

Agata Jurkowska

O proporcjonalności w ograniczaniu swobód rynku wewnętrznego. Uwagi na tle wyroku C-320/03 KE v. Austria (zakaz ruchu ciężarówek w dolinie rzeki Inn)

1. Wprowadzenie

Przynależność państw do Unii Europejskiej rodzi przede wszystkim obowiązek przestrzegania prawa tworzonego pod auspicjami UE. Rządy krajów członkowskie muszą liczyć się z tym, że ich działania, choć ukierunkowane na interes narodowy, podlegają także kontroli ze strony instytucji wspólnotowych, głównie Komisji Europejskiej. Kryterium tej kontroli stanowi zgodność działań państw członkowskich z prawem wspólnotowym, a ściślej – z celami i wartościami realizowanymi przez legislację na poziomie ponadnarodowym. Spory między Komisją a państwami członkowskimi wynikają zawsze ze starcia się dwóch racji – wspólnotowej i krajowej (narodowej) oraz dążenia do obrony dwóch interesów – wspólnotowego i krajowego. Interesy te w pojedynczych sporach mogą wydawać się przeciwstawne, w długofalowej perspektywie ta sprzeczność nie jest już tak bardzo oczywista.

Konfrontacja Komisji i państwa członkowskiego następuje zazwyczaj w związku z wniesieniem skargi i uruchomieniem procedury przewidzianej w art. 226 Traktatu (skarga na naruszenie przepi-

sów Traktatu przez kraj członkowski)¹. Możliwa jest także konfrontacja stanowiska Komisji i państw członkowskich przy okazji innych typów procedur przez Trybunałem Sprawiedliwości, np. procedury z art. 230², która pozwala wielu podmiotom, w tym krajom członkowskim, wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja przeciwko Austrii, wydany 15 listopada 2005 r.³, wskutek skargi wniesionej na podstawie art. 226 TWE, doskonale obrazuje przeciwstawienie racji państwa członkowskiego i Wspólnoty, a co więcej, wskazuje na istnienie jeszcze jednego interesariusza, tym razem już z poziomu globalnego, jakim jest ekologia.

2. Stan faktyczny

Sprawa będąca przedmiotem wyroku Trybunału dotyczyła niezgodności z prawodawstwem rynku wewnętrznego austriackich przepisów wprowadzających zakaz poruszania się pewnych typów ciężarówek po alpejskiej autostradzie przebiegającej przez dolinę

¹ Szerzej o skardze na podstawie art. 226 TWE: A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, WPiPG, Warszawa 2004, s. 352-355

² Szerzej o skardze na podstawie art. 230 TWE: A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej* [w:] tamże, s. 300-317; A. Jurkowska, T. Skoczny, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach konkurencji w latach 1962-1989*, [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (oprac.), *Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej. Orzecznictwo. Tom I*, Wyd. WZ UW, Warszawa 2004, s. 37-41.

³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Wielka Izba) z dnia 15 listopada 2005 r. C-320/03 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Austrii (dotąd niepublikowany; dostępny pod adresem: <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-320/03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> dalej: KE v. Austria lub Komisja v. Austria.

rzeki Inn. Władze Tyrolu wydały w 2003 r. rozporządzenie⁴ zakazujące poruszania się po 46-kilometrowym odcinku autostrady A12 (między Kundl i Ampass) pojazdów ciężarowych o masie ponad 7,5 tony, przewożących niektóre rodzaje artykułów, takie jak np. odpady, kamienie, ziemia, pojazdy mechaniczne, bale drewniane, itd. Zakaz ten – zgodnie z art. 4 aktu - nie dotyczył jednak, nawet jeśli spełniały wymogi rozporządzenia, ciężarówek wykorzystywanych przez lokalne firmy, tj. tych, które zaczynały lub kończyły swoją podróż na terenie Innsbruka lub jednostek podziału terytorialnego (dystryktów): Kufstein, Schwaz oraz Innsbruck – Land. Zakaz nie obejmował także niektórych kategorii pojazdów, w tym pojazdów wykorzystywanych do utrzymywania w dobrym stanie autostrady, pojazdów rolniczych czy związanych z gospodarką leśną. Rozporządzenie pozostawało również otwarte na inne wyłączenia spod zakazu, które mogły być ustanowione ze względu na ważny interes publiczny lub prywatny.

