

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. prosinca 2011.(\*)

„Povreda obveze države članice – Članci 28. UEZ-a i 29. UEZ-a – Slobodno kretanje robe – Mjere s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza i izvoza – Prijevoz – Direktive 96/62/EZ i 1999/30/EZ – Zabrana prometa na dionici autoceste za teretna vozila preko 7,5 tona koja prevoze određenu robu – Kvaliteta zraka – Zaštita zdravlja i okoliša – Načelo proporcionalnosti – Dosljednost”

U predmetu C-28/09,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice na temelju članka 226. UEZ-a, podnesene 21. siječnja 2009.,

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupaju P. Oliver, A. Alcover San Pedro i B. Schima, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

koju podupiru:

**Talijanska Republika**, koju je prvo zastupala I. Bruni, a zatim G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. De Bellisa, *avvocato dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju C. Wissels, Y. de Vries i M. Noort, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

protiv

**Republike Austrije**, koju zastupaju E. Riedl, G. Eberhard i C. Ranacher, u svojstvu agenata, uz asistenciju L. Schmutzharda i J. Thudiuma,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu V. Skouris, predsjednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Prechal, predsjednici vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), E. Levits, A. Ó Caoimh i L. Bay Larsen, suci,

nezavisna odvjetnica: V. Trstenjak,

tajnik: B. Fülöp, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. listopada 2010.,  
saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 16. prosinca 2010.,  
donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Svojom tužbom Komisija Europskih zajednica zahtijeva od Suda da utvrdi da zabranom prometa za teretna vozila preko 7,5 tona koja prevoze određenu robu na dionici autoceste A 12 u dolini rijeke Inn (Austrija), Republika Austrija nije ispunila svoje obveze prema člancima 28. UEZ-a i 29. UEZ-a.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 2 Pravo Unije koje se odnosi na zaštitu kvalitete zraka obuhvaća osobito Direktivu Vijeća 96/62/EZ od 27. rujna 1996. o procjeni i upravljanju kvalitetom zraka (SL L 296, str. 55.) i Direktivu Vijeća 1999/30/EZ od 22. travnja 1999. o graničnim vrijednostima za sumporov dioksid, dušikov dioksid i dušikove okside, lebdeće čestice i olovo u zraku (SL L 163, str. 41.), kako je izmijenjena Odlukom Komisije 2001/744/EZ od 17. listopada 2001. (SL L 278, str. 35.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 1999/30). Cilj ovih dviju direktiva, kako se navodi u uvodnim izjavama, je zaštita okoliša i zdravlja ljudi.
- 3 Te su direktive stavljene izvan snage 11. lipnja 2010. Direktivom 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu (SL L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.) ne dovodeći u pitanje obveze država članica u vezi s rokovima za prenošenje ili primjenu tih direktiva. Uzimajući u obzir datum materijalnih činjenica one se ipak primjenjuju na ovaj spor.
- 4 U skladu s člankom 1. Direktive 96/62 njezin je glavni cilj definiranje osnovnih načela zajedničke strategije za:
  - definiranje i utvrđivanje ciljeva za kvalitetu zraka u Zajednici kako bi se izbjegli, spriječili ili umanjili štetni učinci na zdravlje ljudi i okoliš u cjelini,
  - procjenjivanje kvalitete zraka u državama članicama na temelju zajedničkih metoda i kriterija,raspolaganje javnosti, između ostalog, objavljivanjem pragova upozorenja i
  - održavanje kvalitete zraka, ukoliko je dobra, i njezino poboljšanje u ostalim slučajevima.

5 Člankom 4. Direktive 96/62 predviđa se da Vijeće Europske unije na prijedlog Komisije odredi granične vrijednosti za onečišćujuće tvari navedene u Prilogu I. te direktive. Taj prilog pod nazivom „Popis atmosferskih onečišćujućih tvari koje treba uzeti u obzir pri procjenjivanju i upravljanju kvalitetom zraka” uključuje osobito dušikov dioksid (NO<sub>2</sub>).

6 Članak 7. Direktive 96/62 određuje:

„1. „Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale poštivanje graničnih vrijednosti.

[...]

3. Države članice sastavljaju akcijske planove u kojima se navode kratkoročne mjere koje treba poduzeti kada postoji rizik od prekoračivanja graničnih vrijednosti i/ili pragova upozorenja, kako bi se spomenuti rizik smanjio i ograničilo trajanje takve pojave. U pojedinačnim slučajevima spomenutim se planovima mogu predvidjeti mjere nadzora i, prema potrebi, obustave aktivnosti uključujući promet motornih vozila, koje pridonose prekoračivanju graničnih vrijednosti.” [neslužbeni prijevod]

7 Nadalje, u članku 8. stavku 3. Direktive 96/62 navodi se sljedeće:

„U zonama i aglomeracijama [u kojima su razine jedne ili više onečišćujućih tvari više od graničnih vrijednosti i dopuštenih odstupanja], države članice poduzimaju mjere kako bi osigurale pripremu ili provedbu plana ili programa za postizanje graničnih vrijednosti u određenom vremenskom roku.

Spomenuti plan ili program, koji se mora staviti na raspolaganje javnosti, sadržava barem informacije navedene u Prilogu IV.” [neslužbeni prijevod]

8 Informacije iz Priloga IV. obuhvaćaju podatke o lokaciji prekomjernog onečišćenja, glavnim izvorima emisija koji su odgovorni za onečišćenje te postojećim i predloženim mjerama.

9 Granične vrijednosti za dušikov dioksid utvrđene su u Direktivi 1999/30. U skladu s četvrtom uvodnom izjavom te direktive, te su granične vrijednosti minimalni zahtjevi, a prema članku 130.t Ugovora o EZ-u (koji je naknadno, nakon izmjena, postao članak 176. UEZ-a) države članice ih mogu zadržati ili uvesti strože zaštitne mjere.

10 Prema članku 4. „Dušikov dioksid i dušikovi oksidi” Direktive 1999/30:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da koncentracije dušikovog dioksida i, prema potrebi, dušikovih oksida u zraku, procijenjene u skladu s člankom 7., ne prekorače granične vrijednosti utvrđene u Odjeljku I. Priloga II. počevši od tamo navedenih datuma.

Dozvoljena odstupanja iz odjeljka I. Priloga II. primjenjuju se u skladu s člankom 8. Direktive 96/62/EZ.

2. Prag upozorenja za koncentracije dušikovog dioksida u zraku je onaj utvrđen u odjeljku II. Priloga II.” [neslužbeni prijevod]

11 U skladu s odjeljkom I. Priloga II. Direktivi 1999/30 za dušikov dioksid:

– satna granična vrijednost za zaštitu zdravlja ljudi određena je na  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , „koja se smije prekoračiti najviše 18 puta u jednoj kalendarskoj godini”, povećana za postotak dozvoljenog odstupanja koji se postupno smanjuje do 1. siječnja 2010.;

– godišnja granična vrijednost za zaštitu zdravlja ljudi određena je na  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , povećana za isti postotak dozvoljenog odstupanja koji se postupno smanjuje do 1. siječnja 2010., odnosno  $48 \mu\text{g}/\text{m}^3$  za 2006.,  $46 \mu\text{g}/\text{m}^3$  za 2007.,  $44 \mu\text{g}/\text{m}^3$  za 2008. i  $42 \mu\text{g}/\text{m}^3$  za 2009.

12 Za nova motorna vozila koja se prodaju u državama članicama propis Unije propisuje granične vrijednosti za emisije onečišćujućih tvari, a posebno za lebdeće čestice i dušikove okside ( $\text{NO}_x$ ). Za emisije plinovitih i krutih onečišćujućih tvari iz motora s kompresijskim paljenjem za primjenu u vozilima te za emisije plinovitih onečišćujućih tvari iz motora s vanjskim izvorom paljenja, koji kao gorivo koriste prirodni plin ili ukapljeni naftni plin za primjenu u vozilima, te su norme označene kao Euro I, II, itd., dok se za osobna i laka gospodarska vozila koristi naziv Euro 0, 1, 2, itd.

#### *Nacionalno pravo*

13 Direktive 96/62 i 1999/30 prenesene su u austrijsko pravo, između ostalog, izmjenama Zakona o onečišćenju zraka (Immissionsschutzgesetz -Luft BGBl). I, 115/1997; u daljnjem tekstu: IG-L).

14 Prema članku 3. stavku 1. IG-L-a granične vrijednosti emisija utvrđene u Prilozima 1. i 2. tog zakona odnose se na zaštitu zdravlja ljudi na cijelom austrijskom državnom području. U Prilogu I. utvrđuje se godišnja granična vrijednost emisija od  $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$  za dušikov dioksid. U Prilogu se predviđa i dozvoljeno odstupanje od  $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , koje se postupno smanjuje. Na temelju gore navedenog, granične vrijednosti za emisije dušikovog dioksida su  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  za 2006. do 2009. i  $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$  za 2010.

15 U skladu s člankom 10. IG-L-a, mjere treba donijeti uredbom, najkasnije 24 mjeseci nakon isteka godine u kojoj je granična vrijednost prekoračena. Jedna od mjera koje se mogu poduzeti u skladu s člankom 16. stavkom 1. točkom 4. tog zakona je zabrana prometa motornih vozila.

16 Landeshauptmann (guverner) pokrajine Tirol je 17. prosinca 2007. na temelju IG-L-a donio uredbu o zabrani prijevoza određene robe na autocesti A 12 u dolini rijeke Inn (zabrana prometa na dionici autoceste (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, br. 92/2007, u daljnjem tekstu: sporna uredba). Ta uredba, kojom se za teretna vozila preko 7,5 tona koja prevoze određenu robu zabranjuje uporaba jedne dionice te autoceste (u daljnjem tekstu: zabrana prometa na dionici autoceste), stupila je na snagu 1. siječnja 2008.

- 17 Cilj sporne uredbe, u skladu s njezinim člankom 1., je smanjenje emisija onečišćujućih tvari povezanih s ljudskim aktivnostima te stoga i poboljšanje kvalitete zraka, kako bi se osigurala dugoročna zaštita zdravlja ljudi te flore i faune.
- 18 U članku 2. iste uredbe definira se „područje sanacije” („Sanierungsgebiet”). Ono obuhvaća 90-kilometarsku dionicu autoceste A 12 između općine Zirl (oko 12 km zapadno od grada Innsbrucka) i austrijsko-njemačke granice (oko 78 km istočno od grada Innsbrucka) uključujući pojas od 100 metara na svakoj strani autoceste.
- 19 Prema članku 3. te uredbe:
- „Vožnja autocestom A12 u oba smjera između 6,350-og km u općini Langkampfen i 90,00-og km u općini Zirl zabranjuje se za sljedeća vozila:
- Teretna vozila ili poluprikolice najveće dopuštene mase od preko 7,5 t i teretna vozila s prikolicama čija ukupna najveća dopuštena masa oba vozila prelazi 7,5 t za prijevoz sljedeće robe:
- a) od 2. svibnja 2008. (prva faza):
1. svih vrsta otpada iz Europskog kataloga otpada u skladu s Odlukom Komisije 2000/532/EZ [od 3. svibnja 2000. koja zamjenjuje Odluku 94/3/EZ o popisu otpada u skladu s člankom 1. točkom (a) Direktive Vijeća 75/442/EEZ o otpadu i Odluku Vijeća 94/904/EZ o utvrđivanju popisa opasnog otpada u skladu s člankom 1. stavkom 4. Direktive Vijeća 91/689/EEZ o opasnom otpadu (SL L 226, str. 3.)], (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 26.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2001/573/EZ [od 23. srpnja 2001. (SL L 203, str. 18.)],
  2. kamenja, zemlje, šute.
- b) od 1. siječnja 2009. (druga faza):
1. trupaca i pluta
  2. obojenih i željeznih ruda,
  3. motornih vozila i prikolica
  4. čelika, izuzev armiranog čelika i čelika za gradnju koji se dostavlja na gradilišta,
  5. mramora i travertina,
  6. keramičkih pločica.”
- 20 U članku 4. sporne uredbe iz zabrane prometa na dionici autoceste izuzimaju se određena motorna vozila, a posebno motorna vozila s utovarom ili istovarom u „glavnom području” ili „proširenom području”, motorna vozila koja se koriste za prijevoz prije pretovara na željeznicu u smjeru istok do željezničkog terminala Hall i zapad do željezničkog terminala Wörgl te motorna vozila koja se koriste za prijevoz

poslije pretovara sa željeznice u smjeru zapad od željezničkog terminala Hall i istok od željezničkog terminala Wörgl.

- 21 Upravni okruzi Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein i Schwaz nalaze se u „glavnom području”. „Prošireno područje” obuhvaća upravne okruge Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte i Zell am See u Austriji, okruge Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (uključujući grad Rosenheim) i Traunstein u Njemačkoj, i okruge Valle Isarco/Eisacktal, Val Pusteria/Pustertal i Wipptal u Italiji.
- 22 U članku 4. navode se i izuzeća predviđena IG-L-om. Određene kategorije motornih vozila izuzimaju se iz zabrane prometa na dionici autoceste, a one uključuju vozila za održavanje autocesta, vozila za sakupljanje otpada te vozila za poljoprivredu i šumarstvo. Na temelju javnog interesa ili značajnog privatnog interesa moguće je zatražiti pojedinačno izuzeće za ostala vozila.
- 23 Po isteku razdoblja propisanog u obrazloženom mišljenju, tj. nakon 8. lipnja 2008., sporna je uredba nekoliko puta izmijenjena.
- 24 Provedba zabrane prometa na dionici autoceste djelomično je odgođena. Za dionicu istočno od Innsbrucka predviđeno je da se zabrana koja već postoji za robu kao što je otpad, kamenje, zemlja i šuta od 1. siječnja 2009. dodatno primjenjuje samo na prijevoz trupaca i pluta te motornih vozila i prikolica. U pogledu prijevoza keramičkih pločica i čelika, zabrana prometa na dionici autoceste stupila je na snagu tek 1. srpnja 2009. (treća faza), a u pogledu prijevoza željeznih i obojenih ruda, mramora i travertina 1. srpnja 2010. (četvrta faza).
- 25 Za dionicu zapadno od Innsbrucka (Innsbruck-Zirl) provedba zabrane prometa odgođena je do 1. siječnja 2011. za svu robu navedenu u spornoj uredbi.
- 26 Konačno, razna su izuzeća utvrđena dekretom. Ta se izuzeća odnose posebno na konvoje pomoći priznatih organizacija i vojni prijevoz.

#### **Okolnosti tužbe**

- 27 Autocesta A 12, duga otprilike 145 kilometara, povezuje općinu Kufstein istočno od Innsbrucka s općinom Landeck zapadno od Innsbrucka. Prekoračenje godišnje granične vrijednosti za dušikov dioksid, kako je utvrđeno u odjeljku I. Priloga II. Direktivi 1999/30, utvrđeno je na toj autocesti od 2002. Najveće koncentracije te onečišćujuće tvari u atmosferi izmjerene su na mjernoj postaji Vomp/Raststätte. Tijekom te godine prosječna godišnja koncentracija, zabilježena za tu onečišćujuću tvar, iznosila je 61 µg/m<sup>3</sup>, dok je prema odjeljku I. Priloga II. godišnja granična vrijednost s dozvoljenim odstupanjem određena na 56 µg/m<sup>3</sup>. Za godine 2003. - 2008. zabilježena su još veća prekoračenja vrijednosti. Na primjer, koncentracija dušikovog dioksida zabilježena 2008. na toj mjernoj postaji iznosila je 66 µg/m<sup>3</sup>, čime je granična vrijednost za tu godinu uvećana za dozvoljeno odstupanje, koja je iznosila 44 µg/m<sup>3</sup>, prekoračena 50 %. Prekoračenja su bila još veća u odnosu na granične vrijednosti za dušikov dioksid prema IG-L-u, uključujući dozvoljena odstupanja predviđena tim zakonom.

- 28 Kako bi se osiguralo poštovanje graničnih vrijednosti za dušikov dioksid, austrijske su vlasti donijele niz mjera namijenjenih smanjenju posebnih emisija iz motornih vozila i gustoće cestovnog prometa.
- 29 1. listopada 2002. te su vlasti uvele privremenu zabranu noćne vožnje za teretna vozila na dionici autoceste A 12. Ta je mjera naknadno proširena i potom zamijenjena 1. lipnja 2003. trajnom zabranom noćne vožnje za prijevoz robe teretnim vozilima preko 7,5 t, a ta se zabrana primjenjivala cijele godine.
- 30 27. svibnja 2003. guverner pokrajine Tirol donio je uredbu kojom se od 1. kolovoza 2003. na neodređeno razdoblje zabranjuje promet teretnih vozila preko 7,5 t, koja prevoze robu navedenu u toj uredbi na dionici autoceste između općina Kundl i Ampass. Zabrana se odnosi na prijevoz otpada, žitarica, trupaca i pluta, željeznih i obojenih ruda, kamenja, zemlje, šute, motornih vozila, prikolica i čelika. Međutim, prijevoz robe iz područja ili na područje grada Innsbrucka i okruga Kufstein, Schwaz ili Innsbruck izuzet je iz spomenute zabrane. Osim toga, zabrana prometa na dionici autoceste nije se primjenjivala na određene kategorije motornih vozila, kao što su vozila za održavanje autocesta, sakupljanje otpada te vozila za poljoprivredu i šumarstvo. Konačno, u određenim slučajevima na temelju javnog interesa ili značajnog privatnog interesa bilo je moguće zatražiti pojedinačna izuzeća za ostala motorna vozila. Ta se mjera trebala početi primjenjivati odmah, od 1. kolovoza 2003.
- 31 Budući da je smatrala da zabrana uvedena tom uredbom jest povreda slobode kretanja robe u smislu članaka 28. UEZ-a i 29. UEZ-a, 24. srpnja 2003. Komisija je na temelju članka 226. UEZ-a podnijela protiv Republike Austrije tužbu zbog neispunjavanja obveza.
- 32 Nakon što je Republici Austriji naložio da kao privremenu mjeru obustavi izvršavanje te zabrane, Sud je u svojoj presudi od 15. studenoga 2005. Komisija/Austrija (C-320/03, Zb., str. I-9871.) utvrdio da Republika Austrija nije ispunila svoje obveze prema člancima 28. UEZ-a i 29. UEZ-a budući da predmetnu uredbu valja smatrati mjerom s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja, a koja se zbog svoje neproporcionalnosti nije mogla valjano opravdati zaštitom kvalitete zraka.
- 33 Nakon te presude austrijske su vlasti pripremile nove mjere za poboljšanje kvalitete zraka na autocesti A 12. Od 2006. postupno je uveden paket mjera koji uključuje i zabranu prometa na dionici autoceste, koja je predmet ove tužbe.
- 34 Od 1. studenog 2006. do 30. travnja 2007. na autocesti A 12 između austrijsko-njemačke granice i općine Zirl vrijedilo je ograničenje brzine na 100 km/h. U studenom 2007. ta je privremena mjera zamijenjena ograničenjem brzine koje varira u skladu s općom, stvarno izmjerenom, razinom emisija i meteorološkim čimbenicima (u daljnjem tekstu: promjenjivo ograničenje brzine).
- 35 Osim toga, počevši od 1. siječnja 2007. između općina Zirl i Kufstein uvedena je zabrana prometa za poluprikolice i teretna vozila s prikolicama preko 7,5 t koja ne zadovoljavaju normu Euro II. Od 1. studenog 2008. ta se mjera primjenjivala i na motorna vozila koja ne zadovoljavaju normu Euro III. Od 1. studenog 2009. opća zabrana prometa primjenjivala se na sva teretna vozila preko 7,5 t čije emisije ne zadovoljavaju normu Euro II.

