

COMUNICATO STAMPA

Brennero: la Commissione UE è inadempiente nell'avviare una procedura d'infrazione contro i divieti austriaci sul traffico merci

Roma, 1 ottobre 2021 - Per anni, la Commissione europea ha evitato di prendere una posizione chiara sui divieti di transito austriaci sull'asse stradale del Brennero, che formano un pacchetto di misure restrittive alla circolazione dei mezzi pesanti provenienti o diretti per lo più in altri Paesi dell'Unione europea.

Un documento "interno" divenuto ora di dominio pubblico, rivela che le Direzioni generali dei Commissari del mercato interno, dei trasporti e dell'ambiente avevano sin dal dicembre 2020 raccomandato al Presidente della Commissione UE di avviare una procedura d'infrazione nei confronti dell'Austria, qualora fosse fallito un ultimo tentativo di dialogo.

I divieti di circolazione contestati sarebbero principalmente il "divieto settoriale" che vieta il transito stradale ad alcune tipologie di merce - già bocciato dalla Corte di Giustizia UE per ben due volte negli scorsi anni - e il divieto di circolazione notturna attraverso il Tirolo, che è stato inasprito dal 1° gennaio 2021.

"Il documento dimostra senza ombra di dubbio che la Commissione UE non ha agito per far rispettare i Trattati, pur essendo a ciò tenuta in qualità di custode. L'Austria ha violato sistematicamente il principio della libera circolazione delle merci con l'introduzione di misure restrittive al transito dei mezzi pesanti" – il commento del Presidente ANITA, Thomas Baumgartner.

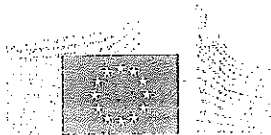
Lungo l'asse del Brennero transita circa il 70% dell'interscambio in Europa e - soltanto dall'Italia - merci per circa 50 mln di ton all'anno. L'Italia non può più accettare che questo fondamentale asse di collegamento con il Nord Europa venga limitato nella sua funzionalità, in attesa del 2030, quando è prevista l'entrata in funzione della nuova linea ferroviaria del Brennero, che comunque da sola non potrà che assorbire soltanto in parte il traffico commerciale.

"ANITA è soddisfatta nel constatare che il documento redatto dagli uffici tecnici della Commissione - finora disatteso - rispecchia quanto l'Associazione ha sempre sostenuto, sulla sistematica violazione delle norme europee da parte del Tirolo e dell'Austria e invita il

Governo ad adoperarsi affinché vengano rimossi gli ostacoli ad incominciare dal divieto notturno con il pedaggio raddoppiato, che non produce nessun vantaggio ambientale ma un maggiore intasamento dell'autostrada nelle ore diurne" prosegue Baumgartner.

La procedura d'infrazione contro l'Austria è stata rinviata per troppo tempo e il silenzio della Commissione non può più essere accettato. L'economia dell'Unione europea non può più attendere che vengano ripristinate le condizioni di legalità, poiché tale situazione ha finora generato costi ingenti supplementari ed indebiti, che difficilmente potranno essere recuperati.

ANITA è l'Associazione di Confindustria che dal 1944 rappresenta le imprese di autotrasporto merci e logistica che operano in Italia e in Europa. È una delle organizzazioni costituenti la Federtrasporto che raggruppa le associazioni di operatori e gestori di infrastrutture del settore trasporti e logistica di Confindustria.



14 December 2020, Brussels

**NOTE FOR THE ATTENTION OF THE
PRESIDENT'S CABINET**

Subject: Traffic restrictions and air quality on the Brenner corridor in Tyrol

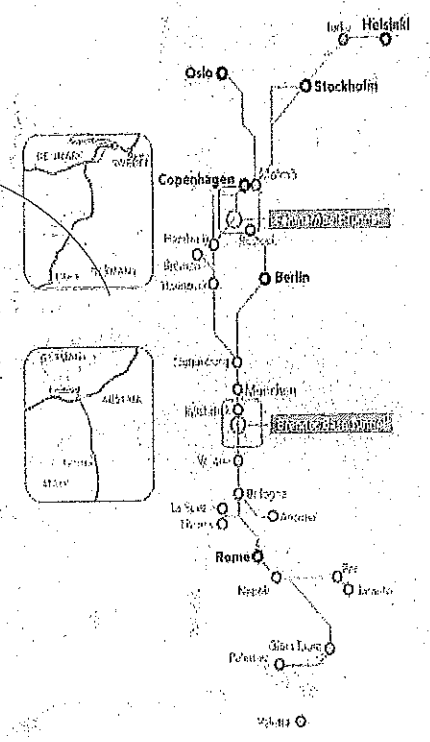
1. Introduction

The Brenner corridor is the most important transalpine traffic artery and one of the principal land transport routes between southern Germany and northern Italy. It is part of the Scandinavian-Mediterranean TEN-T core network corridor which together with the other core network corridors forms the backbone of transport infrastructure in the EU.

The relative importance of the Brenner corridor among the transalpine corridors is increasing as traffic across the Brenner is growing faster than across other Alpine crossings. Smooth transit along the Brenner corridor is of vital importance for the Italian economy. In 2019, 54 million tonnes of goods were carried across the Brenner, of which 74% (40 million tonnes) by road in around 2.5 million heavy goods vehicles.

The corridor crosses the Austrian *Land* of Tyrol in the densely populated lower Inn valley (between the German border and Innsbruck) and on the Brenner route between Innsbruck and the Italian border. Transit traffic by heavy goods vehicles on that corridor contributes to low air quality, congestion and noise, which is why the Tyrolean authorities try to restrict this particular type of traffic as much as possible, essentially on the basis of the Austrian air quality act "IG-Luft".

Air pollution has indeed for many years been an issue in the Inn valley and along the Brenner motorway in Tyrol where the NO₂ annual mean limit value of 40 µg/m³ provided for in the Air Quality Directive 2008/50/EC has been persistently exceeded at several measuring stations. In 2016, the Commission launched an infringement procedure against Austria for failing to comply with NO₂ limit values under that Directive in several air quality zones, including Tyrol (NIF 2016/2006).

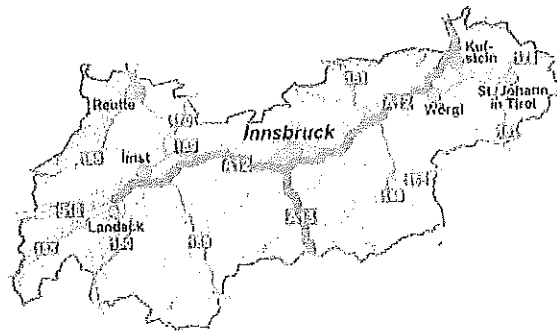


While the Austrian authorities have an obligation to take appropriate measures to keep the exceedance period as short as possible, measures which at the same time restrict the free movement of goods and the freedom to provide transport services have to be proportionate (i.e. must be suitable to achieve the objective of cleaner air and not go beyond what is necessary to achieve that objective). This has been confirmed twice by the Court of Justice of the European Union in the past when it ruled on a complete sectoral driving ban on the A12 motorway which Tyrol wanted to introduce in 2003 and which it introduced in 2008.¹

The main question is therefore whether the successive tightening of traffic restrictions by Tyrol are adequate, namely compliant with EU acquis on road transport and air quality, non discriminatory and proportionate. The Commission should urgently act when it has doubts about this and initiate the required proceedings this . It should ensure that Austria fully complies with all its obligations as a Member State of the Union and urgently act if that is not the case

New tightening measures adopted in 2019 are due to enter into force in January 2021.

2. Main traffic restrictions currently in place



In recent years, Tyrol/Austria has adopted a number of traffic restrictions including driving bans for heavy goods vehicles (>7.5 tonnes), in particular targeting transit trucks. The most relevant traffic restrictions to limit the number of transit trucks can be grouped in two categories:

(1) Sectoral driving ban and EURO class ban

In November 2016, Tyrol introduced a **sectoral driving ban**² on the A12 motorway in the Inn valley. The Commission accepted the ban at the time as long as EURO VI vehicles were exempted from it (without time limit). Tyrol originally wanted to exempt EURO VI only for a short period but changed its mind in the wake of infringement procedure NIF 2016/2083.

¹ See C-320/03 and C-28/09.

² The sectoral driving ban is a prohibition to use the A12 motorway in Austria for the carriage of certain goods in transit through Tyrol, which according to the Tyrolean authorities lend themselves (due to their weight, shape, density or time sensitivity) to the carriage by rail and which should therefore cross the Tyrolean territory by rail. The sectoral driving ban introduced in 2016 only applies to older, more polluting vehicles. It is therefore not a complete ban. Local and regional traffic in and around Tyrol is exempted.

In 2019, Tyrol found that the sectoral ban in the Inn Valley of 2016 was not sufficiently effective and decided to extend it to more goods categories and to all EURO VI vehicles first registered before 1 September 2018. This **tightened sectoral ban** entered into force on 1 January 2020.

Tyrol also applies a **EURO class ban**³ on the A12 motorway. Currently only EURO V and VI vehicles may be used for transit journeys (carrying any kind of good). The exemption for EURO V in transit ends at the end of this year, so from 1 January 2021 only EURO VI vehicles may be used for transit journeys on the A12.

