1. és 2. mellékletében meghatározott kibocsátási határértékek érvényesek. A nitrogén-dioxidra vonatkozó kibocsátási határértékként az 1. melléklet $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ éves határértéket állapít meg. E melléklet továbbá $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ tűréshatárt ír elő, amelyet fokozatosan csökkentenek. Ennélfogva a nitrogén-dioxidra vonatkozó kibocsátási határérték 2006-tól 2009-ig végeredményben $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, 2010-ben pedig $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$.
- 15 Az IG-L 10. §-a szerint legkésőbb 24 hónappal azon év elteltét követően, amikor a határérték túllépését megállapították, rendelettel intézkedéseket kell elrendelni. Ugyanezen törvény 16. §-a (1) bekezdésének 4. pontja szerint a lehetséges elrendelhető intézkedések közé tartozik a tehergépjárművekre vonatkozó közlekedési tilalom.
- 16 A Landeshauptmann von Tirol (Tirol tartományfőnöke) 2007. december 17-én az IG-L rendelkezései alapján elfogadott egy rendeletet, amelynek értelmében az Inn-völgyében az A 12-es autópályán tilos bizonyos áruk szállítása (ágazati közlekedési tilalom) (Verordnung des Landeshauptmannes vom 17. Dezember 2007, mit der auf der A 12 Inntalautobahn der Transport bestimmter Güter verboten wird [Sektorales Fahrverbot-Verordnung] Landesgesetzblatt für Tirol, n° 92/2007, a továbbiakban: vitatott rendelet). E rendelet, amely a bizonyos árukat szállító, 7,5 tonnát meghaladó össztömegű tehergépjárművek számára közlekedési tilalmat ír elő ezen autópálya egy szakaszán (a továbbiakban: ágazati közlekedési tilalom), 2008. január 1-jén lépett hatályba.

- 17 E rendeletnek az 1. §-a értelmében célja az emberi tevékenységhez kötődő szennyező-anyag-kibocsátás csökkentése, és a levegő minőségének javítása az emberi egészség, valamint az állat- és növényvilág tartós védelmének biztosítása érdekében.
- 18 A vitatott rendelet 2. §-a „egészségügyi övezetet” („Sanierungsgebiet”) állapít meg. Ez az A 12-es autópálya (az Innsbruck városától körülbelül 12 kilométerre nyugatra lévő) Zirl település és (az Innsbruck városától körülbelül 78 kilométerre keletre lévő) német–osztrák határ közötti 90 kilométeres szakaszára, valamint e fő közlekedési útvonal mindkét oldalán egy-egy 100 méteres sávra terjed ki.
- 19 Ugyanezen rendelet 3. §-a értelmében:

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

a 7,5 tonnát meghaladó legnagyobb megengedett össztömegű tehergépjárművek vagy egytengelyes pótkocsik, és a 7,5 tonnát meghaladó legnagyobb megengedett együttes össztömegű pótkocsis tehergépjárművek, amelyek az alábbi árukat fuvarozzák:

a) 2008. május 2-től (»első szakasz«):

1. az európai hulladékjegyzékbe felvett összes hulladék a [2001. július 23-i] 2001/573/EK tanácsi határozattal [HL L 203., 18. o; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 175. o.] módosított[, a hulladékjegyzéknek a hullá-

dékokról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében történő meghatározásáról szóló 94/3/EK határozat, valamint a veszélyes hulladékok jegyzékének a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében történő meghatározásáról szóló 94/904/EK tanácsi határozat felváltásáról szóló, 2000. május 3-i] 2000/532/EK bizottsági határozatnak [HL L 226., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 151. o.] megfelelően;

2. kavics, agyag, kitermelt föld.

b) 2009. január 1-jétől (»második szakasz«):

1. rönkfa és parafa,

2. vas- és nem vastartalmú érc,

3. gépjármű és utánfutó,

4. acél, az építkezési célra szállított betonacél és szerkezeti acél kivételével,

5. márvány és travertin,

6. kerámiacsempe.”

- 20 A vitatott rendelet 4. §-a kivon az ágazati közlekedési tilalom alól bizonyos gépjárműveket, nevezetesen azokat, amelyekre a „belső övezetben” rakodnak fel, vagy amelyekről ott rakodnak le, vagy amelyekre a „kiterjesztett övezetben” rakodnak fel, és amelyekről ott rakodnak le, az olyan gépjárműveket, amelyek a halli vasúti terminál felé, keleti irányba, valamint a wörgli vasúti terminál felé, nyugati irányba végeznek a vasúti rakodáshoz kapcsolódó fuvarozást, valamint az olyan gépjárműveket, amelyek a halli vasúti terminálból nyugati irányba, valamint a wörgli vasúti terminálból keleti irányba végeznek a vasúti rakodáshoz kapcsolódó fuvarozást.
- 21 A „belső övezetben” található Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein és Schwaz körzetek. A „kiterjesztett övezetbe” tartozik Ausztriában: Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte és Zell am See körzetek, Németországban: Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (a várossal együtt) és Traunstein körzetek, végül Olaszországban Eisacktal, Pustertal és Wipptal körzetek.
- 22 Ugyanezen cikk hivatkozik továbbá az IG-L-ben előírt mentességekre. Így az ágazati közlekedési tilalom nem terjed ki a járművek bizonyos csoportjaira, mint például az út javítására szolgáló, a személyszállító, valamint a mezőgazdasági és erdészeti gépjárművekre. Egyébiránt előírja, hogy közérdekből vagy fontos magánérdekből más járműkategóriákkal kapcsolatban is kérhető különleges felmentés.
- 23 Az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártát, nevezetesen 2008. június 8-át követően többször módosították a vitatott rendeletet.

- 24 Az ágazati közlekedési tilalom végrehajtását részlegesen elhalasztották. Az Innsbruck városától keletre lévő övezet tekintetében előírták, hogy 2009. január 1-jétől ezen intézkedés a korábban már érintett áruk, nevezetesen a hulladék, a kavics, az agyag és a kitermelt föld fuvarozásán felül kizárólag a rönkfa, a parafa, a gépjárművek és az utánfutók fuvarozására alkalmazandó. A kerámiacsempe, valamint az acél fuvarozása tekintetében az ágazati közlekedési tilalom csak 2009. július 1-jén (harmadik szakasz), továbbá a vas és nem vastartalmú ércek, illetve a márvány és a travertin szállítása tekintetében csak 2010. július 1-jén (negyedik szakasz) lépett hatályba.
- 25 Az Innsbruck városától nyugatra lévő övezetet (Innsbruck-Zirl) illetően az ágazati közlekedési tilalom végrehajtását 2011. január 1-jére halasztották a vitatott rendeletben szereplő valamennyi áru tekintetében.
- 26 Végül rendeleti úton számos kivételt állapítottak meg. Ezek többek között kiterjedtek az ismert segítség-szervezetek konvojaira, valamint a katonai célú szállításokra.

A kereset előzményei

- 27 A körülbelül 145 kilométer hosszú A 12-es autópálya az Innsbruck városától keletre található Kufstein települést és az ugyanezen várostól nyugatra található Landeck települést köti össze. 2002-től kezdve többször megállapították az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszában a nitrogén-dioxidra vonatkozóan meghatározott éves határérték átlépését ezen autópályán. E légszennyező anyag legmagasabb koncentrációját a Vomp/Raststätte ellenőrzési ponton mérték. Ugyanebben az évben az említett szennyező anyagra vonatkozóan mért éves átlagkoncentráció $61 \mu\text{g}/\text{m}^3$ volt, holott a

fent említett I. szakaszban az éves határérték és a túréshatár összegét $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -ban állapították meg. A 2003 és 2008 közötti időszakban ennél még magasabb értékeket is mértek. 2008-ban például a szóban forgó ellenőrzési ponton mért nitrogén-dioxid-koncentráció $66 \mu\text{g}/\text{m}^3$ volt, ami a szóban forgó évre megállapított határérték és a túréshatár végeredményben $48 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -es összegének 50%-os átlépését jelentette. Az IG-L-ben a nitrogén-dioxidra vonatkozóan megállapított határértékek tekintetében a határértékek átlépése még jelentősebb volt, beleértve az itt előírt túréshatárokat is.

- 28 A nitrogén-dioxidra vonatkozó határértéket betartásának biztosítása céljából az osztrák hatóságok több intézkedést elfogadtak a gépjárművek bizonyos kibocsátásainak és a közúti forgalom sűrűségének csökkentése céljából.
- 29 2002. október 1-jén e hatóságok az Inn-völgyében, az A 12-es autópálya egy szakaszán átmeneti éjszakai közlekedési tilalmat rendeltek el a tehergépjárművekre vonatkozólag. Ezt az intézkedést ezt követően meghosszabbították, majd helyébe 2003. június 1-jétől a 7,5 tonnát meghaladó össztömegű tehergépjárművekkel végzett áru-fuvarozást érintő állandó éjszakai közlekedési tilalom lépett; ez a tilalom egész évben érvényben volt.
- 30 2003. május 17-én Tirol tartományfőnöke elfogadott egy rendelet, amely 2003. augusztus 1-jétől határozatlan időre megtiltotta ugyanezen autópálya egyik szakaszán, Kundl és Ampass települések között az e rendeletben felsorolt árukat szállító, 7,5 tonnát meghaladó össztömegű tehergépjárművek közlekedését. Közelebbről, e tilalom hulladék, gabona, rönkfa és parafa, vas- és nem vastartalmú érc, kavics, agyag, kitermelt föld, gépjármű és utánfutó, valamint acél szállítására vonatkozott. Mindazonáltal a tilalom hatálya alól kivonták az olyan áruk szállítását, amelyek származási, illetve célállomása Innsbruck városában, illetve Kufstein, Schwaz vagy Innsbruck-Land körzetében volt. Az ágazati közlekedési tilalom továbbá nem vonatkozott bizonyos kate-

góriájú járművekre, mint például az út javítására szolgáló, a szemétszállító, valamint a mezőgazdasági és erdészeti gépjárművekre. Végül közérdekből vagy fontos magánérdekből más járműkategóriákkal kapcsolatban is kérhető volt különleges felmentés. Ezen intézkedést 2003. augusztus 1-jétől azonnali hatállyal kellett alkalmazni.

