DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2011 *

I sag C-28/09,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 21. januar 2009,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Oliver, A. Alcover San Pedro og B. Schima, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Den Italienske Republik, først ved I. Bruni, derefter ved G. Palmieri, som befuldmægtigede, bistået af avvocato dello Stato G. De Bellis, og med valgt adresse i Luxembourg,

* Processprog: tysk.

Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels, Y. de Vries og M. Noort, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Republikken Østrig ved E. Riedl, G. Eberhard og C. Ranacher, som befuldmægtigede, bistået af L. Schmutzhard og J. Thudium,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lõhmus og A. Prechal samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), E. Levits, A. Ó Caoimh og L. Bay Larsen,

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. oktober 2010,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. december 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, idet den har indført et forbud mod kørsel med lastvogne over 7,5 tons, som transporterer visse varer, på en delstrækning af motorvej A 12 i Inndalen (Østrig).

Retsforskrifter

EU-retten

2 Unionens bestemmelser om beskyttelse af luftkvalitet er bl.a. indeholdt i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55) og Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163, s. 41), som ændret ved Kommissionens beslutning 2001/744/EF af 17. oktober 2001 (EFT L 278, s. 35, herefter »direktiv 1999/30«). Disse to direktiver har i henhold til betragtningerne hertil til formål at beskytte miljøet samt menneskers sundhed.

3 Disse direktiver blev ophævet med virkning fra den 11. juni 2010 ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa (EUT L 152, s. 1), uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til frister for gennemførelse i national ret eller anvendelse af de nævnte direktiver. De nævnte direktiver finder imidlertid fortsat anvendelse i den foreliggende sag, henset til tidspunktet for de faktiske omstændigheder.

4 Direktiv 96/62 har i henhold til artikel 1 som hovedformål at fastlægge de grundlæggende principper for en fælles strategi med det sigte:

— at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten i Fællesskabet med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed

— at vurdere luftkvaliteten i medlemsstaterne på grundlag af fælles metoder og kriterier

— at skaffe tilstrækkelige oplysninger om luftkvaliteten og at sørge for, at de stilles til rådighed for offentligheden bl.a. gennem tærskelværdien for forureningsvarsling

— at bevare luftkvaliteten, når den er god, og forbedre den i andre tilfælde.

5 Artikel 4 i direktiv 96/62 bestemmer, at Rådet for Den Europæiske Union efter forslag fra Kommissionen fastsætter grænseværdierne for de forurenende stoffer, som er opregnet i direktivets bilag I. I dette bilag, der har overskriften »Liste over luftforurenende stoffer, som skal tages i betragtning ved vurdering og styring af luftkvaliteten«, er bl.a. opført nitrogendioxid (NO_2).

6 Artikel 7 i direktiv 96/62 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at grænseværdierne overholdes.

[…]

3. Medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes. Disse planer kan eventuelt omfatte kontrolforanstaltninger og, når det er nødvendigt, foranstaltninger til indstilling af aktiviteter, herunder biltrafik, der bidrager til, at grænseværdierne overskrides.«

7 Desuden fastsætter artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62:

»I de zoner og bymæssige områder, [hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer overskrider grænseværdien plus margen for tilladt overskridelse], træffer medlemsstaterne foranstaltninger for at sikre, at der udarbejdes eller iværksættes en plan eller et program, som sikrer, at grænseværdien overholdes inden for den fastsatte tidsfrist.

Planen eller programmet, som skal være tilgængelig for offentligheden, skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag IV.«

8 De oplysninger, der er anført i bilag IV, omfatter bl.a. oplysninger vedrørende det geografiske område, hvor overskridelsen fandt sted, de væsentligste kilder til forureningsemissionen samt de allerede iværksatte og påtænkte foranstaltninger.

9 Luftkvalitetsgrænseværdierne for nitrogendioxid er fastsat i direktiv 1999/30. Det fremgår af fjerde betragtning til direktivet, at disse værdier udgør mindstekrav, og at medlemsstaterne i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 130 T (efter ændring nu artikel 176 EF) kan opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger.

10 Følgende fremgår af artikel 4 med overskriften »Nitrogendioxid og nitrogenoxider« i direktiv 1999/30:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af nitrogendioxid og, hvor det er relevant, af nitrogenoxider i luften, som vurderet i henhold til artikel 7, ikke overstiger de grænseværdier, der er anført i del I i bilag II, fra de dér anførte datoer.

De tolerancemargener, der er anført i del I i bilag II, gælder i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 96/62/EF.

2. Tærskelværdien for forureningsvarsling for koncentrationer af nitrogendioxid i luften er anført i del II i bilag II.«

11 For så vidt angår nitrogendioxid fremgår følgende af del I i bilag II til direktiv 1999/30:

— Timegrænseværdien for sundhedsbeskyttelse er fastsat til 200 µg/m^3, som »[ikke må] overskrides mere end 18 gange pr. kalenderår«, forhøjet med en procentsats, der falder gradvis indtil den 1. januar 2010.

— Årsgrænseværdien for sundhedsbeskyttelse er fastsat til 40 µg/m^3, som ligeledes forhøjes med samme gradvis faldende procentsats indtil den 1. januar 2010, og som udgjorde 48 µg/m^3 for 2006, 46 µg/m^3 for 2007, 44 µg/ m^3 for 2008 og 42 µg/ m^3 for 2009.

12 EU-retten fastsætter de maksimale grænseværdier for emissioner af forurenende stoffer, navnlig for så vidt angår partikler og nitrogenoxider (NO_x), for nye motorkøretøjer, der sælges i medlemsstaterne. For emission af forurenende luftarter og partikler fra motorer med kompressionstænding til fremdrift af køretøjer og emission af forurenende luftarter fra køretøjsmotorer med styret tænding, som benytter naturgas eller autogas (LPG) som brændstof, er disse normer gentaget under betegnelserne Euro I, II osv., mens der for emissionerne fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer anvendes formen Euro 0, 1, 2 osv.

Nationale bestemmelser

13 Direktiv 96/62 og 1999/30 blev gennemført i østrigsk ret bl.a. ved ændring af lov om beskyttelse mod luftforurening (Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I, 115/1997, herefter »IG-L«).

14 Ifølge IG-L's § 3, stk. 1, gælder de i bilag 1 og 2 til loven anførte immissionsgrænseværdier med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed på hele det østrigske område. Som grænseværdi for nitrogendioxid er der i bilag 1 fastsat en årsgrænseværdi på 30 µg/m^3. I dette bilag er desuden fastsat en tolerancemargen på 30 µg/m^3, der nedsættes gradvis. Ifølge disse oplysninger ligger grænseværdierne for nitrogendioxid for 2006-2009 på 40 µg/m^3 og for 2010 på 35 µg/m^3.

15 I henhold til IG-L's § 10 skal der senest 24 måneder efter udløbet af et år, i hvilket der er konstateret en overskridelse af en grænseværdi, træffes foranstaltninger ved bekendtgørelse. En af de mulige foranstaltninger i henhold til lovens § 16, stk. 1, nr. 4), er kørselsforbud for motorkøretøjer.

16 Landeshauptmann i Tyrol (ministerpræsident i Tyrol) udstedte den 17. december 2007 på grundlag af IG-L's bestemmelser en bekendtgørelse, hvorved transport af visse varer blev forbudt på motorvej A 12 i Inn-dalen (sektorbestemt kørselsforbud) (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, herefter »den omtvistede bekendtgørelse«). Denne bekendtgørelse, hvormed lastvogne over 7,5 tons, som transporterer visse varer, pålægges et forbud mod at køre på en delstrækning af denne motorvej (herefter »det sektorbestemte kørselsforbud«), trådte i kraft den 1. januar 2008.

17 Denne bekendtgørelse har i henhold til § 1 til formål at mindske den forurening, som skyldes menneskelig virksomhed, og derved at forbedre luftkvaliteten for at sikre en varig beskyttelse af menneskers sundhed og dyr og planter.

18 Den omtvistede bekendtgørelses § 2 fastsætter en »spærrezone« (»Sanierungsgebiet«). Denne zone omfatter en delstrækning på 90 km af motorvej A 12, der befinder sig mellem Zirl-kommune (ca. 12 km vest for Innsbruck) og den tysk-østrigske grænse (ca. 78 km øst for Innsbruck), samt et bælte på 100 m på hver side af denne vej.

19 Bekendtgørelsens artikel 3 har følgende ordlyd:

»På motorvej A 12 i Inn-dalen i begge kørselsretninger fra 6,350 km i Langkampfen kommune over en strækning på 90 km til Zirl kommune er kørsel med følgende køretøjer forbudt:

Lastvogne eller blokvogne, hvis maksimalt tilladte vægt overstiger 7,5 tons, og lastvogne med påhængsvogne, hvis samlede maksimalt tilladte vægt overstiger 7,5 tons, med henblik på transport af følgende varetyper:

a) Fra den 2. maj 2008 (»første etape«):

1. affald, der er optaget på den europæiske liste over affald, der er indeholdt i Kommissionens beslutning 2000/532/EF [af 3. maj 2000 om afløsning af beslutning 94/3/EF om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til arti-

kel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald og af Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF om farligt affald (EFT L 226, s. 3)], som ændret ved Rådets beslutning 2001/573/EF [af 23. juli 2001 (EFT L 203, s. 18)]

2. sten, jord, udgravningsmateriale.

b) Fra den 1. januar 2009 (»anden etape«):

1. tømmer og kork

2. jernmalm og ikke-jernholdig malm

3. motorkøretøjer og påhængsvogne

4. stål, med undtagelse af armerings- og konstruktionsstål, der leveres til byggepladser

5. marmor og travertin

6. fliser i keramik.«

20 Den omtvistede bekendtgørelses § 4 undtager visse motorkøretøjer fra det sektorbestemte kørselsforbud, nemlig bl.a. motorkøretøjer, der skal på- eller aflæsse i »kernezonen«, og dem, der skal på- og aflæsse i »den udvidede zone«, motorkøretøjer, der anvendes til fortransporter i forbindelse med jernbaneforsendelse til banegården i Hall i østlig kørselsretning samt til banegården Wörgl i vestlig kørselsretning, motorkøretøjer, der anvendes til eftertransporter i forbindelse med jernbaneforsendelse i vestlig kørselsretning fra banegården i Hall samt i østlig kørselsretning fra banegården Wörgl.

21 Distrikterne Imst, Innsbruck-Land, Innsbruck-Stadt, Kufstein og Schwaz indgår i »kernezonen«. Den »udvidede zone« dækker i Østrig distrikterne Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte og Zell am See, i Tyskland Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (herunder selve byen) samt Traunstein og endelig i Italien regionerne Eisacktal, Pustertal og Wipptal.

22 Denne bestemmelse henviser endvidere til de undtagelser, der er fastsat i IG-L. Således er visse kategorier af motorkøretøjer, der omfatter vejvæsenets køretøjer, renovationskøretøjer samt landbrugs- og skovbrugskøretøjer, undtaget fra det sektorbestemte kørselsforbud. Bestemmelsen fastsætter, at der kan ansøges om særlig dispensation for andre køretøjer, såfremt der består en offentlig interesse eller en væsentlig privat interesse.

23 Efter udløbet af fristen, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 8. juni 2008, blev der foretaget flere ændringer i den omtvistede bekendtgørelse.

24 Indførelsen af det sektorbestemte kørselsforbud blev delvis forsinket. For den sektor, der befinder sig øst for Innsbruck, blev det bestemt, at fra den 1. januar 2009 skulle denne foranstaltning, ud over på transport af de hidtil omfattede varer, dvs. affald, sten, jord, udgravningsmateriale, kun finde anvendelse på transport af tømmer og kork samt af motorkøretøjer og påhængsvogne. Hvad angår transport af fliser i keramik og stål fandt det sektorbestemte kørselsforbud først anvendelse fra den 1. juli 2009 (tredje etape), og med hensyn til transport af jernmalm og ikke-jernholdig malm samt marmor og travertin fra den 1. juli 2010 (fjerde etape).

25 Med hensyn til den sektor, der befinder sig vest for Innsbruck (Innsbruck-Zirl), blev indførelsen af det sektorbestemte kørselsforbud udsat til den 1. januar 2011 for samtlige de varer, der er omfattet af den omtvistede bekendtgørelse.

26 Endelig blev der indført diverse undtagelser i et dekret. Disse omhandlede bl.a. anerkendte organisationers nødhjælpskonvojer og militærtransporter.

Tvistens baggrund

27 Motorvej A 12, der er 145 km lang, forbinder Kufstein kommune, som er beliggende øst for Innsbruck, med Landeck kommune, der befinder sig vest for Innsbruck. Overskridelser af den årlige grænseværdi for nitrogendioxid, som den er fastsat i del I i bilag II til direktiv 1999/30, har været målt på denne motorvej siden 2002. De største koncentrationer af dette luftforurenende stof blev målt på målestation Vomp/Raststätte. I løbet af dette år var den registrerede årlige gennemsnitskoncentration for det nævnte luftforurenende stof på 61 µg/m^3, mens grænseværdien plus margen for

tilladt overskridelse i henhold til den nævnte del I var fastsat til 56 µg/m^3. I 2003-2008 blev der målt endnu større overskridelser. Som eksempel kan nævnes, at i løbet af 2008 var den registrerede koncentration af nitrogendioxid på den omhandlede målestation 66 µg/m^3, hvilket udgør en overskridelse på 50 % af den grænseværdi, der var fastsat for dette år med tillæg af margen for tilladt overskridelse, dvs. 44 µg/m^3. Overskridelserne er endog endnu større med hensyn til de grænseværdier for nitrogendioxid, der er fastsat i IG-L, inklusive margen for tilladt overskridelse.

28 Med henblik på at sikre overholdelsen af de grænseværdier, der er fastsat for nitrogendioxid, iværksatte de østrigske myndigheder flere foranstaltninger for særligt at reducere de emissioner, der stammer specifikt fra motorkøretøjer, og trafiktætheden.

29 Den 1. oktober 2002 fastsatte de østrigske myndigheder et midlertidigt forbud mod natkørsel med tunge lastvogne på en delstrækning af motorvej A 12. Denne foranstaltning blev efterfølgende forlænget og derefter med virkning fra den 1. juni 2003 erstattet af et vedvarende forbud for hele året mod natkørsel med lastvogne over 7,5 tons, der transporterer gods.

30 Den 27. maj 2003 udstedte Tyrols ministerpræsident en bekendtgørelse, som fastsætter et tidsubegrænset forbud fra den 1. august 2003 mod kørsel på en delstrækning af denne motorvej mellem Kundl kommune og Ampass kommune for lastvogne over 7,5 tons, der transporterer de varer, som er opregnet i denne bekendtgørelse. Det drejer sig mere bestemt om transport af affald, korn, tømmer og kork, jernmalm og ikkejernholdig malm, sten, jord, udgravningsmateriale, motorkøretøjer og påhængsvogne samt stål. Transport af varer fra eller til byen Innsbruck eller distrikterne Kufstein, Schwaz eller Innsbruck-Land var dog undtaget fra dette forbud. Desuden fandt det sektorbestemte kørselsforbud ikke anvendelse på visse kategorier af køretøjer, såsom

vejvæsenets køretøjer, renovationskøretøjer samt landbrugs- og skovbrugskøretøjer. Endelig kunne der ansøges om særlig dispensation for andre motorkøretøjer, såfremt der bestod en offentlig interesse eller en væsentlig privat interesse. Denne foranstaltning skulle finde anvendelse straks fra den 1. august 2003.

31 Idet Kommissionen fandt, at det forbud, der var fastsat i denne bekendtgørelse, udgjorde en hindring for de frie varebevægelser som omhandlet i artikel 28 EF og 29 EF, anlagde den den 24. juli 2003 traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 mod Republikken Østrig.

32 Domstolen fastslog i dom af 15. november 2005, Kommissonen mod Østrig (sag C-320/03, Sml. I, s. 9871) — efter som en retsbevarende foranstaltning at have pålagt Republikken Østrig at udsætte indførelsen af den nævnte bekendtgørelse — at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, eftersom den omhandlede bekendtgørelse skulle anses for at udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der ikke kan begrundes med hensynet til beskyttelse af luftkvalitet, da den er uforholdsmæssig.

33 De østrigske myndigheder forberedte efter denne dom nye foranstaltninger med henblik på forbedring af luftkvaliteten på motorvej A 12. Siden 2006 er en række foranstaltninger, hvoraf det sektorbestemte kørselsforbud er genstand for det foreliggende søgsmål, gradvist gennemført.

34 Fra den 1. november 2006 til den 30. april 2007 blev der således indført en hastighedsbegrænsning på 100 km/h på motorvej A 12 mellem den tysk-østrigske grænse på den ene side og Zirl kommune på den anden side. I løbet af november 2007 blev denne midlertidige foranstaltning erstattet med en variabel hastighedsbegrænsning afhængigt af den faktisk målte generelle emmissionsbelastning og af meteorologiske faktorer (herefter »den variable hastighedsbegrænsning«).

35 Der blev endvidere med virkning fra den 1. januar 2007 gennemført et kørselsforbud for blokvogne og lastvogne med anhænger på mere end 7,5 tons, der ikke opfylder Euro II-normen, mellem Zirl kommune og Kufstein kommune. Denne foranstaltning har siden den 1. november 2008 ligeledes fundet anvendelse på denne type motorkøretøjer, når de ikke overholder Euro III-normen. Siden den 1. november 2009 har der bestået et generelt kørselsforbud for lastvogne over 7,5 tons, hvis emissioner ikke opfylder Euro II-normen.

36 Endelig er det territoriale anvendelsesområde for forbuddet mod natkørsel for lastvogne på en delstrækning på motorvej A 12 blevet udvidet fra den 1. januar 2007. Der var fastsat en midlertidig undtagelse for lastvogne, der er omfattet af Euro IV-klassen og Euro V-klassen, men den blev ophævet den 31. oktober 2009.

37 Det sektorbestemte kørselsforbud samt de øvrige foranstaltninger, der er opregnet i denne doms præmis 34-36, er en del af en plan, som er udarbejdet af de østrigske myndigheder i medfør af artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62 med henblik på at sikre, at den grænseværdi for nitrogendioxid, der er fastsat i del I i bilag II til direktiv 1999/30, overholdes i delstaten Tyrol.

Den administrative procedure

38 Republikken Østrig orienterede Kommissionen om det påtænkte sektorbestemte kørselsforbud den 11. januar 2007 i forbindelse med den procedure om forudgående forhandling, der er fastsat i Rådets beslutning af 21. marts 1962 om indførelse af en fremgangsmåde til forudgående undersøgelse og forhandling om visse administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som medlemsstaterne påtænker at udstede på

transportområdet (EFT 1959-1962, s. 90), som ændret ved Rådets beslutning 73/402/EØF af 22. november 1973 (EFT L 347, s. 48).

39 Kommissionen fremsendte den 20. juli 2007 et svar på denne orientering, hvori den konkluderede, at det sektorbestemte kørselsforbud, hvis det blev vedtaget, ville udgøre en restriktion for de frie varebevægelser, som er i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 28 EF og 29 EF.

40 Den omtvistede bekendtgørelse blev ikke desto mindre vedtaget den 17. december 2007, og idet bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2008, fremsendte Kommissionen den 31. januar 2008 en åbningsskrivelse til Republikken Østrig, hvori Kommissionen fastholdt sin hidtidige opfattelse og opfordrede medlemsstaten til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på 15 dage fra modtagelsen af denne skrivelse.

41 Republikken Østrig bestred i sit svar af 15. februar 2008 Kommissionens klagepunkt. Det sektorbestemte kørselsforbud, der er indført for at forbedre luftkvaliteten på motorvej A 12, har til formål at forlægge varer, »der egner sig til transport pr. jernbane«, til denne transportform. Dette forbud udgør derfor ikke en restriktion for de frie varebevægelser, og det er under alle omstændigheder begrundet af hensynet til beskyttelse af sundheden og miljøet. Desuden skal Østrigs geografiske situation tages i betragtning. Den hurtige stigning i vejtransporten inden for Unionen har medført et større pres på miljøet i korridorerne gennem Alperne og deres nærmeste omgivelser.

42 Da Kommissionen ikke fandt dette svar overbevisende, fremsendte den en begrundet udtalelse til den nævnte medlemsstat den 8. maj 2008, hvori den opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af denne udtalelse.

43 Republikken Østrig besvarede den begrundede udtalelse med en skrivelse af 9. juni 2008, hvori den fastholdte sin hidtidige opfattelse. I en supplerende skrivelse af 2. december 2008 henledte den Kommissionens opmærksomhed på, at for sektoren vest for Innsbruck ville det sektorbestemte kørselsforbud først træde i kraft den 1. januar 2011.

44 Da Kommissionen ikke var tilfreds med disse forklaringer, har den besluttet at anlægge denne sag.

Retsforhandlingerne for Domstolen

45 Ved kendelse afsagt den 19. juni 2009 har Domstolens præsident tilladt Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

46 Ved kendelse afsagt den 19. august 2009 har Domstolens præsident tilladt Kongeriget Danmark at intervenere i sagen til støtte for Republikken Østrigs påstande. Da Kongeriget Danmark ved skrivelse af 2. marts 2010 har meddelt Domstolen, at det frafaldt sin intervention i denne sag, er denne medlemsstat ved en kendelse afsagt af Domstolens præsident den 7. maj 2010 blev slettet som intervenerende part i tvisten.

Formaliteten

Parternes argumenter

47 Republikken Østrig har fremsat en formalitetsindsigelse vedrørende Kongeriget Nederlandenes interventionsbegæring. Denne medlemsstat søger at udvide søgsmålet genstand, idet den har gjort gældende, at det sektorbestemte kørselsforbud udgør en indirekte forskelsbehandling som følge af, at det ikke berører den samlede lastvognstrafik, men kun kørsel med lastvogne på mere end 7,5 tons.

48 Republikken Østrig har endvidere fremsat en formalitetsindsigelse vedrørende Den Italienske Republiks interventionsbegæring. Sidstnævnte medlemsstat har fremsat et nyt anbringende, idet den har nævnt en alternativ foranstaltning til det sektorbestemte kørselsforbud, som Kommissionen ikke har været opmærksom på, nemlig muligheden for at indføre et kørselsforbud, der omfatter personbiler og varebiler på under 7,5 tons på grundlag af den Euro-klasse, de tilhører.

49 Den italienske regering har bestridt denne formalitetsindsigelse under den mundtlige forhandling.

Domstolens bemærkninger

50 Med henblik på bedømmelsen af spørgsmålet, om de formalitetsindsigelser, der er fremsat mod interventionsbegæringer, er begrundet, skal bemærkes, at i henhold til artikel 40, stk. 4, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan påstande, der fremsættes i sådanne begæringer, kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande. Denne bestemmelse er imidlertid ikke til hinder for, at en intervenient påberåber sig nye eller andre argumenter end dem, der er fremsat af den part, der støttes, forudsat at intervenienten støtter den pågældende parts påstande (jf. bl.a. dom af 23.2.1961, sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211; org.ref.: Rec. s. 1, af 19.11.1998, sag C-150/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 7235, præmis 36, og af 8.7.2010, sag C-334/08, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6869, præmis 53-55).

51 Det må fastslås, at det af Kongeriget Nederlandene anførte vedrører Kommissionens klagepunkt om, at det sektorbestemte kørselsforbud udgør forskelsbehandling. Den Italienske Republiks bemærkninger vedrører det nævnte forbuds angivelige uforholdsmæssige karakter og mere bestemt klagepunktet om, at Republikken Østrig ikke har undersøgt muligheden for at anvende foranstaltninger, der er mindre indgribende for de frie varebevægelser, tilstrækkeligt grundigt.

52 Selv om det er korrekt, at disse indlæg indeholder argumenter, der er forskellige fra Kommissionens, forholder det sig ikke desto mindre således, at de vedrører de klagepunkter, som Kommissionen har gjort gældende, og har til formål at støtte Kommissionens påstande. De har til hensigt at understøtte Kommissionens traktatbrudssøgsmål ved at belyse tvisten yderligere (jf. i denne retning dom af 27.11.2003, sag C-185/00, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 14189, præmis 92).

53 Det følger heraf, at formalitetsindsigelserne ikke kan tages til følge.

Om realiteten

Parternes argumenter

54 Kommissionen har indledningsvis anført, at den på ingen måde undervurderer de problemer, der er forbundet med trafik gennem alperne. Den har ligeledes medgivet, at der siden 2002 på motorvej A 12 er blevet konstateret overskridelser af den grænseværdi for nitrogendioxid, der er fastsat i del I i bilag II til direktiv 1999/30, og at direktiv 96/62 under sådanne omstændigheder fastsatte en forpligtelse for Republikken Østrig til at træffe foranstaltninger. Selv om hovedparten af de foreslåede foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten i den berørte zone kunne være godkendt, forholder det sig ikke desto mindre sådan, at den omtvistede bekendtgørelse ikke er i overensstemmelse med EU-retten.

55 Ifølge Kommissionen udgør det sektorbestemte kørselsforbud en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 28 EF og 29 EF, for så vidt som den hindrer de frie varebevægelser og navnlig den frie transit af varer.

56 I denne forbindelse er den omstændighed, at den omtvistede bekendtgørelse er en del af en række foranstaltninger, som de østrigske myndigheder har vedtaget, uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en restriktion for udøvelsen af denne frihed, eftersom enhver national foranstaltning skal bedømmes individuelt med henblik på at fastlægge, om den er forenelig med de nævnte artikler.

57 Den foreliggende sag drejer sig om en foranstaltning, der er mere indgribende end den, der lå til grund for dommen i sagen Kommissionen mod Østrig. Indførelsen af det nævnte forbud berører nemlig ikke blot trafikken på »nord-syd-ruten« (forbindelsen Italien — Brenner — Innsbruck — Langkampfen — Tyskland) og trafikken på

»nord-vest-ruten« (forbindelsen Vorarlberg — Østeuropa), men ligeledes trafikken på »syd-vest-ruten« (forbindelsen Italien — Innsbruck — Vorarlberg/Bodensø-området). Det anslås, at 35 000 transporter med lastvogne om året blev påvirket under gennemførelsen af den første etape af det sektorbestemte kørselsforbud, dvs. fra den 2. maj 2008. Fra gennemførelsen af den anden etape, dvs. den 1. januar 2009, berørte den omhandlede foranstaltning 200 000 transporter om året, hvilket udgør 7,3 % af det samlede antal transporter, der blev udført med lastvogne på motorvej A 12. Virkningerne af denne foranstaltning udstrækker sig til ca. 300 km af det østrigske motortrafikvejsnet.

58 Kommissionen har anført, at det for at sikre transport af de varer, der er omfattet af den omtvistede bekendtgørelse, er nødvendigt enten at falde tilbage på jernbanedriften eller at anvende længere vejruter, hvilket vil indebære yderligere udgifter for de berørte erhvervsdrivende. Det sektorbestemte kørselsforbud har således alvorlige økonomiske konsekvenser, ikke blot for transportbranchen, men også for producenterne af de varer, der er omfattet af bekendtgørelsen, som vil blive belastet med større transportomkostninger, hvilket skader deres konkurrenceevne.

59 Den omtvistede bekendtgørelse er ifølge Kommissionen udtryk for forskelsbehandling. Eftersom den lokale og regionale trafik er undtaget fra det sektorbestemte kørselsforbuds anvendelsesområde, berører dette forbud de facto hovedsageligt den internationale transit af varer. Hertil kommer, at det kan befrygtes, at de transportvirksomheder, der drager fordel af denne undtagelse, anvender disse undtagelsesbestemmelser til at tilbyde fjernvejtransport, da denne transport ikke længere kan tilbydes af virksomheder med hjemsted uden for denne region.

60 For så vidt som det sektorbestemte kørselsforbud ikke umiddelbart vedrører de emissioner, der stammer fra de motorkøretøjer, der anvendes til transport, men de varer, der transporteres med disse køretøjer, kan det desuden have en diskriminerende effekt

på handlen mellem medlemsstaterne. Kommissionen har navnlig anført, at handlen med træ og træprodukter samt handlen med marmor og travertin kan blive påvirket.

61 Hvad angår en mulig begrundelse for det sektorbestemte kørselsforbud har Kommissionen medgivet, at dette forbud kan bidrage til at opnå formålet om miljøbeskyttelse. Kommissionen rejser imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte foranstaltning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

62 Det sektorbestemte kørselsforbud er behæftet med indre selvmodsigelser, og det er derfor ikke godtgjort, at det er egnet til at opnå det forfulgte formål.

63 Hovedformålet med den omtvistede bekendtgørelse er ifølge Kommissionen ikke at reducere emissionen fra motorkøretøjer, men fra vejtrafikken. En sådan reduktion har dog alene en indirekte betydning for luftkvaliteten.

64 Det sektorbestemte kørselsforbud, der vedrører de transporterede varer og ikke direkte emissionerne fra de motorkøretøjer, der anvendes til transport, medfører, at kørsel med mere forurenende lastvogne bliver tilladt, når de transporterer varer, der ikke er omfattet af det nævnte forbuds anvendelsesområde, mens kørsel med mindre forurenende lastvogne er forbudt, når de transporterer f.eks. fliser i keramik.

65 Endvidere ses der ved afgørelsen om at forlægge varer, »der egner sig til transport pr. jernbane«, til denne transportform bort fra den omstændighed, at muligheden for at vælge jernbanetransport ofte afhænger af transportopgavens forskellige logistiske

parametre, såsom den mængde, der skal transporteres. Desuden er dette kriterium for vagt, og det kan ikke udelukkes, at de varer, der falder ind under et sådant forbud, udvælges på en vilkårlig eller diskriminerende måde, og at denne afgørelse efterfølgende udvides til andre kategorier af produkter.

66 Ifølge Kommissionen har de østrigske myndigheder ikke undersøgt og i givet fald vedtaget alle relevante alternativer til det sektorbestemte kørselsforbud. Disse andre foranstaltninger, der ifølge Kommissionen efter deres natur er mindre indgribende for de frie varebevægelser, omfatter indførelse af en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h til erstatning af den variable hastighedsbegrænsning.

67 Undersøgelser, der den 30. november 2007 blev foretaget af Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (herefter »IFEU-undersøgelsen«), viser, at en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h kan føre til en reduktion af nitrogendioxidemissioner på ca. 7,5 % frem til 2010. Hvad nærmere angår virkningerne af en sådan begrænsning i forhold til virkningerne af en variabel hastighedsbegrænsning gør anvendelsen af den sidstnævnte foranstaltning ifølge beregninger, som de østrigske myndigheder har fremlagt, det muligt at reducere de årlige nitrogendioxidemissioner med ca. 3,6 %-3,8 % i den berørte zone. Republikken Østrig har i besvarelsen af den begrundede udtalelse medgivet, at virkningerne af den variable hastighedsbegrænsning svarer til 67 % af virkningerne af en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h. Det følger heraf, at der med indførelsen af en fast hastighedsbegrænsning til erstatning for en variabel hastighedsbegrænsning kan opnås en supplerende reduktion på 1,8 % af de nævnte emissioner, hvilket overstiger virkningerne af det sektorbestemte kørselsforbud, hvormed kan opnås en årlig reduktion af luftforurenende stoffer på 1,5 %.

68 Ökosciences analyse af, hvilke virkninger anvendelsen af en variabel hastighedsbegrænsning mellem november 2007 og oktober 2008 havde på luftkvaliteten, som Republikken Østrig har påberåbt sig for at godtgøre, at en erstatning af en variabel

hastighedsbegrænsning med en fast hastighedsbegrænsning blot gør det muligt at opnå en supplerende årlig reduktion af nitrogendioxidemissionerne på 1,1 %, blev offentliggjort i løbet af marts 2009 og indeholder oplysninger, som kun kan være indhentet efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 8. juni 2008.

69 Det kunne endvidere være kommet i betragtning at udvide det kørselsforbud, der rammer lastvogne henhørende under visse Euro-klasser, til lastvogne, der henhører under andre mere avancerede Euro-klasser. Republikken Østrig har modsat sig dette forslag i besvarelsen af den begrundede udtalelse, idet den har anført, at lastvogne, der opfylder Euro IV-normen, ofte udleder mere nitrogendioxid end lastvogne, der opfylder Euro III-normen. Selv om dette udsagn måtte være korrekt, ændrer det ikke ved, at et kørselsforbud, der vedrører lastvogne henhørende under Euro III-klassen, vil foranledige et stort antal virksomheder til tidligere at skifte til Euro V-klassen.

70 Kommissionen har endvidere henvist til muligheden for at indføre foranstaltninger til kontrol af trafikken, såsom et dråbetællersystem, og af en ordning med vejskat, der er afpasset efter mængden af den forurening, som køretøjerne udstøder, og for at tilpasse afgifterne på mineralolie eller forbrugerafgiften for derigennem at fremme salg af benzindrevne køretøjer.

71 Kommissionen har anført, at de østrigske myndigheder ikke sikrede sig, at der var tilstrækkelig og passende jernbanekapacitet til at forlægge vejtransporten af de omhandlede varer til jernbanetransport, før de besluttede at indføre det sektorbestemte kørselsforbud. Det er på ingen måde godtgjort, at der findes sådan kapacitet i den sektor, der befinder sig vest for Innsbruck, eller i den sektor, der befinder sig øst for denne by, for så vidt angår gennemførelsen af dette forbuds anden etape.

72 Muligheden for at benytte »rullende landevej« »rollende Landstrasse«), dvs. en transportform, hvor lastvognene anbringes på togvogne for en del af strækningen, er kun til rådighed i den sektor, der befinder sig øst for Innsbruck. I denne sektor har det alene været muligt at sikre en del af transporterne af de varer, der er berørt af gennemførelsen af den anden etape af det sektorbestemte kørselsforbud den 1. januar 2009, som det oprindeligt var udformet. Den omstændighed, at den rullende landevejs kapacitet var tilstrækkelig den 1. januar 2009, skyldes ganske enkelt de ændringer, som Republikken Østrig foretog efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

73 Uledsaget kombineret transport er ud fra et økonomisk og logistisk synspunkt alene interessant på lange distancer.

74 For så vidt angår muligheden for at anvende alternative veje forekommer det, at transittrafik er forbudt på de alternative lokale veje, eller at disse veje ikke er tilpasset lastvognskørsel. De berørte transittransporter, som blev udført af udenlandske lastbiler, skulle således køre en omvej over Schweiz eller Tauern i Østrig, hvilket indebærer en betydelig forlængelse af transporten. Der skal endvidere tages hensyn til de supplerende udgifter, der opstår i forbindelse med de schweiziske toldformaliteter.

75 Da der ikke foreligger realistiske alternative løsninger, der gør det muligt at sikre transport af de varer, der er omfattet af den omtvistede bekendtgørelse, er de frister, der er fastsat for indførelsen af det sektorbestemte kørselsforbud, utilstrækkelige til, at de erhvervsdrivende, der er berørte af denne foranstaltning, har rimelig mulighed for at tilpasse sig de nye forhold.

76 Hvad angår den sektor, der befinder sig vest for Innsbruck (Zirl-Innsbruck), er det ikke godtgjort, at det sektorbestemte kørselsforbud er nødvendigt, idet der savnes tilstrækkelige måledata med angivelse af, i hvilket omfang denne sektor er påvirket. Der foreligger heller ingen konkret konsekvensanalyse, der kunne påvise egnetheden og nødvendigheden af en sådan foranstaltning.

77 Under alle omstændigheder viser den omstændighed, at den omtvistede bekendtgørelse blev ændret flere gange efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, at Republikken Østrig ikke korrekt har analyseret, om det sektorbestemte kørselsforbud var forholdsmæssigt.

78 Kongeriget Nederlandene har i sit interventionsindlæg anført, at den omtvistede bekendtgørelse udgør indirekte forskelsbehandling. Bekendtgørelsen påvirker transittrafik, der udføres af udenlandske virksomheder, i højere grad end transittrafik, der udføres af østrigske virksomheder, som følge af, at den dels ikke omfatter al lastvognstrafik, men kun trafik med lastvogne på mere end 7,5 tons, der typisk anvendes til transittrafik, dels vedrører en hovedrute for denne type trafik.

79 Den Italienske Republik har som en alternativ foranstaltning til det sektorbestemte kørselsforbud foreslået indførelse af et kørselsforbud, der omfatter personbiler og varebiler på under 7,5 tons på grundlag af den Euro-klasse, de tilhører. Det af Kommissionen foreslåede alternativ, der består i at udvide de kørselsforbud, der er pålagt ældre lastvogne, til at omfatte motorkøretøjer, der henhører under andre mere avancerede Euro-klasser, og navnlig de motorkøretøjer, der henhører under Euro III-klassen, vil kunne have store konsekvenser for Italiens økonomi som følge af sammensætningen af denne medlemsstats lastvognspark.

80 De intervenerende stater har endvidere henvist til de problemer, som indførelsen af det sektorbestemte kørselsforbud medfører. De alternativer, som består i jernbanetransport og anvendelse af alternative ruter, er ikke tilstrækkelige til at opfylde de berørte erhvervsdrivendes behov. Den Italienske Republik har navnlig fastholdt den ekstra administrative og omkostningsmæssige belastning, der ville være forbundet med transport af varer gennem Schweiz.

81 Republikken Østrig har bestridt, at der foreligger en restriktion for de frie varebevægelser som omhandlet i artikel 28 EF og 29 EF.

82 Hvad angår de faktiske omstændigheder har Republikken Østrig gjort gældende, at til trods for foranstaltninger med henblik på forbedring af luftkvaliteten i delstaten Tyrol, overskrider koncentrationen af nitrogendioxid på motorvej A 12 tydeligt de årlige grænseværdier, der er fastsat i del I i bilag II til direktiv 1999/30, med tillæg af margen for tilladt overskridelse. Situationen forværres som følge af, at denne margen er gradvis faldende. Ca. 60 % af nitrogendioxidemissionerne på denne motorvej skyldes lastvogne. Vejtransporten af varer udgør således hovedkilden for emissioner af dette luftforurenende stof i den berørte zone.

83 Republikken Østrig har fremhævet, at direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30, fastsætter en forpligtelse for den pågældende medlemsstat til at træffe foranstaltninger ved en overskridelse af den årlige grænseværdi for nitrogendioxid. De østrigske myndigheder er endvidere forpligtet til at sikre respekt for borgernes privatliv og familieliv, som er beskyttet ved artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »charteret«), samt ved artikel 8, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, hvortil også hører retten til beskyttelse mod trusler mod sundheden og livskvalitet. Der er i den foreliggende sag foretaget en rimelig afvejning mellem de foreliggende interesser i overensstemmelse med den retspraksis, der blev indledt med Domstolens dom af 12. juni 2003, Schmidberger (sag C-112/00, Sml. I, s. 5659).

84 Republikken Østrig har gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede bekendtgørelse er i overensstemmelse med EU-retten, ikke skal bedømmes isoleret, men på baggrund af de samlede foranstaltninger, som den udgør en del af. For at opnå en reduktion af de emissioner, som skyldes vejtrafikken, og som er så stor og effektiv som muligt, var det nødvendigt at vedtage en samlet plan, der kombinerede forskellige foranstaltninger. Disse foranstaltninger vedrører ikke blot de emissioner, der stammer specifikt fra motorkøretøjer, men også trafiktætheden. Gennemførelsen af denne plan gør det muligt at foretage en betydelig reduktion af forureningen fra nitrogendioxid i den berørte zone, og i løbet af 2010 at opnå en årlig gennemsnitskoncentration på ca. 55 µg/m^3 af dette luftforurenende stof i denne zone. Imidlertid overstiger koncentrationen af dette luftforurenende stof i luften, trods vedtagelsen af en sådan plan, i betydeligt omfang den grænseværdi på 40 µg/m^3, der er fastsat i del I i bilag II til direktiv 1999/30 for det omhandlede år.

85 Det sektorbestemte kørselsforbud berørte i sin endelige udgave, dvs. efter beslutningen om ikke at lade korntransport være omfattet af forbuddets anvendelsesområde, ca. 194 000 lastvognstransporter om året, hvilket udgør 6,6 % af det samlede antal transporter, der gennemføres med lastvogne på motorvej A 12. Forbuddet vil ikke skabe hindringer for samhandelen mellem medlemsstaterne, men indfører alene en hindring for anvendelsen af en transportform i en transitkorridor gennem alperne. De omhandlede transporter kan til dels gennemføres ved at forlægge transporten af de varer, der er omfattet af den omtvistede bekendtgørelse, til jernbanetransport, til dels ved at anvende alternative ruter.

86 Forbuddet medfører ifølge Republikken Østrig ikke vidtrækkende økonomiske konsekvenser. Virkningerne af forbuddet er for tilfældige og for indirekte til at kunne anses for at hindre handlen mellem medlemsstaterne. Der er ikke i praksis blevet fastslået hindringer i udvekslingen af varer siden gennemførelsen af første etape af det nævnte forbud, dvs. den 2. maj 2008.

87 Vedrørende anbringendet om, at den omtvistede bekendtgørelse medfører forskelsbehandling, bemærkes, at udvælgelsen af de varer, som omfattes af bekendtgørelsen, er foretaget på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

88 Den undtagelse, der finder anvendelse på den regionale og lokale vejtrafik, kan forklares med den omstændighed, at omlægningen af denne form for transport til jernbanetransport, som jo foretages inden for samme zone, ville medføre længere strækninger til jernbanestationerne, hvilket ville modarbejde det formål, som tilstræbes med den omtvistede bekendtgørelse. Desuden omfatter »den udvidede zone«, der er fastlagt i denne bekendtgørelse, forvaltningsområder, der befinder sig uden for Østrigs område, hvilket styrker den ikke-diskriminerende karakter af den omhandlede bekendtgørelse.

89 Hvad angår frygten for, at transportvirksomheder, der drager fordel af undtagelsesbestemmelserne, kan tilbyde fjernvejtransporter, har de østrigske myndigheder iværksat foranstaltninger til bekæmpelse af eventuelle omgåelser og misbrug.

90 Republikken Østrig har desuden præciseret, at visse transporter efter ansøgning kan undtages fra det sektorbestemte kørselsforbud efter en konkret vurdering. Disse undtagelsesbestemmelser gør det muligt at organisere vejtransport af varer, for hvilke det er godtgjort, at de på grund af særlige omstændigheder ikke kan forlægges til jernbanetransport. De omhandlede bestemmelser anvendes fleksibelt af de kompetente myndigheder.

91 Republikken Østrig har subsidiært anført, at det sektorbestemte kørselsforbud er begrundet i hensynet til beskyttelsen af sundheden og miljøet, og at det står i et rimeligt forhold til de tilstræbte formål.

92 Kommissionen har med urette kritiseret Republikken Østrig for at have besluttet at tage sigte på vejtransport af varer. En sådan foranstaltning er i overensstemmelse med de formål, der er anerkendte som et led i den fælles transportpolitik, navnlig i Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet »Hold Europa i bevægelse — Bæredygtig mobilitet på vores kontinent — Midtvejsevaluering af Europa-Kommissionens hvidbog fra 2001 om transportpolitikken« (KOM(2006) 314 endelig af 22.6.2006).

93 Desuden viser de videnskabelige undersøgelser tydeligt, at Republikken Østrigs fremgangsmåde er velbegrundet. Kommissionen har støttet sig til undersøgelser, hvori urigtige hypoteser er lagt til grund, hvilket har foranlediget Kommissionen til at overvurdere virkningen af foranstaltninger vedrørende personbiler.

94 For så vidt angår de østrigske myndigheders beslutning om at udvide det sektorbestemte kørselsforbuds anvendelsesområde til også at omfatte den sektor, der befinder sig vest for Innsbruck, er denne foranstaltning nødvendig på grund af graden af luftforurening i den berørte zone. Da denne sektor i øvrigt alene repræsenterer en lille del af lastvognstrafikken i Brenner-korridoren, nemlig ca. 1,8 %, er virkningerne af den nævnte udvidelse for den grænseoverskridende trafik for sådanne køretøjer beskedne.

95 Inden vedtagelsen af det sektorbestemte kørselsforbud undersøgte de østrigske myndigheder omhyggeligt muligheden for at vedtage alternative foranstaltninger, der var mindre restriktive for de frie varebevægelser. De undersøgte foranstaltninger blev indført og anvendt, i det omfang de var tilpassede og effektive. De østrigske myndigheder valgte således at indføre en variabel hastighedsbegrænsning afhængig af forureningsgraden og et kørselsforbud for visse lastvogne, der ikke opfylder Euro II-normen eller Euro III-normen. Desuden blev det geografiske anvendelsesområde for forbuddet mod natkørsel udvidet, og den undtagelse, der var fastsat for lastvogne, som henhører under Euro IV-klassen og Euro V-klassen, blev ophævet.

96 For så vidt angår muligheden for at indføre en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h har Kommissionen med urette anført, at en sådan foranstaltning kan medføre en reduktion af nitrogenoxidemissionerne på ca. 7,5 % i den berørte zone, og at denne begrænsning i højere grad end det sektorbestemte kørselsforbud kan reducere den årlige koncentration af dette luftforurenende stof i den nævnte zone. Ifølge Republikken Østrig er IFEU-undersøgelsen, som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for disse hævdelser, baseret på oplysninger og hypoteser, der ikke kan efterprøves.

97 Med henblik på bedømmelsen af effekten af at erstatte den variable hastighedsbegrænsning med en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h skal der tages udgangspunkt i Ökoscience-undersøgelsen, der indeholder oplysninger vedrørende anvendelsen af den variable hastighedsbegrænsning mellem november 2007 og oktober 2008. Ifølge de nævnte oplysninger gør en sådan erstatning det muligt under optimale betingelser at opnå en supplerende årlig reduktion af nitrogendioxidemissionerne på 1,1 %, der er betydeligt lavere end det resultat, der vil kunne opnås med det sektorbestemte kørselsforbud, der medfører en reduktion af de nævnte emissioner på 1,5 %.

98 Republikken Østrig har i denne forbindelse fremhævet, at niveauet for den reduktion af emissionerne, der følger af en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h, i det væsentlige afhænger af, hvilken virkning denne foranstaltning har på den af brugerne af vejen faktisk praktiserede kørselshastighed, hvilket igen afhænger af disse brugeres accept af hastighedsbegrænsningen. Den gennemsnitlige kørselshastighed er ikke i overensstemmelse med den maksimalt tilladte hastighed. I den periode, hvor hastighedsbegrænsningen i Vomp var på 130 km/h, var gennemsnitshastigheden for personbiler ca. 116 km/h, mens denne gennemsnitshastighed i undersøgelsesperioden, hvor der blev indført en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h, blot var nedsat til 103 km/h. Den effektive nedsættelse af gennemsnitshastigheden var således ikke på 30 km/h, men blot på 13 km/h.

99 Med hensyn til muligheden for at udvide de kørselsforbud, der er pålagt ældre varebiler og lastvogne, til at omfatte motorkøretøjer, der henhører under andre Euro-klasser, fører en sådan udvidelse til modsatrettede resultater. Nitrogendioxidemissionerne er højere for lastvogne, der henhører under Euro IV-klassen, end for motorkøretøjer, der opfylder kravene i Euro III-klassen. Endvidere skal den dato, hvorfra køretøjerne i den Euro-klasse, der er berørt af kørselsforbuddet, ikke længere opfylder normen, samt spørgsmålet, om der kan pålægges en forpligtelse til at erstatte de omhandlede køretøjer med nye køretøjer, tages i betragtning. På det tidspunkt, hvor de samlede foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten i delstaten Tyrol blev foreslået, bestod tre fjerdedele af bilparken stadig af køretøjer, der opfylder Euro III-normen.

100 De østrigske myndigheder har undersøgt virkningerne af trafikstyrende foranstaltninger, vejskat og andre styringsredskaber på luftforureningen. Disse foranstaltninger er til dels blevet forkastet, da de ikke er hensigtsmæssige, til dels bragt i anvendelse.

101 Endvidere har Kommissionen som alternative foranstaltninger til det sektorbestemte kørselsforbud præsenteret foranstaltninger, som alene har virkninger på langt sigt, såsom økonomiske foranstaltninger til nedbringelse af antallet af personbiler med dieselmotor. Sådanne foranstaltninger er under alle omstændigheder allerede iværksat.

102 For så vidt angår muligheden for at sikre transport af de varer, der er omfattet af den omtvistede bekendtgørelse, har Republikken Østrig sondret mellem transport af varer, hvor strækningen på motorvej A 12 er den korteste rute (»bedstevejstransit«), transporter, for hvilke der findes en mindst lige så god alternativ rute (»flervejstransit«), og transporter, for hvilke der findes en bedre alternativ rute (»omvejstransit«). Blandt de transporter, der er berørt af det sektorbestemte kørselsforbud, kan 45 % klassificeres i kategorien bedstevejstransit, 25 % i kategorien flervejstransit og 30 % i kategorien omvejstransit.

103 Når transporten af varer gennemføres i forbindelse med transittrafik, skal de efter Republikken Østrigs opfattelse gennemføres under anvendelse af jernbanenettet, hvis de falder ind under kategorierne »bedstevejstransit« eller »flervejstransit«. I denne sammenhæng skal den samlede kapacitet, der følger af samtlige former for jernbanetransport, tages i betragtning.

104 De kapaciteter, der er til rådighed for den rullende landevej, konventionel transport i separate togvogne og uledsaget kombineret transport, er fuldt ud tilstrækkelige for at overtage transporten af alle de varer, der er omfattet af den omtvistede bekendtgørelse. Hvad mere specifikt angår anvendelsen af den rullende landevej kræver denne ikke en logistisk omstrukturering.

105 Da der ikke fandtes eller var tilstrækkelig og passende jernbanekapacitet til rådighed, udsatte Republikken Østrig ikrafttrædelsen af anden etape af det sektorbestemte kørselsforbud, idet medlemsstaten indførte en tredje etape fra den 1. juli 2009, og derefter en fjerde etape fra den 1. juli 2010. Disse supplerende frister gjorde det muligt for en større del af de virksomheder, der er berørt af dette forbud, at gennemføre de berørte transporter under anvendelse af den rullende landevej, hvilket fritog dem for at foretage logistiske tilpasninger.

106 I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er de alternative ruter via Reschenpass ikke forbeholdt regional og lokal transport. De transittransporter, udført af udenlandske lastbiler, for hvilke denne rute udgør bedstevejstransit, kan gennemføres på ruten. Der er adskillige alternative ruter til rådighed med henblik på at ændre de ruter for transport af varer, der er omfattet af kategorierne »flervejstransit« og »omvejstransit«. For de ruter, der går igennem Schweiz, er der indgået aftale af 21. juni 1999 mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om godstransport

og personbefordring med jernbane og ad landevej (EFT 2002 L 114, s. 91), der sikrer, at transporter fra en medlemsstat til en anden medlemsstat kan transitere gennem Schweiz uden at betale kontingent.

107 Endelig gør de frister, der er fastsat for indførelsen af det sektorbestemte kørselsforbud, det muligt for de berørte erhvervsdrivende af tilpasse sig de nye forhold. Spredningen af de forskellige foranstaltninger forstærker den forholdsmæssige karakter af den samlede plan. Kommissionen har ikke godtgjort, at der foreligger problemer, der skyldes den angiveligt forhastede indførelse af det nævnte forbud.

Domstolens bemærkninger

— Spørgsmålet, om der foreligger en restriktion af de frie varebevægelser

108 Indledningsvis skal det undersøges, om det af Republikken Østrig anførte om, at den omtvistede bekendtgørelse ikke udgør en tilsidesættelse af artikel 28 EF ff. i betragtning af den forpligtelse til at træffe foranstaltninger, der fremgår af artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30, er begrundet.

109 I den foreliggende sag er Republikken Østrig og Kommissionen enige om, at den årlige grænseværdi for koncentrationer af nitrogendioxid i luften, der er fastsat i del I i bilag II til direktiv 1999/30, blev overskredet i årene fra 2002-2009 ved målestationen Vomp/Raststätte. Republikken Østrig skulle således i betragtning af ordlyden af artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62 sikre, at der udarbejdedes eller blev iværksat en plan eller

et program, som sikrede, at grænseværdien blev overholdt. Det er ubestridt, at den omtvistede bekendtgørelse formelt set er en del af en sådan plan.

110 I henhold til samme bestemmelse skal en sådan plan indeholde de oplysninger, der er anført i bilag IV til direktiv 96/62, såsom oplysninger om det geografiske område, hvor overskridelsen fandt sted, de væsentligste kilder til forureningsemissionen eller allerede iværksatte og påtænkte foranstaltninger. Det nævnte direktiv indeholder imidlertid ikke præcise angivelser for rækkevidden og indholdet af de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe.

111 Det tilkommer under sådanne omstændigheder de nævnte medlemsstater at træffe egnede og indbyrdes sammenhængende foranstaltninger, der har til formål at sikre overholdelse af grænseværdien under hensyntagen til samtlige omstændigheder på det relevante tidspunkt og de berørte interesser (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 81, og dom af 25.7.2008, sag C-237/07, Janecek, Sml. I, s. 6221, præmis 45 og 46). Selv om medlemsstaterne i denne forbindelse har en skønsbeføjelse, skal de ikke desto mindre udøve denne skønsbeføjelse under overholdelse af EF-traktatens bestemmelser, herunder det grundlæggende princip om de frie varebevægelser.

112 Den omtvistede bekendtgørelse skal således bedømmes i forhold til artikel 28-30 EF.

113 I denne forbindelse bemærkes, at de frie varebevægelser er et af traktatens grundlæggende principper. Denne frihed indebærer, at der gælder et almindeligt princip om fri transit for varer i Den Europæiske Union (jf. bl.a. dom af 16.3.1983, sag 266/81, SIOT, Sml. s. 731, præmis 16, og af 4.10.1991, sag C-367/89, Richardt og »Les Accessoires Scientifiques«, Sml. I, s. 4621, præmis 14, samt dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 63 og 65).

114 I den foreliggende sag forbyder den omtvistede bekendtgørelse lastvogne over 7,5 tons, som transporterer visse varer, der ifølge de østrigske myndigheder »egner sig til transport pr. jernbane«, at køre på en delstrækning af motorvej A 12. Den udgør således en hindring for, at disse varer transporteres på en bestemt måde i denne transitkorridor gennem alperne.

115 Republikken Østrig har gjort gældende, at der findes andre vejruter eller andre midler for transport af de pågældende varer.

116 Den omstændighed, at der findes sådanne erstatningsløsninger, ændrer imidlertid ikke ved, at der består en restriktion af de frie varebevægelser (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 67). Delstrækningen på motorvej A 12 udgør nemlig en af de vigtigste landforbindelser mellem Sydtyskland og Norditalien. Ved at tvinge de berørte virksomheder til at søge rentable alternative løsninger for transporten af de varer, der er omfattet af den omtvistede bekendtgørelse, kan det sektorbestemte kørselsforbud i betydeligt omfang påvirke transitten af varer mellem Nordeuropa og Norditalien (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 66 og 68).

117 Det sektorbestemte kørselsforbud skal under sådanne omstændigheder anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der principielt er uforenelig med de forpligtelser, der følger af artikel 28 EF og 29 EF, medmindre denne foranstaltning er begrundet.

— En eventuel begrundelse for restriktionen

118 Republikken Østrig har gjort gældende, at det sektorbestemte kørselsforbud er begrundet i hensynet til beskyttelsen af sundheden og miljøet samt i nødvendigheden af at sikre retten til respekt for privatliv og familieliv, som er beskyttet ved charterets artikel 7 og artikel 8, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

119 Ifølge fast retspraksis kan nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, være begrundet i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 30 EF, såsom beskyttelsen af menneskers sundhed og liv, eller i tvingende hensyn som eksempelvis miljøbeskyttelseshensyn, forudsat at de pågældende foranstaltninger står i rimeligt forhold til det tilsigtede formål (jf. bl.a. dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, benævnt »Cassis de Dijon«, Sml. s. 649, af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 9, af 5.2.2004, sag C-270/02, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1559, præmis 21, og af 14.12.2004, sag C-463/01, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 11705, præmis 75, samt dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 70).

120 Det bemærkes endvidere, at sundhedsbeskyttelse og miljøbeskyttelse er blandt Unionens grundlæggende formål. Således fastslås det i artikel 2 EF, at Fællesskabet bl.a. har til opgave at fremme et »højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten«, og artikel 3, stk. 1, litra p), EF bestemmer, at Fællesskabets virke skal indebære bidrag til opnåelse af et »højt sundhedsbeskyttelsesniveau« (jf. i denne retning dom af 7.2.1985, sag 240/83, ADBHU, Sml. s. 531, præmis 13, af 19.5.1992, sag C-195/90, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3141, præmis 29, og af 22.12.2008, sag C-487/06 P, British Aggregates mod Kommissionen, Sml. I, s. 10515, præmis 91).

121 Det følger endvidere af artikel 6 EF og artikel 152, stk. 1, EF, at miljøbeskyttelseskrav og krav til den offentlige sundhed skal tages i betragtning i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner (jf. i denne retning dom af 23.10.2007, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 9097, præmis 60). Den tværgående og grundlæggende karakter af disse mål bekræftes i øvrigt i charterets artikel 37 og 35.

122 Med hensyn til forholdet mellem miljøbeskyttelse og sundhedsbeskyttelse fremgår det af artikel 174, stk. 1, EF, at beskyttelsen af menneskers sundhed er et af Fællesskabets mål på miljøområdet (jf. bl.a. dom af 8.7.2010, sag C-343/09, Afton Chemical, Sml. I, s. 7027, præmis 32, og af 22.12.2010, sag C-77/09, Gowan Comércio Internacional e Serviços, Sml. I, s. 13533, præmis 71). Disse formål er nært forbundne med hinanden, navnlig i forbindelse med bekæmpelse af luftforurening, der har til formål at mindske de risici for den offentlige sundhed, som kan være forbundet med en forringelse af miljøet. Formålet om sundhedsbeskyttelse er således i princippet allerede indeholdt i formålet om miljøbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 11.12.2008, sag C-524/07, Kommissionen mod Østrig, præmis 56).

123 Under disse omstændigheder er det ufornødent at undersøge Republikken Østrigs argumenter vedrørende sundhedsbeskyttelse separat i forhold til de argumenter, der omhandler miljøbeskyttelse (jf. i denne retning dommen af 11.12.2008 i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 56).

124 I den foreliggende sag blev det sektorbestemte kørselsforbud vedtaget med det formål at sikre luftens kvalitet inden for det pågældende område i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62, sammenholdt med direktiv 1999/30.

125 Det er fast retspraksis, at tvingende miljøbeskyttelseshensyn kan begrunde nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen i Fællesskabet, forudsat at disse foranstaltninger er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette mål og ikke går videre end nødvendigt for at virkeliggøre dette (jf. i denne retning dom af 14.7.1998, sag C-389/96, Aher-Waggon, Sml. I, s. 4473, præmis 19 og 20, samt dommen af 14.12.2004 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 75, og af 11.12.2008 i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 57).

126 En restriktiv foranstaltning kan kun anses for at være egnet til at sikre gennemførelsen af det tilstræbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet til at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom af 10.3.2009, sag C-169/07, Hartlauer, Sml. I, s. 1721, præmis 55, af 19.5.2009, forenede sager C-171/07 og C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., Sml. I, s. 4171, præmis 42, og af 16.12.2010, sag C-137/09, Josemans, Sml. I, s. 13019, præmis 70).

127 Hvad først angår spørgsmålet, om den omtvistede bekendtgørelse er forholdsmæssig, er Kommissionen af den opfattelse, at de østrigske myndigheders beslutning om at vedtage en foranstaltning vedrørende vejtransport af varer er upassende. Republikken Østrig sigter ikke på at reducere emissionerne fra motorkøretøjer, men trafiktætheden. Kommissionen har ligeledes anført, at den omtvistede bekendtgørelse reelt ikke opfylder det forfulgte formål på en sammenhængende og systematisk måde.

128 Indledningsvis bemærkes, at de østrigske myndigheder med henblik på at forbedre luftkvaliteten i den berørte zone vedtog forskellige foranstaltninger for at nedsætte emissioner fra motorkøretøjer, nemlig en hastighedsbegrænsning på 100 km/h på en delstrækning af motorvej A 12, der efterfølgende blev erstattet af en variabel hastighedsbegrænsning, samt under visse omstændigheder forbud på samme motorvej mod dels natkørsel med lastbiler, dels kørsel med lastbiler, der henhører under visse Euro-klasser. Republikken Østrig vedtog endvidere, idet den fandt, at disse

foranstaltninger var utilstrækkelige, en foranstaltning med henblik på at nedsætte det totale antal transporter, der udføres med lastbiler, nemlig det sektorbestemte kørselsforbud. Med vedtagelsen af disse foranstaltninger burde den årlige gennemsnitskoncentration af nitrogendioxid i løbet af 2010 ligge på ca. 55 µg/m^3 i den berørte zone.

129 Det er ubestridt, at indførelsen af foranstaltninger til begrænsning af vejtrafikken, såsom det sektorbestemte kørselsforbud, medfører en reduktion af emissionerne af luftforurenende stoffer, og at de således bidrager til at forbedre luftkvaliteten. I den foreliggende sag er det ubestridt, at sidstnævnte foranstaltning gør det muligt at nedsætte emissionerne af nitrogendioxid med ca. 1,5 % om året i den berørte zone.

130 I denne henseende bemærkes, at nødvendigheden af at reducere vejtransporten af varer ved i givet fald at orientere de erhvervsdrivende mod andre mere miljøvenlige former for transport, såsom jernbanetransport, er anerkendt som et led i den fælles transportpolitik, således som Kommissionen har medgivet under den mundtlige forhandling. Der skal endvidere henvises til Rådets direktiv 92/106/EØF af 7. december 1992 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 368, s. 38), hvoraf det af tredje betragtning fremgår, at »de stigende problemer i forbindelse med vejenes overbelastning, miljøet og færdselssikkerheden kræver af samfundsmæssige hensyn yderligere udvikling af kombineret transport som alternativ til vejtransport«.

131 For så vidt angår kriteriet om varer, »der egner sig til transport pr. jernbane«, som de østrigske myndigheder har anvendt for at udpege de varer, der er omfattet af det sektorbestemte kørselsforbuds anvendelsesområde, er det ubestridt, at visse varer er særligt egnede til jernbanetransport.

132 Hvad angår det af Kommissionen anførte om, at det med det anvendte kriterium må befrygtes, at de varer, der berøres af det sektorbestemte kørselsforbud, udvælges vilkårligt, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen ikke har fremsat argumenter til støtte for, at dette skulle have været tilfældet med de varer, der er opregnet i den omtvistede bekendtgørelses artikel 3. Eftersom Domstolen i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål alene skal træffe afgørelse under hensyntagen til sagens faktiske omstændigheder, hvorved hypoteser ikke kommer i betragtning, må dette argument forkastes (jf. bl.a. dom af 26.4.2005, sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 3331, præmis 41, og af 6.10.2009, sag C-335/07, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 9459, præmis 46).

133 Hvad angår spørgsmålet, om den omtvistede bekendtgørelse opfylder det forfulgte formål på en sammenhængende og systematisk måde, er det korrekt, at kørsel med meget forurenende lastvogne bliver tilladt, når de transporterer varer, der ikke er omfattet af det nævnte forbuds anvendelsesområde, mens kørsel med mindre forurenende lastvogne er forbudt, når de transporterer bl.a. fliser i keramik. Det kan imidlertid ikke anses for udtryk for manglende sammenhæng, at en medlemsstat, der i overensstemmelse med et formål, som er anerkendt som et led i den fælles transportpolitik, har besluttet at kanalisere transport af varer mod jernbanetransport, vedtager en foranstaltning, der har fokus på varer, der er egnet til at blive transporteret ved forskellige former for jernbanetransport.

134 For så vidt angår den omstændighed, at lokal og regional trafik ikke er omfattet af det sektorbestemte kørselsforbuds anvendelsesområde, skal bemærkes, at et af kendetegnene ved nationale foranstaltninger, der har til formål at kanalisere transportstrømmene eller påvirke valget af transportform, er, at de omfatter undtagelser for transport, der påbegyndes eller afsluttes inden for den berørte zone. Som Republikken Østrig med rette har anført, kan en forlægning af denne type trafik til jernbanetransport føre til en forlængelse af transportstrækningen, da den oprindelige strækning forøges med strækningen til jernbaneterminalen, hvilket ville modarbejde det formål, som tilstræbes med det sektorbestemte kørselsforbud. Det er desuden ubestridt, at jernbanetransport alene udgør et rentabelt alternativ til vejtransport for strækninger af en vis længde.

135 For så vidt som undtagelsen vedrører lastbiler, der skal på- og aflæsse i »den udvidede zone«, skal opmærksomheden endvidere henledes på, at denne zone ligeledes omfatter forvaltningsområder, der befinder sig uden for Østrigs område.

136 Det fremgår endvidere af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at Republikken Østrig har iværksat foranstaltninger til bekæmpelse af eventuelle omgåelser og misbrug ved anvendelsen af denne undtagelse.

137 Under sådanne omstændigheder kan det forhold, at lokal og regional trafik ikke er omfattet af det sektorbestemte kørselsforbuds anvendelsesområde, ikke rejse tvivl om, at den omtvistede bekendtgørelse er sammenhængende og systematisk.

138 I betragtning af disse omstændigheder må det fastslås, at det sektorbestemte kørselsforbud er egnet til at opnå formålet om miljøbeskyttelse.

139 Hvad derefter angår spørgsmålet, om restriktionen for de frie varebevægelser går videre end nødvendigt for at virkeliggøre dette formål, har Kommissionen anført, at foranstaltninger, såsom udvidelsen af kørselsforbuddet, der rammer lastvogne henhørende under visse Euro-klasser, til lastvogne, der henhører under andre klasser, eller erstatningen af den variable hastighedsbegrænsning med en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h, selv om de kan påvirke de frie varebevægelser, ville have gjort det muligt at nå det forfulgte formål, og derved begrænse udøvelsen af denne frihed i mindre omfang.

140 Som Domstolen har fremhævet i præmis 87 i dommen af 15. november 2005 i sagen Kommissionen mod Østrig, var de østrigske myndigheder forpligtet til, før de traf en så indgribende foranstaltning som et kørselsforbud på en motorvejsstrækning, som udgør en vigtig forbindelse mellem nogle medlemsstater, at foretage en indgående undersøgelse af muligheden for at anvende foranstaltninger, der i mindre grad

begrænser den frie bevægelighed, og kun at udelukke dem, hvis de er klart uegnede til at opfylde det tilstræbte formål.

141 Hvad for det første angår den løsning, der består i at udvide det kørselsforbud, der rammer lastvogne henhørende under visse Euro-klasser, til lastvogne, der henhører under andre klasser, skal bemærkes, at grænsen for emissioner af nitrogenoxider er fastsat til 5 g/kWh for lastvogne, der henhører under Euro III-klassen, og at Euro IV-klassen har indført en reduktion til 3,5 g/kWh.

142 Republikken Østrig er imidlertid af den opfattelse, at lastvogne i Euro IV-klassen ofte udleder mere nitrogendioxid end lastvogne, der opfylder Euro III-normen. Medlemsstaten finder af denne grund, at der bør foretages grundige undersøgelser af nitrogendioxidemissionernes påvirkning af miljøet, inden det kørselsforbud, der rammer lastvogne, udvides til Euro III-klassen.

143 I betragtning af den omstændighed, at de forskellige successive Euro-klasser ubestrideligt hver gang indeholder en substantiel reduktion af nitrogenoxidemissionerne, er det således ikke godtgjort, at udvidelsen af det kørselsforbud, der rammer lastbiler henhørende under visse Euro-klasser, til lastvogne, der henhører under andre klasser, ikke ville kunne have bidraget lige så effektivt til at nå det forfulgte formål, som indførelsen af det sektorbestemte kørselsforbud.

144 Hvad for det andet angår den af Kommissionen foreslåede løsning, der består i at erstatte den variable hastighedsbegrænsning med en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h, har Republikken Østrig fremhævet, idet medlemsstaten har støttet sig på oplysningerne i Ökoscience-undersøgelsen, at en sådan erstatning blot gør det muligt at opnå en supplerende årlig reduktion af nitrogendioxidemissionerne på 1,1 % i den berørte zone, mens det gøres gældende, at det sektorbestemte kørselsforbud medfører en reduktion af de nævnte emissioner på 1,5 %.

145 I denne forbindelse bemærkes, at de oplysninger, der er indeholdt i Ökoscience-undersøgelsen, bl.a. vedrører de af brugerne af vejen faktisk praktiserede kørselshastigheder mellem november 2007 og oktober 2008. En væsentlig del af disse oplysninger vedrører således situationen i Østrig ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 8. juni 2008. Disse oplysninger kan med fordel tages i betragtning ved bedømmelsen af, om det foreliggende søgsmål er begrundet.

146 Det fremgår af denne undersøgelse, at i den periode, hvor hastighedsbegrænsningen i Vomp var på 130 km/h, var gennemsnitshastigheden for personbiler ca. 116 km/h, mens gennemsnitshastigheden for disse biler i undersøgelsesperioden, hvor der blev indført en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h, var på 103 km/h. Indførelsen af sidstnævnte foranstaltning medførte således blot en reduktion på 13 km/h i forhold til perioderne med en hastighedsbegrænsning på 130 km/h.

147 Selv om det er korrekt, at virkningen af en hastighedsbegrænsning på den af brugerne af vejen faktisk praktiserede kørselshastighed kan være påvirket af, i hvilket omfang disse brugere accepterer begrænsningen, forholder det sig ikke desto mindre således, at det påhviler den berørte medlemsstat at sikre, at en sådan foranstaltning faktisk overholdes, ved at vedtage tvangsforanstaltninger, der efter omstændighederne er belagt med sanktioner. Republikken Østrig kan således ikke påberåbe sig den gennemsnitshastighed, der blev målt i den berørte zone, dvs. 103 km/h, for at bedømme virkningerne af indførelsen af en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h.

148 Det fremgår således, at erstatningen af den variable hastighedsbegrænsning med en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h indeholder en potentiel reduktion af nitrogendioxidemissionerne, som Republikken Østrig ikke i tilstrækkeligt omfang har taget i betragtning. Desuden underbygger IFEU-undersøgelsen, at der findes en sådan potentiel reduktion, således som det fremgår af denne doms præmis 67.

149 Det bemærkes endvidere, at de restriktive virkninger for de frie varebevægelser, som en erstatning af den variable hastighedsbegrænsning med en fast hastighedsbegrænsning på 100 km/h medfører, er mindre end virkningerne af det sektorbestemte kørselsforbud. En sådan erstatning kan således ikke påvirke lastvognstrafikken, hvor den maksimale hastighed under alle omstændigheder er begrænset.

150 Under sådanne omstændigheder må det under hensyn til de kriterier, der er redegjort for i denne doms præmis 140, fastslås, at det ikke er godtgjort, at de to vigtigste alternative foranstaltninger, som Kommissionen har fremført som foranstaltninger, der begrænser den frie udveksling af varer i mindre omfang, er uegnede. Uden at det er fornødent at undersøge de øvrige foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået, skal Kommissionens påstande således tages til følge.

151 Af samtlige de anførte grunde må det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, idet den har indført et kørselsforbud for lastbiler over 7,5 tons, som transporterer visse varer, på en delstrækning af motorvej A 12 i Inn-dalen (Østrig).

Sagens omkostninger

152 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Republikken Østrig i det væsentlige har tabt sagen, bør den pålægges at betale sagens omkostninger.

153 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Republikken Italien og Kongeriget Nederlandene, der har interveneret i denne sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, idet den har indført et kørselsforbud for lastbiler over 7,5 tons, som transporterer visse varer, på en delstrækning af motorvej A 12 i Inn-dalen (Østrig).

2) Republikken Østrig betaler sagens omkostninger.

3) Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter