URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

21. Dezember 2011 *

In der Rechtssache C-28/09

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 21. Januar 2009,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. Oliver, A. Alcover San Pedro und B. Schima als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

unterstützt durch

Italienische Republik, zunächst vertreten durch I. Bruni, dann durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von G. De Bellis, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Königreich der Niederlande, vertreten durch C. Wissels, Y. de Vries und M. Noort als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

gegen

Republik Österreich, vertreten durch E. Riedl, G. Eberhard und C. Ranacher als Bevollmächtigte im Beistand von L. Schmutzhard und J. Thudium,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský und U. Lõhmus, der Kammerpräsidentin A. Prechal sowie der Richter A. Rosas (Berichterstatter), E. Levits, A. Ó Caoimh und L. Bay Larsen,

Generalanwältin: V. Trstenjak,
Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 19. Oktober 2010,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 16. Dezember 2010

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 28 EG und 29 EG verstoßen hat, dass sie für Lastkraftwagen über 7,5 t, die bestimmte Güter befördern, auf einem Teilstück der Autobahn A 12 im Inntal (Österreich) ein Fahrverbot verhängt hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2 Die Unionsregelung über den Schutz der Luftqualität ist insbesondere in der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. L 296, S. 55) und in der Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. L 163, S. 41) in der durch die Entscheidung 2001/744/EG der Kommission vom 17. Oktober 2001 (ABl. L 278, S. 35) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 1999/30) enthalten. Mit diesen beiden Richtlinien werden nach ihren Erwägungsgründen die Ziele des Schutzes der Umwelt und der menschlichen Gesundheit verfolgt.

3 Diese Richtlinien wurden mit Wirkung vom 11. Juni 2010 durch die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152, S. 1) aufgehoben; die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Fristen für die Umsetzung oder Anwendung dieser Richtlinien bleiben hiervon unberührt. In Anbetracht des entscheidungserheblichen Zeitraums bleiben sie jedoch auf die vorliegende Rechtssache anwendbar.

4 Nach ihrem Art. 1 ist der allgemeine Zweck der Richtlinie 96/62 die Festlegung der Grundsätze für eine gemeinsame Strategie mit folgendem Ziel:

— Definition und Festlegung von Luftqualitätszielen für die Gemeinschaft im Hinblick auf die Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt;

— Beurteilung der Luftqualität in den Mitgliedstaaten anhand einheitlicher Methoden und Kriterien;

— Verfügbarkeit von sachdienlichen Informationen über die Luftqualität und Unterrichtung der Öffentlichkeit hierüber, u. a. durch Alarmschwellen, und

— Erhaltung der Luftqualität, sofern sie gut ist, und Verbesserung der Luftqualität, wenn dies nicht der Fall ist.

5 Gemäß Art. 4 der Richtlinie 96/62 legt der Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Kommission die Grenzwerte für die in Anhang I dieser Richtlinie aufgezählten Schadstoffe fest. In diesem Anhang („Liste der bei der Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität zu berücksichtigenden Luftschadstoffe“) ist auch Stickstoffdioxid (NO_2) aufgeführt.

6 Art. 7 der Richtlinie 96/62 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen.

…

(3) Die Mitgliedstaaten erstellen Aktionspläne, in denen die Maßnahmen angegeben werden, die im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte und/oder der Alarmschwellen kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern und deren Dauer zu beschränken. Diese Pläne können, je nach Fall, Maßnahmen zur Kontrolle und, soweit erforderlich, zur Aussetzung der Tätigkeiten vorsehen, die zu einer Überschreitung der Grenzwerte beitragen, einschließlich des Kraftfahrzeugverkehrs.“

7 Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 sieht des Weiteren vor:

„Für die Gebiete und Ballungsräume [in denen die Werte eines oder mehrerer Schadstoffe die Summe von Grenzwert und Toleranzmarge überschreiten] ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass ein Plan oder Programm ausgearbeitet oder durchgeführt wird, aufgrund dessen der Grenzwert binnen der festgelegten Frist erreicht werden kann.

Der Plan oder das Programm, zu dem die Öffentlichkeit Zugang haben muss, umfasst mindestens die in Anhang IV aufgeführten Angaben."

8 Zu den in Anhang IV aufgeführten Angaben gehören insbesondere Informationen zum Ort des Überschreitens, zu den wichtigsten Emissionsquellen, die für die Verschmutzung verantwortlich sind, sowie zu den getroffenen und den geplanten Maßnahmen.

9 In der Richtlinie 1999/30 sind Grenzwerte für Stickstoffdioxid festgelegt. Nach deren viertem Erwägungsgrund handelt es sich bei diesen Grenzwerten um Mindestanforderungen; gemäß Art. 130t EG-Vertrag (nach Änderung Art. 176 EG) können die Mitgliedstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen beibehalten oder ergreifen.

10 Art. 4 („Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide") der Richtlinie 1999/30 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die gemäß Artikel 7 beurteilten Konzentrationen von Stickstoffdioxid und gegebenenfalls Stickstoffoxiden in der Luft die Grenzwerte des Anhangs II Abschnitt I ab den dort genannten Zeitpunkten nicht überschreiten.

Die in Anhang II Abschnitt I festgelegten Toleranzmargen sind gemäß Artikel 8 der Richtlinie 96/62/EG anzuwenden.

(2) Die Alarmschwelle für die Stickstoffdioxidkonzentrationen in der Luft ist in Anhang II Abschnitt II festgelegt."

11 Gemäß Anhang II Abschnitt I der Richtlinie 1999/30 beträgt für Stickstoffdioxid

— der 1-Stunden-Grenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit, der „nicht öfter als achtzehnmal im Kalenderjahr überschritten werden [darf]", 200 µg/m^3 zuzüglich eines bis zum 1. Januar 2010 abnehmenden Toleranzprozentsatzes;

— der Jahresgrenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit 40 µg/m^3 zuzüglich desselben bis zum 1. Januar 2010 abnehmenden Toleranzprozentsatzes, d. h. 48 µg/m^3 für das Jahr 2006, 46 µg/m^3 für das Jahr 2007, 44 µg/m^3 für das Jahr 2008 und 42 µg/m^3 für das Jahr 2009.

12 Die Unionsregelung legt für in den Mitgliedstaaten verkaufte neue Kraftfahrzeuge Höchstgrenzen für die Emission von Schadstoffen fest, insbesondere für Stickstoffoxid-Partikel (NO_x). Für die Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Selbstzündungsmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen und die Emission gasförmiger Schadstoffe aus mit Flüssiggas oder Erdgas betriebenen Fremdzündungsmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen sind diese Normen in den Bezeichnungen Euro I, II usw. enthalten, während für die Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen die Bezeichnung Euro 0, 1, 2 usw. verwendet wird.

Nationales Recht

13 Die Richtlinien 96/62 und 1999/30 wurden u. a. durch Änderungen des Bundesgesetzes zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I Nr. 115/1997, im Folgenden: IG-L) in österreichisches Recht umgesetzt.

14 Gemäß § 3 Abs. 1 IG-L gelten zum Schutz der menschlichen Gesundheit im gesamten Bundesgebiet die Immissionsgrenzwerte der Anlagen 1 und 2 dieses Gesetzes. Als Immissionsgrenzwert für NO_2 legt Anlage 1 einen Jahresgrenzwert von 30 µg/m^3 fest. Anlage 1 sieht zudem eine Toleranzmarge von 30 µg/m^3 vor, die stufenweise reduziert wird. Demnach betragen die Immissionsgrenzwerte für NO_2 in den Jahren 2006 bis 2009 im Ergebnis 40 µg/m^3 und im Jahr 2010 35 µg/m^3.

15 Gemäß § 10 IG-L sind spätestens 24 Monate nach Ablauf des Jahres, in dem eine Grenzwertüberschreitung festgestellt wurde, mit Verordnung Maßnahmen anzuordnen. Zu den Maßnahmen, die angeordnet werden können, zählen gemäß § 16 Abs. 1 Ziff. 4 IG-L Fahrverbote für Kraftfahrzeuge.

16 Der Landeshauptmann von Tirol erließ am 17. Dezember 2007 auf der Grundlage der Bestimmungen des IG-L eine Verordnung, mit der die Beförderung bestimmter Güter auf der A 12 Inntalautobahn verboten wurde (sektorales Fahrverbot) (Verordnung des Landeshauptmannes vom 17. Dezember 2007, mit der auf der A 12 Inntalautobahn der Transport bestimmter Güter verboten wird, [Sektorales Fahrverbot-Verordnung], Landesgesetzblatt für Tirol, Nr. 92/2007, im Folgenden: streitige Verordnung). Diese Verordnung, die es Lastkraftwagen über 7,5 t, die bestimmte Güter befördern, verbietet, einen Abschnitt dieser Autobahn zu befahren (im Folgenden: sektorales Fahrverbot), trat am 1. Jänner 2008 in Kraft.

17 Ziel dieser Verordnung ist es ausweislich ihres § 1, die durch den Menschen beeinflussten Emissionen zu verringern und somit die Luftqualität zu verbessern, um die Gesundheit des Menschen sowie den Tier- und Pflanzenbestand dauerhaft zu schützen.

18 In § 2 der streitigen Verordnung wird ein Sanierungsgebiet festgelegt. Dieses umfasst einen Abschnitt von 90 km der Autobahn A 12 zwischen der Gemeinde Zirl (etwa 12 km westlich von Innsbruck) und der Grenze zwischen Deutschland und Österreich (etwa 78 km östlich von Innsbruck) sowie einen 100 m breiten Streifen beiderseits dieser Straßenachse.