- 31 Tekintettel arra, hogy az e rendeletben előírt tilalom az EK 28. és az EK 29. cikk értelmében korlátozta az áruk szabad mozgását, a Bizottság 2003. július 24-én kötelezettségzegés megállapítása iránti keresetet nyújtott be az Osztrák Köztársasággal szemben az EK 226. cikk alapján.
- 32 A Bíróság – miután biztosítási intézkedésként elrendelte, hogy e tagállam függessze fel az említett tilalom végrehajtását – a C-320/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítéletében (EBHT 2005., I-9871. o.) megállapította, hogy e tagállam nem teljesítette az EK 28. és az EK 29. cikkből eredő kötelezettségeit, mivel a szóban forgó rendeletre úgy kell tekinteni, hogy az mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedést képez, amely aránytalan jellege folytán nem igazolható érvényesen a levegő minőségének védelmével.
- 33 Ezen ítéletet követően az osztrák hatóságok az A 12-es autópályán a levegő minőségének javítására irányuló új intézkedéseket készítettek elő. 2006 óta számos intézkedést vezettek be fokozatosan, köztük a jelen jogvita tárgyát képező ágazati közlekedési tilalmat.
- 34 Így a 2006. november 1-jétől 2007. április 30-ig terjedő időszakban 100 km/órás sebességkorlátozást vezettek be az A 12-es autópályán az osztrák–német határ és Zirl település között. 2007 novemberében ezen átmeneti intézkedést változó sebességkorlátozással váltották fel a kibocsátás ténylegesen mért általános mértéke és az időjárási tényezők függvényében (a továbbiakban: változó sebességkorlátozás).

- 35 2007. január 1-jei hatállyal az A 12-es autópálya Zirl és Kufstein települések közötti szakaszán továbbá közlekedési tilalmat vezettek be a 7,5 tonnát meghaladó össztömegű azon egytengelyes pótkocsikra és pótkocsis tehergépjárművekre vonatkozóan, amelyek nem felelnek meg az Euro-II. osztálynak. 2008. november 1-jétől ez az intézkedés alkalmazandó e járműtípusra akkor is, amennyiben nem felel meg az Euro-III. osztálynak. 2009. november 1-jétől általános közlekedési tilalom van hatályban mindazokra a 7,5 tonnát meghaladó össztömegű azon tehergépjárművekre vonatkozóan, amelyek kibocsátása nem felel meg az Euro-II. osztálynak.
- 36 Végül 2007. január 1-jétől a tehergépjárműveknek az A 12-es autópálya bizonyos szakaszán való éjszakai közlekedésére vonatkozó tilalom területi hatályát kiterjesztették. Ideiglenesen mentesítették ez alól az Euro-IV. és V. osztályba tartozó tehergépjárműveket, azonban e mentességet 2009. október 31-ével megszüntették.
- 37 Az ágazati közlekedési tilalom, valamint a jelen ítélet 34–36. pontjában felsorolt egyéb intézkedések az osztrák hatóságok által a 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdése alapján kidolgozott terv részét képezik, amely az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszában a nitrogén-dioxidra vonatkozóan meghatározott határérték Tirol Landban való betartásának biztosítására irányul.

A pert megelőző eljárás

- 38 A tervezett ágazati közlekedési tilalmat az Osztrák Köztársaság 2007. január 11-én bejelentette a Bizottságnak az 1973. november 22-i 73/402/EGK tanácsi határozattal (HL L 347., 48. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 68. o.) módosított, a tagállamokban javasolt, a közlekedésre vonatkozó egyes törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések tekintetében előzetes vizsgálatra és konzultációra szolgáló eljárás bevezetéséről szóló, 1962. március 21-i tanácsi határozatban (HL L 1962. 23.,

720. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 3. o.) szereplő előzetes konzultációs eljárás keretében.

- 39 A Bizottság 2007. július 20-án válaszként véleményt bocsátott ki, amelyben megállapította, hogy amennyiben elfogadnák az ágazati közlekedési tilalmat, az az áruk szabad mozgásának korlátozását képeznék, amely ellentétes lenne az EK 28. és EK 29. cikkekből eredő kötelezettségekkel.
- 40 Mivel a vitatott rendeletet 2007. december 17-én mégis elfogadták, és az 2008. január 1-jén hatályba lépett, a Bizottság 2008. január 31-én felszólító levelet küldött az Osztrák Köztársaságnak, amelyben megerősítette korábbi álláspontját, és felszólította e tagállamot, hogy e levél kézhezvételét követő tizenöt napon belül nyújtsa be észrevételeit.
- 41 A 2008. február 15-i válaszában az Osztrák Köztársaság vitatta a Bizottság által felhozott kifogást. Az A 12-es autópályán a levegő minőségének javítására irányuló ágazati közlekedési tilalom célja az volt, hogy a „vasúthoz kötődő” árukat e szállítási módra irányítsák át. Ennélfogva e tilalom nem képezi az áruk szabad mozgásának korlátozását, de mindenesetre az egészség és a környezet védelmére irányuló cél igazolja. Figyelembe kell továbbá venni Ausztria földrajzi helyzetét. Az Unión belüli közúti közlekedés gyors növekedése egyre nagyobb nyomást gyakorol a környezetre az alpesi folyosókon és azok közvetlen környezetében.
- 42 Mivel ez a válasz nem győzte meg a Bizottságot, 2008. május 8-án indokolással ellátott véleményt küldött e tagállamnak, felszólítva arra, hogy e vélemény kézhezvételétől számított egy hónapon belül hozza meg az annak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket.

- 43 Az Osztrák Köztársaság a 2008. június 9-i levelében válaszolt az említett indokolással ellátott véleményre, fenntartva korábbi álláspontját. A 2008. december 2-i kiegészítő levelében a Bizottság tudomására hozta, hogy az Innsbruck városától nyugatra lévő övezet tekintetében az ágazati közlekedési tilalom csak 2011. január 1-jén lép hatályba.
- 44 Mivel e magyarázatot nem tartotta kielégítőnek, a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A Bíróság előtti eljárás

- 45 A Bíróság elnöke 2009. június 19-i végzésével megengedte az Olasz Köztársaság és a Holland Királyság beavatkozását a Bizottság kérelmeinek támogatása végett.
- 46 A Bíróság elnöke 2009. augusztus 19-i végzésével megengedte a Dán Királyság beavatkozását az Osztrák Köztársaság kérelmeinek támogatása végett. Miután a Dán Királyság 2010. március 2-i levelével tájékoztatta a Bíróságot arról, hogy eláll a beavatkozástól, a Bíróság elnöke 2010. május 7-i végzésével elrendelte e tagállam beavatkozó minőségben való törlését.

Az elfogadhatóságról

A felek érvei

⁴⁷ Az Osztrák Köztársaság elfogadhatatlansági kifogást hoz fel a Holland Királyság beavatkozásra vonatkozó kérelmével szemben. Ez utóbbi állam ki kívánja terjeszteni a kereset tárgyát, azt állítva, hogy az ágazati közlekedési tilalom közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, mivel nem a tehergépjárművek teljes forgalmát érinti, hanem csupán a 7,5 tonnát meghaladó össztömegű tehergépjárműveket.

⁴⁸ Az Osztrák Köztársaság elfogadhatatlansági kifogást hoz fel az Olasz Köztársaság beavatkozásra vonatkozó kérelmével szemben is. Ez utóbbi egy új jogalapot terjeszt elő, az ágazati közlekedési tilalomhoz képest alternatív intézkedésként egy, a Bizottság által figyelmen kívül hagyott intézkedést említve, mégpedig a személygépjárművekre és a 7,5 tonnát nem meghaladó össztömegű tehergépjárművekre vonatkozó közlekedési tilalom elrendelésének lehetőségét azon Euro-osztály alapján, amelyhez e járművek tartoznak.

⁴⁹ Ez utóbbi elfogadhatatlansági kifogást az olasz kormány vitatta a tárgyaláson.

A Bíróság álláspontja

- 50 A beavatkozásra vonatkozó kérelmekkel szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogások megalapozottságának megítélése céljából emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Unió Bírósága alapokmánya 40. cikkének negyedik bekezdése alapján az e kérelemben tett indítványok csak az egyik fél indítványainak támogatására korlátozódhatnak. E rendelkezéssel nem ellentétes azonban az, hogy valamely beavatkozó új, vagy az általa támogatott fél érveitől eltérő érveket terjesszen elő azzal a feltétellel, hogy e fél kérelmeinek támogatása a célja (lásd többek között a 30/59. sz., *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra Főhatóság* ügyben 1961. február 23-án hozott ítéletet [EBHT 1963., 1. o.], a C-150/94. sz., *Egyesült Királyság kontra Tanács* ügyben 1998. november 19-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-7235. o.] 36. pontját és a C-334/08. sz., *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-6869. o.] 53–55. pontját).
- 51 Meg kell állapítani, hogy a Holland Királyság állítása a Bizottságnak az ágazati közlekedési tilalom hátrányosan megkülönböztető jellegére alapított kifogására vonatkozik. Az Olasz Köztársaság érve pedig az említett tilalom állítólagosan aránytalan jellegére vonatkozik, és különösen azon kifogásra, miszerint az Osztrák Köztársaság nem vizsgálta meg alaposan az áruk szabad mozgását kevésbé korlátozó intézkedések alkalmazásának lehetőségét.
- 52 Noha igaz, hogy ezen állítások a Bizottság érveitől eltérő érveket tartalmaznak, mindenesetre az ez utóbbi által felhozott kifogásokra vonatkoznak, és a Bizottság kérelmeinek támogatására irányulnak. A jogvita további vetületeinek megvilágítása révén a kötelezettségszegés megállapítási iránti kereset sikeréhez igyekeznek hozzájárulni (lásd ebben az értelemben a C-185/00. sz., *Bizottság kontra Finnország* ügyben 2003. november 27-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14189. o.] 92. pontját).
- 53 Ebből következik, hogy ezen elfogadhatatlansági kifogásokat el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

A felek érvei

- 54 A Bizottság legelőször is kiemeli, hogy egyáltalán nem becsüli alá a transzalpesi közlekedéssel kapcsolatos problémákat. Ugyanakkor elismeri, hogy 2002-től kezdve többször megállapították az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszában a nitrogén-dioxidra vonatkozóan meghatározott határérték átlépését az A 12-es autópályán, és hogy a 96/62 irányelv e körülmények között cselekvési kötelezettséget ír elő az Osztrák Köztársaság számára. Habár az érintett övezetben a levegő minőségének javítására irányulóan javasolt intézkedések nagy része jóváhagyható lett volna, a vitatott rendelet mindazonáltal nem felel meg az uniós jognak.
- 55 A Bizottság szerint az ágazati közlekedési tilalom az EK 28. és EK 29. cikk értelmében vett, mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedést képez, mivel akadályozza az áruk szabad mozgását, és különösen a szabad átszállításukat.
- 56 E tekintetben az a körülmény, hogy a vitatott rendelet az osztrák hatóságok által elfogadott intézkedéssorozat részét képezi, nem befolyásolja az e szabadság gyakorlására vonatkozó korlátozás fennállását vagy annak hiányát, mivel minden nemzeti intézkedést egyedileg kell értékelni az említett cikkeknek való megfelelésük megállapítása során.
- 57 A jelen esetben a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben szereplő intézkedésnél radikálisabb intézkedésről van szó. Az említett tilalom végrehajtása ugyanis nem csupán az „észak–déli fő útvonál” (az Olaszország – Brenner – Innsbruck – Langkampfen – Németország közötti kapcso-

lat) és az „észak–nyugati fő útvonal” (Vorarlberg – Kelet-Európa közötti kapcsolat) közlekedését érinti, hanem a „dél–nyugati fő útvonal” (az Olaszország – Innsbruck – Vorarlberg/Constance-tó vidéke közötti kapcsolat) közlekedését is. A becslések szerint az ágazati közlekedési tilalom első szakaszának végrehajtásakor, vagyis 2008. május 2-től a tehergépjárművek által megtett 35 000 utat érint évente. A második szakasz végrehajtásától, vagyis 2009. január 1-jétől kezdve a szóban forgó intézkedés évente 200 000 utat érint, amely a tehergépjárművek által az A 12-es autópályán megtett összes út 7,3%-át képviseli. Ezen intézkedés hatásai az osztrák gyorsforgalmi úthálózat körülbelül 300 kilométeres szakaszára terjednek ki.

- 58 A Bizottság azt állítja, hogy a vitatott rendeletben szereplő áruk szállításának biztosítása érdekében vasúti szállítást kellene alkalmazni, vagy jóval hosszabb közúti útvonalakat kellene igénybe venni, amely többletköltségeket okozna a gazdasági szereplőknek. Így az ágazati közlekedési tilalom jelentős gazdasági következményekkel járna nem csupán a fuvarozási ágazatban, hanem az e rendeletben szereplő áruk gyártóira nézve is, akiknek magasabb szállítási költségeket kellene viselniük, ez pedig veszélyeztetné a versenyképességüket.
- 59 A Bizottság szerint a vitatott rendelet hátrányosan megkülönböztető. Mivel az ágazati közlekedési tilalom hatálya alól ki van zárva a helyi és a regionális közlekedés, e tilalom döntő mértékben valójában az áruk nemzetközi átszállítását érinti. Ezenfelül tartani lehet attól, hogy azok a fuvarozási vállalkozások, amelyekre vonatkozhat az említett mentességi rendszer, hasznot húzhatnak a kivételt biztosító rendelkezésekből azáltal, hogy hosszú távú útvonalakra szóló fuvarozási ajánlatokat tesznek, mivel az e régió kívüli letelepedett vállalkozások nem vállalhatnak el ilyen fuvarokat.
- 60 Egyébként, mivel az ágazati közlekedési tilalom nem közvetlenül a szállítást végző gépjárművek kibocsátásaira vonatkozik, hanem az ezek által szállítandó árukra, hátrányosan megkülönböztető hatása lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.

A Bizottság többek között megjegyzi, hogy ez érintheti a fa és fából készült termékek, valamint a márvány és a travertin kereskedelmét.

- 61 Az ágazati közlekedési tilalom esetleges igazolhatóságát illetően a Bizottság elismeri, hogy e tilalom hozzájárulhat a környezet védelmére irányuló cél eléréséhez. Vitatja azonban az említett intézkedésnek az arányosság elvével való összeegyeztethetőségét.
- 62 Az ágazati közlekedési tilalomban belső ellentmondások rejlenek oly módon, hogy a kitűzött célhoz képesti megfelelő jellege nem állapítható meg.
- 63 A Bizottság szerint a vitatott rendelet fő célja nem a gépjárművek által okozott kibocsátás csökkentése, hanem a forgalom csökkentése. Márpedig ennek csökkentése csak közvetett hatással bír a levegő minőségére.
- 64 Mivel az ágazati közlekedési tilalom a szállítandó árukra, és nem közvetlenül a szállítást végző gépjárművek kibocsátására vonatkozik, ennek az a következménye, hogy megengedi a szennyezőbb tehergépjárművek közlekedését, amikor az említett tilalom hatálya alá nem tartozó árukat szállítanak, míg a kevésbé szennyező tehergépjárművek közlekedését megtiltja, ha ezek például kerámiacsempét szállítanak.
- 65 Ezenfelül azon döntés, hogy a „vasúthoz kötődő” áruk szállítását ez utóbbi szállítási mód felé irányítsák át, nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a vasúti szállítási mód alkalmazásának lehetősége gyakran a szállítási feladat különböző logisztikai paramé-

tereitől, például a szállítandó mennyiségtől függ. Egyébként ez a kritérium túl széles, és nem zárható ki, hogy az ilyen tilalom hatálya alá tartozó árukat önkényesen vagy diszkriminatív módon választják ki, és a választást a későbbiekben más árucsoportokra is kiterjesztik.

⁶⁶ A Bizottság szerint az osztrák hatóságok nem vizsgálták meg és adott esetben nem fogadták el az ágazati közlekedési tilalomhoz képest elképzelhető alternatívák mind-egyikét. A véleménye szerint az áruk szabad mozgását kisebb mértékben korlátozó jellegű, különböző intézkedések között szerepel a változó sebességhatárításnak a 100 km/h-s állandó sebességhatárítással való felváltása.

⁶⁷ Az Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg 2007. november 30-i tanulmánya (a továbbiakban: IFEU-tanulmány) rámutat arra, hogy a 100 km/h-s állandó sebességhatárítás 2010-ig a nitrogén-dioxid-kibocsátás körülbelül 7,5%-os csökkenését eredményezhetné. Konkrétan egy ilyen korlátozás és a változó sebességhatárítás hatásainak összehasonlítását illetően az osztrák hatóságok által ismertetett számítások szerint ez utóbbi intézkedés alkalmazása évente körülbelül 3,6%–3,8%-kal tenné lehetővé a nitrogén-dioxid-kibocsátás csökkentését az érintett övezetben. Az Osztrák Köztársaság az indoklással ellátott véleményre adott válaszában elismerte, hogy a változó sebességhatárítás hatásai a 100 km/h-s állandó sebességhatárítás hatásainak 67%-ával egyeznek meg. Ebből az következik, hogy a változó sebességhatárításnak ezen intézkedéssel való felváltása az említett kibocsátás további 1,8%-kal való csökkentését tenné lehetővé, amely magasabb lenne az ágazati közlekedési tilalom hatásánál, vagyis az említett légszennyező anyagok évi 1,5%-os csökkenésénél.