(2) Night driving ban on the A12 motorway and double night toll on the A13 motorway

Tyrol applies a **night driving ban** on the A12 motorway which is gradually being tightened. EURO VI vehicles are exempted from that ban until the end of 2020. From January 2021, only EURO VI vehicles used in local and regional traffic in and around Tyrol will be exempted. Transit traffic at night will then only be possible with low or zero emission vehicles or CNG/LNG-powered vehicles of which there are very few on the market.

Since 1996, Austria applies a **double night toll** on the Brenner motorway (A13) for vehicles with four or more axles which deliberately has an almost prohibitive level⁴ to reduce traffic and related noise at night as much as possible. **This double night toll does not comply with the provisions of the Eurovignette Directive 1999/62/EC** as that Directive foresees the charging of specific external costs for noise at a rate well below the one applied on the A13 at night. The Commission has launched an infringement procedure in 2015 (NIF 2015/4229). A **supplementary letter of formal notice clarifying the infringement is ready to be sent**.

3. Sensitivity of the case

The question of transalpine traffic across the Brenner has been a highly sensitive topic for years. On two previous occasions, the Court of Justice of the EU found that the Tyrolean authorities had gone too far and confirmed that the sectoral driving ban violated the principle of free movement of goods (C-320/03 and C-28/09).

The traffic restrictions have caused regular complaints by the German and Italian governments, logistics associations, producers of the banned goods for transit and MEPs. Both Germany and Italy have repeatedly claimed that the recent Tyrolean measures were a disproportionate restriction of the free movement of goods, that the Commission should urgently launch an infringement procedure against Austria and claimed that, if it didn't do that, it would fail in its role as "Guardian of the Treaties". Italy has not excluded that it would launch an infringement procedure against Austria in accordance with Article 259 TFEU.

³ The EURO class driving ban is a prohibition of use of certain types of heavy-goods vehicles, based on their EURO emission category.

⁴ To cover the 36 km on the A13 motorway between Innsbruck-Amras and the border with Italy on the Brenner Pass, EURO VI trucks with 4 or more axles are charged €91.06 at night instead of €45.53 during the day, EURO 0-V trucks are charged €92.45 instead of €46.22€. Source: https://www.asfinag.at/media/4422/streckenmaut-tarife-2020_de.pdf

For Austria, the issue of heavy goods vehicle transit traffic is of highest political importance. Policies that reduce transit traffic are based on an all party consensus. Tyrol has repeatedly been given full backing from the federal government in Vienna. The Inn Valley is the economic backbone of this *Land* where its capital and most of its major cities are located. Austrian environmental NGOs are also in favour of the traffic restrictions.

Already under the last Commission, the problems caused by increasing transit traffic along the Brenner corridor have repeatedly been brought to the Commission's attention at the highest level, given that Governor Platter of Tyrol frequently met with then President Juncker. Mr Platter usually complained that the neighbouring countries were not doing enough to shift more transit traffic from road to rail which is why Tyrol had to take unilateral "emergency" measures. However, those unilateral measures were criticised by its neighbours, up to the level of Prime-Minister, and made it difficult to find an effective solution supported by all parties concerned.

4. Steps taken so far

The Commission has accepted the sectoral ban for all but EURO VI vehicles when it was introduced in 2016. As long as the cleanest vehicle category was exempted, the measure was considered to be acceptable. The Commission has however not yet taken a position on the tightening of the ban to cover EURO VI vehicles first registered before 1 September 2018 that entered into force at the beginning of 2020, nor on the upcoming extension of the night driving ban. The LFN on the double night toll is effectively on hold.

Commission services (DG MOVE) brought together representatives of Italy, Austria, Germany and the regions along the corridor (Bavaria, Tyrol, South Tyrol and Trento) in several meetings during the second half of 2019 to explore ways to more sustainable transit solutions on the Brenner corridor. The aim of those meetings was to build a package of measures that would be jointly agreed and that would effectively address some of the problems on the corridor in the short term. A number of possible solutions (in the areas of road charging, support for combined transport operations and deployment of digital and green solutions along the corridor) have been discussed. However, little concrete action has so far been taken; the most prominent being 1) an increase in the Austrian state aid intensity for the RoLa (accompanied combined transport), approved by the Commission⁵ and 2) an increase in RoLa capacity in Tyrol at the beginning of 2020.

In December 2019, shortly after taking office, Commissioner Vălean met Governor Platter and tried to convince him to postpone the tightening of the sectoral ban until sufficient capacity would be available on the RoLa ("rolling highway", accompanied combined transport) in Tyrol to accommodate the traffic that would be affected from that tightening of the ban. However, Governor Platter did not accept any postponement. The Commissioner then wrote to Federal Minister Gewessler insisting that the Commission should be informed on a monthly basis about the evolution of traffic, air quality and the use of RoLa capacity to be able to monitor the effect of the tightened ban and assess its proportionality. The Austrian authorities have since submitted monthly data (see section 5 for an analysis of the data provided).

⁵ See case SA.55507, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_19_6782

Press

release:

In February 2020, Commissioner Vălean visited Tyrol and the Brenner to explore ways to reach a common approach and to tackle the problems caused by heavy vehicle traffic along the corridor with all Member States and regions involved. At that occasion, she also had bilateral talks with the transport ministers of all three Member States concerned. It was clear from those talks that no solution would be possible without Tyrol at least considering to back down from some of the measures it had taken. Tyrol made clear though that it had no intention to do so.

Shortly after that visit in Tyrol, the COVID-19 pandemic started. To make sure that supply chains in the internal market remained intact during the pandemic, the Commission has come up with the concept of the "Green Lanes". In its Communication on the implementation of the Green Lanes of 23 March 2020⁶, the Commission urged Member States to temporarily suspend all types of driving restrictions in place (weekend bans, night bans, sectoral bans etc.) for freight traffic to increase the fluidity of traffic and thus ensure the provision of the population with goods and essential services. While the Austrian authorities temporarily suspended the weekend ban, they refused to temporarily suspend the sectoral driving ban, despite the higher infection risk to which drivers sitting together in the RoLa coach are exposed

Now, towards the end of 2020, the Tyrolean traffic bans are once more becoming a heated topic because measures adopted by Tyrol in 2019 would **further tighten the night driving ban and the EURO class ban on 1 January 2021**. In both cases, as for previous restrictions, **Tyrol recently decided to exempt local and regional traffic in and around Tyrol** ⁷ from the tightening, which, as a consequence, will only affect transit traffic.

5. Brief preliminary assessment of the Austrian measures

5.1 Evolution of air quality

In recent years, air quality along the A12 motorway in the Inn valley has improved despite rising traffic volumes of heavy goods vehicles. This is mainly attributed to the spread of cleaner and less polluting EURO VI vehicles, which represent the latest vehicle technology. In 2018 and 2019, the NO₂ limit value was still exceeded at one out of two measuring stations along the A12 motorway, namely at the rest stop near Vomp, with reported annual mean NO₂ concentrations of 50 µg/m³ and 47 µg/m³ respectively (i.e. 10 and 7 µg/m³ respectively above the limit).

In the course of 2020, based on preliminary and not yet validated air quality data, air quality in the Inn valley has further improved and, if emissions stay below average for the remainder of this year, the annual mean limit value of NO₂ concentration may not be exceeded in 2020 even at the rest stop near Vomp, the measuring station where that value was still exceeded in 2019.⁸ While the improvement in air quality in 2020 is undoubtedly also due to the impact of COVID-19-related restrictions and reduction of passenger cars, ongoing fleet renewal is expected to also contribute to lower pollutant levels.

⁶ C(2020) 1897 final of 23.3.2020 ; see also OJ C 96 I, 24.3.2020, p. 1.

⁷ Ordinance 121/2020 of the Governor of Tyrol 20/11/2020

⁸ <https://www.tirol.gv.at/umwelt/luftqualitaet/luft-monatsbericht/>

It appears that the improvement in air quality in 2020 has partly been brought about by the much stronger decrease in light vehicle traffic than in heavy vehicle traffic.⁹ By September, the number of heavy vehicles on the Brenner corridor was back to levels of 2019 while light vehicle numbers were still below those of 2019. At the same time, the average monthly NO₂ concentration in Vomp was more than 10% below the level of September 2019. This suggests that light vehicles contribute to a significant extent to air pollution

Austria remains under an obligation to reduce and maintain¹⁰ its NO₂ emissions at levels below the limit values.

5.2 Suitability of rail alternative: the "rolling highway" (RoLa)

Hauliers concerned by the tightening of the sectoral ban at the beginning of this year have three options: either they use the RoLa services, they use a vehicle first registered from 1 September 2018 onwards, or they use other Alpine crossings where the journeys are potentially longer, with ensuing negative economic and environmental consequences.

Austria has increased the RoLa capacity in Tyrol at the beginning of 2020. However, figures provided by the Austrian authorities suggest that the tightened sectoral ban has not led to a shift to rail (as RoLa traffic has evolved in line with motorway traffic). It must be assumed that many hauliers concerned by the tightening of the sectoral ban used other Alpine crossings. It should be noted in this context that detours over other Alpine crossings may decrease air pollution in the Inn valley, but they contribute to more air pollution elsewhere and to more CO₂ emissions overall.