- 36 Konačno, počevši od 1. siječnja 2007. teritorijalni opseg zabrane noćne vožnje za teretna vozila na dionici autoceste A 12 je proširen. Privremeno je bilo uvedeno izuzeće za teretna vozila iz razreda Euro IV i Euro V, ali je ukinuto 31. listopada 2009.
- 37 Zabrana prometa na dionici autoceste i druge mjere, gore navedene u točkama od 34. do 36., dio su plana koji su austrijske vlasti sastavile u skladu s člankom 8. stavkom 3. Direktive 96/62 kako bi u pokrajini Tirol osigurale usklađenost s graničnom vrijednosti za dušikov dioksid određenom u odjeljku I. Priloga II. Direktivi 1999/30.

### **Predsudski postupak**

- 38 U postupku prethodnog savjetovanja koji je predviđen Odlukom Vijeća od 21. ožujka 1962. o uspostavljanju postupka prethodnog ispitivanja i savjetovanja u odnosu na određene zakone i druge propise u vezi s prijevozom, predloženim u državama članicama (SL 1962, 23, str. 720.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 73/402/EEZ od 22. studenoga 1973. (SL L 347, str. 48.), Republika Austrija je 11. siječnja 2007. Komisiju obavijestila o predviđenoj zabrani prometa na dionici autoceste.
- 39 Komisija je reagirala donošenjem mišljenja od 20. srpnja 2007. u kojem je zaključila da bi zabrana prometa na dionici autoceste, ako bude prihvaćena, značila ograničenje slobode kretanja robe koje je u suprotnosti s obvezama prema člancima 28. UEZ-a i 29. UEZ-a.
- 40 Budući da je sporna uredba, unatoč tomu, prihvaćena 17. prosinca 2007. i stupila je na snagu 1. siječnja 2008., Komisija je 31. siječnja 2008. Republici Austriji uputila pismo opomene u kojem potvrđuje svoje prethodno stajalište i poziva Republiku Austriju da dostavi svoje primjedbe u roku od 15 dana od primitka pisma.
- 41 U svojem odgovoru od 15. veljače 2008. Republika Austrija osporavala je prigovor Komisije. Navodi se da je cilj zabrane prometa na dionici autoceste, usmjerene na poboljšanje kvalitete zraka na autocesti A 12, preusmjeravanje robe koja je „prikladna za prijevoz željeznicom” na to prijevozno sredstvo. Dakle, zabrana ne znači ograničenje slobode kretanja robe i u svakom slučaju opravdana je ciljevima zaštite zdravlja i okoliša. Treba također uzeti u obzir zemljopisni položaj Austrije. Nagli porast cestovnog prometa u Uniji uzrokovao je povećani pritisak na okoliš u alpskim koridorima i njihovom neposrednom okolišu.
- 42 Kako taj odgovor nije uvjerio Komisiju, ona je Republici Austriji uputila obrazloženo mišljenje od 8. svibnja 2008. u kojem je poziva da poduzme potrebne mjere za usklađivanje s tim mišljenjem u roku od mjesec dana od datuma primitka pisma.
- 43 Na obrazloženo mišljenje Republika Austrija odgovorila je pismom od 9. lipnja 2008. ostajući pri svojem prethodnom stajalištu. U dodatnom pismu od 2. prosinca 2008. obavijestila je Komisiju da će za dionicu zapadno od grada Innsbrucka zabrana prometa na dionici autoceste stupiti na snagu tek 1. siječnja 2011.
- 44 Budući da Komisija nije bila zadovoljna tim obrazloženjima, odlučila je podnijeti ovu tužbu.

## **Postupak pred Sudom**

- 45 Rješenjem predsjednika Suda od 19. lipnja 2009. Talijanskoj Republici i Kraljevini Nizozemskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Komisije.
- 46 Rješenjem predsjednika Suda od 19. kolovoza 2009. Kraljevini Danskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Republike Austrije. Nakon što je pismom od 2. ožujka 2010. Kraljevina Danska obavijestila Sud o povlačenju svoje intervencije, predsjednik Suda je 7. svibnja 2010. naložio da se Kraljevina Danska ukloni iz upisnika kao intervenijent u predmetu.

## **Dopuštenost**

### *Argumentacija stranaka*

- 47 Republika Austrija iznosi prigovor o nedopuštenosti intervencijskog podneska Kraljevine Nizozemske. Navodi da Kraljevina Nizozemska pokušava proširiti predmet spora tvrdeći da zabrana prometa na dionici autoceste znači neizravnu diskriminaciju time što se ne odnosi na cjelokupan promet teretnih vozila, nego samo teretnih vozila preko 7,5 t.
- 48 Republika Austrija također iznosi prigovor o nedopuštenosti intervencijskog podneska Talijanske Republike. Navodi da Talijanska Republika ističe novi prigovor kada spominje da Komisija nije, kao alternativu zabrani prometa na dionici autoceste, razmotrila mogućnost uvođenja zabrane prometa za osobna i gospodarska vozila ispod 7,5 t ovisno o razredu Euro kojem pripadaju.
- 49 Talijanska vlada osporavala je taj prigovor tijekom rasprave.

### *Ocjena Suda*

- 50 Kod ocjenjivanja osnovanosti prigovorâ o nedopuštenosti intervencijskih postupaka, valja podsjetiti da prema četvrtom stavku članka 40. Statuta Suda Europske unije zahtjev za intervenciju treba ograničiti na potporu tužbenom zahtjevu jedne od stranaka. Tom se uredbom, međutim, ne sprječava mogućnost da intervenijent iznese nove argumente ili argumente koji se razlikuju od argumenata stranke koju podupire, sve dok je njihov cilj poduprijeti tužbeni zahtjev te stranke (vidjeti osobito presude od 23. veljače 1961., *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Vrhovno tijelo*, C-30/59, Zb., str. 1., od 19. studenog 1998., *Ujedinjena Kraljevina/Vijeće*, C-150/94, Zb., str. I-7235., t. 36., i od 8. srpnja 2010., *Komisija/Italija*, C-334/08, Zb., str. I-6869., t. od 53. do 55.).
- 51 Argument Kraljevine Nizozemske odnosi se na prigovor Komisije da je zabrana prometa na dionici autoceste diskriminirajuća. Argument Talijanske Republike odnosi se na navodnu neproporcionalnost te zabrane, tj. na prigovor da Republika Austrija nije pomno ispitala mogućnost primjene mjera koje manje ograničavaju slobodu kretanja robe.
- 52 Iako se ti argumenti razlikuju od argumenata Komisije, oni su ipak povezani s prigovorima koje je iznijela Komisija i cilj im je podržati njezin tužbeni zahtjev.

Njima se dodatnim razjašnjavanjem okolnosti spora želi pridonijeti uspješnosti tužbe zbog povrede obveze (vidjeti u tom smislu presudu od 27. studenoga 2003., Komisija/Finska, C-185/00, Zb., str. I-14189., t. 92.).

- 53 Iz prethodno navedenog proizlazi da te prigovore nedopuštenosti treba odbaciti.

## **Meritum**

### *Argumentacija stranaka*

- 54 Komisija prije svega ističe da ni u kojem slučaju ne podcjenjuje probleme vezane uz prekoalpski promet. Također potvrđuje da su od 2002. na autocesti A 12 zabilježena prekoračenja granične vrijednosti za dušikov dioksid kako je utvrđena u odjeljku I. Priloga II. Direktivi 1999/30 te da Direktiva 96/62 u takvim okolnostima propisuje obvezu da Republika Austrija poduzme mjere. Iako bi se većina predloženih mjera za poboljšanje kvalitete zraka u dotičnom području mogla odobriti, i dalje ostaje da sporna uredba nije usklađena s pravom Unije.
- 55 Prema mišljenju Komisije zabrana prometa na dionici autoceste mjera je s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja u smislu članaka 28. UEZ-a i 29. UEZ-a budući da sprječava slobodno kretanje robe, a posebno slobodan provoz.
- 56 Činjenica da je sporna uredba dio paketa mjera koje su donijele austrijske vlasti nema utjecaja na postojanje ili nepostojanje ograničenja ostvarivanja te slobode budući da radi utvrđivanja usklađenosti s tim člancima svaku nacionalnu mjeru treba pojedinačno ocijeniti.
- 57 Ovaj se predmet odnosi na mjeru koja je radikalnija od one iz predmeta C-320/03 Komisija/Austrija. Provođenje zabrane na utječe samo na promet na „pravcu sjever-jug” (veza Italija-Brenner-Innsbruck-Langkampfen-Njemačka) i „pravcu sjever-zapad” (veza Vorarlberg-istočna Europa), nego i na promet na „pravcu jug-zapad” (veza Italija-Innsbruck-Vorarlberg/regija Bodenskog jezera). Procjenjuje se da je od uvođenja prve faze zabrane prometa na dionici autoceste tj. od 2. svibnja 2008. ta zabrana utjecala na 35 000 vožnji teretnih vozila godišnje. Uvođenjem druge faze od 1. siječnja 2009. mjera je utjecala na 200 000 vožnji godišnje, što čini 7,3 % ukupnih vožnji teretnih vozila na autocesti A 12. Učinci te mjere proširili su se na otprilike 300 km austrijske mreže brzih cesta.
- 58 Komisija tvrdi da za prijevoz robe iz sporne uredbe treba koristiti ili željeznički prijevoz ili duže cestovne pravce, što stvara dodatne troškove za predmetne gospodarske subjekte. Zabrana prometa na dionici autoceste, dakle, ima značajne ekonomske posljedice ne samo na sektor prijevoza, nego i na proizvođače robe obuhvaćene uredbom, koji moraju snositi veće troškove prijevoza, što utječe na njihovu konkurentnost.
- 59 Prema mišljenju Komisije sporna je uredba diskriminirajuća. Budući da je lokalni i regionalni promet izuzet iz područja primjene zabrane prometa na dionici autoceste, ona de facto utječe, prije svega, na međunarodni provoz robe. Osim toga, postoji bojazan da bi prijevozna poduzeća koja imaju pravo na izuzeće mogla imati koristi od

odredbi o izuzeću tako da nude cestovni prijevoz na duge relacije, što poduzeća s poslovnim nastanom izvan regije više ne mogu nuditi.

- 60 Osim toga, budući da zabrana prometa na dionici autoceste nije izravno povezana s emisijama iz teretnih vozila, nego s robom koju ona prevoze, to bi moglo imati diskriminirajući učinak na trgovinu između država članica. Komisija ističe da bi zabrana mogla utjecati osobito na trgovinu drvom i drvnim proizvodima te na trgovinu mramorom i travertinom.
- 61 Što se tiče mogućeg obrazloženja zabrane prometa na dionici autoceste, Komisija prihvaća da bi zabrana mogla pridonijeti postizanju cilja zaštite okoliša. Ona ipak dovodi u pitanje spojivost mjere s načelom proporcionalnosti.
- 62 Zabrana prometa na dionici autoceste sadržava unutarnje proturječnosti, tako da nije dokazana njezina primjerenost s obzirom na predviđeni cilj.
- 63 Komisija smatra da glavni cilj sporne uredbe nije smanjenje emisija iz motornih vozila, nego smanjenje cestovnog prometa. Takvo smanjenje ima samo neizravni učinak na kvalitetu zraka.
- 64 Budući da se zabrana prometa na dionici autoceste odnosi na robu koja se prevozi, a ne izravno na emisije iz teretnih vozila, slijedi da se promet teretnih vozila koja više onečišćuju dopušta ako prevoze robu koja ne potpada pod područje primjene zabrane, dok se zabranjuje promet teretnih vozila koja manje onečišćuju, ali prevoze, na primjer, keramičke pločice.
- 65 Osim toga, odlukom da se roba koja je „prikladna za prijevoz željeznicom” usmjeri na to prijevozno sredstvo zanemaruje se činjenica da mogućnost korištenja željezničkim prijevozom često ovisi o različitim logističkim parametrima traženog prijevoza, kao što je obujam robe koja se prevozi. Nadalje, spomenuti kriterij je preopćenit i nije isključeno da je roba na koju se zabrana primjenjuje odabrana proizvoljno ili na diskriminirajući način i da taj odabir kasnije bude proširen na ostale vrste robe.
- 66 Komisija smatra da austrijske vlasti nisu ispitale sve moguće alternative zabrani prometa na dionici autoceste i, prema potrebi, donijele takve mjere. Razne mjere koje bi, prema njezinom mišljenju, manje ograničavale slobodu kretanja robe uključuju zamjenu promjenjivog ograničenja brzine trajnim ograničenjem na 100 km/h.
- 67 Ona tvrdi da je u izvješću Instituta für Energie- und Umweltforschung Heidelberg od 30. studenog 2007. (u daljnjem tekstu: izvješće IFEU-a) dokazano da bi se trajnim ograničenjem brzine na 100 km/h emisije dušikovog dioksida smanjile otprilike 7,5 % do 2010. S obzirom na učinak takvog ograničenja spram učinka promjenjivog ograničenja brzine, za ovaj pojedinačni slučaj austrijske su vlasti dostavile izračune prema kojima bi primjena promjenjivog ograničenja omogućila smanjenje emisija dušikovog dioksida na predmetnom području otprilike 3,6 do 3,8 % godišnje. U svojem odgovoru na obrazloženo mišljenje Republika Austrija je priznala da je učinak promjenjivog ograničenja brzine ekvivalentan 67 %-tnom učinku trajnog ograničenja brzine na 100 km/h. Iz toga slijedi da bi se zamjenom promjenjivog ograničenja brzine gore spomenutom mjerom te emisije mogle dodatno smanjiti 1,8 %, što

premašuje učinak zabrane prometa na dionici autoceste, odnosno godišnje smanjenje atmosferskog onečišćenja od 1,5 %.

- 68 Što se tiče analize Ökosciencea u vezi s učinkom primjene promjenjivog ograničenja brzine na kvalitetu zraka u razdoblju od studenog 2007. do listopada 2008. (u daljnjem tekstu: izvješće Ökosciencea), na koju se Republika Austrija poziva kao na dokaz da bi takva zamjena ograničenja omogućila dodatno godišnje smanjenje emisija dušikovog dioksida od samo 1,1 %, to je izvješće objavljeno u ožujku 2009. i sadržava podatke koje je bilo moguće prikupiti isključivo nakon isteka roka propisanog u obrazloženom mišljenju, tj. 8. ožujka 2008.
- 69 Osim toga, moglo se razmotriti proširenje zabrane prometa za teretna vozila u određenim razredima Euro na ostala teretna vozila iz naprednijih razreda. U svojem odgovoru na obrazloženo mišljenje Republika Austrija se usprotivila tom prijedlogu navodeći da teretna vozila usklađena s normom Euro IV često ispuštaju više dušikovog dioksida od onih iz norme Euro III. Čak i kad bi to bilo točno, i dalje vrijedi da bi zabrana prometa teretnih vozila iz razreda Euro III potaknula mnoga poduzeća na brzi prijelaz na razred Euro V.
- 70 Komisija također spominje mogućnost uvođenja mjera za nadzor prometa, kao što je sustav brojenja kapi, te uspostave sustava plaćanja cestarina na temelju količine emisija onečišćujućih tvari iz vozila ili prilagođavanja poreza na mineralna ulja ili poreza na potrošnju kako bi se poticala kupovina motornih vozila s benzinskim motorom.
- 71 Komisija tvrdi da prije donošenja odluke o uvođenju zabrane prometa na dionici autoceste austrijske vlasti nisu provjerile jesu li kapaciteti željeznica dostatni i primjereni za prelazak s cestovnog prijevoza predmetne robe na željeznički. Postojanje takvih kapaciteta nije bilo dokazano ni za dionicu zapadno od Innsbrucka ni za dionicu istočno od Innsbrucka u pogledu provođenja druge faze zabrane.
- 72 Što se tiče mogućnosti korištenja uprtnim vlakovima („Rollende Landstrasse”), tj. prijevoza u kojem se teretna vozila utovare na vagone samo za jedan dio putovanja, ta alternativa postoji isključivo za dionicu istočno od Innsbrucka. Za tu je dionicu bilo moguće osigurati samo djelomični prijevoz robe na koju se odnosi provedba druge faze zabrane prometa na dionici autoceste, tj. od 1. siječnja 2009. kako je prvobitno predviđeno. Ako je 1. siječnja 2009. kapacitet uprtnih vlakova bio dostatan, to je bilo samo zbog izmjena koje je Republika Austrija uvela nakon isteka roka propisanog u obrazloženom mišljenju.
- 73 S ekonomskog i logističkog stajališta mogućnost kombiniranog prijevoza bez pratnje bio je isplativ isključivo na duge udaljenosti.
- 74 U pogledu upotrebe alternativnih pravaca, proizlazi da su lokalni alternativni pravci zatvoreni za tranzitni promet ili neprikladni za teretna vozila. Stoga bi tranzitni promet stranih teretnih vozila trebalo preusmjeriti preko Švicarske ili pravca Tauern u Austriji, što podrazumijeva znatno duže putovanje. Osim toga, treba uzeti u obzir i dodatne troškove zbog carinskih postupaka u Švicarskoj.

- 75 Konačno, u nedostatku konkretnih alternativnih rješenja za prijevoz robe koja je navedena u spornoj uredbi, rokovi za provođenje zabrane prometa na dionici autoceste nisu dostatni da bi se gospodarskim subjektima koji su pogođeni tom mjerom omogućilo da se prilagode novim okolnostima.
- 76 Za sektor zapadno od Innsbrucka (Zirl-Innsbruck) nije dokazana nužnost uvođenja zabrane prometa na dionici autoceste budući da ne postoje odgovarajuće procjene o tome koliko je ta dionica pogođena. Ne postoji, također, nikakva posebna analiza učinka kojom bi se dokazalo da je takva mjera primjerena i potrebna.
- 77 U svakom slučaju činjenica da je sporna uredba bila izmijenjena u nekoliko navrata nakon isteka roka propisanog u obrazloženom mišljenju ukazuje na to da Republika Austrija nije ispravno analizirala proporcionalnost zabrane prometa na dionici autoceste.
- 78 Kraljevina Nizozemska u svojem intervencijskom podnesku navodi da sporna uredba znači neizravnu diskriminaciju. Ta uredba u većoj mjeri ugrožava tranzitni promet stranih poduzeća nego promet domaćih poduzeća, prije svega zato što se ne odnosi na cjelokupan promet teretnih vozila, nego samo na teretna vozila preko 7,5 t koja se obično koriste za tranzitni promet, a zatim i zato što se odnosi na cestovnu dionicu od velike važnosti za tu vrstu prometa.
- 79 Kao alternativu zabrani prometa na dionici autoceste Talijanska Republika sa svoje strane predlaže uvođenje zabrane prometa za osobna i gospodarska vozila manja od 7,5 t ovisno o njihovom razredu Euro. Što se tiče prijedloga Komisije da se zabrana prometa za starija teretna vozila proširi na vozila iz naprednijih razreda Euro, tj. na teretna vozila iz razreda Euro III, to bi zbog strukture voznog parka teretnih vozila moglo imati ozbiljnije gospodarske posljedice za gospodarstvo Talijanske Republike.
- 80 Osim toga države intervenijenti ukazuju na probleme koji proizlaze iz provođenja zabrane prometa na dionici autoceste. Željeznički prijevoz i uporaba alternativnih dionica ne zadovoljavaju potrebe gospodarskih subjekata. Talijanska Republika posebno ističe dodatne administrativne i financijske troškove zbog prijevoza robe preko Švicarske.
- 81 Republika Austrija osporava postojanje ograničenja slobode kretanja robe u smislu članaka 28. UEZ-a i 29. UEZ-a.
- 82 U pogledu činjeničnog okvira Republika Austrija navodi da unatoč mjerama za poboljšanje kvalitete zraka u pokrajini Tirol, koncentracija dušikovog dioksida na autocesti A 12 vidljivo premašuje godišnje granične vrijednosti određene u odjeljku I. Priloga II. Direktivi 1999/30, uvećane za dopušteno odstupanje. Stanje postaje sve ozbiljnijim zbog postupnog smanjivanja toga dopuštenog odstupanja. Oko 60 % emisija dušikovog dioksida na toj autocesti može se pripisati teretnim vozilima. Cestovni prijevoz robe stoga je na predmetnom području glavni izvor emisija te onečišćujuće tvari u atmosferi.
- 83 Republika Austrija naglašava da se Direktivom 96/62 u vezi s Direktivom 1999/30 dotičnim državama članicama nameće obveza djelovanja u slučaju prekoračenja godišnje granične vrijednosti za dušikov dioksid. Osim toga, austrijske su vlasti dužne

osigurati poštovanje privatnog i obiteljskog života građana, koje je zaštićeno člankom 7. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (u daljnjem tekstu: Povelja) i člankom 8. stavkom 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenog 1950., uključujući pravo na zaštitu od štete za zdravlje i kvalitetu života. U ovome je slučaju uspostavljena pravedna ravnoteža interesa, u skladu sa sudskom praksom uvedenom presudom Suda od 12. lipnja 2003., Schmidberger (C-112/00, Zb., str. I-5659.).

- 84 Republika Austrija navodi da se usklađenost sporne uredbe s pravom Unije ne smije ocjenjivati odvojeno, nego u svjetlu paketa mjera kojem pripada. Da bi smanjenje emisija uzrokovanih cestovnim prometom bilo što značajnije i što učinkovitije, trebalo je pripremiti opći plan u kojem bi se kombiniralo nekoliko mjera. Te se mjere ne odnose samo na specifične emisije iz motornih vozila, nego i na gustoću cestovnog prometa. Provedbom tog plana omogućava se značajno smanjenje onečišćenja dušikovim dioksidom na dotičnom području i postizanje u 2010. prosječne godišnje koncentracije te onečišćujuće tvari u atmosferi od otprilike 55 µg/m<sup>3</sup>. Međutim, unatoč donošenju tog plana, koncentracija dušikovog dioksida u zraku značajno premašuje graničnu vrijednost od 40 µg/m<sup>3</sup> koja je u odjeljku I. Priloga I. Direktivi 1999/30 utvrđena za tu godinu.
- 85 Zabrana prometa na dijelu autoceste u konačnoj verziji, nakon odluke da se u opseg zabrane ne uključi prijevoz žitarica, utjecala je na otprilike 194 000 voznja teretnih vozila godišnje, što čini 6,6 % ukupnih voznja teretnih vozila na autocesti A 12. Tom se zabranom ne sprečava trgovina robom između država članica nego uporaba jedne vrste prijevoza u prekoalpskom tranzitnom koridoru. Dotične je prijevoze moguće obaviti dijelom tako da se cestovni prijevoz robe koji je pogođen spornom uredbom preusmjeri na željeznicu, a dijelom tako da se koriste alternativni pravci.
- 86 Prema mišljenju Republike Austrije zabrana nije imala značajnije gospodarske posljedice. Njezine su posljedice previše neizvjesne i neizravne da bi se moglo smatrati da može ometati trgovinu između država članica. U praksi, od uvođenja prve faze zabrane tj. od 2. svibnja 2008., nije utvrđena nikakva prepreka robnoj razmjeni.
- 87 U pogledu navodne diskriminirajuće prirode sporne uredbe, izbor robe koja je obuhvaćena tom zabranom temelji se na objektivnim i nediskriminirajućim kriterijima.
- 88 Izuzeće za regionalni i lokalni cestovni prijevoz objašnjava se činjenicom da bi preusmjeravanje te vrste prometa na željeznički, po samoj definiciji unutar istog područja, podrazumijevalo dodatne vožnje prema željezničkim terminalima, što bi dovelo do učinka koji je u suprotnosti s ciljem sporne uredbe. Osim toga, „prošireno područje” prema definiciji iz uredbe uključuje upravna područja izvan austrijskog državnog područja, čime se podupire nediskriminirajući značaj dotičnog režima.
- 89 Što se tiče bojazni da bi prijevozna poduzeća s pravom na izuzeće mogla nuditi usluge cestovnog prijevoza na duge relacije, austrijske su vlasti poduzele mjere za suzbijanje mogućih zaobilaženja propisa ili zlouporaba.
- 90 Osim toga, Republika Austrija navodi da se u pojedinačnim slučajevima za određene prijevoze, mogu dopustiti izuzeća od zabrane prometa na temelju podnesenog

zahtjeva. Odredbama o izuzeću predviđa se mogućnost organiziranja cestovnog prijevoza robe ako se utvrdi da se zbog posebnih okolnosti ne može preusmjeriti na željeznicu. Nadležna tijela primjenjuju te uredbe fleksibilno.

- 91 Podredno, Republika Austrija navodi da je zabrana prometa na dionici autoceste opravdana iz razloga zaštite zdravlja i okoliša te da je proporcionalna postavljenim ciljevima.
- 92 Republika Austrija tvrdi da Komisija nije u pravu kada joj prigovara da donesenom odlukom cilja na cestovni prijevoz robe. Takva mjera je u skladu s ciljevima priznatim u kontekstu zajedničke prometne politike, a posebno iz komunikacije Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, „Neka se Europa kreće – održiva mobilnost za naš kontinent – revizija Bijele knjige Europske komisije o prometu objavljene 2001. na polovici višegodišnjeg razdoblja” [COM(2006) 314 final od 22. lipnja 2006.].
- 93 Povrh toga, znanstvena istraživanja jasno pokazuju da je pristup Republike Austrije opravdan. Komisija se poziva na studije koje se temelje na neispravnim postavkama, zbog čega Komisija precjenjuje učinke mjera na osobna vozila.
- 94 Što se tiče odluke austrijskih vlasti da prošire područje primjene zabrane prometa na dionicu zapadno od Innsbrucka, ta se mjera smatra nužnom zbog razine onečišćenja zraka na predmetnom području. Budući da ta dionica čini samo mali udio prometa teretnih vozila u koridoru Brenner, tj. oko 1,8 %, učinak proširenja na prekogranični promet teretnih vozila je skroman.
- 95 Prije uvođenja zabrane prometa na dionici autoceste austrijske su vlasti pomno ispitale mogućnost poduzimanja alternativnih mjera koje bi manje ograničavale slobodno kretanje robe. Ispitane mjere su uvedene i primjenjuju se u onoj mjeri u kojoj su primjerene i učinkovite. Dakle, vlasti su odlučile uvesti promjenjivo ograničenje brzine ovisno o stupnju onečišćenja i zabranu prometa za određena teretna vozila koja ne ispunjavaju norme Euro II ili Euro III. Osim toga, prošireno je teritorijalno područje primjene zabrane noćne vožnje i uklonjeno je izuzeće za teretna vozila iz razreda Euro IV i Euro V.
- 96 Što se tiče mogućnosti uvođenja trajnog ograničenja brzine na 100 km/h, Komisija nije u pravu kada tvrdi da bi se takvom mjerom na predmetnom području emisije dušikovog dioksida mogle smanjiti otprilike 7,5 % te da bi se godišnja koncentracija te onečišćujuće tvari u atmosferi na predmetnom području smanjila više nego zabranom prometa na dionici autoceste. Republika Austrija navodi da se izvješće IFEU-a, na koje se Komisija poziva kako bi dokazala točnost tih navoda, temelji na nepouzdanim podacima i pretpostavkama.
- 97 Učinak zamjene promjenjivog ograničenja brzine trajnim ograničenjem brzine na 100 km/h trebalo bi procjenjivati na temelju izvješća Ökosciencea, koje sadržava podatke o primjeni promjenjivog ograničenja brzine u razdoblju od studenog 2007. do listopada 2008. Na temelju tih podataka, učinak takve zamjene bio bi dodatno godišnje smanjenje emisija dušikovog dioksida od 1,1 % u optimalnim uvjetima, što je izrazito lošiji rezultat od onog na temelju zabrane prometa na dionici autoceste, za koju se navodi smanjenje tih emisija od 1,5 %.