Bezpośrednią przyczyną regulacji władz Tyrolu był zwiększający się, wskutek nadmiernego natężenia ruchu drogowego, poziom zanieczyszczenia środowiska w dolinie rzeki Inn. Wyznacznikiem poziomu zanieczyszczeń są postanowienia Dyrektywy 96/62/EWG⁵ oraz 99/30/WE⁶, przede wszystkim zaś wartości limi-

⁴ Rozporządzenie premiera Tyrolu z dnia 27 maja 2003 r. (BGBl. II, 279/2003); dalej: rozporządzenie.

⁵ Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz. Urz. WE 1996 L 296/55).

⁶ Dyrektywa Rady 99/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. WE 1999 L 163/41), zmieniona Decyzją Komisji 2001/744/WE z dnia 17 października 2001 r. (Dz. Urz. WE L 278/35).

tów określone w załącznikach do tych aktów. Przykładowo, zgodnie z sekcją 1 załącznika do dyrektywy 1999/30 dopuszczalna roczna ilość dwutlenku azotu wynosi $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$, a w 2002 r. w okolicach Innsbruka pomiary wskazywały zawartość $61 \mu\text{g}/\text{m}^3$ tego związku. Zanim znany był wynik rocznego pomiaru, już 1 października 2002 r. władze Tyrolu wprowadziły czasowy zakaz ruchu ciężarówek nocą. Później okres trwania zakazu był stopniowo rozszerzany, tak, że od 1 czerwca 2003 r. przyjął postać permanentnego zakazu nocnego ruchu ciężarówek na wyznaczonym odcinku autostrady w dolinie Inn. 27 maja 2003 r. Landeshauptmann w Tyrolu wydał rozporządzenie (na podstawie austriackiej ustawy o ochronie środowiska), które dotychczasowe, i tak dość szerokie, ograniczenia, zamieniło na środek możliwie najbardziej radykalny – całkowity zakaz ruchu ciężarówek o wadze powyżej 7,5 ton na drodze A 12. Zakaz został ustanowiony bezterminowo i miał obowiązywać od 1 sierpnia 2003 r. (to znaczy już dwa miesiące po przyjęciu regulacji!).

Autostrada A 12 (określana także jako „korytarz Brenner”) jest jedną z głównych arterii komunikacyjnych między północą (Niemcy) a południem Europy (Włochy). Według obliczeń Komisji Europejskiej aż 80% transportu przypadającego na A 12 wykonywanego jest przez przedsiębiorstwa spoza Austrii. Z kolei, co skrupulatnie wyliczyła Komisja, transport lokalny, który może korzystać z wyłączenia spod zakazu ruchu, stanowi aż w 80% domenę przedsiębiorstw austriackich. Nic zatem dziwnego, że Komisja Europejska uznała za prawdopodobne, iż rozporządzenie w sprawie ruchu w dolinie Inn stanowi barierę w swobodnym przepływie towarów, gwarantowanym przez art. 28 Traktatu.

Korzystając ze swoich uprawnień „strażnika Traktatu” Komisja wniosła do Trybunału Sprawiedliwości opartą na art. 226 TWE skargę, której przedmiotem było rozporządzenie ustanawiające zakaz ruchu ciężarówek. Ponadto, Komisja wystąpiła do równocześnie z wnioskiem o wydanie zarządzenia tymczasowego, zobowiązującego Austrię do zawieszenia obowiązywania aktu prawnego, do którego odnosiła się skarga Komisji. Co do zasady skarga na podstawie art. 226 TWE (tak zresztą jak i inne rodzaje skarg) nie wywiera skutku suspensywnego – jego zaistnienie wymaga odrębnego zarządzenia sądowego (w omawianym przypadku wydanego przez prezesa Trybunału Sprawiedliwości⁷).

Skargę Komisji poparły również Niemcy i Włochy, tj. te państwa członkowskie, których przedsiębiorstwa, ze względu na sąsiedztwo Austrii, najmocniej odczułyby skutki zakazu ruchu.

3. Kluczowe rozstrzygnięcia

Główne rozstrzygnięcie wyroku koncentruje się na zasadności tak samego wprowadzenia przez Austrię zakazu, jak i – co wydaje się o wiele ciekawsze – jego zakresu.