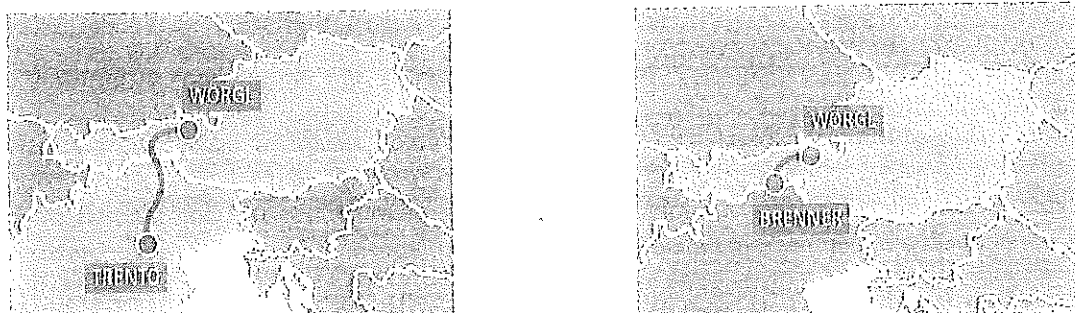


Figure 1 Current RoLa lines Brenner-Wörgl and Trento-Wörgl

Although highly subsidised, the RoLa in Tyrol is not an attractive alternative; in the absence of a more developed infrastructure along the route in all three Member States concerned, the services are too short to be a viable alternative to road. The most used RoLa service, between Wörgl in the Inn valley and the Brenner pass, is less than 100 km long. For such short distances, the extra time it takes to get on and off the train is not compensated by any potential time gains along the way. Longer RoLa services would be

⁹ Between January and August 2020, the number of heavy vehicles on the Brenner corridor was -10% lower than in the corresponding period of 2019 (source: monthly reports provided by the Austrian authorities), while overall traffic (light + heavy) was -26.8% lower (<https://www.asfinag.at/ueber-uns/newsroom/pressemeldungen/2020/zehn-prozent-weniger-pkw-verkehr-waehrend-der-reisemonate-juli-und-august/>)

¹⁰ See the same arguments in Case C-28/09, paragraph 134, accepted by the Court in favour of exception of local and regional traffic

economically more viable but in Germany and Italy there is no terminal capacity available. Additionally, according to industry, the attractiveness of RoLa also suffers from long waiting times and a low reliability of the service.

Rail is bound to become much more competitive once the Brenner Base Tunnel (BBT), that is currently being built, will be open to traffic. The BBT is a flagship project of the EU's TEN-T policy. The EU has already committed more than €2 billion for the construction costs and will likely commit a similar amount again in the next MFF. The tunnel is expected to open in 2028.

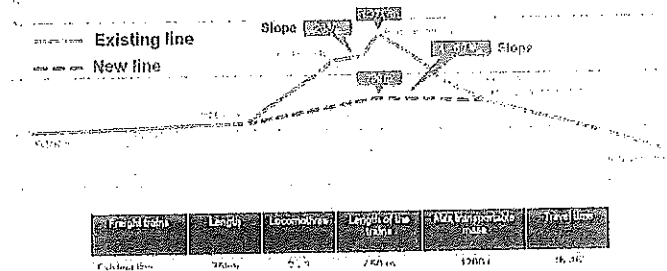


Figure 2 Longitude overview of New Brunner Base Tunnel

5.3 The proportionality of the traffic restrictions

(a) The extension of the sectoral driving ban to EURO VI vehicles first registered before 1 September 2018

As mentioned above, the Court of Justice of the EU has already ruled twice on a sectoral driving ban. In both cases (C-320/03 and C-28/09) it found that the ban was a disproportionate restriction to the free movement of goods. It ruled that, *“before adopting a measure so radical as a total traffic ban on a section of motorway constituting a vital route of communication between certain Member States, the Austrian authorities were under a duty to examine carefully the possibility of using measures less restrictive of freedom of movement, and discount them only if their inappropriateness to the objective pursued was clearly established.”*

It is true that the current **sectoral driving ban** even in its tightened form is not a complete ban: EURO VI vehicles first registered after 31 August 2018 are still allowed to carry the goods concerned on the A12 in transit through Tyrol. The Commission accepted the ban in 2016 under the condition that all EURO VI vehicles, the cleanest category of heavy goods vehicles on the market, are exempted from it.

However, the extension of the ban to EURO VI vehicles first registered before 1 September 2018 has hardly any impact on air quality as only vehicles of the cleanest category are concerned by it. EURO VI d) vehicles would approximately correspond to those registered on or after 1 September 2018. However, the difference in NOx emissions between earlier versions of EURO VI and EURO VI d) vehicles is not significant and could not justify the exclusion of the previous subtypes of EURO VI vehicles, based on clean air objectives.

Nonetheless, the extension of the ban to all vehicles first registered before 1 September 2018 has a **significant impact on the free movement of goods**. The Austrian authorities estimated that some 210,000 vehicles would be affected in 2020 and some 160,000 in 2021 (lower numbers in later years due to expected gradual fleet renewal). It should be

noted that operators who invested in new vehicles between 2016 and the end of August 2018 with a view to being able to use those vehicles across the Brenner are particularly punished by it.

The **list of goods prohibited** for transit (but not for local transport) on the A12 motorway has also been expanded. Additionally to goods of which the transit on the A12 has already been limited (stones, timber and cork, motor vehicles of categories of certain categories, iron and non-ferrous ores, steel, marble and travertine and tiles), the ban now also includes paper and cardboard; liquid petroleum products; cement, lime and plaster; tubes, pipes and hollow profiles and cereals. The Court held in its judgment C-28/09 that *'as regards the criterion of 'affinity with rail, it is common ground that certain goods are particularly suited to rail transport'*. We do not question that the goods included in the extended list are suited to rail transport. The Tyrolian authorities banned the transit of these goods by heavy-goods vehicles because they have already been transported by rail in proportionately greater volumes. The authorities expect that by prohibiting the transit of these goods by heavy-goods vehicles, their transport on road would diminish.

However, the **proportionality** of the extension of the list of goods the transit of which by road is prohibited could be questioned on the grounds that ca. 90% of the volume of those goods are already transported by rail (without the ban) and the transport of the remaining ca. 10% by road is therefore exceptional. The exceptional road transport of the banned goods includes also journeys for which rail transport for some reason might not be expedient. For example, if the transport operators intend to deliver those goods to more destinations during their journey by one heavy goods vehicle, the ban would rather motivate them to transport those goods by several more lighter and possibly more polluting vehicles replacing one heavy goods vehicle, than by rail. Transport by rail would in such circumstances involve additional journeys to the rail terminals and could have an effect contrary to the objective pursued by the sectoral ban.¹¹

There is a question of **non-discrimination** of the measures. According to some MEPs and road hauliers from Italy and Germany, the Tyrolean transport undertakings are advertising their services in Bavaria and Italy. They stress that they are exempted from the sectoral ban and can carry out transport/transit operations, which are prohibited for Bavarian and Italian undertakings.¹² Although the exemption from the sectoral ban – recognised as in line with EU law by the Court of Justice – is provided when *driving goods in motor vehicles that are loaded or unloaded in the core zone*, there are claims that local undertakings may use that exception to their advantage. If proven, such practices could reduce the effectiveness of the sectoral ban, as well as indicate its discriminatory application. The above examples show that, if not properly enforced, the sectoral ban risks creating unfair advantages and could also be considered discriminatory.

On less restrictive measures

Austria should assess if alternative measures could have a similar or an even more beneficial effect on air quality than the tightening of the sectoral ban, and which would

¹¹ See the same arguments in Case in C-28/09, paragraph 134, accepted by the Court in favor of exception of local and regional traffic.

¹² MEP Ferber here: <https://www.europarl.europa.eu/cp-live/de/committees/video?event=20200220-0900-COMMITTEE-TRAN>

be less restrictive on the free movement of goods, even if they would be less popular with locals than a ban on transit vehicles.

For example, such measures could include a higher excise duty on diesel which would reduce the attraction of Austria's low fuel costs and thus, according to some reports, lower the number of trucks on the Brenner corridor by some 300,000 annually (these trucks are thought to make a detour over the Brenner just to be able to benefit from the low fuel costs in Austria along the way, in addition to the relatively low toll on the Brenner corridor, above all in Italy and Germany).¹³ Moreover, higher diesel prices would in the medium term also reduce the share of diesel cars in the Austrian vehicle fleet which is one of the highest in the EU (and in Tyrol it is one of the highest in Austria). The recently planned fiscal measures which would increase taxes for cars with high emissions and could lower taxes for public transport may be a step in this direction.¹⁴

Light vehicle traffic is a more important source of air pollution in the Inn valley than heavy vehicle traffic.¹⁵ Lower speed limits for light vehicles (e.g. 80 km/h instead of 100 km/h) in sensitive areas with high air pollution (such as around the rest stop near Vomp) could contribute to better air quality at those neuralgic points (such a measure has been taken elsewhere in the EU with good results).

Austria could also ban older, more polluting vehicles first. EURO V vehicles are allowed to emit five times more NO_x than EURO VI vehicles. They still account for around 10% of all vehicles on the corridor (i.e. more than 250,000 vehicles). If they were banned first, the impact on air quality would be much more beneficial than the tightening of the sectoral ban. Based on legislation adopted in 2019, Tyrol is banning all EURO V vehicles in transit as of 1 January 2021. While the precise impact of this ban on air quality remains to be seen, it would be more effective if EURO V vehicles used in local and regional traffic in and around Tyrol were also banned. However, this is currently only foreseen from 2023 onwards.

(b) The extension of the night ban to EURO VI vehicles transiting Tyrol

EURO VI vehicles have so far been exempted from the night driving ban on the A12 motorway. From the beginning of 2021, however, EURO VI vehicles in transit will no longer be exempted while EURO VI vehicles in local and regional traffic in and around Tyrol will continue to be exempted from the ban. Tyrol claims that the night driving ban has to be extended to reduce air pollution which is more harmful at night than during the day.¹⁶ However, a traffic ban at night is bound to increase congestion during the day, in particular in the early morning hours, just after the end of the night ban. Congestion increases the amount of air pollution per vehicle to a considerable extent. The overall

¹³ See e.g. here: <https://kurier.at/chronik/oesterreich/platter-vor-verkehrsgipfel-kein-ende-der-verbote-ohne-entlastung/400558439>

¹⁴ See e.g. here: <https://orf.at/stories/3190731/>

¹⁵ Passenger cars and light duty vehicles together account for about 60% of NO_x emissions in the lower Inn valley in Tyrol. See Ökoscience (2015): Stickstoffoxidimmissionen an der Messstelle Vomp: Szenarien für 2015-2020, p. 15: <https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/umwelt/umweltrecht/Luftseiten/Szenarienberechnung.pdf>

¹⁶ (Ultraviolet) sunlight helps reduce the formation of NO₂ from NO_x emitted by vehicles.

effect on air quality is therefore likely negative which puts the suitability of this measure to achieve the underlying objective of cleaner air in question.

To fight congestion, Tyrol will likely expand the dosage calendar which contains the days on which the Tyrolean authorities only allow max. 300 heavy goods vehicles per hour to drive on the A12 from Kufstein to Innsbruck. This measure regularly leads to long traffic jams on the A93 motorway in Bavaria and might constitute a disproportionate restriction to the freedom to provide transport services.

Austria could also consider making full use of possibility of toll differentiation by time of day, which is possible within the current directive, to reduce congestion and ensuing pollution.

The extended night driving ban may lead to cleaner air if the vehicles concerned by it were to use the RoLa at night. The RoLa could operate at night but in practice waiting times are long because most night trains are cancelled. In the absence of a more developed infrastructure along the route in all three Member States concerned, the RoLa is currently not an attractive alternative (see above).

As the extension of the night ban also concerns only EURO VI vehicles, i.e. the cleanest category of diesel vehicles that are currently on the market, the improvement in air quality is expected to be minimal. Again, a number of other measures could be available (see above), which would have a less restrictive impact on the free movement of goods and the freedom to provide services but which could have the same or even a more beneficial impact on air quality.

6. Conclusions to address the issues

This Commission has so far not taken an official position on the Tyrolean measures in force since the beginning of 2020 and the new ones that will enter into force in 2021.

Silence from and inaction by the Commission might be interpreted as approval by the Austrian authorities which impose ever stricter driving bans .

In view of the effects of these measures, the **Commission should urgently make clear where it stands on the traffic restrictions**: protecting the health of the population by ensuring good air quality is an overriding objective of public interest which allows restrictions to the free movement of goods, but only to the extent that these restrictions are necessary.

DG MOVE and DG GROW have serious doubts about the respect the principle of proportionality of the measures, while DG ENV considers that the proportionality of the measures and any alternatives depends on the impact of those measures on the reduction of NO₂ emissions, which is currently not known. **The Commission should confront the Austrian authorities about its concerns on both the tightened sectoral ban and the tightened night ban and ask to provide information on the estimated impact, in terms of reduction of NO₂ emissions, as well as alternative measures which would be less restrictive of the free movement of goods.**

Despite the recent improvement in air quality, there is still a need for Austria to adopt and implement effective, but also proportionate measures in the air quality zone Tyrol

that lead as soon as possible¹⁷ to full compliance with the Air Quality Directive 2008/50/EC as Member States are obliged to maintain levels below the limit values once attained. As shown above, there may be alternative ways to effectively improve air quality in the Inn valley, which would not restrict the free movement of goods and freedom to provide transport services in the same way as the measures taken by the Tyrolean authorities. In case such alternatives are appropriate, Austria should be invited to implement them without further delay.

Tyrol should not impose disproportionate restrictions on transit traffic at a time when the European economy is in an unprecedented crisis. Without a smooth flow of goods between Member States, recovery will be delayed.

At the same time, the Commission should consider advancing the infringement procedure with regard to the double night toll on the A13 motorway where a first letter of formal notice has been sent in 2015, but a supplementary letter, clarifying the legal approach, is still pending. The double night toll and the tightened night driving ban have similar negative impacts on traffic distribution over a 24-hour period, leading to traffic concentration and congestion.

In light of the above, the following 2-step approach is proposed:

(1) DGs ENV, GROW and MOVE organise a joint 'package' meeting at Director level with the Austrian authorities in which the ongoing and possible new infringement procedures and ways how to solve/avoid them are being discussed. Timing: December 2020, if no longer possible asap in January 2021. In preparation for that meeting, the three DGs should immediately send a joint letter to the Austrian authorities requesting them to provide information on the estimated impact, in terms of reduction of NO2 emissions, of the tightened sectoral ban and the tightened night ban, as well as of alternative measures which would be less restrictive of the free movement of goods.

(2) Depending on the outcome of this meeting, the Commission should **consider launching infringement procedures**. This would include the launching of an infringement procedure on the tightening of the sectoral ban (DG GROW), the launching of an infringement procedure on the tightening of the night driving ban and the re-launching of the infringement on the double night toll (DG MOVE). Possible timing: M02/21.

The intention of this procedure would be to make the legal position clear and incite the countries and regions concerned to search for an agreed package solution.

Our services are in close contact on this file. The President's Cabinet is requested to present its views on this matter and to provide guidance on possible ways forward.

¹⁷ Judgment of 10 November 2020 in case 644/18.

COMMISSIONE EUROPEA
Armadi Breton Wean, Sinkevidius

14 dicembre 2020, Bruxelles

NOTA PER L'ATTENZIONE DI IL
GABINETTO DEL PRESIDENTE

Soggetto: Restrizioni al traffico e qualità dell'aria sul corridoio del Brennero in Tirolo

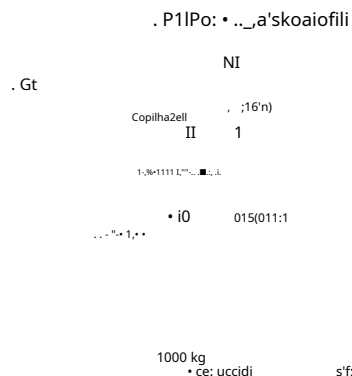
I. Introduzione

Il corridoio del Brennero è la più importante arteria di traffico transalpino e una delle principali vie di comunicazione terrestre tra la Germania meridionale e l'Italia settentrionale. Fa parte del corridoio della rete centrale TENT scandinavo-mediterraneo che, insieme agli altri corridoi della rete centrale, costituisce la spina dorsale dell'infrastruttura di trasporto nell'UE.

L'importanza relativa del corridoio del Brennero tra i corridoi transalpini è in aumento poiché il traffico attraverso il Brennero sta crescendo più rapidamente rispetto ad altri valichi alpini. Un transito regolare lungo il corridoio del Brennero è di vitale importanza per l'economia italiana. Nel 2019 sono state trasportate attraverso il Brennero 54 milioni di tonnellate di merci, di cui il 74% (40 milioni di tonnellate) su strada in circa 2,5 milioni di mezzi pesanti.

Il corridoio attraversa l'Austria *Terra* del Tirolo nella densamente popolata bassa valle dell'Inn (tra il confine tedesco e Innsbruck) e sulla rotta del Brennero tra Innsbruck e il confine italiano. Il traffico di transito di automezzi pesanti su quel corridoio contribuisce alla bassa qualità dell'aria, alla congestione e al rumore, motivo per cui le autorità tirolesi cercano di limitare il più possibile questo tipo di traffico. Ocular, Osentigly 'sulla base dell'aria austriaca atto di qualità "IG-Luft".

L'inquinamento atmosferico è infatti da molti anni un problema nella valle dell'Inn e lungo l'autostrada del Brennero in Tirolo dove il valore limite medio annuo di NO2 di 40 .tg/m3 previsto dalla Direttiva sulla qualità dell'aria 2008/50/CE è stato costantemente superato in più stazioni di misurazione. Nel 2016 la Commissione ha avviato una procedura di infrazione contro l'Austria per non aver rispettato i valori limite di NO2 ai sensi di tale direttiva in diverse zone di qualità dell'aria, compreso il Tirolo (NIF 2016/2006).

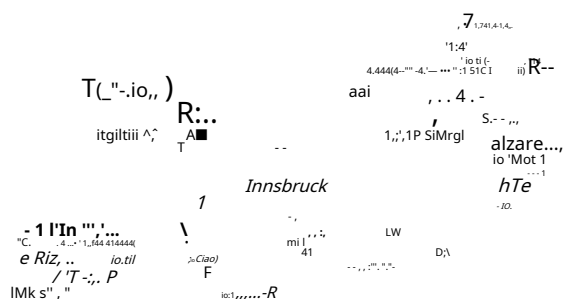


Mentre le autorità austriache hanno l'obbligo di adottare misure appropriate per mantenere il periodo di superamento il più breve possibile, le misure che limitano al tempo stesso la libera circolazione delle merci e la libertà di fornire servizi di trasporto devono essere proporzionate (ossia devono essere idonei a raggiungere l'obiettivo di un'aria più pulita e non andare oltre quanto necessario per raggiungere tale obiettivo). Lo ha confermato due volte la Corte di Giustizia dell'Unione Europea in passato, quando si era pronunciata su un divieto di circolazione settoriale completo sull'autostrada A12 che il Tirolo voleva introdurre nel 2003 e che ha introdotto nel 2008.

La questione principale è quindi se il successivo inasprimento delle restrizioni al traffico da parte del Tirolo sia adeguato, ovvero conforme all'acquis dell'UE in materia di trasporto su strada e qualità dell'aria, non discriminatorio e proporzionato. La Commissione dovrebbe agire con urgenza in caso di dubbi al riguardo e avviare le procedure necessarie. Dovrebbe garantire che l'Austria adempia pienamente a tutti i suoi obblighi in quanto Stato membro dell'Unione e agisca con urgenza in caso contrario.

Le nuove misure di inasprimento adottate nel 2019 dovrebbero entrare in vigore nel gennaio 2021.

2. Principali limitazioni al traffico attualmente in vigore



Negli ultimi anni, il Tirolo/Austria ha adottato una serie di restrizioni al traffico, compresi i divieti di circolazione per i mezzi pesanti (>7,5 tonnellate), in particolare per quanto riguarda i camion in transito. Le restrizioni al traffico più rilevanti per limitare il numero di camion in transito possono essere raggruppate in due categorie:

(1) Divieto di circolazione settoriale e divieto di classe EURO

Nel novembre 2016, il Tirolo ha introdotto un **divieto di circolazione settoriale** sull'autostrada A12 nella valle dell'Inn. La Commissione ha accettato il divieto all'epoca purché i veicoli EURO VI ne fossero esentati (limite di tempo Aiiilhout). Il Tirolo originariamente voleva esentare EURO VI solo per un breve periodo. Ha cambiato idea a seguito della procedura di infrazione NIF 2016/2083.

Cfr. C-320/03 e C-28/09.

2

Il divieto di circolazione settoriale è un divieto di utilizzare l'autostrada A12 in Austria per il trasporto di determinate merci in transito attraverso il Tirolo, che secondo le autorità tirolesi si prestano (per peso, forma, densità o sensibilità temporale) al trasporto tramite ferrovia e che dovrebbe quindi attraversare il territorio tirolese per ferrovia. Il divieto di circolazione settoriale introdotto nel 2016 si applica solo ai veicoli più vecchi e più inquinanti. Non si tratta quindi di un divieto totale. Il traffico locale e regionale in Tirolo e dintorni è esentato.

Nel 2019, il Tirolo ha riscontrato che il divieto settoriale nella Valle dell'Inn del 2016 non era sufficientemente efficace e ha deciso di estenderlo a più categorie di merci e a tutti i veicoli EURO VI prima immatricolati prima del 1° settembre 2018. Questo divieto settoriale più rigoroso è entrato in vigore il 1 gennaio 2020.

Il Tirolo applica anche i divieti di classe EURO su l'autostrada A12. Attualmente solo i veicoli EURO V e VI possono essere utilizzati per i viaggi di transito (trasporto di qualsiasi tipo di merce). L'esenzione per EURON in transito scade alla fine di quest'anno, quindi dal 1° gennaio 2021 solo i veicoli EURO VI potranno essere utilizzati per i viaggi in transito sull'A12.

(2) Divieto di circolazione notturna sull'autostrada A12 e doppio pedaggio notturno sull'autostrada A13

Il Tirolo applica un divieto di circolazione notturna sull'autostrada A12 che viene gradualmente inasprito. I veicoli EURO VI sono esentati da tale divieto fino alla fine del 2020. A partire da gennaio 2021, saranno esentati solo i veicoli EURO VI utilizzati nel traffico locale e regionale all'interno e nei dintorni del Tirolo. Il traffico in transito notturno sarà quindi possibile solo con veicoli a basse o zero emissioni o con veicoli alimentati a CNG/LNG di cui sono pochissimi sul mercato.

Dal 1996, l'Austria applica un pedaggio notturno doppio sull'autostrada del Brennero (A13) per i veicoli a quattro o più assi che ha deliberatamente un livello 4 quasi proibitivo per ridurre il più possibile il traffico e il relativo rumore durante la notte. Tale pedaggio doppio notturno non è conforme a quanto previsto dalla Direttiva Eurovignette 1999/62/CE in quanto tale Direttiva prevede l'addebito di costi esterni specifici per il rumore ad una tariffa ben inferiore a quella applicata all'A13 di notte. La Commissione ha avviato una procedura di infrazione nel 2015 (NW 2015/4229). Un'ulteriore lettera di costituzione in mora per chiarire l'infrazione è pronta per essere inviata.

3. Sensibilità del caso

La questione del traffico transalpino attraverso il Brennero è da anni un tema molto delicato. In due precedenti occasioni, la Corte di giustizia dell'UE ha ritenuto che le autorità tirolesi si fossero spinte troppo oltre e ha confermato che il divieto di guida settoriale violava il principio della libera circolazione delle merci (C-320/03 e C-28/09).

Le restrizioni al traffico hanno causato lamentele regolari da parte dei governi tedesco e italiano, delle associazioni logistiche, dei produttori delle merci vietate al transito e dei deputati. Sia la Germania che l'Italia hanno ripetutamente affermato che le recenti misure tirolesi erano una restrizione sproporzionata alla libera circolazione delle merci, che la Commissione dovrebbe avviare urgentemente una procedura di infrazione contro l'Austria e ha sostenuto che, in caso contrario, verrebbe meno al suo ruolo di custode dei trattati". L'Italia non ha escluso che avvierebbe una procedura di infrazione contro l'Austria ai sensi con l'articolo 259 TFUE.

3

Il divieto di circolazione della classe EURO è un divieto di utilizzo di determinati tipi di veicoli pesanti, in base alla loro categoria di emissioni EURO.

4

Per coprire i 36 km dell'autostrada A13 tra Innsbruck-Amras e il confine con l'Italia sul Brennero, i camion EURO VI a 4 o più assi pagano 91,06 € di notte invece di 45,53 € di giorno, EURO 0-V i camion pagano 92,45 € invece di 46,22 €. Fonte:

https://www.asfmag.at/mediaw4422/streckentatit-tarife-2020_de.pdf

Per l'Austria, la questione del traffico di transito dei mezzi pesanti è della massima importanza politica. Le politiche che riducono il traffico di transito si basano sul consenso di tutte le parti. Tyrol ha ripetutamente ricevuto il pieno sostegno del governo federale di Vienna. La valle dell'Inn è la spina dorsale economica di tutto questo *Terra* dove si trova la sua capitale e la maggior parte delle sue principali città. Anche le ONG ambientali austriache sono favorevoli alle restrizioni al traffico.

Già sotto la Commissione Igt i problemi causati dall'aumento del traffico di transito lungo il corridoio del Brennero sono stati ripetutamente portati all'attenzione della Commissione ai massimi livelli, visto che il governatore del Tirolo Platter incontrava spesso l'allora presidente Juncker. Il signor Platter di solito si lamentava del fatto che i paesi vicini non stavano facendo abbastanza per spostare più traffico di transito dalla strada alla ferrovia, motivo per cui il Tirolo ha dovuto adottare misure unilaterali di "emergenza". Tuttavia, quelle misure unilaterali sono state criticate dai suoi vicini, fino al livello del Primo Ministro, e ha reso difficile trovare una soluzione efficace sostenuta da tutte le parti interessate.

4. Passi compiuti finora

La Commissione ha accettato il divieto settoriale per tutti i veicoli tranne EURO VI quando è stato introdotto nel 2016. Fintanto che la categoria di veicoli più pulita è stata esentata, la misura è stata considerata accettabile. La Commissione, tuttavia, non ha ancora preso posizione sull'inasprimento del divieto per i veicoli EURO VI immatricolati per la prima volta prima del 1 settembre 2018 entrato in vigore all'inizio del 2020, né sull'imminente proroga del divieto di guida notturna. L'LFN sul doppio pedaggio notturno è di fatto sospeso.

I servizi della Commissione (DG MOVE) hanno riunito rappresentanti di talia, Austria, Germania e delle regioni lungo il corridoio (Baviera, Tirolo, Sud Ty 1 e Trento) in diversi incontri durante la seconda metà del 2019 per esplorare la strada più sostenibile e praticabile per soluzioni sul corridoio del Brennero. Lo scopo di tali riunioni era quello di costruire un pacchetto di misure che sarebbero state concordate congiuntamente e che avrebbero affrontato efficacemente alcuni dei problemi del corridoio a breve termine. Sono state discusse una serie di possibili soluzioni (nei settori della tariffazione stradale, del sostegno alle operazioni di trasporto combinato e della diffusione di soluzioni digitali e verdi lungo il corridoio). Tuttavia, finora sono state intraprese poche azioni concrete; il più importante è 1) un aumento dell'intensità degli aiuti di Stato austriaci per il RoLa (trasporto combinato accompagnato), approvato dalle Commissioni e 2) un aumento della capacità RoLa in Tirolo all'inizio del 2020.

Nel dicembre 2019, poco dopo il suo insediamento, il commissario -Mean ha incontrato il governatore Platter e ha cercato di convincerlo a rinviare l'inasprimento del divieto settoriale fino a quando non fosse disponibile una capacità sufficiente sulla RoLa ("autostrada viaggiante", trasporto combinato accompagnato) a Tyrol e a ridurre il traffico che sarebbe interessato da quell'inasprimento del divieto. Howell, Governatore Platter non ha accettato alcun rinvio. Il commissario ha quindi scritto al ministro federale Gewessler insistendo affinché la Commissione si informasse mensilmente sull'evoluzione del traffico, sulla qualità dell'aria e sull'utilizzo della capacità RoLa per poter monitorare l'effetto del divieto inasprito e valutarne la proporzionalità. L'austriaco. Le autorità hanno da allora presentato dati mensili (vedere la sezione 5 per l'analisi dei dati forniti).

Nel febbraio 2020, il commissario Velez ha visitato il Tirolo e il Brennero per esplorare modi per raggiungere un approccio comune e affrontare i problemi causati dal traffico di veicoli pesanti lungo il corridoio con tutti gli Stati membri e le regioni coinvolte. In quell'occasione ha avuto anche colloqui bilaterali con i ministri dei trasporti di tutti e tre gli Stati membri interessati. Era chiaro da quei colloqui che nessuna soluzione sarebbe stata possibile senza che il Tirolo almeno considerasse di rinunciare ad alcune delle misure che aveva preso. Il Tirolo ha chiarito però che non aveva intenzione di farlo.

Poco dopo quella visita in Tirolo, iniziò la pandemia di COVID-19. Per garantire che le catene di approvvigionamento nel mercato interno siano rimaste intatte durante la pandemia, la Commissione ha adottato il concetto di "corsie verdi". Nella sua comunicazione sull'attuazione delle corsie verdi del 23 marzo 2020⁶, la Commissione ha esortato gli Stati membri a sospendere temporaneamente tutti i tipi di restrizioni alla circolazione in vigore (divieti nei fine settimana, divieti notturni, divieti settoriali, ecc.) per il traffico merci al fine di aumentare la fluidità del traffico merci, traffico e quindi garantire l'approvvigionamento della popolazione con beni e servizi essenziali. Mentre le autorità austriache hanno temporaneamente sospeso il divieto del fine settimana, si sono rifiutate di sospendere temporaneamente il divieto di guida settoriale, nonostante il maggior rischio di infezione a cui sono esposti i conducenti seduti insieme nell'autobus RoLa

Ora, verso la fine del 2020, i divieti di circolazione tirolesi tornano ad essere un argomento acceso perché le misure adottate dal Tirolo nel 2019 **inasprire ulteriormente il divieto di guida notturna e il divieto di classe EURO il 1° gennaio 2021**. In entrambi i casi, come per le precedenti restrizioni, **Il Tirolo ha recentemente deciso di esentare il traffico locale e regionale dentro e intorno al Tirolo** ⁷ dall'inasprimento, che, di conseguenza, riguarderà solo il traffico di transito.

5. Breve valutazione preliminare dell'Austria le misure

5.1 Evoluzione della qualità dell'aria

Negli ultimi anni la qualità dell'aria lungo l'autostrada A12 nella valle dell'Inn è migliorata nonostante l'aumento dei volumi di traffico dei mezzi pesanti. Ciò è principalmente attribuito alla diffusione di veicoli EURO VI più puliti e meno inquinanti, che rappresentano l'ultima tecnologia dei veicoli. Nel 2018 e nel 2019, il valore limite di NO₂ è stato ancora superato in una delle due stazioni di misura lungo l'autostrada A12, ovvero presso l'area di servizio nei pressi di Vomp, con concentrazioni medie annue di NO₂ riportate di 50 µg/m³ e 47 µg/m³ rispettivamente (cioè 10 e 7 µg/m³ rispettivamente al di sopra del limite).

Nel corso del 2020, sulla base di dati preliminari e non ancora convalidati sulla qualità dell'aria, la qualità dell'aria nella valle dell'Inn è ulteriormente migliorata e, se le emissioni rimangono al di sotto della media per il resto dell'anno, il valore limite medio annuo della concentrazione di NO₂ potrebbe non essere superato nel 2020 anche presso l'area di servizio nei pressi di Vomp, la stazione di misurazione dove tale valore è stato ancora superato nel 2019.⁸ Mentre il miglioramento della qualità dell'aria nel 2020 è senza dubbio dovuto anche all'impatto delle restrizioni COVID-19 e alla riduzione delle autovetture, è richiesto il rinnovo in corso della flotta di camion, che contribuisce a ridurre i livelli di inquinanti.

⁶ C(2020) 1897 finale di 2 del 3.3.2020; cfr. anche GU C 96 I, 24.3.2020, pag. IO.

⁷ Ordinanza 121/2020 del Governatore del Tirolo 20/11/2020

<https://www.tirol.gv.at/umwelt/Itiftoffilital/11;11-inonatsberieh/>

Sembra che il miglioramento della qualità dell'aria nel 2020 sia stato in parte determinato dalla diminuzione molto più forte del traffico dei veicoli leggeri rispetto al traffico dei veicoli pesanti.⁹ A settembre, il numero di veicoli pesanti sul corridoio del Brennero è tornato ai livelli del 2019, mentre i numeri dei veicoli leggeri erano ancora inferiori a quelli del 2019. Allo stesso tempo, la concentrazione media mensile di NO₂ in Vamp era inferiore di oltre il 10% rispetto al livello di settembre 2019. Ciò suggerisce che i veicoli leggeri contribuiscono in misura significativa all'aria

inquinamento

L'Austria resta soggetta all'obbligo di ridurre e mantenere al di sotto dei valori limite le sue emissioni di NO₂ a livelli

5.2 Idoneità dell'alternativa ferroviaria: l'"autostrada viaggiante" (RoLa)

Gli autotrasportatori interessati dall'inasprimento del divieto settoriale all'inizio di quest'anno hanno tre opzioni: o utilizzano i servizi RoLa, utilizzano un veicolo immatricolato dal 1° settembre 2018 in poi, oppure utilizzano altri valichi alpini dove i viaggi sono potenzialmente più lunghi, con conseguenti conseguenze economiche e ambientali negative.

L'Austria ha aumentato la capacità RoLa in Tirolo all'inizio del 2020. Tuttavia, i dati forniti dalle autorità austriache suggeriscono che l'inasprimento del divieto settoriale non ha portato a un passaggio alla ferrovia (poiché il traffico RoLa si è evoluto in linea con il traffico autostradale). Si deve ritenere che molti autotrasportatori interessati dall'inasprimento del divieto settoriale utilizzassero altri cro alpini. Va notato in questo contesto che deviazioni su altri alpini gli attraversamenti possono ridurre l'inquinamento atmosferico nella valle dell'Inn, ma contribuiscono a un maggiore inquinamento atmosferico altrove e a maggiori emissioni di CO₂ complessive.

Figura 1 L'attuale RoLa vive Brenner-Wengl e Trento-WOrgl

Sebbene altamente sovvenzionato, il RoLa in Tirolo non è un'alternativa interessante; in assenza di un'infrastruttura più sviluppata lungo il percorso in tutti e tre gli Stati membri interessati, i servizi sono troppo AO per essere una valida alternativa alla strada. Il servizio RoLa più utilizzato, tra WOW nella valle di Tleiflun e il passo del Brennero, è lungo meno di 100 km. Per una distanza così breve, il tempo impiegato per salire e scendere dal treno non viene compensato da eventuali guadagni di tempo lungo il percorso. I servizi RoLa più lunghi sarebbero

Tra gennaio e agosto 2020 il numero di mezzi pesanti sul corridoio del Brennero è stato - 10% inferiore rispetto al corrispondente periodo del 2019 (fonte: nlibnthly segnalazioni fornite dalle autorità austriache), mentre il traffico complessivo (leggero + pesante) è stato inferiore del -26,8% (Fonte: [www.aslinag.at/jueber-Lin-sin-ewsroom/pressent-eldu-kg9n/2020/zcli-n-prozeil-t-wen-iger-pkw-verkeht-waehren\(i:der-reisqmotlate-itilii-un-agosto/\)](http://www.aslinag.at/jueber-Lin-sin-ewsroom/pressent-eldu-kg9n/2020/zcli-n-prozeil-t-wen-iger-pkw-verkeht-waehren(i:der-reisqmotlate-itilii-un-agosto/))

^{1°} Cfr. gli stessi argomenti nella causa C-28/09, punto 134, accolti dalla Corte a favore dell'eccezione di traffico locale e regionale

economicamente più redditizio, ma in Germania e in Italia non è disponibile capacità di terminal. Inoltre, secondo l'industria, l'attrattiva di RoLa risente anche dei lunghi tempi di attesa e di una bassa affidabilità del servizio,

La ferrovia è destinata a diventare molto più competitiva una volta che la Galleria di Base del Brennero (BBT), attualmente in costruzione, sarà aperta al traffico. Il BBT è un progetto faro della politica TEN-T dell'UE. L'UE ha già impegnato più di 2 miliardi di euro per i costi di costruzione e probabilmente non impegnerà di nuovo un importo simile nel prossimo QFP. La galleria dovrebbe aprire nel 2028,

Rao esistente
Nuova linea

CI pc ak-/
6%, ag,t4 si6pp

BK11-en

Figura 2 Panoramica Longitudinale della Nuova Galleria di Base del Brunner

5.3 La proporzionalità delle limitazioni al traffico

(a) L'estensione del divieto di circolazione settoriale ai veicoli EURO VI immatricolati per la prima volta prima del 1° settembre 2018

Come accennato in precedenza, la Corte di giustizia dell'UE si è già pronunciata due volte su un divieto di circolazione settoriale. In entrambi i casi (C-320/03 e C-28/09) ha ritenuto che il divieto costituisca una restrizione sproporzionata alla libera circolazione delle merci. Ha stabilito che, *"prima di adottare un provvedimento così radicale come il divieto totale di circolazione su un tratto di autostrada che costituisce un'importante via di comunicazione tra alcuni Stati membri, le autorità austriache avevano il dovere di esaminare attentamente la possibilità di utilizzare misure meno restrittive al di fuori della libertà di circolazione, e scontarli solo se è stata chiaramente accertata la loro inadeguatezza allo scopo perseguito"*

È vero che l'attuale sede **divieto di circolazione** anche nella sua forma ristretta non è un divieto assoluto: i veicoli EURO VI immatricolati per la prima volta dopo il 31 agosto 2018 possono comunque trasportare la merce interessata sull'At2 in transito attraverso il Tirolo. La Commissione ha accettato il divieto nel 2016 a condizione che tutti i veicoli EURO VI, i più puliti categoria di automezzi pesanti sul mercato, ne sono esentati,

4::st

Tuttavia, l'estensione ai veicoli b3a0o EURO VI immatricolati per la prima volta prima di 1 settembre 2018 non ha quasi "nessun impatto sulla qualità dell'aria poiché solo i veicoli della categoria più puliti" ne sono interessati. EURO VI d) i veicoli corrisponderebbero approssimativamente a quelli immatricolati il o dopo 1 Settembre 2018. Tuttavia, la differenza nelle emissioni di NOx tra le versioni precedenti dei veicoli EURO VI ed EURO I d) non è significativa e non può giustificare l'esclusione dei precedenti sottotipi di veicoli EURO VI, sulla base degli obiettivi di aria pulita.

Tuttavia, l'estensione del divieto a tutti i veicoli immatricolati prima del 1 settembre **Il 2018 ha un impatto significativo sulla libera circolazione delle merci.** Le autorità austriache hanno stimato che circa 210.000 veicoli sarebbero stati interessati nel 2020 e circa 160.000 nel 2021 (numeri inferiori negli anni successivi a causa del previsto rinnovo graduale della flotta). Dovrebbe essere

ha rilevato che gli operatori che hanno investito in nuovi veicoli tra il 2016 e la fine di agosto 2018 al fine di poter utilizzare tali veicoli attraverso il Brennero ne sono particolarmente puniti:

La lista **di merci vietate** per il transito (ma non per il trasporto locale) sull'Al2 anche l'autostrada è stata ampliata. Oltre alle merci di cui è già stato limitato il transito sull'Al2 (pietre, legname e sughero, autoveicoli di categorie di determinate categorie, minerali ferrosi e ferrosi, acciaio, marmo e travertino e piastrelle), il divieto comprende ora anche carta e cartone; prodotti petroliferi liquidi; cemento, calce e gesso; tubi, tubi e profilati cavi e cereali. La Corte ha affermato nella sentenza C-28/09 che *«per quanto riguarda il criterio dell'«affinità con la ferrovia, è pacifico che talune merci sono particolarmente adatte al trasporto ferroviario»*. Non mettiamo in dubbio che le merci incluse nell'elenco esteso siano adatte al trasporto ferroviario. Le autorità tirolesi hanno vietato il transito di queste merci ai mezzi pesanti perché già trasportate su rotaia in volumi proporzionalmente maggiori. Le autorità prevedono che, vietando il transito di queste merci ai mezzi pesanti, il loro trasporto su strada diminuirà.

in ogni caso, il **proporzionalità** dell'estensione dell'elenco delle merci di cui è vietato il transito su strada potrebbe essere messa in discussione la motivazione che ca. Il 90% del volume di tali merci è già trasportato su rotaia (senza divieto) e il trasporto del restante ca. Il 10% su strada è quindi eccezionale. Il trasporto eccezionale su strada delle merci vietate comprende anche i viaggi per i quali il trasporto ferroviario per qualche motivo potrebbe non essere conveniente. Ad esempio, se gli operatori dei trasporti intendono consegnare tali merci a più destinazioni durante il loro viaggio con un automezzo pesante, il divieto li motiverebbe piuttosto a trasportare tali merci con diversi veicoli più leggeri e possibilmente più inquinanti in sostituzione di un automezzo pesante, piuttosto che in treno. Il trasporto su rotaia sarebbe in tale circostanze comportano viaggi aggiuntivi verso i terminal ferroviari e potrebbero avere un effetto contraria all'obiettivo perseguito dal divieto settoriale) 1 7-

C'è una domanda di **non discriminazione delle misure**. Secondo alcuni eurodeputati autotrasportatori dall'Italia e dalla Germania, le imprese di trasporto tirolesi pubblicizzano i propri servizi in Baviera e in Italia, sottolineano che sono esentate dal divieto settoriale e possono effettuare operazioni di trasporto/transito, vietate alle imprese bavaresi e italiane.¹² Sebbene l'esenzione dal divieto settoriale — riconosciuta conforme al diritto dell'UE dalla Corte di giustizia — sia prevista quando *guida di merci in autoveicoli che vengono caricati o scaricati nella zona centrale*, si sostiene che le imprese locali possano utilizzare tale eccezione a proprio vantaggio. Se dimostrate, tali pratiche potrebbero ridurre l'efficacia del divieto settoriale, nonché indicarne l'applicazione discriminatoria. Gli esempi di cui sopra mostrano che, se non adeguatamente applicato, il divieto settoriale rischia di creare vantaggi sleali e potrebbe anche essere considerato discriminatorio.

Su misure meno restrittive

L'Austria dovrebbe valutare se misure alternative potrebbero avere un effetto simile o addirittura più vantaggioso sulla qualità dell'aria rispetto all'inasprimento del divieto settoriale e quali sarebbero

¹¹ Vedi lo stesso argomento in sentenza nella causa C-28/09, punto 134, accolta dalla Corte in favore di un'eccezione del traffico locale e regionale.

¹² MEP Ferber qui: <https://www.consilium.europa.eu/media/104667/attachment/104667-1-1-160320200220-0900-CpMMITTEE-TRAN>

essere meno restrittivi sulla libera circolazione delle merci, anche se sarebbero meno apprezzati dai locali rispetto al divieto dei veicoli di transito.

Ad esempio, tali misure potrebbero includere un'accisa più elevata sul diesel che ridurrebbe l'attrazione dei bassi costi del carburante dell'Austria e quindi, secondo alcuni rapporti, ridurrebbe il numero di camion sul corridoio del Brennero di circa 300.000 all'anno (si ritiene che questi camion fare una deviazione sul Brennero solo per poter beneficiare dei bassi costi del carburante in Austria lungo il percorso, oltre al pedaggio relativamente basso sul corridoio del Brennero, soprattutto in Italia e Germania).¹³ Inoltre, i prezzi del gasolio più elevati sarebbero nel medio termine ridurre anche la quota di auto diesel nel parco veicoli austriaco che è uno dei più alti dell'UE (e in Tirolo è uno dei più alti dell'Austria). Le misure fiscali recentemente pianificate che aumenterebbero le tasse per le auto ad alte emissioni e potrebbero abbassare le tasse per il trasporto pubblico potrebbero essere un passo in questa direzione.¹⁴

Il traffico dei veicoli leggeri è una fonte di inquinamento atmosferico più importante nella valle dell'Inn rispetto al traffico dei veicoli pesanti.¹⁵ Limiti di velocità inferiori per i veicoli leggeri (ad es. 80 km/h invece di 100 km/h) in aree sensibili ad alto inquinamento atmosferico (come intorno all'area di sosta vicino a Vamp) potrebbe contribuire a una migliore qualità dell'aria in quei punti nevralgici (tale misura è stata adottata altrove nell'UE con buoni risultati).

L'Austria potrebbe anche vietare prima i veicoli più vecchi e più inquinanti. I veicoli EURO V possono emettere cinque volte più NOx dei veicoli EURO VI. Rappresentano ancora circa il 10% di tutti i veicoli sul corridoio (cioè più di 250.000 veicoli). Se fossero vietati per primi, l'impatto sulla qualità dell'aria sarebbe molto più vantaggioso dell'inasprimento del divieto settoriale. Sulla base della legislazione adottata nel 2019, il Tirolo vieterebbe tutti i veicoli EURO V in transito a partire dal 1° gennaio 2021. Anche se resta da vedere l'impatto preciso di questo divieto sulla qualità dell'aria, sarebbe più efficace se i veicoli EURO V utilizzati in locali e anche il traffico regionale nel Tirolo e nei dintorni è stato vietato. Tuttavia, questo è attualmente previsto solo dal 2023 in poi.

(b) L'estensione del divieto notturno ai veicoli EURO_VI in transito in Tirolo

I veicoli EURO VI sono stati finora esentati dal divieto di circolazione notturna sull'autostrada A12. Dall'inizio del 2021, tuttavia, i veicoli EURO VI in transito non saranno più esentati mentre i veicoli EURO VI nel traffico locale e regionale in Tirolo e dintorni continueranno ad essere esentati dal divieto. Il Tirolo sostiene che il divieto di circolazione notturno deve essere esteso per ridurre l'inquinamento atmosferico, che è più dannoso di notte che durante il giorno.¹⁶ Tuttavia, un divieto di circolazione notturno è destinato ad aumentare la congestione durante il giorno, in particolare nelle prime ore del mattino, subito dopo la fine del divieto notturno. La congestione aumenta notevolmente la quantità di inquinamento atmosferico per veicolo. Il generale

. T..

¹³ Vedi ad esempio qui: <https://kurier.at/chronik/osterreich/platter-vor-verketirsgipfel-kein-ende-der-verbote-ohne-entlastung/400558439>

¹⁴ Vedi ad esempio qui: <https://orf.at/stories/319073U>

¹⁵ Le autovetture e i veicoli commerciali leggeri insieme rappresentano circa il 60% delle emissioni di NOx nella bassa valle dell'Inn in Tirolo, Cfr. Okoscience (2015): Stiekstoffoxidimmissionen an der Messstelle Vomp: Szenarien für 2015-2020, p. 15: <https://www.tirol.gv.at/infleadminithemen/hnwelt/umweltrecht/Luftseiten/Szenarienberechnung.pdf>

¹⁶ La luce solare (ultravioletta) aiuta a ridurre la formazione di NO₂ dagli NOx emessi dai veicoli.

L'effetto sulla qualità dell'aria è quindi probabilmente negativo, il che mette in dubbio l'idoneità di questa misura a raggiungere l'obiettivo sottostante di un'aria più pulita.

Per combattere la congestione, il Tirolo probabilmente amplierà il calendario del dosaggio che contiene i giorni in cui le autorità tirolesi consentono solo max. 300 automezzi pesanti all'ora per viaggiare sulla A12 da Kufstein a Innsbruck. Questa misura porta regolarmente a lunghi ingorghi sull'autostrada A93 in Baviera e potrebbe costituire una restrizione sproporzionata alla fornitura di servizi di trasporto al fieknto.

L'Austria potrebbe anche considerare di sfruttare appieno la possibilità di differenziare i pedaggi in base all'ora del giorno, cosa possibile nell'ambito dell'attuale direttiva, per ridurre la congestione e il conseguente inquinamento

La proroga del divieto di guida notturna può portare a un'aria più pulita se i veicoli interessati dovessero utilizzare la RoLa di notte. La RoLa potrebbe operare di notte ma in pratica i tempi di attesa sono lunghi perché la maggior parte dei treni notturni viene cancellata. In assenza di un'infrastruttura più sviluppata lungo il percorso in tutti e tre gli Stati membri interessati, il RoLa non è attualmente un'alternativa interessante (cfr. sopra).

Poiché l'estensione del divieto notturno riguarda anche solo i veicoli EURO VI, ovvero la categoria di veicoli diesel più puliti attualmente sul mercato, il miglioramento della qualità dell'aria dovrebbe essere minimo. Anche in questo caso, potrebbero essere disponibili una serie di altre misure (vedi sopra), che avrebbero un impatto meno restrittivo sulla libera circolazione delle merci e sulla libera prestazione dei servizi, ma che potrebbero avere un impatto uguale o addirittura più vantaggioso sulla qualità dell'aria .

6. Conclusioni per affrontare i problemi

Questa Commissione finora non ha preso una posizione ufficiale sulle misure tirolesi in vigore dall'inizio del 2020 e su quelle nuove che entreranno in vigore nel 2021.

Il silenzio e l'inerzia della Commissione potrebbero essere interpretati come un'approvazione da parte delle autorità austriache che impongono divieti di circolazione sempre più severi.

In considerazione degli effetti di tali misure, la Commissione dovrebbe urgentemente chiarire la sua posizione sulle restrizioni al traffico: proteggere la salute della popolazione garantendo una buona qualità dell'aria è un obiettivo prioritario di interesse pubblico che consente restrizioni alla libera circolazione delle merci , ma solo nella misura in cui queste restrizioni sono necessario.

DGMOVE e DG GROW nutrono seri dubbi sul rispetto del principio di proporzionalità delle misure, la DG ENV ritiene che la proporzionalità delle misure misure ed eventuali alternative dipendono dall'impatto di tali misure sulla riduzione delle emissioni di NO₂, che al momento non è noto. La Commissione dovrebbe confrontarsi con le autorità austriache in merito alle sue preoccupazioni sia sull'inasprimento del divieto settoriale che sull'inasprimento del divieto notturno e chiedere di fornire informazioni sull'impatto stimato, in termini di riduzione delle emissioni di NO₂, nonché su misure alternative meno restrittive di la libera circolazione delle merci.

Nonostante il recente miglioramento della qualità dell'aria, è ancora necessario che l'Austria adotti e attui misure efficaci, ma anche proporzionate nella zona di qualità dell'aria del Tirolo

che portino il prima possibile" alla piena conformità alla direttiva sulla qualità dell'aria 2008/50/CE in quanto gli Stati membri sono obbligati a mantenere livelli al di sotto dei valori limite una volta raggiunti. Come indicato sopra, possono esistere modi alternativi per migliorare efficacemente la qualità dell'aria nella valle dell'Inn, che non limiterebbe la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi di trasporto allo stesso modo delle misure adottate dalle autorità tirolesi. Nel caso in cui tali alternative fossero appropriate, l'Austria dovrebbe essere invitata ad attuarle senza ulteriori ritardi.

Il Tirolo non dovrebbe imporre restrizioni sproporzionate al traffico di transito in un momento in cui l'economia europea è in una crisi senza precedenti. Senza un flusso regolare di merci tra gli Stati membri, il recupero sarà ritardato.

Allo stesso tempo, la Commissione dovrebbe considerare di portare avanti la procedura di infrazione per quanto riguarda il doppio pedaggio notturno sull'autostrada A13 dove è stata inviata una prima lettera di diffida nel 2015, ma è ancora pendente una lettera integrativa, che chiarisca l'approccio giuridico. Il doppio pedaggio notturno e l'inasprimento del divieto di guida notturna hanno effetti negativi simili sulla distribuzione del traffico nell'arco di 24 ore, portando alla concentrazione del traffico e alla congestione.

In **leggero** di quanto sopra, si propone il seguente approccio in 2 fasi:

(1) DG **ENV, GROW e MOVE organizzano un "pacchetto" congiunto** incontro a livello di direttore con le autorità austriache in cui vengono discusse le procedure di infrazione in corso e possibili nuove e le modalità per risolverle/evitarle. Tempi: dicembre 2020, se non sarà più possibile nel gennaio 2021. In preparazione di tale incontro, le tre DG dovrebbero inviare immediatamente una lettera congiunta alle autorità austriache chiedendo loro di fornire informazioni sull'impatto stimato, in termini di riduzione delle emissioni di NO₂, delle inasprimento del divieto settoriale e dell'inasprimento del divieto notturno, nonché di misure alternative meno restrittive della libera circolazione delle merci.

(2) A seconda dell'esito di questa riunione, la Commissione dovrebbe **considerare l'avvio di procedure di infrazione**. Ciò includerebbe l'avvio di una procedura di infrazione sull'inasprimento del divieto settoriale (DG GROW), l'avvio di una procedura di infrazione sull'inasprimento del divieto di guida notturna e il rilancio dell'infrazione sul doppio pedaggio notturno (DG MOVE) . Temporalizzazione possibile: M02/21.

L'intento di questa procedura sarebbe rendere chiara la posizione giuridica e incitare i paesi e le regioni interessati a cercare una soluzione concordata del pacchetto.

I nostri servizi sono in stretto contatto con questo file. Il Gabinetto del Presidente è invitato a presentare i propri punti di vista su tale questione e fornire indicazioni sulle possibili vie da seguire.

• 1