- 98 U tom kontekstu Republika Austrija navodi da razina smanjenja emisija kod trajnog ograničenja brzine na 100 km/h u biti ovisi o učinku te mjere na stvarnu brzinu cestovnih korisnika, što opet ovisi o njihovom prihvaćanju te mjere. Prosječna brzina vožnje ne odgovara najvećoj dopuštenoj brzini. U razdoblju kada je u Vomp-u vrijedilo ograničenje brzine na 130 km/h, prosječna brzina osobnih vozila bila je oko 116 km/h, dok je u razdoblju ispitivanja tijekom primjene trajnog ograničenja brzine na 100 km/h prosječna brzina pala tek na 103 km/h. Dakle, stvarno smanjenje prosječne brzine nije bilo 30 km/h nego samo 13 km/h.
- 99 Što se tiče mogućnosti proširenja zabrane prometa za starija teretna vozila na ostale razrede Euro, takvo bi proširenje dovelo do proturječnih rezultata. Emisije dušikovog dioksida iz teretnih vozila razreda Euro IV veće su od onih iz motornih vozila razreda Euro III. Osim toga, treba uzeti u obzir datum nakon kojeg vozila iz razreda Euro obuhvaćena zabranom prometa više ne zadovoljavaju tu normu, kao i mogućnost nametanja obveze zamjene tih vozila novijim vozilima. U razdoblju kada je predložen paket mjera za poboljšanje kvalitete zraka u pokrajini Tirol, tri četvrtine voznog parka teretnih vozila činila su vozila iz razreda Euro III.
- 100 Austrijske su vlasti ispitale kakve bi učinke na onečišćenje zraka imale mjere za nadzor prometa, mjere u vezi s cestarinama i druge mjere upravljanja prometom. One su djelomično odbačene zbog njihovih nedostataka, a djelomično su u fazi primjene.
- 101 Nadalje, kao alternative zabrani prometa na dionici autoceste Komisija predlaže mjere koji bi imale isključivo dugoročne učinke, kao što su gospodarske mjere koje imaju za cilj smanjenje udjela osobnih vozila s dizelskim motorima. U svakom slučaju takve mjere su već usvojene.
- 102 Što se tiče mogućnosti da se osigura prijevoz robe obuhvaćene spornom uredbom, Republika Austrija razlikuje prijevoz robe za koji je autocesta A 12 najkraći pravac („najbolji pravac”), za koji postoji barem ekvivalentni alternativni pravac („alternativni pravac”) i za koji postoji bolji alternativni pravac („dulji pravac”). Od svih prijevoza na koje se odnosi zabrana prometa na dionici autoceste, 45 % ih se može svrstati u kategoriju „najboljeg pravca”, 25 % u kategoriju „alternativnog pravca” i 30 % u kategoriju „duljeg pravca”.
- 103 Kada se roba prevozi u okviru tranzitnog prometa, prema mišljenju Republike Austrije treba je preusmjeriti na prijevoz željeznicom ako se radi o prijevozu iz kategorije „najboljeg pravca” ili „alternativnog pravca”. S tim u vezi treba uzeti u obzir ukupni kapacitet svih raspoloživih oblika željezničkog prijevoza.
- 104 Raspoloživi kapacitet uprtnih vlakova, konvencionalnih vlakova i kombiniranog prijevoza bez pratnje više je nego dostatan za prijevoz sve robe obuhvaćene spornom uredbom. Što se tiče, posebno, korištenja uprtnim vlakovima, za to nije potrebno nikakvo logističko restrukturiranje.
- 105 Unatoč postojanju i raspoloživosti dostatnog i primjerenog željezničkog kapaciteta, austrijske su vlasti odgodile stupanje na snagu druge faze zabrane prometa na dionici autoceste uvođenjem treće faze, tj. od 1. siječnja 2009. i zatim četvrte faze, tj. od 1. srpnja 2010. Ta su dodatna razdoblja većem dijelu poduzeća na koja se zabrana

odnosila omogućila da predmetne prijevoze obave uprtnim vlakovima, što znači da nisu trebala prilagođavati svoju logistiku.

106 Suprotno navodima Komisije alternativni pravci preko prijelaza Resia/Reschen nisu rezervirani za regionalni i lokalni promet. Njima se mogu koristiti i teretna vozila u tranzitnom prometu ako je za njih to „najbolji pravac”. Za promjenu pravaca prijevoza robe u kategorijama „alternativni pravac” i „dulji pravac” postoje brojni zamjenski pravci. U pogledu cestovnih pravaca kroz Švicarsku, Sporazumom od 21. lipnja 1999. između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o željezničkom i cestovnom prijevozu roba i putnika (SL 2002 L 114, str. 91.) osigurava se da prijevoz iz jedne države članice u drugu državu članicu može prolaziti kroz Švicarsku bez primjene kvota.

107 Konačno, razdoblja predviđena za uvođenje zabrane prometa na dionici autoceste omogućila su predmetnim gospodarskim subjektima da se prilagode novih uvjetima. Raspoređivanje različitih mjera po fazama podupire proporcionalnost cjelokupnog plana. Komisija nije bila u stanju dokazati da se poteškoće mogu pripisati navodno prebrzom uvođenju zabrane.

Ocjena Suda

– Postojanje ograničenja slobodnog kretanja robe

108 Prije svega valja ispitati utemeljenost navoda Republike Austrije da sporna uredba ne može značiti povredu članka 28. UEZ-a i sljedećih članaka s obzirom na obvezu djelovanja na temelju članka 8. stavka 3. Direktive 96/62 u vezi s Direktivom 1999/30.

109 U ovom se slučaju Republika Austrija i Komisija slažu da je na nadzornoj postaji Vomp/Raststätte u razdoblju od 2002. do 2009. prekoračena godišnja granična vrijednost za koncentracije dušikovog dioksida u zraku utvrđena u odjeljku I. Priloga II. Direktivi 1999/30. Stoga je Republika Austrija, uzimajući u obzir odredbe članka 8. stavka 3. Direktive 96/62, morala osigurati pripremu ili provođenje plana ili programa za usklađivanje s graničnom vrijednosti. Nije sporno da je sporna uredba formalno dio tog plana.

110 U skladu s tom uredbom plan mora minimalno uključivati podatke navedene u Prilogu IV. Direktivi 96/62, kao što su podaci o lokalizaciji prekomjernog onečišćenja, glavnim izvorima emisija koji su odgovorni za onečišćenje te postojećim i predloženim mjerama. Direktiva 96/62, međutim, ne sadržava precizne upute o opsegu i sadržaju mjera koje države članice trebaju poduzeti.

111 U tim okolnostima države članice trebaju poduzeti prikladne i dosljedne mjere za usklađivanje s graničnom vrijednosti uzimajući u obzir sve trenutačne okolnosti i interese (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Komisija/Austrija, t. 81. i presudu od 25. srpnja 2008., Janecek, C-237/07, Zb., str. I-6221., t. 45. i 46.). Iako u tom smislu imaju diskrecijsko pravo, one ga ipak moraju koristiti dosljedno odredbama iz Ugovora o EZ-u, uključujući temeljno načelo slobodnog kretanja robe.

112 Stoga spornu uredbu valja ocijeniti s obzirom na članke 28. UEZ-a i 29. UEZ-a.

- 113 Važno je podsjetiti da je sloboda kretanja robe jedno od temeljnih načela Ugovora. Ta sloboda podrazumijeva postojanje općeg načela slobodnog provoza robe unutar Europske unije (vidjeti osobito presude od 16. ožujka 1983., SIOT, C-266/81, Zb., str. 731., t. 16.; od 4. listopada 1991., Richardt i „Les Accessoires Scientifiques”, C-367/89, Zb., str. I-4621., t. 14., i Komisija/Austrija, gore navedenu, t. 63. i 65.).
- 114 U ovom se slučaju spornom uredbom na dionici autoceste A 12 zabranjuje promet teretnih vozila preko 7,5 t koja prevoze određenu robu koja je, prema mišljenju austrijskih vlasti, „prikladna za prijevoz željeznicom”. Time se u spomenutom prekoalpskom koridoru sprječava uporaba jedne vrste prijevoza te robe.
- 115 Republika Austrija navodi da postoje alternativni pravci ili druge vrste prijevoza kojima se može prevoziti predmetna roba.
- 116 Međutim, postojanje alternativnih rješenja ne negira postojanje ograničenja slobodnog kretanja robe (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Austrija, gore navedenu, t. 67.). Dionica autoceste A 12 jedan je od glavnih kopnenih pravaca između južne Njemačke i sjeverne Italije. Zbog toga što su poduzeća prisiljena tražiti održiva alternativna rješenja za prijevoz robe obuhvaćene spornom uredbom, zabrana prometa na dionici autoceste mogla bi imati značajan učinak na prijevoz robe između sjeverne Europe i sjeverne Italije (vidjet, u tom smislu presudu Komisija/Austrije, gore navedenu, t. 66. i 68.).
- 117 U tim okolnostima treba smatrati da je zabrana prometa na dionici autoceste mjera istovrsnog učinka kakav imaju količinska ograničenja, što u načelu nije spojivo s obvezama prema člancima 28. UEZ-a i 29. UEZ-a, osim ako se ta mjera može opravdati.
- Moguće opravdanje ograničenja
- 118 Republika Austrija tvrdi da se zabrana prometa na dionici autoceste može opravdati iz razloga zaštite zdravlja i okoliša te potrebom da se osigura poštovanje privatnog i obiteljskog života koje je zaštićeno člankom 7. Povelje i člankom 8. stavkom 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.
- 119 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalne mjere koje bi mogle biti prepreka trgovini unutar Zajednice mogu biti opravdane jednim od razloga općeg interesa iz članka 30. UEZ-a, kao što je zaštita zdravlja i života ljudi ili jednim od imperativnih zahtjeva koji se odnosi osobito na zaštitu okoliša, pod uvjetom da su dotične mjere proporcionalne predviđenom cilju (vidjeti osobito presude od 20. veljače 1979., Rewe-Zentral, („Cassis de Dijon”), 120/78, Zb., str. 649., od 20. rujna 1988., Komisija/Danska, 302/86, Zb., str. 4607., t. 9., od 5. veljače 2004., Komisija/Italija, C-270/02, Zb., str. I-1559., t. 21., od 14. prosinca 2004., Komisija/Njemačka, C-463/01, Zb., str. I-11705., t. 75., i Komisija/Austrija, gore navedenu, t. 70.).
- 120 Valja podsjetiti da su zaštita zdravlja i zaštita okoliša bitni ciljevi Unije. U članku 2. UEZ-a navodi se da je zadaća Zajednice posebno promicanje „visoke razine zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša”, dok se u članku 3. stavku 1. točki (p) UEZ-a navodi da aktivnostima Zajednice treba pridonijeti postizanju „visoke razine zaštite zdravlja”

(vidjeti u tom smislu presude od 7. veljače 1985., ADBHU, 240/83, Zb., str. 531., t. 13.; od 19. svibnja 1992., Komisija/Njemačka, C-195/90, Zb., str. I-3141., t. 29., i od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, Zb., str. I-10515., t. 91.).

- 121 Osim toga, u skladu s člankom 6. UEZ-a i člankom 152. stavkom 1. UEZ-a zahtjevi u vezi sa zaštitom okoliša i javnog zdravlja moraju se uzeti u obzir prilikom definiranja i provođenja politika i aktivnosti Zajednice (vidjeti u tom smislu presudu od 23. listopada 2007., Komisija/Vijeće, C-440/05, Zb., str. I-9097., t. 60.). Transverzalna odnosno temeljna priroda tih ciljeva potvrđena je i u člancima 37. odnosno 35. Povelje.
- 122 U pogledu povezanosti ciljeva zaštite okoliša i zaštite zdravlja, iz članka 174. stavka 1. UEZ-a proizlazi da je zaštita zdravlja ljudi jedan od ciljeva politike Zajednice u području okoliša (vidjeti osobito presude od 8. srpnja 2010., Afton Chemical, C-343/09, Zb., str. I-7027., t. 32., i od 22. prosinca 2010., Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Zb., str. I-13533., t. 71.). Ti su ciljevi usko povezani, posebno u okviru borbe protiv onečišćenja zraka čiji je cilj ograničiti opasnosti po zdravlje zbog uništavanja okoliša. Dakle, cilj zaštite zdravlja u načelu je već obuhvaćen ciljem zaštite okoliša (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2008., Komisija/Austrija, C-524/07, t. 56.).
- 123 U tim okolnostima argumenti Republike Austrije u vezi sa zaštitom zdravlja ne smiju se razmatrati odvojeno od onih o zaštiti okoliša (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2008., Komisija/Austrija, gore navedenu, t. 56.).
- 124 U ovom je slučaju zabrana prometa na dionici autoceste uvedena kako bi se osigurala kvaliteta zraka na dotičnom području u skladu s obvezama koje proizlaze iz članka 8. stavka 3. Direktive 96/62 u vezi s Direktivom 1999/30.
- 125 Stalna je sudska praksa da se imperativnim zahtjevima zaštite okoliša mogu opravdati nacionalne mjere koje bi mogle ugroziti trgovinu unutar Zajednice, pod uvjetom da se tim mjerama jamči ostvarivanje tog cilja i da one ne prekoračuju ono što je potrebno da se taj cilj ostvari (vidjeti u tom smislu presude od 14. srpnja 1998., Aher-Waggon, C-389/96, Zb., str. I-4473., t. 19. i 20.; od 14. prosinca 2004., Komisija/Njemačka, gore navedenu, t. 75., i od 11. prosinca 2008., Komisija/Austrija, gore navedenu, t. 57.).
- 126 No, za mjeru ograničavanja smatra se da može jamčiti ostvarenje navedenog cilja samo ako zaista dosljedno i sustavno odražava nastojanje za postizanjem tog cilja (vidjeti u tom smislu presude od 10. ožujka 2009., Hartlauer, C-169/07, Zb., str. I-1721., t. 55., od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 i C-172/07, Zb., str. I-4171., t. 42., i od 16. prosinca 2010., Josemans, C-137/09, Zb., str. I-13019., t. 70.).
- 127 Kao prvo, u vezi s primjerenosti sporne uredbe, Komisija smatra da odluka austrijskih vlasti o donošenju mjere koja se odnosi na cestovni prijevoz robe nije primjerena. Cilj Republike Austrije nije smanjenje emisija iz motornih vozila nego smanjenje gustoće cestovnog prometa. Komisija također navodi da sporna uredba istinski ne jamči ostvarenje predviđenog cilja na sustavan i dosljedan način.

- 128 Treba primijetiti da su radi poboljšanja kvalitete zraka na predmetnom području austrijske vlasti donijele različite mjere za smanjenje emisija iz motornih vozila, tj. ograničenje brzine na 100 km/h na dionici autoceste A 12, kasnije zamijenjeno promjenjivim ograničenjem brzine, zabranu noćne vožnje za teretna vozila na toj autocesti pod određenim uvjetima i zabranu prometa za teretna vozila iz određenih razreda Euro. Budući da je te mjere smatrala nedovoljnima, Republika Austrija je također donijela mjeru usmjerenu na smanjenje ukupnog broja prijevoza teretnih vozila, tj. zabranu prometa na dionici autoceste. Donošenje tih mjera trebalo je rezultirati prosječnom godišnjom koncentracijom dušikovog dioksida na predmetnom području od oko 55 µg/m<sup>3</sup> u 2010.
- 129 Neosporno je da provođenje mjera koje imaju za cilj ograničenje cestovnog prijevoza, kao što je zabrana prometa na dionici autoceste, dovodi do smanjenja emisija onečišćujućih tvari u atmosferi i time pridonosi poboljšanju kvalitete zraka. U ovom slučaju nije sporno da su se spomenutom zabranom emisije dušikovog dioksida smanjile otprilike 1,5 % godišnje na dotičnom području.
- 130 U tom kontekstu treba podsjetiti da je potreba smanjenja cestovnog prijevoza robe, prema potrebi usmjeravanjem gospodarskih subjekata prema vrstama prijevoza koji su ekološki prihvatljiviji, kao što je željeznički prijevoz, priznata u okviru zajedničke prometne politike, što je Komisija priznala tijekom rasprave. Također valja spomenuti Direktivu Vijeća 92/106/EEZ od 7. prosinca 1992. o utvrđivanju zajedničkih pravila za određene vrste kombiniranog prijevoza roba između država članica (SL L 368, str. 38.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 2., str. 31.), koja u svojoj trećoj uvodnoj izjavi navodi da „sve veći problemi vezani uz zagušenje cesta, okoliš i sigurnost cesta, zahtijevaju u javnom interesu daljnji razvoj kombiniranog prijevoza kao alternative cestovnom prijevozu”.
- 131 U pogledu kriterija „prikladnosti za prijevoz željeznicom” ne temelju kojeg su austrijske vlasti odredile robu na koju se odnosi zabrana prometa na dionici autoceste, neosporno je da je određena roba posebno prilagođena za željeznički prijevoz.
- 132 U pogledu tvrdnje Komisije da primijenjeni kriterij koji izaziva bojazan da je roba koja je obuhvaćena zabranom prometa na dionici autoceste bila odabrana proizvoljno, dovoljno je navesti da Komisija nije iznijela nikakve argumente u korist tvrdnje da je to bio slučaj s robom navedenom u stavku 3. sporne uredbe. Budući da u postupcima zbog neispunjavanja obveza Sud donosi odluku isključivo na temelju činjenica zanemarujući sve pretpostavke, ova se tvrdnja mora odbaciti (vidjeti osobito presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska, C-494/01, Zb., str. I-3331., t. 41., i od 6. listopada 2009., Komisija/Finska, C-335/07, Zb., str. I-9459., t. 46.).
- 133 U pogledu pitanja osigurava li sporna uredba ostvarenje predviđenog cilja na sustavan i dosljedan način, točno je da se njome odobrava uporaba teretnih vozila koja su veći onečišćivači, ali prevoze robu koja nije obuhvaćena zabranom, dok se zabranjuje uporaba teretnih vozila koja su manji onečišćivači, ali prevoze na primjer keramičke pločice. Međutim, ne može se smatrati nedosljednim ako država članica koja je, u skladu s ciljem priznatim u okviru zajedničke prometne politike, odlučila preusmjeriti robni prijevoz na željeznicu, donese mjeru usmjerenu na proizvode koji su prikladni za prijevoz različitim željezničkim prijevoznim sredstvima.

- 134 U pogledu isključivanja lokalnog i regionalnog prometa iz opsega zabrane prometa na dionici autoceste, valja primijetiti da nacionalne mjere usmjerene na kanaliziranje prometnih tokova ili utjecanje na vrste prijevoza karakterizira činjenica da u pravilu sadržavaju izuzeća za prijevoze čija se odlazna ili odredišna točka nalazi unutar dotičnog područja. Treba istaknuti, kako ispravno navodi Republika Austrija, da bi uporaba željezničkog prijevoza za takvu vrstu prometa vjerojatno značila duže vožnje zbog toga što bi se početnoj vožnji trebalo dodati putovanje do željezničkih terminala, što bi imalo učinak suprotan predviđenom cilju zabrane prometa na dionici autoceste. Povrh toga, nije sporno da je željeznički prijevoz održivo alternativno rješenje cestovnom prijevozu isključivo za putovanja na duže udaljenosti.
- 135 Osim toga, u mjeri u kojoj se izuzeće odnosi na teretna vozila koja se utovaruju ili istovaruju na „proširenom području”, treba podsjetiti da to područje uključuje upravna područja izvan austrijskog državnog područja.
- 136 Nadalje, prema dokumentima koji su dostavljeni Sudu, Republika Austrija poduzela je mjere za borbu protiv moguće utaje ili zlouporabe u primjeni tog izuzeća.
- 137 U tim okolnostima isključivanje lokalnog i regionalnog prometa iz zabrane prometa na dionici autoceste ne može dovesti u pitanje dosljednost i sustavnost sporne uredbe.
- 138 Uzimajući u obzir te čimbenike valja zaključiti da je zabrana prometa na dionici autoceste primjerena za postizanje cilja zaštite okoliša.
- 139 Nadalje, u pogledu pitanja prelazi li ograničenje slobodnog kretanja robe ono što je nužno za postizanje tog cilja, Komisija navodi da bi mjere kao što su proširivanje zabrane prometa za teretna vozila iz određenih razreda Euro na teretna vozila iz drugih razreda ili zamjena promjenjivog ograničenja brzine trajnim ograničenjem brzine na 100 km/h, unatoč mogućem utjecaju na slobodno kretanje robe, mogle osigurati da se traženi cilj postigne uz manje ograničenje korištenja tog prava.
- 140 Kao što je Sud naveo u točki 87. svoje presude od 15. studenoga 2005., Komisija/Austrija, C-320/03, prije donošenja tako radikalne mjere kao što je opća zabrana prometa na dionici autoceste koja čini ključnu poveznicu između određenih država članica, austrijske su vlasti bile obavezne pomno ispitati mogućnost korištenja mjerama koje bi manje ograničile slobodu kretanja i odbaciti ih samo ako bi bila jasno utvrđena njihova neprimjerenost predviđenom cilju.
- 141 S obzirom na mogućnost proširenja zabrane prometa za teretna vozila iz određenih razreda Euro na teretna vozila iz drugih razreda, valja podsjetiti da je ograničenje za emisije dušikovih oksida određeno na 5 g/kWh za teretna vozila iz razreda Euro III te da je za razred Euro IV to ograničenje smanjeno na 3,5 g/kWh.
- 142 Republika Austrija smatra da teretna vozila iz razreda Euro IV često ispuštaju više dušikovitog dioksida od vozila iz norme Euro III. Iz tog razloga ona smatra da je prije proširenja zabrane prometa na teretna vozila iz razreda Euro III potrebno provesti detaljnu studiju o učinku emisija dušikovitog dioksida na okoliš.
- 143 S obzirom na činjenicu da svaki sljedeći razred Euro neosporno uključuje značajno smanjenje emisija dušikovih oksida, nije dokazano da se proširenjem zabrane prometa

za teretna vozila iz određenih razreda Euro na teretna vozila iz drugih razreda ne bi pridonijelo ostvarivanju željenog cilja jednako učinkovito kao uvođenjem zabrane prometa na dionici autoceste.

- 144 S obzirom na prijedlog Komisije da se promjenjivo ograničenje brzine zamijeni trajnim ograničenjem brzine na 100 km/h, Republika Austrija smatra, pozivajući se na podatke iz izvješća Ökosciencia, da bi se takvom izmjenom emisije dušikovog dioksida na dotičnom području dodatno smanjile samo 1,1 % godišnje, dok se u slučaju zabrane prometa na dionici autoceste navodi smanjenje tih emisija od 1,5 %.
- 145 Valja primijetiti da se podaci u izvješću Ökosciencia odnose osobito na brzine kojima su sudionici u cestovnom prometu stvarno vozili na tom području u razdoblju od studenog 2007. do listopada 2008. Prema tome, značajni dio tih podataka odnosi se na stanje u Republici Austriji kako je zabilježeno po isteku razdoblja propisanog u obrazloženom mišljenju, tj. 8. lipnja 2008. Ti se podaci mogu uzeti u obzir kod ocjenjivanja utemeljenosti ove tužbe.
- 146 Prema tom izvješću u razdoblju kada je u Vomp-u vrijedilo ograničenje brzine na 130 km/h, prosječna brzina osobnih vozila bila je oko 116 km/h, dok je u razdoblju ispitivanja kada je uvedeno trajno ograničenje brzine na 100 km/h, prosječna brzina bila 103 km/h. Uvođenjem trajnog ograničenja brzine došlo je do smanjenja od samo 13 km/h u odnosu na razdoblja u kojima je ograničenje brzine bilo 130 km/h.
- 147 Iako je istina da učinak ograničenja brzine na stvarnu brzinu kojom su vozili sudionici u cestovnom prometu ovisi o tome kako oni prihvaćaju tu mjeru, ostaje činjenica da je dotična država članica obvezna osigurati učinkovito izvršavanje te mjere donoseći obvezujuće mjere koje prema potrebi uključuju kaznene odredbe. Dakle, Republika Austrija se ne može pozivati na prosječno izmjerenu brzinu na dotičnom području, tj. 103 km/h, radi ocjenjivanja učinka trajnog ograničenja brzine na 100 km/h.
- 148 Sukladno tomu, proizlazi da se zamjenom promjenjivog ograničenja brzine trajnim ograničenjem brzine na 100 km/h mogu smanjiti emisije dušikovog dioksida, što Republika Austrija nije dostatno razmotrila. Osim toga, kao što se može vidjeti iz točke 67. ove presude, postojanje takve mogućnosti je potvrđeno u izvješću IFEU-a.
- 149 Valja primijetiti da zamjena promjenjivog ograničenja brzine trajnim ograničenjem brzine na 100 km/h ima manje ograničavajući učinak na slobodno kretanje robe od uvođenja zabrane prometa na dionici autoceste. Takvom se zamjenom ne bi utjecalo na kretanje teretnih vozila čija je najviša dopuštena brzina u svakom slučaju ograničena.
- 150 U tim okolnostima valja zaključiti da uzimajući u obzir kriterije iz točke 140. ove presude nije dokazana neprimjerenost dviju glavnih alternativnih mjera koje je Komisija predložila kao mjere kojima se manje ograničava slobodno kretanje robe. Ovu tužbu treba prihvatiti, a da pritom nije neophodno ispitati ostale mjere koje je predložila Komisija.
- 151 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja utvrditi da zabranom prometa za teretna vozila preko 7,5 tona koja prevoze određenu robu na dionici autoceste A 12 u dolini

rijeke Inn (Austrija), Republika Austrija nije ispunila svoje obveze prema člancima 28. UEZ-a i 29. UEZ-a.

### **Troškovi**

- 152 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se Republici Austriji naloži snošenje troškova i da Republika Austrija nije uspjela u svom tužbenom zahtjevu, treba joj naložiti snošenje troškova.
- 153 U skladu s člankom 69. stavkom 4. prvim podstavkom Poslovnika Talijanska Republika i Kraljevina Nizozemska, u svojstvu intervenijenta, će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Zabranom prometa za teretna vozila preko 7,5 tona koja prevoze određenu robu na dionici autoceste A 12 u dolini rijeke Inn (Austrija), Republika Austrija nije ispunila svoje obveze prema člancima 28. UEZ-a i 29. UEZ-a.**
- 2. Republici Austriji nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Talijanska Republika i Kraljevina Nizozemska snosit će vlastite troškove.**

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: njemački.