19 § 3 der Verordnung lautet:

„Das Befahren der A 12 Inntal Autobahn in beiden Fahrtrichtungen von km 6,350 im Gemeindegebiet von Langkampfen bis Straßenkilometer 90,00 im Gemeindegebiet von Zirl ist mit folgenden Fahrzeugen verboten:

Lastkraftwagen oder Sattelkraftfahrzeugen mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 7,5 t und Lastkraftwagen mit Anhängern, bei denen die Summe der höchsten zulässigen Gesamtgewichte beider Fahrzeuge mehr als 7,5 t beträgt, zum Transport folgender Güter:

a) ab dem 2. Mai 2008 [‚Stufe I']:

1. alle Abfälle, die im europäischen Abfallverzeichnis aufgenommen sind (entsprechend der Entscheidung 2000/532/EG der Kommission [vom 3. Mai 2000

zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle (ABl. L 226, S. 3)], in der Fassung [der Entscheidung] 2001/573/EG des Rates vom 23. Juli 2001 (ABl. L 203, S. 18),

2. Steine, Erden, Aushub.

b) ab dem 1. Jänner 2009 [‚Stufe II']:

1. Rundholz und Kork,

2. Nichteisen- und Eisenerze,

3. Kraftfahrzeuge und Anhänger,

4. Stahl, ausgenommen Bewehrungs- und Konstruktionsstahl für die Belieferung von Baustellen,

5. Marmor und Travertin,

6. Fliesen (keramisch)."

20 Nach § 4 der streitigen Verordnung sind bestimmte Kraftfahrzeuge von dem sektoralen Fahrverbot ausgenommen, nämlich insbesondere Kraftfahrzeuge, die in der „Kernzone" be- oder entladen werden, Kraftfahrzeuge, die in der „erweiterten Zone" be- und entladen werden, Kraftfahrzeuge im Vorlaufverkehr zur Eisenbahnverladung zum Bahnterminal Hall in Fahrtrichtung Osten sowie zum Bahnterminal Wörgl in Fahrtrichtung Westen und Kraftfahrzeuge im Nachlaufverkehr zur Eisenbahnverladung vom Bahnterminal Hall in Richtung Westen und vom Bahnterminal Wörgl in Richtung Osten.

21 Die Bezirke Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein und Schwaz liegen innerhalb der „Kernzone". Innerhalb der „erweiterten Zone" liegen in Österreich die Bezirke Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte und Zell am See, in Deutschland die Landkreise Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (inkl. Stadt) und Traunstein sowie in Italien die Bezirksgemeinschaften Eisacktal, Pustertal und Wipptal.

22 § 4 verweist zudem auf die im IG-L vorgesehenen Ausnahmen. Danach sind vom Fahrverbot verschiedene Gruppen von Kraftfahrzeugen ausgenommen, zu denen Fahrzeuge des Straßendienstes und der Müllabfuhr sowie der Land- und Forstwirtschaft gehören. Schließlich kann für andere Fahrzeuge im Einzelfall eine Genehmigung beantragt werden, wenn ein öffentliches oder ein erhebliches persönliches Interesse besteht.

23 Nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Frist am 8. Juni 2008 wurde die streitige Verordnung mehrfach geändert.

24 Die Umsetzung des sektoralen Fahrverbots verzögerte sich teilweise. Für den Bereich östlich von Innsbruck war vorgesehen, dass diese Maßnahme ab dem 1. Jänner 2009 zusätzlich zum Transport der bereits betroffenen Güter — Abfälle, Steine, Erden, Aushub — nur auf den Transport von Rundholz und Kork sowie von Kraftfahrzeugen und Anhängern Anwendung finden sollte. Bezüglich des Transports von Keramikfliesen und Stahl wurde das sektorale Fahrverbot erst am 1. Juli 2009 wirksam („Stufe III“) und bezüglich des Transports von Nichteisen- und Eisenerzen sowie von Marmor und Travertin am 1. Juli 2010 („Stufe IV“).

25 Bezüglich des Bereichs westlich von Innsbruck (Innsbruck-Zirl) wurde die Umsetzung des sektoralen Fahrverbots für sämtliche von der streitigen Verordnung erfassten Güter auf den 1. Jänner 2011 verschoben.

26 Schließlich wurden verschiedene Ausnahmen in einem Erlass geregelt. Diese betrafen u. a. Hilfskonvois anerkannter Organisationen und Militärtransporte.

Vorgeschichte der Klage

27 Die Autobahn A 12 mit einer Länge von etwa 145 km verbindet die östlich von Innsbruck gelegene Gemeinde Kufstein mit der westlich von Innsbruck gelegenen Gemeinde Landeck. Überschreitungen des Jahresgrenzwerts für Stickstoffdioxid, wie er in Anhang II Abschnitt I der Richtlinie 1999/30 festgelegt worden war, wurden auf dieser Autobahn seit 2002 festgestellt. Die höchsten Konzentrationen dieses Luftschadstoffs wurden am Kontrollpunkt Vomp/Raststätte gemessen. Im Lauf desselben Jahres betrug die aufgezeichnete jährliche Durchschnittskonzentration 61 µg/m^3, wohingegen der um eine Toleranzmarge erhöhte Jahresgrenzwert nach dem genannten

Abschnitt I auf 56 µg/m³ festgelegt worden war. Für die Jahre 2003 bis 2008 wurden noch höhere Überschreitungen festgestellt. Im Lauf des Jahres 2008 wurde an der fraglichen Kontrollstelle eine Stickstoffdioxidkonzentration von 66 µg/m³ aufgezeichnet, was eine Überschreitung des für das fragliche Jahr festgelegten, um die Toleranzmarge erhöhten Grenzwerts, nämlich im Ergebnis 44 µg/m³, um 50 % darstellte. Noch bedeutender waren die Überschreitungen gemessen an den durch das IG-L für Stickstoffdioxid festgelegten Grenzwerten, die durch dieses Gesetz vorgesehenen Toleranzmargen mitberücksichtigt.

28 Um die Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid sicherzustellen, erließen die österreichischen Behörden mehrere Maßnahmen, um die spezifischen Emissionen von Kraftfahrzeugen und die Straßenverkehrsdichte zu verringern.

29 Am 1. Oktober 2002 verhängten sie ein befristetes Nachtfahrverbot für Lastkraftwagen auf einem Teilstück der A 12. Diese Maßnahme wurde daraufhin verlängert und ab 1. Jänner 2003 durch ein ständiges, das ganze Jahr über geltendes Nachtfahrverbot für die Güterbeförderung mit Lastkraftwagen über 7,5 t ersetzt.

30 Am 27. Mai 2003 erließ der Landeshauptmann von Tirol eine Verordnung, mit der das Befahren eines Teilstücks dieser Autobahn zwischen den Gemeinden Kundl und Ampass mit Lastkraftwagen über 7,5 t zum Transport der in der Verordnung aufgezählten Güter mit Wirkung vom 1. August 2003 auf unbestimmte Zeit verboten wurde. Es handelte sich insbesondere um den Transport von Abfällen, Getreide, Rundholz und Kork, Nichteisen- und Eisenerzen, Steinen, Erden, Aushub, Kraftfahrzeugen und Anhängern sowie Stahl. Ausgenommen von diesem Verbot war allerdings der Transport von Gütern, die entweder aus dem Gebiet der Stadtgemeinde Innsbruck oder der Bezirke Kufstein, Schwaz oder Innsbruck-Land kamen oder dafür bestimmt waren. Außerdem galt das sektorale Fahrverbot nicht für bestimmte Fahrzeugkategorien, wie beispielsweise Fahrzeuge der Straßeninstandhaltung, der Müllabfuhr sowie

der Land- und Forstwirtschaft. Schließlich konnte auch für andere Fahrzeuge im Einzelfall eine Genehmigung beantragt werden, soweit ein öffentliches oder ein erhebliches persönliches Interesse bestand. Diese Maßnahme sollte ab 1. August 2003 unmittelbar gelten.

31 Da die Kommission der Auffassung war, dass das mit dieser Verordnung aufgestellte Verbot eine Beschränkung des freien Warenverkehrs im Sinne der Art. 28 EG und 29 EG darstellte, erhob sie gegen die Republik Österreich am 24. Juli 2003 eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG.

32 Nachdem der Gerichtshof der Republik Österreich im Wege einer einstweiligen Anordnung aufgegeben hatte, das Verbot auszusetzen, hat er in seinem Urteil vom 15. November 2005, Kommission/Österreich (C-320/03, Slg. 2005, I-9871), festgestellt, dass Österreich gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 28 EG und 29 EG verstoßen hat, da die streitige Verordnung als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen anzusehen ist, die wegen ihrer Unverhältnismäßigkeit nicht durch den Schutz der Luftqualität gerechtfertigt werden kann.

33 Nach diesem Urteil arbeiteten die österreichischen Behörden neue Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auf der Autobahn A 12 aus. Seit dem Jahr 2006 wurde schrittweise eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, darunter das sektorale Fahrverbot, das Gegenstand der vorliegenden Klage ist.

34 So wurde vom 1. November 2006 bis 30. April 2007 eine Geschwindigkeitsbegrenzung von 100 km/h auf der Autobahn A 12 zwischen der deutsch-österreichischen Grenze und der Gemeinde Zirl verhängt. Im November 2007 wurde diese befristete Maßnahme durch eine von der tatsächlich gemessenen generellen Immissionsbelastung und von meteorologischen Faktoren abhängigen Geschwindigkeitsbegrenzung (im Folgenden: variable Geschwindigkeitsbegrenzung) ersetzt.

35 Zudem wurde mit Wirkung vom 1. Jänner 2007 zwischen Zirl und Kufstein ein Fahrverbot für Sattelkraftfahrzeuge und Lastkraftwagen mit Anhänger von mehr als 7,5 t erlassen, die nicht der Euro-II-Norm entsprechen. Seit dem 1. November 2008 gilt diese Maßnahme auch für diese Art von Fahrzeugen, die nicht die Euro-III-Norm erfüllen. Seit dem 1. November 2009 gilt ein generelles Fahrverbot für alle Lastkraftwagen über 7,5 t, deren Emissionen nicht der Euro-II-Norm entsprechen.