⁶⁸ Az Ökoscience-nek a változó sebességhatárítás 2007 novembere és 2008 októbere közötti alkalmazásának a levegő minőségére gyakorolt hatására vonatkozó tanulmányát (a továbbiakban: Ökoscience-tanulmány), amelyre az Osztrák Köztársaság annak bizonyítása érdekében hivatkozik, hogy a változó sebességhatárításnak a 100 km/h-s

állandó sebességkorlátozással való felváltása a nitrogén-dioxid-kibocsátás évi mindössze 1,1%-os többletcsökkentést teszi lehetővé, 2009 márciusában tették közzé, és olyan információkat tartalmazott, amelyek csak az indokolással ellátott véleményben előírt határidő, vagyis 2008. június 8. után voltak megismerhetők.

- 69 Ezenfelül elképzelhető lett volna a meghatározott Euro-osztályokba tartozó tehergépjárműveket érintő közlekedési tilalom más, magasabb Euro-osztályokba tartozó tehergépjárművekre való kiterjesztése. Az Osztrák Köztársaság az indokolással ellátott véleményre adott válaszában ellenezte ezt a javaslatot, azt állítva, hogy az Euro-IV. osztályba tartozó tehergépjárművek gyakran jóval több nitrogén-dioxidot bocsátanak ki, mint az Euro-III. osztályba tartozók. Mégha ez az állítás igaznak is bizonyul, mindenesetre az Euro-III. osztályba tartozó tehergépjárművekre vonatkozó közlekedési tilalom arra ösztönöz számos vállalkozást, hogy korábban áttérjenek az Euro-V. osztályra.
- 70 A Bizottság továbbá megemlíti a cseppszámláló rendszerhez hasonló, a közlekedés ellenőrzésére vonatkozó intézkedések bevezetésének lehetőségét, a járművek által kibocsátott légszennyező anyagok mennyiségén alapuló fizetési rendszerek bevezetésének lehetőségét, valamint az ásványi olajokra kivetett adó vagy a forgalmi adó kiigazításának lehetőségét, mégpedig a benzinmotorral felszerelt gépjárművek vásárlásának ösztönzése céljából.
- 71 A Bizottság azt állítja, hogy az ágazati közlekedési tilalom végrehajtására vonatkozó döntés meghozatala előtt az osztrák hatóságok nem bizonyosodtak meg az ahhoz elegendő és megfelelő vasúti kapacitások meglétéről, hogy lehetővé tegyék az érintett áruk közúti szállításának vasúti szállítással való felváltását. E tilalom második szakaszának végrehajtása során az említett kapacitások meglétét egyáltalán nem bizonyították sem az Innsbruck városától nyugatra, sem pedig az e várostól keletre lévő övezetben.

- 72 Ami a „gördülő országút” („Rollende Landstrasse”) – nevezetesen azon szállítási mód, amelynek során a tehergépjárműveket csupán az útvonal egy bizonyos szakaszán helyezik vasútra – igénybevételének lehetőségét illeti, ez az alternatíva csupán az Innsbrucktól keletre található övezetben létezett. Ezen övezetben az érintett áruk szállításának csak egy részét lehetett biztosítani az ágazati közlekedési tilalom második szakaszának azt eredetileg tervezett formában való, 2009. január 1-jei végrehajtásával. Ugyanis, bár a „gördülő országút” kapacitásai elegendőek voltak 2009. január 1-jén, ez mindössze az Osztrák Köztársaság által az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártát követően tett módosításoknak volt köszönhető.
- 73 Azon alternatívát illetően, amelyet a kíséret nélküli kombinált szállítás jelent, ez gazdasági és logisztikai szempontból csak nagy távolságok esetén bírhat jelentőséggel.
- 74 A helyettesítő útvonalak igénybevételének lehetőségét illetően a helyi alternatív utakon vagy tilos a tranzitközlekedés, vagy azok nem felelnek meg a tehergépjárművek számára. Így az érintett külföldi tehergépjárműveknek a tranzitközlekedésük során Svájcban keresztül, vagy Ausztriában a Tauern útjai felé kellene kerülniük, amely az útvonal jelentős mértékű meghosszabbodását eredményezné. Továbbá a svájci vám-előírások által okozott többletköltségeket is figyelembe kell venni.
- 75 Végül olyan valódi helyettesítő megoldások hiányában, amelyek levetővé teszik a vitatott rendeletben szereplő áruk szállításának biztosítását, az ágazati közlekedési tilalomban előírt határidők nem voltak elegendőek ahhoz, hogy az ezen intézkedéssel érintett gazdasági szereplők számára ésszerű módon lehetővé tegyék az új körülményekhez való alkalmazkodást.

- 76 Az Innsbruck városától nyugatra található övezetben (Zirl-Innsbruck) nem bizonyították az ágazati közlekedési tilalom szükségességét, mivel nem áll rendelkezésre elegendő becslés arra vonatkozóan, hogy ezen övezet milyen mértékben érintett. Nincsen továbbá olyan konkrét hatáselemzés, amelyből ezen intézkedés megfelelő jellegét és szükségességét igazolná.
- 77 Mindenesetre az a tény, hogy a vitatott rendeletet az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártát követően többször is módosították, bizonyítja, hogy az Osztrák Köztársaság nem elemezte megfelelően az ágazati közlekedési tilalom arányosságát.
- 78 A Holland Királyság a beavatkozási beadványában azt állítja, hogy a vitatott rendelet közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Nagyobb mértékben érinti a külföldi vállalkozások által végzett tranzitszállítást, mint az osztrák vállalkozások által végzett szállítást, mivel egyfelől nem terjed ki a tehergépjárművek teljes forgalmára, hanem csupán a 7,5 tonnát meghaladó össztömegű tehergépjárművek forgalmára, és a tranzitszállítás általában ez utóbbi járművekkel történik, és másfelől az ilyen jellegű szállítást meghatározó fő közlekedési útvonalat érinti.
- 79 Az Olasz Köztársaság a maga részéről azt javasolja, hogy az ágazati közlekedési tilomhoz képest alternatív intézkedésként a személygépjárművekre és a 7,5 tonnát nem meghaladó össztömegű tehergépjárművekre vonatkozóan is vezessenek be közlekedési tilalmat azon Euro-osztály alapján, amelyhez e járművek tartoznak. A Bizottság által javasolt azon alternatívát illetően, hogy terjesszék ki a régebbi tehergépjárművekre vonatkozóan előírt közlekedési tilalmat más, magasabb Euro-osztályokba tartozó járművekre is, és különösen az Euro-III. osztályba tartozó járművekre, ennek – a kamionállomány összetétele folytán – e tagállam gazdaságára jelentős gazdasági hatásai lehetnek.

- 80 A beavatkozó államok továbbá hangsúlyozzák az ágazati közlekedési tilalom végrehajtásából eredő problémákat. A vasúti szállítás és a helyettesítő útvonalak által nyújtott alternatívák nem teszik lehetővé az érintett gazdasági szereplők szükségleteinek kielégítését. Az Olasz Köztársaság hangsúlyozza többek között azon igazgatási és pénzügyi többletterhet, amelyet a Svájcban keresztüli áruszállítás okoz.
- 81 Az Osztrák Köztársaság vitatja, hogy az áruk szabad mozgásának az EK 28. és az EK 29. cikk értelmében vett akadály állna fenn.
- 82 A ténybeli hátteret illetően e tagállam azzal érvel, hogy Tirol tartományban a környezeti levegő minőségének javítására irányuló intézkedések ellenére az A 12-es autópályán a nitrogén-dioxid koncentrációja egyértelműen meghaladta az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszában megállapított éves határérték és a túrérték összeget. A helyzetet súlyosbította e határérték fokozatos csökkenése. Ezen az autópályán a kibocsátott nitrogén-dioxid körülbelül 60%-a a tehergépjárműveknek tudható be. Így az áruk közúti szállítása minősül e légszennyezőanyag-kibocsátás legfontosabb forrásának az érintett övezetben.
- 83 Az Osztrák Köztársaság kiemeli, hogy a nitrogén-dioxid éves határértékének átlépése esetén az 1999/30 irányelvvel összefüggésben értelmezett 96/62 irányelv előírja az érintett tagállam cselekvési kötelezettségét. Az osztrák hatóságok továbbá kötelesek biztosítani az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 7. cikkében, valamint a Rómában, 1950. november 4-én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkének (2) bekezdésében kimondott, a polgárok magán- és családi életének tiszteletben tartását, beleértve azt a jogot is, hogy védelmet biztosítsanak az egészség és az életminőség sérelmével szemben. A jelen esetben megfelelő egyensúlyt teremtettek a szóban forgó érdekek között a Bíróság C-112/00. sz. Schmidberger-ügyben 2003. június 12-én hozott ítéletben (EBHT 2003., I-5659. o.) kialakított ítélkezési gyakorlatnak megfelelően.

- 84 E tagállam azt állítja, hogy a vitatott rendeletnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét nem elszigetelt módon kell értékelni, hanem azon intézkedéssorozatra tekintettel, amelynek részét képezi. A közúti közlekedés által okozott kibocsátás lehető legjelentősebb mértékű és leghatékonyabb csökkentése érdekében a különböző intézkedéseket egyesítő, egységes tervre volt szükség. Ez utóbbi intézkedések nem csupán a gépjárművek egyedi kibocsátására vonatkoznak, hanem a közúti közlekedés sűrűségére is. E terv végrehajtása érzékelhető mértékben lehetővé teszi a nitrogén-dioxid által okozott szennyezés csökkentését az érintett övezetben, és 2010-ben lehetővé teszi e légszennyező anyag éves átlagos értékeként a megközelítőleg $55 \mu\text{g}/\text{m}^3$ elérését ebben az övezetben. E terv elfogadása ellenére azonban e légszennyező anyagnak a levegőben előforduló koncentrációja jelentősen meghaladta az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszában a szóban forgó évre vonatkozóan $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -ban megállapított határértéket.
- 85 Az ágazati közlekedési tilalom végleges formájában, nevezetesen azon döntés meghozatala után, hogy a gabonafélék szállítása nem kerül annak hatálya alá, évente körülbelül a tehergépjárművek által megtett 194000 utat érint, amely a tehergépjárművek által az A 12-es autópályán megtett összes út körülbelül 6,6%-át jelenti. Nem gátolja a tagállamok közötti árukereskedelmet, hanem mindössze az egyik közlekedési mód használatát akadályozza meg az egyik transzalpesi tranzitfolyosón. A szóban forgó szállítás részben a vitatott rendeletben foglalt áruk közúti szállításának vasútra való átirányításával, részben pedig helyettesítő útvonalak igénybevételével bonyolítható le.
- 86 Az Osztrák Köztársaság szerint e tilalom nem jár jelentős gazdasági következményekkel. Annak következményei túl esetlegesek és közvetettek ahhoz, hogy úgy lehetne ezeket tekinteni, mint amelyek akadályozzák a tagállamok közötti kereskedelmet. A gyakorlatban az árukereskedelem semmilyen akadálya sem volt megállapítható az említett tilalom első szakaszának végrehajtása, nevezetesen 2008. május 2-a óta.

- 87 A vitatott rendelet állítólagos hátrányosan megkülönböztető jellegét illetően a rendelettel érintett áruk kiválasztása objektív és nem diszkriminatív kritériumok függvényében történt.
- 88 A regionális és helyi közúti közlekedésre vonatkozó mentesség azzal magyarázható, hogy az ilyen típusú szállításnak a – feltételezhetően ugyanazon az övezeten belüli – vasútra való átirányítása a vasútállomásokig hosszabb útvonalakat eredményezne, ami a vitatott rendelet céljával ellentétes hatást váltana ki. Egyébként az e rendeletben meghatározott „kiterjesztett övezet” az osztrák államterületen kívül eső közigazgatási körzeteket is magában foglal, amely megerősíti a szóban forgó rendszer hátrányos megkülönböztetéstől mentes jellegét.
- 89 Azon félelmet illetően, hogy azok a fuvarozási vállalkozások ajánlhatnak hosszú távú közúti fuvarozási szolgáltatásokat, amelyekre kiterjed a mentességi rendszer, az osztrák hatóságok meghozták azokat az intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik az esetleges kijátszások vagy visszaélések elleni harcot.
- 90 Az Osztrák Köztársaság egyébiránt rámutat arra, hogy bizonyos szállítások esetén az ágazati közlekedési tilalom alól eseti jelleggel mentesség biztosítható ilyen irányú kérelem benyújtása esetén. E kivételt biztosító rendelkezések lehetővé teszik azon áruk közúti szállításának megszervezését, amelyekre vonatkozóan megállapítást nyer, hogy különleges körülmények fennállta folytán nem irányíthatók át vasútra. A szóban forgó rendelkezéseket az illetékes hatóságoknak rugalmasan kell alkalmazniuk.
- 91 Másodlagosan e tagállam azt állítja, hogy az ágazati közlekedési tilalmat az egészség- és környezetvédelem indoka igazolja, továbbá arányos a kitűzött célokkal.

- 92 A Bizottság tévesen rója fel az Osztrák Köztársaságnak azon döntését, hogy a közúti áruszállítást szabályozza. Egy ilyen intézkedés összhangban áll a közös közlekedési politika keretében, nevezetesen a Bizottságnak a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez címzett, „Tartsuk mozgásban Európát! – Fenntartható mobilitás kontinensünk számára – Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai Fehér könyvének félidei felülvizsgálata” című közleményben (COM(2006) 314 végleges, 2006. június 22.) elismert célokkal.
- 93 A tudományos kutatások továbbá egyértelműen bizonyítják az e tagállam által elfogadott megközelítésmód megalapozottságát. A Bizottság helytelen feltételezéseket tartalmazó tanulmányokra támaszkodott, véleménye szerint ez vezetett a személygépjárművekkel kapcsolatos intézkedések hatásának Bizottság általi túlértékeléséhez.
- 94 Ami az osztrák hatóságoknak az ágazati közlekedési tilalom hatályának az Innsbruck városától nyugatra lévő övezetre való kiterjesztésével kapcsolatos döntését illeti, ezen intézkedés az érintett övezetben a környezeti levegő szennyezésének mértéke miatt szükséges. Egyébként – mivel ez az övezet a Brenner-folyosón zajló tehergépjárműforgalom csupán egy csekély részét, nevezetesen körülbelül 1,8%-át képviseli – a fent említett kiterjesztés szerény hatást gyakorol e járművek határon átnyúló közlekedésére.
- 95 Az ágazati közlekedési tilalom elfogadását megelőzően az osztrák hatóságok gondosan megvizsgálták az áruk szabad mozgását kevésbé korlátozó alternatív intézkedések elfogadásának a lehetőségét. A megvizsgált intézkedéseket abban az esetben vezették be és alkalmazták, ha megfelelőek és hatékonyak voltak. Így az említett hatóságok a szennyezéstől függő változó sebességkorlátozás, valamint az Euro-II. és Euro-III. besorolásnak nem megfelelő bizonyos tehergépjárművekre vonatkozó közlekedési tilalom bevezetése mellett döntöttek. Továbbá kiterjesztették az éjszakai közlekedési tilalom területi hatályát, valamint megszüntették az Euro-IV. és Euro-V. osztály alá tartozó tehergépjárművekre vonatkozóan előírt mentességet.

- 96 A 100 km/h-s állandó sebességkorlátozásra vonatkozó intézkedés végrehajtásának lehetőségét illetően a Bizottság tévesen állítja, hogy ezen intézkedés lehetővé teszi a nitrogén-dioxid-kibocsátás körülbelül 7,5%-kal való csökkentését az érintett övezetben, és hogy e korlátozás nagyobb mértékben csökkenti az érintett övezetben az említett légszennyező anyag éves koncentrációját, mint az ágazati közlekedési tilalom. Az Osztrák Köztársaság szerint az IFEU-tanulmánya, amelyre a Bizottság ezen állítások megalapozottságának bizonyítása céljából hivatkozott, nem ellenőrizhető adatokon és feltételezéseken alapul.
- 97 A változó sebességkorlátozásnak a 100 km/h-s állandó sebességkorlátozással való felváltása hatásának értékelése céljából az Ökoscience-tanulmányra kell támaszkodni, amely a 2007 novembere és 2008 októbere között alkalmazott változó sebességkorlátozásra vonatkozó adatokat tartalmaz. Ezen adatok szerint a sebességkorlátozás e megváltoztatásának eredménye optimális körülmények között a nitrogén-dioxid-kibocsátás további 1,1%-kal való csökkentését teszi lehetővé, amely egyértelműen alacsonyabb eredményt jelent az ágazati közlekedési tilalom eredményénél, amely esetében 1,5%-os kibocsátáscsökkenést jeleztek előre.
- 98 Ezzel kapcsolatban az Osztrák Köztársaság kiemeli, hogy a 100 km/h-s állandó sebességkorlátozásból eredő kibocsátáscsökkenés mértéke lényegében attól függ, hogy ezen intézkedés milyen hatást gyakorol a közút használói által ténylegesen megválasztott sebességre, ez pedig attól függ, hogy az említett úthasználók betartják-e az intézkedést. Az átlagos közlekedési sebesség nem egyezik meg az engedélyezett maximális sebességgel. Abban az időszakban, amikor Vompban 130 km/h-s sebességkorlátozást alkalmaztak, a személygépjárművek átlagsebessége 116 km/h körül volt, míg a 100 km/h-s állandó sebességkorlátozás bevezetésével kapcsolatos vizsgálat időszakában e sebesség mindössze 103 km/h-ra csökkent. Az átlagsebesség tényleges csökkenése tehát nem 30 km/h volt, hanem csupán 13 km/h.

- 99 Azon lehetőséget illetően, hogy a régebbi tehergépjárművekre előírt közlekedési tilalmat más Euro-osztályokba tartozó kamionokra és tehergépjárművekre is kiterjeszték, e kiterjesztés ellentmondásos eredményekhez vezetne. A nitrogén-dioxid-kibocsátás magasabb az Euro-IV. osztályba tartozó tehergépjárművek esetén, mint az Euro-III. osztályba tartozó gépjárművek esetén. Továbbá figyelembe kell venni azt az időpontot, amikortól a közlekedési tilalom által érintett Euro-osztályba tartozó gépjárművek már nem felelnek meg ennek az osztálynak, valamint azt a kérdést, hogy előírható-e a szóban forgó gépjárművek új gépjárművekre való lecserélésének kötelezettsége. Abban az időpontban, amikor Tirol Landban a környezeti levegő minőségének javítására irányuló intézkedéssorozatot javasolták, a kamionállomány háromnegyede továbbra is az Euro-III. osztályba tartozó gépjárművekből állt.
- 100 Az osztrák hatóságok megvizsgálták a forgalomkövetési intézkedések, a díjfizetési kötelezettséggel kapcsolatos intézkedések és más próbaintézkedések légszennyezésre gyakorolt hatásait. Ezeket részben elvetették, mivel nem voltak megfelelőek, részben pedig alkalmazzák ezeket.
- 101 A Bizottság továbbá az ágazati közlekedési tilalomhoz képest alternatív intézkedésekként olyan intézkedéseket javasolt, amelyek csak hosszú távon váltanának ki hatásokat, mint például a dízel motorral üzemelő személygépjárművek arányának a csökkentésére irányuló gazdasági intézkedések. Mindenesetre már elfogadtak ilyen intézkedéseket.
- 102 Ami a vitatott rendeletben szereplő áruk szállítása biztosításának lehetőségét illeti, az Osztrák Köztársaság különbséget tesz azokat az áruszállításokat, amelyek tekintetében az A 12-es autópályán megtett út a legrövidebb utat jelenti („legjobb útvonal”), azoktól, amelyek esetében legalább egyenértékű helyettesítő útvonal áll rendelkezésre („alternatív útvonal”), és azokat az áruszállításokat, amelyek esetében létezik jobb helyettesítő útvonal („kerülő útvonal”). Az ágazati közlekedési tilalom által érintett szállítások 45%-át a legjobb útvonallal rendelkező szállítások csoportjába, 25%-át az alternatív útvonal igénybevételevel történő szállítás csoportjába, 30%-át pedig a kerülő útvonalon történő szállítás csoportjába kell sorolni.

- 103 Ha az áruk szállítására tranzitszállítás keretében kerül sor, az Osztrák Köztársaság szerint ezt vasúti szállítás keretében kell megoldani, ha e szállítások a „legjobb útvonalnak” vagy az „alternatív útvonalnak” felelnek meg. Ennek során figyelembe kell venni a rendelkezésre álló valamennyi vasúti szállítási formából eredő összes kapacitást.
- 104 A „gördülő országút”, a különálló kocsikból álló hagyományos szállítás és a kíséret nélküli kombinált szállítás révén rendelkezésre álló kapacitás bőségesen elegendő a vitatott rendeletben szereplő összes áru szállítására. Közelebbről nézve, ami a „gördülő országút” igénybevételét illeti, ez nem igényel logisztikai átszervezést.
- 105 Elegendő és megfelelő vasúti kapacitás léte és rendelkezésre állása hiánya folytán az osztrák hatóságok egy, 2009. július 1-jén kezdődő harmadik szakasz bevezetésével, majd egy, 2010. július 1-jén kezdődő negyedik szakasz bevezetésével elhalasztották az ágazati közlekedési tilalom második szakaszának hatályba lépését. Ezek a további határidők az e tilalommal érintett vállalkozások nagyobb része számára tette lehetővé, hogy a szóban forgó szállításaikat a „gördülő országút” igénybevételével bonyolítsák, ez pedig mentesítette őket a logisztikai átszervezések alól.
- 106 A Bizottság állításával szemben a Reschenpasson keresztüli helyettesítő útvonal nincs fenntartva a regionális és helyi szállítás számára. Azok a külföldi tehergépjárművek is igénybe vehetik tranzitforgalom céljából, amelyek útvonala a „legjobb útvonalnak” felel meg. Az „alternatív útvonal” és a „kerülő útvonal” csoportjába tartozó áruk szállítási útvonalának módosítása céljából számos helyettesítő útvonal áll rendelkezésre. A Svájcban keresztül haladó közúti útvonalakat illetően az Európai Közösség és a Svájci Konföderáció között 1999. június 21-én kötött, a vasúti és közúti áru- és személy-

szállításról szóló megállapodás (HL 2002., L 114., 91. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 41. kötet, 114. o.) biztosítja, hogy valamely tagállamból egy másik tagállamba irányuló szállításra kvóta meghatározása nélkül kerülhessen sor.

- ¹⁰⁷ Végül az ágazati közlekedési tilalom végrehajtására előírt határidők lehetővé tették az érintett gazdasági szereplők számára az új körülményekhez való alkalmazkodást. A különböző intézkedések lépcsőzetes végrehajtása megerősíti a terv egészének az arányosságát. A Bizottság nem bizonyította az említett tilalom állítólagosan túl gyors végrehajtásával kapcsolatos problémák fennállását.

A Bíróság álláspontja

– Az áruk szabad mozgása korlátozásának fennállásáról

- ¹⁰⁸ Legelőször is meg kell vizsgálni az Osztrák Köztársaság azon állításának megalapozottságát, miszerint a vitatott rendelet nem sérti az EK 28. és azt követő cikkeit, tekintettel az 1999/30 irányelvvel összefüggésben értelmezett 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdéséből eredő cselekvési kötelezettségre.
- ¹⁰⁹ A jelen esetben e tagállam és a Bizottság egyetértenek abban, hogy 2002 és 2009 között a környezeti levegő nitrogén-dioxid-koncentrációja a Vomp/Raststätte ellenőrzési ponton meghaladta az 1999/30 irányelv II. mellékletének I. szakaszában megállapított éves határértéket. Ezért az Osztrák Köztársaságnak a 96/62 irányelv 8. cikke

(3) bekezdésének szövegét figyelembe véve biztosítania kellett, hogy a határérték betartását szolgáló tervet vagy programot kidolgozzák vagy végrehajtják. Márpedig nem vitatott, hogy formai szempontból a vitatott rendelet e terv részét képezi.

- 110 Ugyanezen rendelkezéssel összhangban e tervnek tartalmaznia kell a 92/62 irányelv IV. mellékletében felsorolt információkat, többek között a határérték túllépésének a helyére, a szennyezésért felelős szennyező anyagot kibocsátó fő forrásokra, illetve a folyamatban lévő és a tervezett intézkedésekre vonatkozó információkat. Az említett irányelv azonban nem tartalmaz pontos útmutatást a tagállamok által meghozandó intézkedések hatályára és tartalmára vonatkozóan.
- 111 E körülmények között az említett tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy meghozzák a határérték betartására irányuló megfelelő és összefüggő intézkedéseket, az adott helyzet összes körülményét és a fennálló érdekeket figyelembe véve (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 81. pontját, valamint a C-237/07. sz. Janecek-ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-6221. o.] 45. és 46. pontját). Noha mérlegelési jogkörrel rendelkeznek e tekintetben, az EK-Szerződés rendelkezéseit – beleértve az áruk szabad mozgásának alapelvét – tiszteletben tartva kell eljárniuk.
- 112 Ennélfogva a vitatott rendeletet az EK 28–EK 30. cikkekre tekintettel kell megvizsgálni.
- 113 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az áruk szabad mozgása a Szerződés egyik legfontosabb alapelve. E szabadság következménye az áruk Európai Unión belüli átmenő forgalmának a szabadságára vonatkozó általános elv fennállása (lásd többek között a 266/81. sz. SIOT-ügyben 1983. március 16-án hozott ítélet [EBHT 1983., 731. o.] 16. pontját, a C-367/89. sz., Richardt és „Les Accessoires Scientifiques” ügyben 1991. október 4-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4621. o.] 14. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 63. és 65. pontját).

- ¹¹⁴ A jelen esetben a vitatott rendelet megtiltja bizonyos, az osztrák hatóságok szerint a „vasúthoz kötődő” árukat szállító, 7,5 tonnát meghaladó össztömegű tehergépjárművek forgalmát az A 12-es autópálya egy szakaszán. Ekképpen e termékek esetén megakadályozza e transzalpesi tranzitfolyosón az egyik szállítási mód igénybevételét.
- ¹¹⁵ Az Osztrák Köztársaság azt állítja, hogy léteznek olyan helyettesítő útvonalak vagy olyan szállítási módok, amelyek lehetővé teszik a szóban forgó áruk szállítását.
- ¹¹⁶ Márpedig az ilyen helyettesítő megoldások léte nem zárja ki az áruk szabad mozgása korlátozásának fennállását (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 67. pontját). Az A 12-es autópálya-szakasz az egyik legfontosabb szárazföldi összeköttetés Dél-Németország és Észak-Olaszország között. Azáltal, hogy az ágazati közlekedési tilalom az érintett vállalkozásokat a vitatott rendeletben szereplő áruk szállítására szolgáló, kifizetődő helyettesítő megoldások keresésére kényszeríti, lényegesen korlátozhatja az Észak-Európa és Olaszország északi része közötti áruszállítást (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 66. és 68. pontját).
- ¹¹⁷ E körülmények között az ágazati közlekedési tilalmat úgy kell tekinteni, mint amely mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedést képez, amely főszabály szerint összeegyeztethetetlen az EK 28. és az EK 29. cikkből eredő kötelezettségekkel, kivéve ha ezen intézkedés igazolható.

– A korlátozás esetleges igazolásáról

- 118 Az Osztrák Köztársaság azt állítja, hogy az ágazati közlekedési tilalmat az egészség és a környezet védelmének indoka igazolja, valamint annak szükségessége, hogy a Charta 7. cikkében és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkének (2) bekezdésében kimondott, a magán- és családi élet tiszteltben tartásához való jogot biztosítsák.
- 119 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Közösségen belüli kereskedelem akadályozására alkalmas nemzeti intézkedések igazolhatók az EK 30. cikkben felsorolt valamely közérdeken alapuló kényszerítő okkal, többek között az emberek egészségének és életének védelmével, vagy valamely feltétlenül érvényesítendő követelménnyel, többek között a környezet védelmével, amennyiben a kérdéses intézkedések a kitűzött céllal arányban állnak (lásd többek között a 120/78. sz., Rewe-Zentral, ún. „Cassis de Dijon” ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet [EBHT 1979., 649. o.]; a 302/86. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 1988., 4607. o.] 9. pontját; C-270/02. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2004. február 5-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-1559. o.] 21. pontját; a C-463/01. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-11705. o.] 75. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 70. pontját).
- 120 Emlékeztetni kell arra, hogy az egészség- és környezetvédelem az Unió egyik alapvető célja. Ennek megfelelően az EK 2. cikk kimondja, hogy a Közösség feladata többek között, hogy előmozdítsa „a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását”, és az EK 3. cikk (1) bekezdésének p) pontja úgy rendelkezik, hogy a Közösség tevékenysége hozzájárul „az egészségvédelem magas szintjének eléréséhez” (lásd ebben az értelemben a 240/83. sz. ADBHU-ügyben 1985. február 7-én hozott ítélet [EBHT 1985., 531. o.] 13. pontját, a C-195/90. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1992. május 19-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-3141. o.] 29. pontját és a C-487/06. P. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben 2008. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-10515. o.] 91. pontját).

- 121 Az EK 6. cikk és az EK 152. cikk (1) bekezdése értelmében továbbá a környezet és a közegészség védelmére vonatkozó követelményeket be kell illeszteni a közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába (lásd ebben az értelemben a C-440/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-9097. o.] 60. pontját). Egyébként az említett célok átfogó és alapvető jellegét többek között megerősíti a Charta 37. és 35. cikke.
- 122 A környezetvédelemre és az egészségvédelemre irányuló célok közötti kapcsolatot illetően az EK 174. cikk (1) bekezdéséből következik, hogy az emberi egészség védelme a Közösség környezetpolitikájának célkitűzései közé tartozik (lásd többek között a C-343/09. sz. Afton Chemical ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-7027. o.] 32. pontját és a C-77/09. sz. Gowan Comércio Internacional e Serviços ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-13533. o.] 71. pontját). Ezek a célok szorosan kapcsolódnak egymáshoz, többek között a légszennyezés elleni küzdelem keretében, amelynek célja a környezetkárosodás kapcsán az egészséget érintő kockázatok csökkentése. Az egészségvédelem célja ekképpen főszabály szerint már benne foglaltatik a környezetvédelem céljában (lásd ebben az értelemben a C-524/07. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2008. december 11-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-187. o.] 56. pontját).
- 123 E körülmények között nem kell az Osztrák Köztársaságnak az egészségvédelemre vonatkozó érveit a környezetvédelemre vonatkozó érveitől függetlenül megvizsgálni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben 2008. december 11-én hozott ítélet 56. pontját).
- 124 A jelen esetben az ágazati közlekedési tilalmat az érintett övezetben a környezeti levegő minőségének biztosítása céljából fogadták el, az 1990/30 irányelvvel összefüggésben értelmezett 96/62 irányelv 8. cikkének (3) bekezdéséből eredő kötelezettségekkel összhangban.

- 125 Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a környezetvédelem körébe tartozó, feltétlenül érvényesítendő követelmények igazolhatják a Közösségen belüli kereskedelmet akadályozó nemzeti intézkedéseket, feltéve, hogy ezen intézkedések alkalmasak e cél elérésének biztosítására, és nem lépik túl az eléréséhez szükséges mértéket (lásd ebben az értelemben a C-389/96. sz. Aher-Waggon ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-4473. o.] 19. és 20. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet 75. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben 2008. december 11-én hozott ítélet 57. pontját).
- 126 Márpedig valamely korlátozó intézkedés csak akkor alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (lásd ebben az értelemben a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 55. pontját, a C-171/07. és C-172/07. sz., Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben 2009. május 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4171. o.] 42. pontját, valamint a C-137/09. sz. Josemans-ügyben 2010. december 16-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-13019. o.] 70. pontját).
- 127 Legelőször is a vitatott rendelet megfelelő jellegét illetően a Bizottság úgy ítéli meg, hogy helytelen volt az osztrák hatóságok azon döntése, hogy az áruk közúti szállítására vonatkozó intézkedést fogadtak el. Az Osztrák Köztársaság nem a gépjárművek kibocsátásának, hanem a közúti forgalom sűrűségének a csökkentését célozta. A Bizottság továbbá azt állítja, hogy a vitatott rendelet valójában nem felel meg annak az elvárásnak, hogy a kitűzött célt koherens és szisztematikus módon érje el.
- 128 Mindjárt meg kell jegyezni, hogy az érintett övezetben a levegő minőségének javítása céljából az osztrák hatóságok különböző, a gépjárművek kibocsátásának csökkentésére irányuló intézkedéseket fogadtak el, nevezetesen az A 12-es autópálya egy szakaszán 100 km/h-s sebességhatárkövetelményt, amelyet később változó sebességhatárkövetelménnyel váltottak fel, valamint ugyanezen az autópályán bizonyos körülmények között egyfelől a tehergépjárművek éjszakai közlekedésére, valamint bizonyos Euro-osztályokba tartozó tehergépjárművek közlekedésére vonatkozó tilalmat. Az Osztrák Köztársaság – miután elégtelennek találta ezen intézkedéseket – bevezette a tehergépjárművek által

végzett szállítás összmennyiségének csökkentését lehetővé tevő intézkedést, nevezetesen az ágazati közlekedési tilalmat is. Ezen intézkedések elfogadása révén a nitrogén-dioxid éves átlagkoncentrációjának 2010-ben $55 \mu\text{g}/\text{m}^3$ -nek kellett volna lennie az érintett övezetben.

- 129 Nem vitatott, hogy az ágazati közlekedési tilalomhoz hasonló, a közúti közlekedés korlátozására irányuló intézkedések végrehajtása a légszennyező anyagok kibocsátásának csökkenését eredményezi, és ezáltal hozzájárul a levegő minőségének javításához. A jelen esetben nem vitatott, hogy ez utóbbi intézkedés lehetővé teszi e légszennyezőanyag-kibocsátás körülbelül 1,5%-kal való csökkentését évente az érintett övezetben.
- 130 Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy – amint azt a Bizottság a tárgyaláson elismerte – a közös közlekedéspolitika elismeri az áruk közúti szállításának csökkentésének szükségességét, amelyre adott esetben a gazdasági szereplők más, környezettudatosabb szállítási módokra, így a vasúti szállításra való átirányítása révén kerül sor. Meg kell továbbá említeni a tagállamok közötti kombinált árufuvarozás egyes típusaira vonatkozó közös szabályok megállapításáról szóló, 1992. december 7-i 92/106/EGK tanácsi irányelvet (HL L 368., 38. o.), amelynek harmadik preambulumbekzdése kimondja, hogy „az utak zsúfoltságával, a környezettel és az utak biztonságával összefüggő egyre fokozódó problémák a köz érdekében a közúti szállítás alternatívájaként a kombinált árufuvarozás továbbfejlesztését igénylik” [nem hivatalos fordítás].
- 131 Ami az osztrák hatóságok által az ágazati közlekedési tilalom hatálya alá tartozó áruk meghatározására választott, a „vasúthoz való kötődés” kritériumát illeti, nem vitatott, hogy bizonyos áruk különösen alkalmasak a vasúti szállításra.

- 132 A Bizottság azon állítását illetően, miszerint a választott kritérium alapján attól lehet tartani, hogy az ágazati közlekedési tilalommal érintett árukat önkényesen választják ki, elegendő megjegyezni, hogy ez utóbbi nem fejtette ki annak alátámasztására szolgáló érveit, hogy a vitatott rendelet 3. cikkében felsorolt áruk tekintetében ez az eset állna fenn. El kell utasítani ezt az érvet, mivel a Bíróságnak a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetről való döntés során mindenféle feltételezést mellőzve, kizárólag az ügy ténybeli elemeit figyelembe véve kell határoznia (lásd többek között a C-494/01. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2005. április 26-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-3331. o.] 41. pontját és a C-335/07. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-9459. o.] 46. pontját).
- 133 Azon kérdést illetően, hogy a vitatott rendelet megfelel-e azon elvárásnak, hogy a kitűzött célt koherens és szisztematikus módon érje el, igaz ugyan, hogy az a tilalom következménye, hogy megengedi a több szennyező anyagot kibocsátó tehergépjárművek forgalmát, amennyiben az említett tilalom hatálya alá nem tartozó árukat szállítanak, míg a kevesebb szennyező anyagot kibocsátó tehergépjárművek forgalmát megtiltja, ha például kerámiaacsempét szállítanak. Azonban nem lehet inkoheregensnek tekinteni azt, hogy valamely tagállam, amely a közös közlekedéspolitika keretében elismert célnak megfelelően úgy határozott, hogy az áruszállítást a vasútra irányítja át, elfogad egy olyan árukra irányuló intézkedést, amelyek szállíthatók a különböző vasúti szállítási módokon.
- 134 A helyi és regionális közlekedésnek az ágazati közlekedési tilalom hatálya alóli kizárását illetően meg kell jegyezni, hogy a forgalom áramlásának becsatornázására, illetve a közlekedési módok befolyásolására irányuló nemzeti intézkedések egyik jellegzetessége az, hogy általában mentességeket tesznek lehetővé azon forgalom javára, amelynek a kiinduló vagy célállomása az érintett övezeten belül található. Ugyanis – amint azt az Osztrák Köztársaság helytállóan állítja – az ilyen jellegű forgalom esetén a vasúti közlekedés igénybevétele az útvonalak meghosszabbodásához vezethet, mivel az eredeti útvonalakhoz hozzáadódnak a vasútállomásokra irányuló utak, ez pedig az ágazati közlekedési tilalom által kiváltani szándékozott céllal ellentétes hatást válthat ki. Továbbá nem vitatott, hogy a vasúti szállítás a közúti szállításhoz képes csak a bizonyos hosszúságú utakra vonatkozóan kifizetődő.

- 135 Egyébiránt, mivel a mentesség azon tehergépjárművekre vonatkozik, amelyekre a „kiterjesztett övezetben” rakodnak fel, és amelyekről ott rakodnak le, emlékeztetni kell arra, hogy ez az övezet az osztrák államterületen kívül eső közigazgatási körzeteket is magában foglal.
- 136 A Bírósághoz benyújtott iratokból továbbá kiderül, hogy az Osztrák Köztársaság intézkedéseket hozott az e mentesség alkalmazása során fellépő esetleges kijátszások vagy visszaélések elleni harc céljából.
- 137 E körülmények között a helyi és regionális közlekedésnek az ágazati közlekedési tilalom hatálya alóli kizárása nem vonhatja kétségbe a vitatott rendelet koherens és szisztematikus jellegét.
- 138 Ezen elemekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az ágazati közlekedési tilalom alkalmas a környezetvédelemre irányuló cél elérésének biztosítására.
- 139 Ezt követően azon kérdést illetően, hogy az áruk szabad mozgásának korlátozása túllépi-e a fenti cél eléréséhez szükséges mértéket, a Bizottság azt állítja, hogy a bizonyos Euro-osztályok alá tartozó tehergépjárműveket érintő közlekedési tilalom más Euro-osztályokba tartozó tehergépjárművekre való kiterjesztéséhez hasonló intézkedések, vagy pedig a változó sebességkorlátozásnak a 100 km/h-s állandó sebességkorlátozással való felváltása – bár ugyanúgy érintheti az áruk szabad mozgását – ezen szabadság gyakorlásának kisebb mértékű korlátozásával teszi lehetővé a kitűzött cél elérését.
- 140 Amint a Bíróság a fent hivatkozott, Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítéletének 87. pontjában kiemelte, egy ilyen radikális intézkedés meghozatala előtt, mint amilyen az egyes tagállamok közötti alapvető fontosságú összeköttetést teremtő autópálya-szakaszon való teljes közlekedési tilalom, az osztrák hatóságoknak kötelességük lett volna, hogy gondosan megvizsgálják a mozgásszabadságot kevésbé korlátozó intézkedések meghozatalának lehetőségét, amelyeket csak akkor

hagyhattak volna figyelmen kívül, ha egyértelműen bizonyítást nyer, hogy az ilyen intézkedések a kitűzött célra tekintettel alkalmatlanok.

- 141 Elsőként a bizonyos Euro-osztályok alá tartozó tehergépjárműveket érintő közlekedési tilalom más Euro-osztályokba tartozó tehergépjárművekre való kiterjesztésében álló megoldást illetően emlékeztetni kell arra, hogy az Euro-III. osztályba tartozó tehergépjárművek tekintetében a nitrogén-oxidok kibocsátására vonatkozó határértéket 5 g/kWh-ban állapították meg, az Euro-IV. osztályba tartozó tehergépjárművek tekintetében pedig csökkentett, 3,5 g/kWh-s értéket vezettek be.
- 142 Az Osztrák Köztársaságnak mindazonáltal az a véleménye, hogy az Euro-IV. osztályba tartozó tehergépjárművek gyakran több nitrogén-dioxid bocsátanak ki, mint az Euro-III. osztályba tartozók. Ezért úgy ítéli meg, hogy a tehergépjárműveket érintő közlekedési tilalomnak az Euro-III. osztályba tartozó tehergépjárművekre való kiterjesztése előtt alaposabban meg kellene vizsgálni a nitrogén-dioxid-kibocsátás környezetre gyakorolt hatását.
- 143 Márpedig, figyelembe véve azt a tényt, hogy a különböző egymást követő Euro-osztályokban vitathatatlanul minden osztályban és lényeges mértékben csökken a nitrogén-oxidok kibocsátása, nem bizonyított, hogy a bizonyos Euro-osztályokba tartozó tehergépjárműveket érintő közlekedési tilalomnak a más osztályokba tartozó tehergépjárművekre való kiterjesztése nem járulhatott volna hozzá a kitűzött cél eléréséhez ugyanolyan hatékonyan, mint az ágazati közlekedési tilalom végrehajtása.
- 144 Másodsorban a Bizottság által javasolt azon megoldást illetően, amely a változó sebességkorlátozásnak a 100 km/h-s állandó sebességkorlátozással való felváltásában áll, az Osztrák Köztársaság az Ökoscience-tanulmányban szereplő adatokra támaszkodva azt állítja, hogy ez a változás a nitrogén-dioxid-kibocsátás évi mindössze 1,1%-os többletcsökkenését eredményezné az érintett övezetben, míg az ágazati közlekedési tilalommal kapcsolatban az említett kibocsátás 1,5%-kal való csökkentését jelezték előre.

145 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az Ökoscience-tanulmányban szereplő adatok többek között a közút használói által 2007 novembere és 2008 októbere között ebben az övezetben ténylegesen megválasztott sebességre vonatkoznak. Ezek nagy része az Osztrák Köztársaságban abban az időszakban fennálló helyzetre vonatkozik, mielőtt az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejárt, vagyis 2008. június 8-án. Ezek az adatok hasznosak lehetnek a jelen kereset megalapozottságának értékelése során.

146 E tanulmány szerint abban az időszakban, amikor Vompban 130 km/h-s sebességkorlátozást alkalmaztak, a személygépjárművek átlagsebessége 116 km/h körül volt, míg a 100 km/h-s állandó sebességkorlátozás bevezetésével kapcsolatos vizsgálat időszakában a járművek átlagsebessége 103 km/h volt. Így ez utóbbi intézkedés bevezetése mindössze 13 km/h-s sebességcsökkenést eredményezett a 130 km/h-s sebességkorlátozás időszakaihoz képest.

147 Igaz ugyan, hogy azt a hatást, amelyet a sebességkorlátozás gyakorol az úthasználók által ténylegesen megválasztott sebességre, befolyásolhatja, hogy az említett közlekedők mennyire tartják be az intézkedést, azonban az érintett tagállamnak járulékos kötelező intézkedések – adott esetben szankciók – elfogadása útján biztosítania kell ezen intézkedés tényleges tiszteletben tartását. Így az Osztrák Köztársaság nem támaszkodhat az érintett övezetben mért 103 km/h-s átlagsebességre a 100 km/h-s állandó sebességkorlátozás végrehajtása hatásainak értékelése során.

148 Ennélfogva a változó sebességkorlátozásnak a 100 km/h-s állandó sebességkorlátozással való felváltása a nitrogén-dioxid-kibocsátás olyan potenciális csökkenését jelenti, amelyet nem vett kellőképpen figyelembe az Osztrák Köztársaság. Egyébiránt, amint a jelen ítélet 67. pontjából következik, e lehetőség fennállását megerősíti az IFEU-tanulmány.

- 149 Továbbá meg kell jegyezni, hogy a változó sebességkorlátozásnak a 100 km/h-s állandó sebességkorlátozással való felváltása kevésbé korlátozó hatást gyakorol az áruk szabad mozgására, mint az ágazati közlekedési tilalom végrehajtása. A sebességkorlátozás e megváltoztatása ugyanis nem befolyásolja a tehergépjárművek forgalmát, amelyek megengedett maximális sebessége mindenképpen korlátozott.
- 150 E körülmények között a jelen ítélet 140. pontjában ismertetett kritériumokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a Bizottság által az áruk szabad mozgását kevésbé korlátozó intézkedésként előterjesztett két fő alternatív intézkedés nem megfelelő jellegét nem bizonyították. Helyt kell adni a jelen keresetnek anélkül, hogy szükséges lenne a Bizottság által javasolt további intézkedések vizsgálata.
- 151 Az eddigiekben kifejtettekre való tekintettel meg kell állapítani, hogy az Osztrák Köztársaság – mivel megtiltotta a bizonyos árukat fuvarozó, 7,5 tonnát meghaladó össztömegű tehergépjárművek közlekedését az Inn-völgyében (Ausztria) lévő A 12-es autópálya egy szakaszán – nem teljesítette az EK 28. és az EK 29. cikkből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

- 152 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az Osztrák Köztársaságot, mivel az általa felhozott jogalapok többsége tekintetében peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

- ¹⁵³ Ugyanezen cikk 4. §-a első bekezdésének alkalmazásával a jelen jogvitába beavatkozó Olasz Köztársaság és Holland Királyság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az Osztrák Köztársaság – mivel megtiltotta a bizonyos árukat fuvarozó, 7,5 tonnát meghaladó össztömegű tehergépjárművek közlekedését az Inn-völgyében (Ausztria) lévő A 12-es autópálya egy szakaszán – nem teljesítette az EK 28. és az EK 29. cikkből eredő kötelezettségeit.**
- 2) A Bíróság az Osztrák Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.**
- 3) Az Olasz Köztársaság és a Holland Királyság maguk viselik saját költségeiket.**

Aláírások