⁷ Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie C-320/03 R *Komisja v. Austria* (Zb. orz. 2003, I-7929) – zawieszenie wykonania zakazu zawartego w spornym rozporządzeniu aż do momentu ogłoszenia postanowienia kończącego postępowania o zastosowanie środka tymczasowego. Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-320/03 R *Komisja v. Austria* (Zb. orz. 2003, I-11665) – przedłużenie zawieszenia wykonania zakazu do 30 kwietnia 2004 r. Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie C-320/03 R *Komisja v. Austria* (Zb. orz. 2004, I-3593) – utrzymanie zawieszenia do momentu orzeczenia przez Trybunał co do istoty skargi.

Wprowadzenie zakazu ruchu pojazdów ciężarowych

Uzasadniając treść regulacji przyjętej w Tyrolu, rząd Austrii powoływał się na przesłanki ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska – zakaz ruchu samochodów o dużej masie miał przełożyć się na spadek poziomu zanieczyszczenia powietrza, a tym samym spowodować poprawę warunków życiowych mieszkańców doliny Inn („poprawienie jakości powietrza w celu trwałej ochrony zdrowia ludzkiego – art. 1 rozporządzenia). Rząd austriacki argumentował również, że poprzez wprowadzenie zakazu ruchu ciężarówek wdraża wspólnotowe dyrektywy z zakresu ochrony środowiska. W tym kontekście Austria przywołała między innymi art. 7 dyrektywy 96/62, który w ustępie 1 stanowi: „Państwa Członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych” oraz art. 8 ust. 3 tego samego aktu, zgodnie z którym „W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1 [w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń są wyższe niż wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji] Państwa Członkowskie podejmują środki zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planów lub programów osiągnięcia wartości dopuszczalnych w określonym czasie”.

Podważając argumentację Austrii, Komisja wskazała przede wszystkim na błędne oparcie uzasadnienia wprowadzonych przez Austrię środków na przesłance zdrowia publicznego. Co do zasady korzystanie z takiej podstawy ograniczenia swobody przepływu towarów na podstawie art. 30 TWE jest możliwe tylko, „gdy towary objęte tym środkiem mają bezpośredni i widoczny wpływ na zdro-

wie ludzi”⁸, co zdaniem Komisji nie następuje w rozpatrywanej sprawie. W odpowiedzi, rząd austriacki stwierdził, że nie widzi potrzeby udowadniania negatywnego wpływu zanieczyszczeń na zdrowie ludzkie, ponieważ przesądza o tym samo przekroczenie progów dopuszczalnych emisji określonych w dyrektywach wspólnotowych⁹.

Zarówno Komisja, jak i interweniujące państwa członkowskie, zakwestionowały także uzasadnienie legalności działań Austrii w świetle praw i obowiązków wynikających z dyrektyw środowiskowych. Przede wszystkim przywoływany przez Austrię art. 7 (zwłaszcza jego ustęp trzeci) dyrektywy 96/62 pozwala co prawda na zastosowanie przez kraj członkowski pewnych środków ochronnych, ale mogą one mieć co najwyżej charakter tymczasowy i są zastrzeżone dla sytuacji nagłych, gdy konieczna jest natychmiastowa „interwencja kryzysowa”, tym samym przepisy dyrektywy nie mogą być podstawą bezterminowego zakazu¹⁰.

Ponadto, zdaniem Komisji, limity zanieczyszczeń przyjęte w dyrektywie środowiskowej mają stać się wiążące od 2010 r., a ich przekroczenie wcześniej w żadnym razie nie pozwala na wprowadzenie natychmiastowych środków reagowania¹¹. W tym kontekście środki podjęte przez Austrię były po prostu przedwczesne względem założeń dyrektywy, zwłaszcza, że rządy Włoch i Niemiec wskazywały na słabości metodologiczne pomiarów zanieczyszczeń w Austrii.

⁸ Pkt 39 wyroku.

⁹ Pkt 58 wyroku.

¹⁰ Pkt 40 wyroku.

¹¹ Pkt 41 wyroku.

Oceniając austriacką regulację Trybunał przywołał art. 3 ust. 1 lit. c) oraz 14 ust. 2 TWE, które wskazują swobodę przepływu towarów jako jedną z podstawowych zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego. Elementem składowym tej zasady pozostaje natomiast swoboda tranzytu towarów¹², która według Trybunału została w omawianym przypadku nie tylko ograniczona, ale wręcz wyeliminowana. Wskazanie alternatywnych metod transportu, takich jak komunikacja kolejowa, może co najwyżej złagodzić skutki bariery w swobodnym przepływie towarów, ale nie może zaprzeczyć jej istnienia. W konsekwencji Trybunał uznał, że zakaz ruchu ciężarówek na wydzielonym odcinku autostrady A 12 stanowi środek podobny w skutkach do ograniczeń ilościowych w rozumieniu art. 28 TWE¹³. Tym samym Austria dopuściła się naruszenia Traktatu.

Co prawda, jak przyznał Trybunał, względy ochrony środowiska mogą uzasadniać wprowadzanie środków skutkujących ograniczeniem swobody przepływu towarów, jednak środki te muszą być proporcjonalne do zakładanych celów. Ocena proporcjonalności wymaga zatem zbadania zakresu wdrożonego zakazu.

Zakres zakazu ruchu pojazdów

Mimo wskazanych powyżej zarzutów wobec Austrii, stanowisko Komisji odnosiło się w pierwszym rzędzie nie tyle do samego faktu interwencji Austrii na rzecz ochrony środowiska, ile do charakteru zastosowanego środka, który został określony przez rząd Niemiec jako „arbitralny i nieuczciwy”¹⁴. Komisja zarzuciła Austrii

¹² Por. Wyrok z dnia 16 marca 1983 r. w sprawie C-266/81 *SIOT* (Zb. orz.: 1983, 731), pkt 16.

¹³ Pkt 69 wyroku.

¹⁴ Pkt 48 wyroku.

pogwałcenie zasady proporcjonalności, przedstawiając jednocześnie własne pomysły na mniej restryktywne (niż całkowity i bezterminowy zakaz ruchu ciężarówek) środki zaradcze. W kategorii środków, których zastosowanie miałyby szansę zostać uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności, znalazły się takie rozwiązania jak: ograniczenie ruchu samochodów ciężarowych w godzinach szczytu, system ekopunktów, ustanowienie systemu opłat za korzystanie z dróg w zależności od ilości emitowanych zanieczyszczeń, wprowadzenie limitów szybkości¹⁵. Te alternatywne środki byłyby zresztą bardziej zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”¹⁶.

Austria uznała jednak proponowane instrumenty za nieefektywne¹⁷, a ponadto wskazała, że alternatywą dla transportu drogowego zawsze pozostaje kolej.

Trybunał przyznał, powołując się na przepisy Traktatu (art. 3 ust. 1 lit. I, art. 6) i ugruntowane orzecznictwo¹⁸, że ochrona środowiska stanowi jeden z zasadniczych celów Wspólnoty¹⁹. Trybunał nie zakwestionował bynajmniej faktu przekroczenia w dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń w Austrii, ani też możliwości wprowadzenia pewnych ograniczeń swobody przepływu towarów, gdyż zezwala na to choćby art. 7 Dyrektywy 96/62/WE. Co więcej Trybu-

¹⁵ Pkt 46 wyroku.

¹⁶ Szerzej na temat zasady „zanieczyszczający płaci” i innych zasad polityki ekologicznej WE: H. Machińska, *Ochrona środowiska* [w:] J. Barcz (red.), dz. cyt. s. 685-708.

¹⁷ Pkt 59 wyroku.

¹⁸ Por. wyrok z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie C-240/83 *ADBHU* (Zb. orz. 1985, 531), pkt 13; wyrok z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja v. Dania* (Zb. orz. 1988, 4607), pkt 8; wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 w sprawie C-213/96 *Outokumpu* (Zb. orz. 1998, I-1777), pkt 32; Wyrok z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 *Komisja v. Rada* (dotąd niepublikowany), pkt 41.

¹⁹ Pkt 72 wyroku.

nał podkreślił, że zgodnie z art. 8 ust. 3 Dyrektywy 96/62/WE Austria miała obowiązek przeciwdziałać dalszemu wzrostowi zanieczyszczeń. Jednakże działanie państwa członkowskiego, w myśl przepisów dyrektywy środowiskowej, powinno polegać na przygotowaniu lub wdrożenia planu lub programu zmniejszenia emisji zanieczyszczeń. Jak stwierdził Trybunał, „z samej definicji taki plan lub program powinien zawierać szereg odpowiednich i spójnych środków, które w konkretnym przypadku danej strefy służą zmniejszeniu poziomu zanieczyszczenia”²⁰. Rozporządzenie władz Tyrolu wprowadzające zakaz ruchu ciężarówek w dolinie Inn z całą pewnością nie spełnia kryteriów „planu”, czy „programu”, także dlatego, że nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przez załącznik IV do dyrektywy 96/62. Przeszkoda w swobodzie tranzytu ustanowiona przez Austrię nie może być zatem uzasadniona wypełnieniem norm prawa wtórnego, u którego podstaw leży ważny interes publiczny (imperatyw ochrony środowiska).

Oceniając zakres wprowadzonego środka, Trybunał, podobnie jak Komisja, interweniujące państwa członkowskie, czy wreszcie Adwokat Generalny²¹, wskazał, że Austria nie przedstawiła żadnych przekonujących alternatyw dla transportu drogowego, który miał zostać wyeliminowany wskutek regulacji przyjętych w Tyrolu. Zastosowanie tak drastycznego środka, jak całkowity zakaz ruchu, bez gruntownego zbadania innych potencjalnych środków

²⁰ Pkt 81 wyroku.

²¹ Opinia Adwokata Generalnego Geelhoeda z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-320/03 KE v. Austria (dostępna pod adresem: <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-320/03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mts=&resmax=100>).

ukierunkowanych na osiągnięcie tego samego celu, z definicji niejako wskazuje na naruszenie zasady proporcjonalności. Co więcej, ze względu na ów brak odniesienia się przez Austrię do alternatywnych rozwiązań, Trybunał nie może poświęcić nawet wiele miejsca na rozważania nad proporcjonalnością. Dwumiesięczny termin wejścia w życie zakazu ruchu ciężarówek w korytarzu Brenner Trybunał kwituje oszczędnym stwierdzeniem, że okres ten „(...) był wyraźnie zbyt krótki, aby podmioty gospodarcze mogły sensownie przystosować się do nowych okoliczności”²².

Rozstrzygnięcia proceduralne

Wśród rozstrzygnięć proceduralnych Trybunału znalazło się także postanowienie dotyczące wykorzystania procedury na podstawie rozporządzenia w sprawie zastosowania Rozporządzenia Rady 2679/98/WE z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi²³. Zastosowanie procedury przewidzianej w tym rozporządzeniu powinno, zdaniem rządu Austrii, poprzedzać złożenie przez Komisję skargi do Trybunału. Trybunał zdecydował jednak, potwierdzając tym samym opinię Adwokata Generalnego, że wykorzystanie Rozporządzenia 2679/98 nie jest warunkiem uruchomienia postępowania w sprawie naruszenia art. 226 TWE²⁴. W związku z tymi skargami konieczne jest natomiast przeprowadzenie procedury wstępnej, polegającej na we-

²² Por. wyroki z dnia 14 grudnia 2004 r.: w sprawie C-463/01 *Komisja v. Niemcy* (Zb. orz. 2004, I-11705), pkt 79 i 80 oraz w sprawie C-309/02 *Radlberger Getränkgesellschaft i S. Spitz* (Zb. orz. 2004, I-11763), pkt 80 i 81.

²³ Dz. Urz. WE 1998 L 337/8.

²⁴ Pkt 35 wyroku.

zwaniu państwa członkowskiego do złożenia wyjaśnień, co w omawianej sprawie miało miejsce na przełomie czerwca i lipca 2003 r.²⁵

4. Znaczenie wyroku C-320/03 KE v. Austria

Omawiana sprawa niewątpliwie będzie stanowiła w przyszłości jeden z podręcznikowych przykładów naruszenia zasady proporcjonalności, nie tylko dlatego, że wyrok dotyczył spektakularnego problemu transportu na jednym z bardziej uczęszczanych szlaków komunikacyjnych zachodniej Europy, ale także z powodu nadzwyczaj ewidentnej ignorancji zasady proporcjonalności w działaniu państwa członkowskiego.

Istota zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 5 akapit 3 TWE²⁶, tradycyjnie sprowadzana jest przede wszystkim do ochrony państw członkowskich, a także podmiotów prywatnych, przed nadmiernymi ciężarami, ograniczeniami ze strony Wspólnoty. Nie ma jednakże przeszkód, aby art. 5 akapit 3 TWE interpretować również jako wytyczną postępowania państw członkowskich, których działania nie mogą utrudniać wykonywania swobód rynku wewnętrznego podmiotom z innych krajów członkowskich. Adresatem obowiązku przestrzegania zasady proporcjonalności jest zatem zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie (tak jak w przypadku omawianego wyroku), a przedmiotem oceny z punktu widzenia proporcjonalności są tak środki wspólnotowe, jak i krajowe. W przypadku tych ostatnich ocenie mogą podlegać zarówno te środki, które implementują prawo wspólnotowe (w omawianej sprawie Austria utrzymywała, że

²⁵ Por.: pkt 26-28 wyroku.

²⁶ Słusznie zauważa S. Weatherill, że przepis ten *nie wyraża zasady proporcjonalności jako takiej, ale wyraża pewne pojęcie proporcjonalności* – S. Weatherill, *Cases & Materials on EU Law*, Oxford University Press, 2003, s. 71.

podważana regulacji stanowi wykonanie dyrektyw środowiskowych)²⁷, jak i środki „czysto” krajowe (o ile naruszają one prawa i swobody wynikające z Traktatu)²⁸.

Model zastosowania zasady („test proporcjonalności”) obejmuje dwa szczeble: po pierwsze, należy zbadać czy dany środek jest konieczny i odpowiedni dla osiągnięcia danego celu – dopiero odpowiedź twierdząca w tych kwestiach pozwala na przejście do kolejnego etapu, tj. określenie, czy zastosowany środek jest współmierny do zakładanego celu, czy nie wykracza poza to co niezbędne dla osiągnięcia tego celu²⁹.

Wyrok Trybunału poruszył dwa aspekty proporcjonalności. Wymiar materialny sprowadzał się do wyboru środka i jego zakresu. W tym obszarze warte podkreślenia jest stanowisko Trybunału, który w zasadzie odmówił analizowania zakazu ruchu ciężarówek w kontekście proporcjonalności ze względu na to, że Austria nie przedstawiła żadnych środków alternatywnych. Brak jakiegokolwiek porównania, czy odniesienia zastosowanego środka do innych możliwości działania dla osiągnięcia tego samego celu, uczynił dyskusję nad proporcjonalnością w zasadzie bezprzedmiotową.

Z pewną dozą tolerancji można jeszcze uznać, że Austria próbowała uzasadnić konieczność środka, powołując się – z pewnym powodzeniem - na względy ochrony środowiska oraz – z mniejszym sukcesem – na cele ochrony zdrowia publicznego, wypełniając

²⁷ Por. wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-265/98 *Tanja Kreil* (Zb. orz. 2000, I-69).

²⁸ A. Wyrozumska, *Państwa...*, wyd. cyt., s. 343-346.

²⁹ Por.: wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. C-284/95 *Safety Hi-Tech* (Zb. orz.: 1998, I-4301), pkt 57; C-463/01 *Komisja v. Niemcy* (Zb. orz. 2004, I-11705), pkt 78.

tym samym warunki pierwszego etapu „testu proporcjonalności”³⁰. Jednakże realizacja drugiego etapu tego testu przez Austrię nie służy nawet na ocenę mierną – władze austriackie nie zadały sobie trudu ani (...) *ważnego zbadania możliwości odwołania się do środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przepływu (...)*, ani tym bardziej porównania tych środków z ostatecznie przyjętym rozwiązaniem.

Taka postawa Austrii wydaje się dziwić, choćby ze względu na to, że zarówno cel, jak i charakter wprowadzanego środka sprawiają, że jego efekty dadzą się zbadać za pomocą mierzalnych i stosunkowo obiektywnych kryteriów, zarówno ekologicznych (natężenie hałasu, zawartość substancji szkodliwych w powietrzu, wielkość emisji gazów, itp.), jak i ekonomiczno-finansowych (koszt dostosowania linii kolejowej do przejęcia transportu drogowego, utracone zyski firm transportu tranzytowego, itp.). Mało prawdopodobnym jest, aby u podstaw radykalnego ograniczenia wprowadzonego przez Austrię leżał inny powód niż rzeczywiście dbałość o środowisko, jak na przykład chęć wyeliminowania firm transportowych z innych państw członkowskich (Austriacy od wielu już lat podejmują różne próby ograniczenia ruchu pojazdów w Alpach). Jednak zastosowany przez Austrię zakaz ruchu ciężarówek, z zastrzeżonym wyłączeniem dla przewoźników lokalnych, wywołałby właśnie taki dyskryminacyjny efekt. Stąd stosunkowo łatwa do

³⁰ Por. inne wyroki, w których Trybunał uznał względy ochrony środowiska za uzasadniające istnienie barier w swobodnym przepływie towarów: wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. C-389/96 *Aher-Waggon* (Zb. orz. I-4473), pkt 20; wyrok z dnia 20 września 1988 r. C-302/86 *Komisja v. Dania* (Zb. orz. 1988, I-4607), pkt 6; wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz* (Zb. orz. 2004, I-11763), pkt 75.

przewidzenia była reakcja instytucji wspólnotowych – w pierwszej kolejności Komisji Europejskiej, a za nią – Trybunału Sprawiedliwości.

Drugi aspekt proporcjonalności, który uwidocznił się w omawianym wyroku, dotyczył kwestii formalnych – terminowości wprowadzanych środków. W tym obszarze chodziło nie tylko o oczywiście zbyt krótki termin wejścia w życie rozporządzenia o zakazie ruchu, ale także o terminy stosowane przez Komisję w procedurze wstępnej, poprzedzającej złożenie skargi. Austria zarzuciła Komisji, że ta wskazała jej zbyt krótkie terminy na udzielenie odpowiedzi w związku z nową regulacją. Trybunał uznał tutaj, że terminy zastosowane przez Komisję były proporcjonalne do terminu ustalonego przez Austrię jako data obowiązywania zakazu ruchu pojazdów ciężarowych. Próba ucieczki Austrii w stronę zawilosci proceduralnych okazała się zatem nieskuteczna.

Wyrok w sprawie KE v. Austrii uzupełnia bogatą historię orzecznictwa wspólnotowego poświęconego zasadzie proporcjonalności w kontekście swobód rynku wewnętrznego³¹. Zasada ta z samej swej natury służy równoważeniu interesów, do rozwiązywania sporów powstałych na jej gruncie rzadko udaje się zastosować jedną sprawdzoną formułę, tym bardziej, że waga poszczególnych celów czy przesłanek działań może zmieniać się ze względu na warunki gospodarcze czy polityczne. Zadaniem Trybunału pozostaje właściwe rozpoznanie zaangażowanych interesów.

³¹ Szerzej na temat rozwoju koncepcji proporcjonalności w orzecznictwie: J. A. Usher, *General Principles of EC Law*, Longman, London & New York, 1998, s. 40-44

Omawiany wyrok wpisuje się w swoistą „sagę” orzeczniczą związaną z wdrażaniem dyrektywy 94/62 (C-463/01 *Komisja v. Niemcy*; C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz*) – we wszystkich przypadkach Trybunał stwierdził istnienie bariery dla swobodnego przepływu towarów, spowodowanej krajowymi regulacjami (przepisy o zużyciu opakowań) wdrażającymi wymienioną dyrektywę. Przykłady orzecznicze pokazują, że państwa członkowskie albo wykazują nadmierną gorliwość w implementacji prawa wspólnotowego, albo też – korzystając z bardzo nośnego w obecnych czasach hasła ochrony środowiska – wykorzystują cele ekologiczne dla dyskryminacji na swoich rynkach przedsiębiorców z innych części UE. Wydaje się jednak, że w przypadku sprawy KE v. Austria celem środka ograniczającego była w istocie troska o środowisko. We wszystkich tych sprawach Trybunał Sprawiedliwości, akcentując ogromną rolę ochrony środowiska we Wspólnocie, nie zezwała jednak na wyeliminowanie – dla celów środowiskowych - swobody przepływu towarów. Orzeczenia te doskonale ilustrują zatem zarówno przydatność zasady proporcjonalności, jak i jej sprawne wykorzystanie przez Trybunał Sprawiedliwości.