36 Schließlich wurde mit Wirkung vom 1. Jänner 2007 der räumliche Anwendungsbereich des auf einem Teilstück der A 12 geltenden Nachtfahrverbots für Lastkraftwagen über 7,5 t erweitert. Für Lastkraftwagen der Klassen Euro IV und Euro V war vorübergehend eine Ausnahme vorgesehen, die jedoch am 31. Oktober 2009 aufgehoben wurde.

37 Das sektorale Fahrverbot und die anderen in den Randnrn. 34 bis 36 des vorliegenden Urteils angeführten Maßnahmen sind Teil eines Plans, den die österreichischen Behörden gemäß Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 ausgearbeitet haben, um im Land Tirol die Einhaltung des in Anhang II Abschnitt I der Richtlinie 1999/30 für Stickstoffdioxid festgelegten Grenzwerts sicherzustellen.

Vorverfahren

38 Die Republik Österreich setzte die Kommission am 11. Jänner 2007 im Rahmen des nach der Entscheidung der Kommission vom 21. März 1962 über die Einführung eines Verfahrens zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs (ABl. 1962, Nr. 23, S. 720) in der durch die Entscheidung 73/402/EG des Rates vom 22. November

1973 (ABl. L 347, S. 48) geänderten Fassung vorgesehenen Verfahrens zur vorherigen Beratung über das geplante sektorale Fahrverbot in Kenntnis.

39 Am 20. Juli 2007 erließ die Kommission dazu eine Stellungnahme, in der sie zu der Schlussfolgerung gelangte, dass das sektorale Fahrverbot im Fall seines Erlasses eine Beschränkung des freien Warenverkehrs begründe, die mit den Verpflichtungen aus den Art. 28 EG und 29 EG nicht im Einklang stehe.

40 Da die streitige Verordnung dennoch am 17. Dezember 2007 erlassen wurde und am 1. Jänner 2008 in Kraft trat, übersandte die Kommission der Republik Österreich am 31. Jänner 2008 ein Mahnschreiben, in dem sie ihren früheren Standpunkt bekräftigte und die Republik Österreich aufforderte, sich binnen 15 Tagen nach Eingang dieses Schreibens hierzu zu äußern.

41 In ihrer Antwort vom 15. Februar 2008 trat die Republik Österreich dem von der Kommission erhobenen Vorwurf entgegen. Das sektorale Fahrverbot, mit dem die Luftqualität auf der Autobahn A 12 verbessert werden solle, verfolge den Zweck, Güter, die eine „Bahnaffinität" aufwiesen, auf diesen Verkehrsträger zu verlagern. Daher stelle dieses Verbot keine Beschränkung des freien Warenverkehrs dar und sei jedenfalls durch die Ziele des Gesundheits- und des Umweltschutzes gerechtfertigt. Außerdem sei die geografische Lage Österreichs zu berücksichtigen. Das schnelle Wachstum des Straßenverkehrs in der Union habe zu erhöhtem Druck auf die Umwelt in den alpinen Korridoren und deren unmittelbarer Umgebung geführt.

42 Da diese Antwort die Kommission nicht überzeugte, richtete sie am 8. Mai 2008 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Republik Österreich, in der sie diese aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme binnen eines Monats nach ihrem Eingang nachzukommen.

43 Die Republik Österreich beantwortete die mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 9. Juni 2008, in dem sie an ihrem früheren Standpunkt festhielt. In einem ergänzenden Schreiben vom 2. Dezember 2008 teilte sie der Kommission mit, dass das sektorale Fahrverbot für den Bereich westlich von Innsbruck erst am 1. Jänner 2011 in Kraft treten werde.

44 Da die Kommission diese Ausführungen nicht für ausreichend hielt, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Verfahren vor dem Gerichtshof

45 Mit Beschluss vom 19. Juni 2009 hat der Präsident des Gerichtshofs die Italienische Republik und das Königreich der Niederlande als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

46 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. August 2009 ist das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Republik Österreich zugelassen worden. Nachdem das Königreich Dänemark dem Gerichtshof mit Schreiben vom 2. März 2010 mitgeteilt hatte, dass es seinen Streithilfeantrag zurückziehe, hat der Präsident des Gerichtshofs mit Beschluss vom 7. Mai 2010 angeordnet, diesen Mitgliedstaat als Streithelfer im Register zu streichen.

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

47 Die Republik Österreich erhebt eine Einrede der Unzulässigkeit gegen die aufgrund des Streitbeitritts gestellten Anträge des Königreichs der Niederlande. Dieses versuche, den Klagegegenstand dadurch zu erweitern, dass es geltend mache, das sektorale Fahrverbot begründe eine mittelbare Diskriminierung, da es nicht den gesamten Lkw-Verkehr treffe, sondern nur den Verkehr von Lastkraftwagen über 7,5 t.

48 Sie erhebt zudem eine Einrede der Unzulässigkeit gegen die aufgrund des Streitbeitritts gestellten Anträge der Italienischen Republik. Diese mache ein neues Angriffsmittel geltend, indem sie als alternative Maßnahme zum sektoralen Fahrverbot eine Maßnahme nenne, die von der Kommission nicht ins Auge gefasst worden sei, nämlich die Möglichkeit, ein Fahrverbot einzuführen, das für Personenkraftwagen und für Nutzfahrzeuge unter 7,5 t nach Maßgabe ihrer Euro-Klasse gelte.

49 Dieser Einrede der Unzulässigkeit ist die italienische Regierung in der mündlichen Verhandlung entgegengetreten.

Würdigung durch den Gerichtshof

50 Zur Beurteilung der Begründetheit von Unzulässigkeitseinreden, die gegen aufgrund eines Beitritts gestellte Anträge erhoben werden, ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 40 Abs. 4 der Satzung des Gerichtshofs mit den aufgrund des Beitritts gestellten Anträgen nur die Anträge einer Partei unterstützt werden können. Diese Bestimmung verwehrt es einem Streithelfer jedoch nicht, Argumente vorzutragen, die neu oder anders sind als die der von ihm unterstützten Partei, sofern er die Anträge dieser Partei unterstützt (vgl. u. a. Urteile vom 23. Februar 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde, 30/59, Slg. 1961, 1, vom 19. November 1998, Vereinigtes Königreich/Rat, C-150/94, Slg. 1998, I-7235, Randnr. 36, und vom 8. Juli 2010, Kommission/Italien, C-334/08, Slg. 2010, I-6869, Randnrn. 53 bis 55).

51 Die Ausführungen des Königreichs der Niederlande betreffen die Rüge der Kommission, wonach das sektorale Fahrverbot diskriminierend sei. Die Ausführungen der Italienischen Republik beziehen sich auf die behauptete Unverhältnismäßigkeit dieses Verbots, insbesondere auf den Vorwurf, die Republik Österreich habe die Möglichkeit, auf Maßnahmen zurückzugreifen, die den freien Warenverkehr weniger beschränkten, nicht sorgfältig geprüft.

52 Diese Ausführungen enthalten zwar andere als die von der Kommission vorgetragenen Argumente, gleichwohl beziehen sie sich auf von der Kommission geltend gemachte Rügen und stützen deren Anträge. Sie sollen der Klage der Kommission zum Erfolg verhelfen, indem zusätzliche Aspekte des Rechtsstreits beleuchtet werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. November 2003, Kommission/Finnland, C-185/00, Slg. 2003, I-14189, Randnr. 92).

53 Daher sind diese Einreden der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

54 Die Kommission hebt zunächst hervor, sie unterschätze keineswegs die mit dem transalpinen Verkehr verbundenen Probleme. Sie räumt auch ein, dass auf der Autobahn A 12 seit dem Jahr 2002 Überschreitungen des in Anhang II Abschnitt I der Richtlinie 1999/30 festgelegten Grenzwerts für Stickstoffdioxid festgestellt worden seien und dass die Richtlinie 96/62 unter solchen Umständen eine Handlungsverpflichtung der Republik Österreich vorsehe. Zwar hätten die meisten der zur Verbesserung der Luftqualität in dem betroffenen Gebiet vorgeschlagenen Maßnahmen gutgeheißen werden können, die streitige Verordnung stehe jedoch nicht im Einklang mit dem Unionsrecht.

55 Das sektorale Fahrverbot stelle eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne der Art. 28 EG und 29 EG dar, da es den freien Warenverkehr und insbesondere die freie Warendurchfuhr behindere.

56 In diesem Zusammenhang habe der Umstand, dass die streitige Verordnung Teil eines Komplexes von Maßnahmen sei, die von den österreichischen Behörden erlassen worden seien, keine Auswirkungen darauf, ob eine Beschränkung der Ausübung dieser Freiheit vorliege oder nicht, da jede nationale Maßnahme individuell beurteilt werden müsse, um ihre Vereinbarkeit mit den genannten Vorschriften festzustellen.

57 Im vorliegenden Fall handele es sich um eine radikalere Maßnahme als die, die dem oben genannten Urteil Kommission/Österreich zugrunde gelegen habe. Von dem Fahrverbot betroffen sei nämlich nicht nur der Verkehr auf der Nord-Süd-Strecke

(der Verbindung Italien–Brenner–Innsbruck–Langkampfen–Deutschland) und der Nord-West-Strecke (der Verbindung Vorarlberg–Osteuropa), sondern auch der Verkehr auf der Süd-West-Strecke (der Verbindung Italien–Innsbruck–Vorarlberg/Bodenseeraum). Nach den Schätzungen sollten seit der Umsetzung der Stufe I des sektoralen Fahrverbots, d. h. seit dem 2. Mai 2008, 35 000 Lkw-Fahrten pro Jahr betroffen sein. Seit der Umsetzung der Stufe II, d. h. seit dem 1. Jänner 2009, sollten 200 000 Fahrten im Jahr von der Maßnahme betroffen sein, was 7,3 % aller Fahrten von Lastkraftwagen auf der Autobahn A 12 entspreche. Die Auswirkungen dieser Maßnahme erstreckten sich über ungefähr 300 km des österreichischen Schnellstraßennetzes.

58 Nach Ansicht der Kommission müsste, um den Transport der von der streitigen Verordnung erfassten Güter sicherzustellen, auf den Schienenverkehr zurückgegriffen werden oder es müssten längere Straßenstrecken gewählt werden, was für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zusätzliche Kosten verursache. Das sektorale Fahrverbot habe weitreichende wirtschaftliche Auswirkungen nicht nur für das Transportgewerbe, sondern auch für die Hersteller der von dieser Verordnung erfassten Güter, die höhere Transportkosten zu tragen hätten, was ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen würde.

59 Die streitige Verordnung sei diskriminierend. Da der lokale und regionale Verkehr vom Anwendungsbereich des sektoralen Fahrverbots ausgenommen sei, betreffe dieses *de facto* vor allem die internationale Warendurchfuhr. Darüber hinaus sei zu befürchten, dass sich Transportunternehmen, denen diese Ausnahmeregelung zugutekomme, die Ausnahmevorschriften zunutze machten, um Langstreckentransporte anzubieten, die nicht mehr von außerhalb dieses Gebiets ansässigen Unternehmen durchgeführt werden könnten.

60 Außerdem könne das sektorale Fahrverbot, da es nicht unmittelbar bei den Emissionen der Transportfahrzeuge, sondern bei den von diesen zu befördernden Waren ansetze, möglicherweise eine diskriminierende Wirkung auf den Handel zwischen

den Mitgliedstaaten haben. Insbesondere könnten der Handel mit Holz und Holzprodukten sowie der Handel mit Marmor und Travertin beeinträchtigt werden.

61 Bezüglich einer möglichen Rechtfertigung des sektoralen Fahrverbots erkennt die Kommission an, dass dieses Verbot dazu beitragen könne, das Ziel des Schutzes der Umwelt zu erreichen. Sie stellt jedoch seine Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Frage.

62 Das sektorale Fahrverbot sei mit inneren Widersprüchen behaftet, so dass seine Eignung im Hinblick auf das verfolgte Ziel nicht nachgewiesen sei.

63 Das Hauptziel der streitigen Verordnung sei nicht die Verringerung der Emissionen der Kraftfahrzeuge, sondern die des Verkehrsaufkommens. Diese schlage aber nur mittelbar auf die Luftqualität durch.

64 Das sektorale Fahrverbot, das bei den zu befördernden Waren und nicht unmittelbar bei den Emissionen der Transportfahrzeuge ansetze, habe zur Folge, dass das Befahren mit Lastkraftwagen mit höherem Schadstoffausstoß erlaubt sei, wenn diese Waren transportierten, die nicht in den Anwendungsbereich des Verbots fielen, während das Befahren mit Lastkraftwagen mit geringerem Schadstoffausstoß verboten sei, wenn diese z. B. Keramikfliesen transportierten.

65 Darüber hinaus lasse die Entscheidung, Güter mit „Bahnaffinität“ auf die Schiene zu verlagern, außer Acht, dass die Möglichkeit des Rückgriffs auf den Schienentransport häufig von verschiedenen logistischen Parametern des Transportauftrags wie etwa

dem zu transportierenden Volumen abhänge. Zudem sei dieses Kriterium zu vage, und es sei nicht auszuschließen, dass die Waren, die unter das Verbot fallen sollten, in willkürlicher oder diskriminierender Weise ausgewählt würden und dass diese Auswahl später auf weitere Produktgruppen erstreckt werde.

66 Die österreichischen Behörden hätten nicht alle in Betracht kommenden Alternativen zum sektoralen Fahrverbot geprüft und gegebenenfalls erlassen. Zu den verschiedenen Maßnahmen, die den freien Warenverkehr nach Ansicht der Kommission weniger einschränkten, gehöre die Ersetzung der variablen Geschwindigkeitsbegrenzung durch eine ganzjährige Begrenzung der Geschwindigkeit auf 100 km/h.

67 Aus der Studie des Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg vom 30. November 2007 (im Folgenden: IFEU-Studie) gehe hervor, dass eine ganzjährige Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h bis zum Jahr 2010 zu einer Reduzierung der jährlichen Stickstoffdioxidemissionen um etwa 7,5 % führen könne. Ein Vergleich der Wirkungen einer solchen Begrenzung mit denen einer variablen Geschwindigkeitsbegrenzung ergebe insbesondere, dass die Umsetzung letzterer Maßnahme die Stickstoffdioxidemissionen in dem betroffenen Gebiet nach den von den österreichischen Behörden vorgelegten Berechnungen jährlich um ungefähr 3,6 % bis 3,8 % verringern könne. Die Republik Österreich habe in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme eingeräumt, dass mit einer variablen Geschwindigkeitsbegrenzung 67 % der Wirkung einer ganzjährigen Begrenzung der Geschwindigkeit auf 100 km/h erzielt würden. Daher könne durch die Ersetzung der variablen Geschwindigkeitsbegrenzung durch eine solche Maßnahme eine weitere Verringerung dieser Emissionen um 1,8 % erreicht werden, was die Wirkungen des sektoralen Fahrverbots — eine jährliche Reduzierung der genannten Luftschadstoffe um 1,5 % — übersteige.

68 Die Analyse von Ökoscience zu den Auswirkungen der Einführung einer variablen Geschwindigkeitsbegrenzung zwischen November 2007 und Oktober 2008 auf die Luftqualität (im Folgenden: Ökoscience-Studie), auf die sich die Republik Österreich berufe, um nachzuweisen, dass durch eine solche Ersetzung lediglich eine zusätzliche

jährliche Verringerung der Stickstoffdioxidemissionen um 1,1 % erreicht werden könne, sei im März 2009 veröffentlicht worden und enthalte Informationen, die nach Ansicht der Kommission erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist am 8. Juni 2008 erworben werden konnten.

69 Darüber hinaus hätte in Betracht gezogen werden können, das Fahrverbot für Lastkraftwagen bestimmter Euro-Klassen auf solche anderer, fortschrittlicherer Klassen auszudehnen. Die Republik Österreich habe sich in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme gegen diesen Vorschlag ausgesprochen und vorgetragen, dass Lastkraftwagen, die der Euro-IV-Norm entsprächen, häufig mehr Stickstoffdioxid ausstießen als solche, die der Euro-III-Norm entsprächen. Selbst wenn sich diese Behauptung als zutreffend erweisen sollte, ändere dies jedoch nichts daran, dass ein Fahrverbot für Lastkraftwagen der Euro-Klasse III viele Unternehmen dazu veranlassen werde, vorzeitig auf die Euro-Klasse V umzurüsten.

70 Es sei auch möglich, verkehrsleitende Maßnahmen wie Tropfenzählersysteme einzuführen, Mautsysteme einzurichten, die an die Menge der von den Fahrzeugen ausgestoßenen Schadstoffe gekoppelt seien, und die Mineralölsteuer oder die Normverbrauchsabgabe anzupassen, um den Kauf benzinbetriebener Kraftfahrzeuge zu fördern.

71 Vor der Entscheidung, das sektorale Fahrverbot zu erlassen, hätten sich die österreichischen Behörden nicht vergewissert, dass ausreichend geeignete Schienenkapazität zur Verfügung gestanden habe, um den Transport der betroffenen Waren von der Straße auf die Schiene verlagern zu können. Dass derartige Kapazitäten zur Verfügung gestanden hätten, sei hinsichtlich der Umsetzung der Stufe II des Verbots in keiner Weise, weder für den Bereich westlich von Innsbruck noch für den Bereich östlich von Innsbruck, nachgewiesen.

72 Die Möglichkeit, die „Rollende Landstraße“ zu nutzen, eine Beförderungsart, bei der Lastkraftwagen nur für einen Teil der Strecke auf die Schiene verladen werden, bestehe nur für den Bereich östlich von Innsbruck. Für diesen Bereich habe nur ein Teil der Transporte von Waren sichergestellt werden können, die von der Umsetzung der Stufe II des sektoralen Fahrverbots am 1. Jänner 2009, wie sie ursprünglich vorgesehen gewesen sei, betroffen gewesen seien. Dass die Kapazitäten der „Rollenden Landstraße“ am 1. Jänner 2009 ausgereicht hätten, sei nämlich einfach auf die Änderungen zurückzuführen, die die Republik Österreich nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist vorgenommen habe.

73 Die Alternative des unbegleiteten Kombiverkehrs sei aus wirtschaftlicher und logistischer Sicht nur auf Langstrecken von Interesse.

74 Hinsichtlich der Möglichkeit, auf Ausweichrouten zurückzugreifen, ergebe sich, dass die lokalen Ausweichstrecken entweder für den Transitverkehr verboten oder nicht auf Lastkraftwagen ausgerichtet seien. Daher müssten der betroffene ausländische Transitschwerverkehr entweder über die Schweiz oder über die Tauernroute in Österreich umgeleitet werden, was einen beträchtlichen Umweg bedeute. Außerdem seien auch die zusätzlichen Kosten zu berücksichtigen, die durch die schweizerischen Zollformalitäten verursacht würden.

75 In Ermangelung realistischer Ersatzlösungen, mit denen der Transport der von der streitigen Verordnung erfassten Waren sichergestellt werden könne, reichten die für die Umsetzung des sektoralen Fahrverbots vorgesehenen Fristen nicht aus, um den von dieser Maßnahme betroffenen Wirtschaftsteilnehmern in vernünftiger Weise zu ermöglichen, sich an die neuen Umstände anzupassen.

76 Für den Bereich westlich von Innsbruck (Zirl-Innsbruck) sei die Erforderlichkeit des sektoralen Fahrverbots nicht nachgewiesen, da ausreichende Messdaten, aus denen sich das Maß der Betroffenheit dieses Bereichs ergäbe, nicht zur Verfügung stünden. Daneben fehle es auch an einer konkreten Folgenabschätzung, aus der sich die Eignung und Erforderlichkeit einer solchen Maßnahme ergeben könnte.

77 Jedenfalls zeige der Umstand, dass die streitige Verordnung nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist mehrfach geändert worden sei, dass die Republik Österreich die Verhältnismäßigkeit des sektoralen Fahrverbots nicht richtig geprüft habe.

78 Das Königreich der Niederlande trägt in seinem Streithilfeschriftsatz vor, dass die streitige Verordnung eine indirekte Diskriminierung darstelle. Sie betreffe den Transitverkehr ausländischer Transportunternehmen in stärkerem Maße als den Verkehr, der von österreichischen Transportunternehmen durchgeführt werde, da sie zum einen nicht den gesamten Güterverkehr betreffe, sondern nur den Verkehr von Lastkraftwagen über 7,5 t, mit denen der Transitverkehr in der Regel durchgeführt werde, und da sie zum anderen eine Hauptachse für diese Art von Verkehr betreffe.

79 Die Italienische Republik schlägt als Alternativmaßnahme zum sektoralen Fahrverbot die Einführung eines Fahrverbots für Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge unter 7,5 t nach Maßgabe ihrer Euro-Klasse vor. Die von der Kommission vorgeschlagene Alternative, die für ältere Lastkraftwagen verhängten Fahrverbote auf Lastkraftwagen anderer, fortschrittlicherer Euro-Klassen, insbesondere solche der Klasse Euro III, auszudehnen, könne für die Wirtschaft Italiens aufgrund der Zusammensetzung der Lkw-Flotte erhebliche ökonomische Auswirkungen haben.

80 Darüber hinaus weisen die Streithelfer auf die Schwierigkeiten hin, die sich aus der Umsetzung des sektoralen Fahrverbots ergäben. Die Alternativen, die der Schienentransport und Ausweichstrecken böten, könnten den Bedürfnissen der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer nicht gerecht werden. Die Italienische Republik betont insbesondere den zusätzlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand, der bei einem Gütertransport durch die Schweiz anfallen würde.

81 Die Republik Österreich bestreitet das Vorliegen einer Beschränkung des freien Warenverkehrs im Sinne der Art. 28 EG und 29 EG.

82 Zum tatsächlichen Rahmen macht die Republik Österreich geltend, dass die Stickstoffdioxidbelastung auf der Autobahn A 12 trotz der zur Verbesserung der Luftqualität im Land Tirol eingeleiteten Maßnahmen deutlich über den in Anhang II Abschnitt I der Richtlinie 1999/30 festgelegten, um die Toleranzmarge erhöhten zulässigen Grenzwerten liege. Wegen des degressiven Verlaufs dieser Marge werde sich die Situation weiter verschärfen. Rund 60 % der Stickstoffdioxidemissionen auf dieser Autobahn stammten aus dem Lkw-Verkehr. Der Straßengüterverkehr sei somit ein Hauptverursacher der Emissionen dieses Luftschadstoffs in dem betroffenen Gebiet.

83 Die Richtlinie 96/62 in Verbindung mit der Richtlinie 1999/30 erlege dem betreffenden Mitgliedstaat bei Überschreitung des Jahresgrenzwerts für Stickstoffdioxid eine Handlungspflicht auf. Darüber hinaus seien die österreichischen Behörden verpflichtet, die in Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) und in Art. 8 Abs. 2 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankerte Achtung des Privat- und Familienlebens der Bürger sicherzustellen, wozu auch der Anspruch auf Schutz gegen Beeinträchtigungen der Gesundheit und der Lebensqualität gehöre. Im vorliegenden Fall sei in Einklang mit der durch das Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juni 2003, Schmidberger (C-112/00, Slg. 2003, I-5659), eingeleiteten Rechtsprechung das richtige Gleichgewicht zwischen den betroffenen Interessen gefunden worden.

84 Die Vereinbarkeit der streitigen Verordnung mit dem Unionsrecht sei nicht isoliert, sondern im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Maßnahmen, zu denen sie gehöre, zu beurteilen. Um eine möglichst starke und wirksame Verringerung der durch den Straßenverkehr verursachten Emissionen zu erreichen, sei nämlich ein Gesamtkonzept, das verschiedene Maßnahmen kombiniere, notwendig gewesen. Diese Maßnahmen setzten nicht nur an den fahrzeugspezifischen Emissionen, sondern auch an der Verkehrsbelastung an. Durch die Umsetzung dieses Gesamtkonzepts könne die Immissionsbelastung durch Stickstoffdioxid im betroffenen Gebiet deutlich, nämlich auf eine jährliche Durchschnittskonzentration von etwa 55 µg/m^3 im Jahr 2010 gesenkt werden. Die Immissionskonzentration dieses Luftschadstoffs werde jedoch trotz der Aufstellung eines solchen Gesamtkonzepts weit über dem nach Anhang II Abschnitt I der Richtlinie 1999/30 für das fragliche Jahr vorgeschriebenen Grenzwert von 40 µg/m^3 bleiben.

85 Das sektorale Fahrverbot in seiner endgültigen Ausgestaltung, d. h. nach der Entscheidung, den Transport von Getreide nicht in seinen Anwendungsbereich aufzunehmen, betreffe etwa 194 000 Lkw-Fahrten im Jahr; dies entspreche 6,6 % aller Lkw-Fahrten auf der A 12. Das Verbot sei nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu behindern, sondern unterbinde lediglich die Benutzung eines Verkehrsträgers in einem alpenquerenden Korridor. Die fraglichen Fahrten könnten teils durch die Verlagerung des Transports der von der streitigen Verordnung erfassten Waren von der Straße auf die Schiene, teils durch die Benutzung von Ausweichstrecken durchgeführt werden.

86 Nach Auffassung der Republik Österreich hat dieses Verbot keine weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen. Seine Auswirkungen seien zu ungewiss und zu mittelbar, um als Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten angesehen zu werden. In der Praxis sei es seit der Umsetzung der Stufe I des Verbots am 2. Mai 2008 zu keinen feststellbaren Behinderungen des Warenaustauschs gekommen.

87 Zum behaupteten diskriminierenden Charakter der streitigen Verordnung trägt die Republik Österreich vor, dass die Auswahl der Güter in der Verordnung nach objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien getroffen worden sei.

88 Die für den regionalen und lokalen Straßenverkehr geltende Ausnahme erkläre sich dadurch, dass die Verlagerung dieser Verkehrsart auf die Schiene, die logischerweise innerhalb des betreffenden Gebiets stattfinden würde, bedeuten würde, dass zusätzliche Fahrten zu den Bahnterminals zurückzulegen wären, was im Hinblick auf das mit der streitigen Verordnung angestrebte Ziel kontraproduktiv wäre. Außerdem umfasse die in der Verordnung festgelegte „erweiterte Zone" Verwaltungsbezirke, die außerhalb des österreichischen Hoheitsgebiets lägen; dies verstärke die Diskriminierungsfreiheit der fraglichen Regelung.

89 Was die Befürchtung angeht, dass Transportunternehmen, denen die Anwendung der Ausnahmevorschriften zugutekomme, Ferntransporte auf der Straße anbieten könnten, hätten die österreichischen Behörden Maßnahmen getroffen, um gegen etwaige Umgehungen und Missbräuche vorzugehen.

90 Zudem könnten für bestimmte Fahrten im Einzelfall auf Antrag Ausnahmen vom sektoralen Fahrverbot gewährt werden. Diese Ausnahmebestimmungen ermöglichten die Durchführung von Straßengütertransporten, die aufgrund besonderer Gegebenheiten nachweislich nicht auf die Schiene verlagert werden könnten. Die fraglichen Bestimmungen würden von den zuständigen Behörden flexibel angewandt.

91 Hilfsweise trägt die Republik Österreich vor, das sektorale Fahrverbot sei durch Gründe des Gesundheits- und Umweltschutzes gerechtfertigt und stehe in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen.

92 Die Kommission werfe ihr zu Unrecht vor, den Straßengüterverkehr ins Visier genommen zu haben. Eine solche Maßnahme stehe im Einklang mit den Zielen, die im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik, insbesondere in der Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament „Für ein mobiles Europa — Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent — Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch der Europäischen Kommission von 2001“ (KOM[2006] 314 endg. vom 22. Juni 2006), anerkannt seien.

93 Außerdem zeigten wissenschaftliche Untersuchungen deutlich, dass der von der Republik Österreich verfolgte Ansatz richtig sei. Die Kommission stütze sich auf Studien, in denen von unzutreffenden Hypothesen ausgegangen werde; dies führe dazu, dass die Kommission die Wirkung der auf Personenkraftwagen bezogenen Maßnahmen überschätze.

94 Die Entscheidung der österreichischen Behörden, den Anwendungsbereich des sektoralen Fahrverbots auf den Bereich westlich von Innsbruck auszuweiten, sei angesichts des Grads der Luftverschmutzung im betroffenen Gebiet erforderlich. Da dieser Bereich im Übrigen nur einen kleinen Anteil des Lkw-Verkehrs im Brennerkorridor, nämlich 1,8 %, ausmache, seien die Auswirkungen dieser Ausweitung auf den grenzüberschreitenden Lkw-Verkehr gering.

95 Vor dem Erlass des sektoralen Fahrverbots hätten die österreichischen Behörden die Möglichkeit, den freien Warenverkehr weniger einschränkende Alternativmaßnahmen zu erlassen, sorgfältig geprüft. Die untersuchten Maßnahmen seien eingeführt und angewandt worden, soweit sie angemessen und effektiv gewesen seien. Die genannten Behörden hätten sich für die Einführung einer von der Schadstoffbelastung abhängigen variablen Geschwindigkeitsbegrenzung und eines Fahrverbots für bestimmte Lastkraftwagen, die nicht den Normen Euro II oder Euro III entsprächen, entschieden. Außerdem sei der räumliche Anwendungsbereich des Nachtfahrverbots ausgeweitet und die für Lastkraftwagen der Klassen Euro IV und Euro II vorgesehene Ausnahme aufgehoben worden.

96 Zur Möglichkeit, eine ständige Begrenzung der Geschwindigkeit auf 100 km/h einzuführen, trage die Kommission zu Unrecht vor, dass eine solche Maßnahme eine Reduzierung der Stickstoffdioxidemissionen im betreffenden Gebiet um etwa 7,5 % ermöglichen könnte und die jährliche Konzentration dieses Luftschadstoffs im betroffenen Gebiet stärker reduzieren würde als das sektorale Fahrverbot. Die IFEU-Studie, auf die sich die Kommission zur Stützung ihrer Behauptungen berufe, beruhe auf nicht nachprüfbaren Daten und Annahmen.

97 Um zu bewerten, wie sich die Ersetzung der variablen Geschwindigkeitsbegrenzung durch eine ständige Begrenzung der Geschwindigkeit auf 100 km/h auswirke, sei die Studie Ökoscience heranzuziehen, die Daten zur Anwendung der variablen Geschwindigkeitsbegrenzung zwischen November 2007 und Oktober 2008 enthalte. Nach diesen Daten ermögliche es eine solche Ersetzung, unter optimalen Bedingungen eine zusätzliche jährliche Verringerung der Stickstoffdioxidemissionen um 1,1 % zu erreichen; dieses Ergebnis liege deutlich unter dem des sektoralen Fahrverbots, mit dem eine Verringerung dieser Emissionen um 1,5 % erreicht werde.

98 In diesem Zusammenhang hebt die Republik Österreich hervor, dass der Grad der Verringerung der Emissionen, der sich aus einer ständigen Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h ergebe, im Wesentlichen vom Einfluss dieser Maßnahme auf die tatsächliche Fahrgeschwindigkeit der Straßenbenutzer abhänge, die ihrerseits von der Akzeptanz der Maßnahme durch diese Benutzer abhänge. Die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit entspreche nicht der zulässigen Höchstgeschwindigkeit. Während des Zeitraums, in dem in Vomp eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 130 km/h gegolten habe, habe die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit von Pkw etwa 116 km/h betragen, im Untersuchungszeitraum, in dem eine ständige Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h eingeführt worden sei, sei diese Geschwindigkeit jedoch lediglich auf 103 km/h gesunken. Tatsächlich sei die Durchschnittsgeschwindigkeit somit nicht um 30 km/h, sondern nur um 13 km/h gesunken.

99 Zur Möglichkeit, die gegen ältere Lastkraftwagen verhängten Fahrverbote auf solche anderer Euro-Klassen auszudehnen, macht die Republik Österreich geltend, dass eine solche Ausdehnung zu widersprüchlichen Ergebnissen führen würde. Die Stickstoffdioxidemissionen von Lastkraftwagen der Klasse Euro IV seien höher als die von Kraftfahrzeugen der Klasse Euro III. Zu berücksichtigen seien außerdem der Zeitpunkt, ab dem Fahrzeuge der vom Fahrverbot betroffenen Euro-Klasse die Norm nicht mehr erfüllten, und die Frage, ob eine Verpflichtung begründet werden könne, diese Fahrzeuge durch neue zu ersetzen. Zum Zeitpunkt, zu dem die gesamten Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität im Land Tirol vorgeschlagen worden seien, hätten drei Viertel der Lkw-Flotte noch aus Fahrzeugen der Klasse Euro III bestanden.

100 Die Republik Österreich habe die Auswirkungen verkehrsleitender Maßnahmen, mautspezifischer Maßnahmen und anderer Steuerungsmaßnahmen auf die Luftverschmutzung geprüft. Diese Maßnahmen seien zum Teil wegen ihrer Nachteile verworfen worden und befänden sich zum anderen Teil in der Umsetzung.

101 Zudem stelle die Kommission Maßnahmen als Alternativmaßnahmen für das sektorale Fahrverbot dar, die lediglich auf lange Sicht Wirkung zeigten, wie etwa die ökonomischen Maßnahmen zur Reduzierung des Anteils der mit einem Dieselmotor betriebenen Personenkraftwagen. Derartige Maßnahmen seien jedenfalls bereits erlassen worden.

102 Hinsichtlich der Möglichkeit, den Transport der von der streitigen Verordnung erfassten Güter sicherzustellen, unterscheidet die Republik Österreich zwischen den Gütertransporten, für die eine Fahrt über die A 12 den kürzesten Weg darstelle (sogenannter „Bestwegtransit“), denjenigen, die eine zumindest gleichwertige Streckenalternative hätten (sogenannter „Mehrwegtransit“), und denjenigen, die eine bessere Streckenalternative hätten (sogenannter „Umwegtransit“). Von den vom sektoralen Fahrverbot betroffenen Fahrten seien 45 % als Bestwegtransit, 25 % als Mehrwegtransit und 30 % als Umwegtransit einzuordnen.

103 Gütertransporte im Transitverkehr sollten nach Auffassung Österreichs über die Schiene durchgeführt werden, wenn sie dem Bestweg- oder dem Mehrwegtransit entsprächen. In diesem Zusammenhang seien sämtliche, aus allen zur Verfügung stehenden Formen des Schienenverkehrs frei werdenden Kapazitäten zu berücksichtigen.

104 Die verfügbaren Kapazitäten der Rollenden Landstraße, des Wagenladungsverkehrs und des unbegleiteten kombinierten Verkehrs seien mehr als ausreichend, um alle von der streitigen Verordnung erfassten Güter zu übernehmen. Was insbesondere die Benutzung der Rollenden Landstraße anbelange, erfordere diese keine logistische Umstellung.

105 Obwohl ausreichend geeignete Schienenkapazität vorhanden und verfügbar gewesen sei, hätten die österreichischen Behörden das Inkrafttreten der Stufe II des sektoralen Fahrverbots verschoben und ab dem 1. Juli 2009 eine Stufe III und ab dem 1. Juli 2010 eine Stufe IV eingeführt. Diese zusätzlichen Fristen hätten es den meisten der von diesem Verbot betroffenen Unternehmen erlaubt, die betreffenden Transporte über die Rollende Landstraße durchzuführen; sie hätten daher keine logistischen Umstellungen vorzunehmen brauchen.

106 Entgegen dem Vorbringen der Kommission seien die Ausweichstrecken über den Reschenpass nicht dem regionalen und lokalen Verkehr vorbehalten. Ausländische Schwerlasttransporte im Transit, für die diese Strecke ein „Bestwegtransit“ sei, dürften sie nutzen. Um den Güterverkehr im „Mehrwegtransit“ und im „Umwegtransit“ umzuleiten, stünden zahlreiche Ausweichstrecken zur Verfügung. Was die Straßenrouten über die Schweiz betreffe, garantiere das am 21. Juni 1999 geschlossene Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße (ABl.

2002, L 114, S. 91), dass Transporte aus einem Mitgliedstaat in einen anderen ohne Kontingentierungen über das Gebiet der Schweiz abgewickelt werden könnten.

107 Schließlich hätten die für die Einführung des sektoralen Fahrverbots vorgesehenen Fristen den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern erlaubt, sich den neuen Umständen anzupassen. Die Staffelung der verschiedenen Maßnahmen verstärke die Verhältnismäßigkeit des Gesamtpakets. Die Kommission habe nicht nachweisen können, dass Probleme bestünden, die auf die behauptete zu schnelle Umsetzung des Verbots zurückzuführen wären.

Würdigung durch den Gerichtshof

— Zum Vorliegen einer Beschränkung des freien Warenverkehrs

108 Zunächst ist zu prüfen, ob das Vorbringen der Republik Österreich zutrifft, dass die streitige Verordnung in Anbetracht der Handlungsverpflichtung nach Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 in Verbindung mit der Richtlinie 1999/30 keinen Verstoß gegen die Art. 28 ff. EG darstellen könne.

109 Im vorliegenden Fall sind sich die Republik Österreich und die Kommission darüber einig, dass der in Anhang II Abschnitt I der Richtlinie 1999/30 festgelegte Jahresgrenzwert für Konzentrationen von Stickstoffdioxid in der Luft in den Jahren 2002 bis 2009 an der Kontrollstelle Vomp/Raststätte überschritten wurde. Nach Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 hatte die Republik Österreich daher zu gewährleisten, dass

ein Plan oder Programm ausgearbeitet oder durchgeführt wird, der die Einhaltung des Grenzwerts ermöglicht. Unbestritten ist, dass die streitige Verordnung formal betrachtet Teil eines solchen Plans ist.

110 Gemäß dieser Bestimmung umfasst ein solcher Plan die in Anhang IV der Richtlinie 96/62 aufgeführten Angaben wie Informationen zum Ort des Überschreitens, zu den wichtigsten Emissionsquellen, die für die Verschmutzung verantwortlich sind, sowie zu den getroffenen und den geplanten Maßnahmen. Die genannte Richtlinie enthält dagegen keine genauen Angaben zur Tragweite und zum Inhalt der von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen.

111 Daher haben die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und der betroffenen Interessen geeignete und kohärente Maßnahmen zur Einhaltung des Grenzwerts zu ergreifen (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Österreich, Randnr. 81, und vom 25. Juli 2008, Janecek, C-237/07, Slg. 2008, I-6221, Randnrn. 45 und 46). Zwar verfügen sie insoweit über einen Ermessensspielraum, sie müssen diesen jedoch unter Beachtung der Bestimmungen des EG-Vertrags, u. a. des tragenden Grundsatzes des freien Warenverkehrs, ausüben.

112 Somit ist die streitige Verordnung am Maßstab der Art. 28 EG bis 30 EG zu beurteilen.

113 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der freie Warenverkehr einer der tragenden Grundsätze des EG-Vertrags ist. Aus dieser Freiheit ergibt sich ein allgemeiner Grundsatz der Freiheit der Warendurchfuhr innerhalb der Europäischen Union (vgl. insbesondere Urteile vom 16. März 1983, SIOT, 266/81, Slg. 1983, 731, Randnr. 16, vom 4. Oktober 1991, Richardt und „Les Accessoires Scientifiques", C-367/89, Slg. 1991, I-4621, Randnr. 14, und Kommission/Österreich, Randnrn. 63 und 65).

114 Im vorliegenden Fall verbietet es die streitige Verordnung, einen Abschnitt der Autobahn A 12 mit Lastkraftwagen über 7,5 t zu befahren, die bestimmte, nach Auffassung der österreichischen Behörden „bahnaffine", Güter transportieren. Sie steht somit in diesem alpenquerenden Korridor der Benutzung eines Verkehrsträgers für die genannten Güter entgegen.

115 Die Republik Österreich trägt vor, es gebe Ausweichstrecken oder andere Verkehrsträger, auf denen sich die betreffenden Güter befördern ließen.

116 Dass es solche Ausweichlösungen gibt, ist jedoch nicht geeignet, das Bestehen einer Beschränkung des freien Warenverkehrs auszuschließen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Österreich, Randnr. 67). Der fragliche Abschnitt der A 12 ist nämlich einer der wichtigsten terrestrischen Verbindungswege zwischen Süddeutschland und Norditalien. Dadurch, dass das mit der streitigen Verordnung verhängte Fahrverbot die betreffenden Unternehmen zwingt, nach wirtschaftlich vertretbaren Ersatzlösungen für den Transport der in der streitigen Verordnung bezeichneten Güter zu suchen, ist es geeignet, den Warenverkehr zwischen dem nördlichen Europa und Norditalien erheblich zu beeinträchtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Österreich, Randnrn. 66 und 68).

117 Unter diesen Umständen ist das sektorale Fahrverbot als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen anzusehen, die grundsätzlich mit den Verpflichtungen aus den Art. 28 EG und 29 EG unvereinbar ist, sofern sie nicht gerechtfertigt werden kann.

— Zur möglichen Rechtfertigung der Beschränkung

118 Die Republik Österreich trägt vor, das sektorale Fahrverbot sei durch Gründe des Gesundheits- und Umweltschutzes und durch die Notwendigkeit, das in Art. 7 der Charta und Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens zu gewährleisten, gerechtfertigt.

119 Nach ständiger Rechtsprechung können nationale Maßnahmen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel zu behindern, durch einen der in Art. 30 EG aufgezählten Gründe des Gemeinwohls, wie etwa den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, oder durch ein zwingendes Erfordernis u. a. des Umweltschutzes gerechtfertigt sein, sofern sie in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (vgl. u. a Urteile vom 20. Februar 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon", 120/78, Slg. 1979, 649, vom 20. September 1988, Kommission/Dänemark, 302/86, Slg. 1988, 4607, Randnr. 9, vom 5. Februar 2004, Kommission/Italien, C-270/02, Slg. 2004, I-1559, Randnr. 21, vom 14. Dezember 2004, Kommission/Deutschland, C-463/01, Slg. 2004, I-11705, Randnr. 75, und Kommission/Österreich, Randnr. 70).

120 Der Gesundheitsschutz und der Umweltschutz sind wesentliche Ziele der Union. So heißt es in Art. 2 EG, dass es insbesondere Aufgabe der Gemeinschaft ist, „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität" zu fördern; nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. p EG umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft einen Beitrag zur Erreichung eines „hohen Gesundheitsschutzniveaus" (vgl. Urteile vom 7. Februar 1985, ADBHU, 240/83, Slg. 1985, 531, Randnr. 13, vom 19. Mai 1992, Kommission/Deutschland, C-195/90, Slg. 1992, I-3141, Randnr. 29, und vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, Slg. 2008, I-10515, Randnr. 91).

121 Außerdem müssen nach den Art. 6 EG und 152 Abs. 1 EG die Erfordernisse des Schutzes der Umwelt und der Gesundheit der Bevölkerung bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, C-440/05, Slg. 2007, I-9097, Randnr. 60). Der Querschnittscharakter und die grundlegende Bedeutung dieser Ziele werden im Übrigen in den Art. 37 bzw. 35 der Charta bekräftigt.

122 Was das Verhältnis zwischen den Zielen des Umweltschutzes und des Gesundheitsschutzes angeht, ergibt sich aus Art. 174 Abs. 1 EG, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit zu den Zielen der Umweltpolitik der Gemeinschaft gehört (vgl. u. a. Urteile vom 8. Juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Slg. 2010, I-7027, Randnr. 32, und vom 22. Dezember 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Slg. 2010, I-13533, Randnr. 71). Diese Ziele sind eng miteinander verbunden, insbesondere im Rahmen der Bekämpfung der Luftverschmutzung, mit der die Gesundheitsgefahren begrenzt werden sollen, die mit der Verschlechterung der Umwelt verbunden sind. Somit ist das Ziel des Gesundheitsschutzes grundsätzlich bereits vom Ziel des Umweltschutzes umfasst (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Österreich, C-524/07, Randnr. 56).

123 Daher sind die Argumente der Republik Österreich bezüglich des Gesundheitsschutzes nicht getrennt von den Argumenten zu prüfen, die sich auf den Umweltschutz beziehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Österreich, Randnr. 56).

124 Im vorliegenden Fall wurde das sektorale Fahrverbot erlassen, um die Luftqualität im betroffenen Gebiet gemäß den Verpflichtungen aus Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 in Verbindung mit der Richtlinie 1999/30 zu gewährleisten.

125 Nach ständiger Rechtsprechung können zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes nationale Maßnahmen rechtfertigen, die möglicherweise den innergemeinschaftlichen Handel behindern, sofern sie geeignet sind, die Verwirklichung dieses Ziels zu gewährleisten und nicht über das hinausgehen, was zu dessen Erreichung erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Juli 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Slg. 1998, I-4473, Randnrn. 19 und 20, vom 14. Dezember 2004, Kommission/Deutschland, Randnr. 75, und vom 11. Dezember 2008, Kommission/Österreich, Randnr. 57).

126 Eine beschränkende Maßnahme kann jedoch nur dann als geeignet angesehen werden, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, dieses Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnr. 55, vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a., C-171/07 und C-172/07, Slg. 2009, I-4171, Randnr. 42, und vom 16. Dezember 2010, Josemans, C-137/09, Slg. 2010, I-13019, Randnr. 70).

127 Was zunächst die Geeignetheit der streitigen Verordnung betrifft, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Entscheidung der österreichischen Behörden, eine den Güterverkehr auf der Straße betreffende Maßnahme zu erlassen, inadäquat sei. Die Republik Österreich wolle nicht die Emissionen von Kraftfahrzeugen reduzieren, sondern die Verkehrsdichte. Zudem werde die streitige Verordnung dem Anliegen, das verfolgte Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, tatsächlich nicht gerecht.

128 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die österreichischen Behörden zur Verbesserung der Luftqualität verschiedene Maßnahmen erlassen haben, um die Emissionen von Kraftfahrzeugen zu verringern, und zwar eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h auf einem Teilstück der A 12, die später durch eine variable Geschwindigkeitsbegrenzung ersetzt wurde, sowie für diese Autobahn unter bestimmten Bedingungen zum einen ein Nachtfahrverbot für Lastkraftwagen und zum anderen ein Fahrverbot für Lastkraftwagen bestimmter Euro-Klassen. Da die Republik Österreich diese Maßnahmen für nicht ausreichend hielt, erließ sie zudem eine Maßnahme zur

Reduzierung der Gesamtzahl der Lkw-Transporte, nämlich das sektorale Fahrverbot. Infolge des Erlasses dieser Maßnahmen hätte die durchschnittliche jährliche Stickstoffdioxidkonzentration im betroffenen Gebiet im Jahr 2010 etwa 55 µg/m³ betragen sollen.

129 Es steht fest, dass die Einführung von Maßnahmen zur Verringerung des Straßenverkehrs wie des sektoralen Fahrverbots zu einer Reduzierung der Luftschadstoffe führt und so zur Verbesserung der Luftqualität beiträgt. Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass durch diese Maßnahmen die Stickstoffdioxidemissionen im betroffenen Gebiet um jährlich etwa 1,5 % verringert werden können.

130 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Notwendigkeit, den Güterverkehr auf der Straße dadurch zu verringern, dass die Wirtschaftsteilnehmer zu anderen, umweltfreundlicheren Verkehrsträgern wie dem Schienenverkehr gelenkt werden, im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik anerkannt worden ist, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat. Zu nennen ist auch die Richtlinie 92/106/EWG des Rates vom 7. Dezember 1992 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten (ABl. L 368, S. 38), nach deren drittem Erwägungsgrund es: „[a]ngesichts der zunehmenden Probleme im Zusammenhang mit der Überlastung der Straßen, dem Umweltschutz und der Sicherheit im Straßenverkehr … im allgemeinen Interesse notwendig [ist], den kombinierten Verkehr als Alternative zum Straßenverkehr weiter auszubauen".

131 Was das Kriterium der „Bahnaffinität" angeht, das die österreichischen Behörden herangezogen haben, um die Güter zu bestimmen, die in den Anwendungsbereich des sektoralen Fahrverbots fallen, steht fest, dass sich bestimmte Güter in besonderem Maß für den Schienenverkehr eignen.

132 Zum Vorbringen der Kommission, das herangezogene Kriterium lasse befürchten, dass die von dem sektoralen Fahrverbot betroffenen Güter willkürlich ausgewählt würden, genügt der Hinweis, dass die Kommission keine Argumente vorgetragen hat, die belegen, dass dies bei den in Art. 3 der streitigen Verordnung aufgeführten Gütern der Fall gewesen wäre. Da der Gerichtshof seine Entscheidung in einem Vertragsverletzungsverfahren allein auf die tatsächlichen Gegebenheiten der Rechtssache zu stützen und unter Ausschluss jeglicher Vermutung zu entscheiden hat, ist dieses Vorbringen zurückzuweisen (vgl. u. a. Urteile vom 26. April 2005, Kommission/Irland, C-494/01, Slg. 2005, I-3331, Randnr. 41, und vom 6. Oktober 2009, Kommission/Finnland, C-335/07, Slg. 2009, I-9459, Randnr. 46).

133 Was die Frage angeht, ob die streitige Verordnung dem Anliegen gerecht wird, das verfolgte Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, trifft es zwar zu, dass die Verordnung zur Folge hat, dass das Befahren mit Lastkraftwagen, die mehr Schadstoffe ausstoßen, erlaubt ist, wenn sie Güter befördern, die nicht in den Anwendungsbereich des genannten Verbots fallen, während das Befahren mit Lastkraftwagen, die weniger Schadstoffe ausstoßen, verboten ist, wenn sie u. a. Keramikfliesen transportieren. Es kann jedoch nicht als inkohärent angesehen werden, dass ein Mitgliedstaat, der beschlossen hat, die Beförderung von Gütern im Einklang mit einem im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik anerkannten Ziel auf die Schiene zu lenken, eine Maßnahme erlässt, die auf Waren fokussiert ist, die sich für die Beförderung durch verschiedene Arten des Schienenverkehrs eignen.

134 In Bezug auf den Ausschluss des lokalen und regionalen Verkehrs vom Anwendungsbereich des sektoralen Fahrverbots ist darauf hinzuweisen, dass nationale Maßnahmen zur Kanalisierung von Verkehrsströmen oder zur Beeinflussung von Verkehrsträgern u. a. dadurch gekennzeichnet sind, dass sie in der Regel Ausnahmen für Verkehr mit Ziel- oder Ausgangspunkt im betroffenen Gebiet vorsehen. Wie die Republik Österreich zu Recht vorträgt, könnte nämlich die Verlagerung dieser Art von Verkehr auf die Schiene eine Verlängerung der Strecken mit sich bringen, da zu den ursprünglichen Strecken noch die Fahrten zu den Bahnterminals hinzukämen; dies hätte eine Wirkung, die dem mit dem sektoralen Fahrverbot verfolgten Zweck zuwiderliefe. Außerdem ist unstreitig, dass der Schienenverkehr nur für Fahrten von einer gewissen Entfernung eine rentable Alternative zum Straßenverkehr darstellt.

135 Da die Ausnahme Lastkraftwagen betrifft, die in der „erweiterten Zone“ be- und entladen werden, ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass diese Zone auch außerhalb des österreichischen Hoheitsgebiets gelegene Verwaltungsbezirke umfasst.

136 Darüber hinaus ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten, dass die Republik Österreich Maßnahmen getroffen hat, um gegen etwaige Umgehungen und Missbräuche bei der Anwendung dieser Ausnahme vorzugehen.

137 Unter diesen Umständen kann der Ausschluss des lokalen und regionalen Verkehrs vom Anwendungsbereich des sektoralen Fahrverbots den kohärenten und systematischen Charakter der streitigen Verordnung nicht in Frage stellen.

138 In Anbetracht dieser Gesichtspunkte ist festzustellen, dass das sektorale Fahrverbot geeignet ist, die Verwirklichung des Umweltschutzziels zu gewährleisten.

139 Was des Weiteren die Frage betrifft, ob die Beschränkung des freien Warenverkehrs über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, trägt die Kommission vor, Maßnahmen wie die Ausweitung des Fahrverbots für Lastkraftwagen bestimmter Euro-Klassen auf solche anderer Klassen oder die Ersetzung der variablen Geschwindigkeitsbegrenzung durch eine ständige Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h hätten es, auch wenn sie geeignet seien, den freien Warenverkehr zu beeinträchtigen, ermöglicht, das angestrebte Ziel zu erreichen und die Ausübung dieser Freiheit dabei weniger einzuschränken.

140 Wie der Gerichtshof in Randnr. 87 seines Urteils vom 15. November 2005, Kommission/Österreich, hervorgehoben hat, hatten die österreichischen Behörden vor Erlass einer so radikalen Maßnahme wie der eines völligen Fahrverbots auf einem Autobahnabschnitt, der eine überaus wichtige Verbindung zwischen bestimmten Mitgliedstaaten darstellt, sorgfältig zu prüfen, ob nicht auf Maßnahmen zurückgegriffen werden könnte, die den freien Verkehr weniger beschränken, und durften solche nur

ausschließen, wenn ihre Ungeeignetheit im Hinblick auf den verfolgten Zweck eindeutig feststand.

141 Was erstens die Lösung betrifft, das Fahrverbot für Lastkraftwagen bestimmter Euro-Klassen auf solche anderer Klassen auszuweiten, ist darauf hinzuweisen, dass der Grenzwert für Stickstoffdioxidemissionen für Lastkraftwagen der Klasse Euro III auf 5 g/kWh festgelegt ist und dass mit der Klasse Euro IV eine Herabsetzung auf 3,5 g/kWh eingeführt wurde.

142 Die Republik Österreich meint dagegen, dass Lastkraftwagen, die der Euro-Norm IV entsprächen, häufig mehr Stickstoffdioxid ausstießen als solche, die der Euro-Norm III entsprächen. Daher müssten die Auswirkungen von Stickstoffdioxidemissionen auf die Umwelt vor einer Ausweitung des Fahrverbots für Lastkraftwagen auf solche der Klasse Euro III eingehender untersucht werden.

143 Jedoch ist, angesichts der Tatsache, dass die verschiedenen aufeinanderfolgenden Euro-Klassen unbestreitbar eine jeweils wesentliche Verringerung der Stickstoffdioxidemissionen beinhalten, nicht nachgewiesen, dass die Ausweitung des Fahrverbots für Lastkraftwagen bestimmter Euro-Klassen auf solche anderer Klassen nicht ebenso wirksam zur Erreichung des angestrebten Ziels hätte beitragen können wie die Einführung des sektoralen Fahrverbots.

144 Was zweitens die von der Kommission vorgeschlagene Lösung betrifft, die variable Geschwindigkeitsbegrenzung durch eine ständige Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h zu ersetzen, trägt die Republik Österreich, gestützt auf die in der Ökoscience-Studie enthaltenen Daten, vor, dass eine solche Ersetzung lediglich zu einer zusätzlichen jährlichen Verringerung der Stickstoffdioxidemissionen um 1,1 % im betroffenen Gebiet führe, während mit dem sektoralen Fahrverbot eine Verringerung dieser Emissionen um 1,5 % erreicht werde.

145 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass sich die in der Ökoscience-Studie enthaltenen Daten u. a. auf die Geschwindigkeiten beziehen, die von den Benutzern der Straße in dieser Zone zwischen November 2007 und Oktober 2008 tatsächlich gefahren wurden. Somit betraf ein wesentlicher Teil dieser Daten die Lage, in der sich die Republik Österreich bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, d. h. am 8. Juni 2008, befand. Diese Daten können für die Beurteilung der Begründetheit der vorliegenden Klage herangezogen werden.

146 Nach dieser Studie soll die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit von Personenkraftwagen während des Zeitraums, in dem in Vomp eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 130 km/h galt, etwa 116 km/h betragen haben, während sie im Untersuchungszeitraum, in dem eine ständige Begrenzung der Geschwindigkeit auf 100 km/h eingeführt worden war, 103 km/h betragen haben soll. Somit soll die Einführung dieser Maßnahme nur zu einer Verringerung um 13 km/h gegenüber den Zeiträumen der Geschwindigkeitsbegrenzung auf 130 km/h geführt haben.

147 Zwar kann die Auswirkung einer Geschwindigkeitsbegrenzung auf die tatsächliche Fahrgeschwindigkeit der Straßenbenutzer dadurch beeinflusst werden, wie diese die Maßnahme akzeptieren, gleichwohl ist es Aufgabe des betreffenden Mitgliedstaats, die tatsächliche Befolgung einer solchen Maßnahme durch den Erlass von — gegebenenfalls sanktionsbewehrten — Zwangsmaßnahmen zu gewährleisten. Daher kann die Republik Österreich nicht eine Durchschnittsgeschwindigkeit von 103 km/h zugrunde legen, um die Auswirkungen der Einführung einer ständigen Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h zu beurteilen.

148 Somit ergibt sich, dass die Ersetzung der variablen Geschwindigkeitsbegrenzung durch eine ständige Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h ein Verringerungspotenzial für Stickstoffdioxidemissionen aufweist, das die Republik Österreich nicht ausreichend berücksichtigt hat. Dass ein solches Potenzial vorhanden ist, wird außerdem, wie sich aus Randnr. 67 des vorliegenden Urteils ergibt, durch die IFEU-Studie untermauert.

149 Darüber hinaus wirkt sich die Ersetzung der variablen Geschwindigkeitsbegrenzung durch eine ständige Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h weniger beschränkend auf den freien Warenverkehr aus als die Einführung des sektoralen Fahrverbots. Durch eine solche Ersetzung wird nämlich der Lkw-Verkehr nicht beeinträchtigt, für den die zulässige Höchstgeschwindigkeit ohnehin begrenzt ist.

150 Daher ist in Anbetracht der in Randnr. 140 des vorliegenden Urteils dargelegten Kriterien festzustellen, dass die Ungeeignetheit der beiden wichtigsten Alternativmaßnahmen, die die Kommission als den freien Warenverkehr weniger einschränkende Maßnahmen angeführt hat, nicht nachgewiesen wurde. Ohne dass es erforderlich wäre, die übrigen von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zu prüfen, ist der vorliegenden Klage somit stattzugeben.

151 Nach alledem ist festzustellen, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 28 EG und 29 EG verstoßen hat, dass sie für Lastkraftwagen über 7,5 t, die bestimmte Güter befördern, auf einem Teilstück der Autobahn A 12 im Inntal (Österreich) ein Fahrverbot verhängt hat.

Kosten

152 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Republik Österreich beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

153 Gemäß Art. 69 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Italienische Republik und das Königreich der Niederlande, die dem Rechtsstreit beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Republik Österreich hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 28 EG und 29 EG verstoßen, dass sie für Lastkraftwagen über 7,5 t, die bestimmte Güter befördern, auf einem Teilstück der Autobahn A 12 im Inntal (Österreich) ein Fahrverbot verhängt hat.**

2. **Die Republik Österreich trägt die Kosten.**

3. **Die Italienische Republik und das Königreich der Niederlande tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften