ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 december 2011 *

In zaak C-28/09,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 21 januari 2009,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Oliver, A. Alcover San Pedro en B. Schima als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door:

Italiaanse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door I. Bruni, vervolgens door G. Palmieri als gemachtigden, bijgestaan door G. De Bellis, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

* Procestaal: Duits.

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door C. Wissels, Y. de Vries en M. Noort als gemachtigden,

interveniënten,

tegen

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door E. Riedl, G. Eberhard en C. Ranacher als gemachtigden, bijgestaan door L. Schmutzhard en J. Thudium,

verweerster,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Prechal, kamerpresidenten, A. Rosas (rapporteur), E. Levits, A. Ó Caoimh en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 oktober 2010,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 2010,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk, door op een deel van de autosnelweg A 12 door het dal van de Inn (Oostenrijk), een rijverbod in te stellen voor vrachtwagens van meer dan 7,5 ton die bepaalde goederen vervoeren, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 28 EG en 29 EG.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

2 De Unieregeling betreffende de bescherming van de luchtkwaliteit is met name te vinden in richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB L 296, blz. 55) en in richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB L 163, blz. 41), zoals gewijzigd bij beschikking 2001/744/EG van de Commissie van 17 oktober 2001 (PB L 278, blz. 35; hierna: „richtlijn 1999/30"). Die twee richtlijnen beogen, blijkens hun consideransen, het milieu en de volksgezondheid te beschermen.

3 Die richtlijnen zijn sinds 11 juni 2010 ingetrokken door richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152, blz. 1), onverminderd de verplichtingen van de lidstaten wat betreft de termijnen voor omzetting of toepassing van die richtlijnen. Niettemin blijven zij, gelet op de datum van de feiten, in het onderhavige geding toepasselijk.

4 Overeenkomstig artikel 1 ervan, heeft richtlijn 96/62 als algemene doelstelling de grondbeginselen van een gemeenschappelijke strategie te formuleren die erop is gericht:

— doelstellingen voor de luchtkwaliteit in de Gemeenschap te omschrijven en vast te stellen, teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen;

— de luchtkwaliteit in de lidstaten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen;

— te beschikken over adequate informatie over de luchtkwaliteit en ervoor te zorgen dat de bevolking daarover wordt ingelicht, onder andere door middel van alarmdrempels, en

— goede luchtkwaliteit in stand te houden en die in de andere gevallen te verbeteren.

5 Overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 96/62 stelt de Raad van de Europese Unie op voorstel van de Commissie grenswaarden vast voor de verontreinigende stoffen van bijlage I bij die richtlijn. In die bijlage, met het opschrift „Lijst van luchtverontreinigende stoffen die in aanmerking moeten worden genomen in het kader van de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit", wordt met name stikstofdioxide (NO_2) genoemd.

6 Artikel 7 van richtlijn 96/62 bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd.

[...]

3. De lidstaten stellen actieplannen op, waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. Al naargelang van het geval behelzen deze plannen controlemaatregelen en, zo nodig, schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer."

7 In artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 wordt bovendien bepaald:

„In de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties [waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden,] treffen de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.

Dit plan of programma, waartoe het publiek toegang dient te krijgen, bevat ten minste de in bijlage IV vermelde informatie."

8 Tot de in bijlage IV bedoelde informatie behoort met name informatie betreffende de plaats van overschrijding, de belangrijkste emissiebronnen die verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging en de bestaande en voorgenomen maatregelen.

9 De grenswaarden voor stikstofdioxide zijn vastgesteld in richtlijn 1999/30. Volgens punt 4 van de considerans van die richtlijn zijn de bij deze richtlijn vastgestelde grenswaarden minimumvoorschriften en kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 130 T van het EG-Verdrag (later, na wijziging, artikel 176 EG) strengere grenswaarden handhaven en treffen.

10 Artikel 4 van richtlijn 1999/30, met het opschrift „Stikstofdioxide en stikstofoxiden" luidt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties in de lucht van stikstofdioxide en, waar van toepassing, van stikstofoxiden, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van de in bijlage II, deel I, vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden.

De in bijlage II, deel I, bepaalde overschrijdingsmarges zijn van toepassing overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 96/62/EG.

2. De alarmdrempel voor stikstofdioxideconcentraties in de lucht is bepaald in deel II van bijlage II."

11 Uit bijlage II, deel I, bij richtlijn 1999/30 volgt dat voor stikstofdioxide:

— de uurgrenswaarde, die „niet meer dan 18 keer per kalenderjaar [mag] worden overschreden", wordt bepaald op 200 µg/m^3, verhoogd met een tot 1 januari 2010 afnemend overschrijdingspercentage;

— de jaargrenswaarde wordt bepaald op 40 µg/m^3, eveneens verhoogd met hetzelfde tot 1 januari 2010 afnemend overschrijdingspercentage, aldus uitkomend op 48 µg/m^3 voor het jaar 2006, 46 µg/m^3 voor het jaar 2007, 44 µg/m^3 voor het jaar 2008 en 42 µg/m^3 voor het jaar 2009.

12 Het Unierecht stelt voor in de lidstaten verkochte nieuwe motorvoertuigen grenswaarden voor verontreinigende emissies, en met name voor deeltjes en voor stikstofoxiden (NO_x) vast. Voor de emissie van verontreinigende gassen en deeltjes door voertuigmotoren met compressieontsteking en de emissie van verontreinigende gassen door op aardgas of vloeibaar petroleumgas lopende voertuigmotoren met elektrische ontsteking, zijn die waarden vastgesteld onder de benamingen Euro I, II, enz. Voor de emissies van personen- en lichte bedrijfsvoertuigen, worden de benamingen Euro 0, 1, 2, enz. gebruikt.

Nationaal recht

13 De richtlijnen 96/62 en 1999/30 zijn in Oostenrijks recht omgezet door middel van wijzigingen van het Immissionsschutzgesetz-Luft (Oostenrijkse wet betreffende bescherming tegen luchtvervuiling, BGBl. 1997 I, blz. 115; hierna: „IG-L").

14 Volgens § 3, lid 1, IG-L worden de grenswaarden van de bijlagen 1 en 2 bij diezelfde wet toegepast ter bescherming van de gezondheid van de mens in het gehele Oostenrijkse grondgebied. Voor stikstofdioxide wordt in bijlage 1 een jaargrenswaarde van 30 µg/m^3 vastgesteld. Voornoemde bijlage 1 voorziet bovendien in een overschrijdingsmarge van 30 µg/m^3, die stapsgewijs wordt verlaagd. Op grond daarvan bedragen de grenswaarden voor stikstofdioxide voor de jaren 2006 tot en met 2009, in fine, 40 µg/m^3 en voor het jaar 2010 35 µg/m^3.

15 Ingevolge § 10 IG-L dienen uiterlijk 24 maanden na afloop van het jaar waarin een overschrijding van de grenswaarde is geconstateerd, bij verordening maatregelen te worden getroffen. Tot die maatregelen kunnen op grond van § 16, lid 1, punt 4, van diezelfde wet rijverboden voor motorvoertuigen behoren.

16 De Landeshauptmann von Tirol (regeringshoofd van het Land Tirol) heeft op 17 december 2007 op basis van het IG-L de Verordnung des Landeshauptmannes vom 17. Dezember 2007, mit der auf der A 12 Inntalautobahn der Transport bestimmter Güter verboten wird (Sektorales Fahrverbot-Verordnung), Tiroolse verordening waarbij het vervoer van bepaalde goederen over de autosnelweg A 12 door het dal van de Inn is verboden (sectoraal rijverbod) (*Landesgesetzblatt für Tirol*, nr. 92/2007; hierna: „litigieuze verordening") vastgesteld. Die verordening, waarbij voor vrachtwagens van meer dan 7,5 ton die bepaalde goederen vervoeren een rijverbod is ingesteld op een deel van die autosnelweg (hierna: „sectoraal rijverbod"), is in werking getreden op 1 januari 2008.

17 Bovengenoemde verordening heeft, volgens § 1 ervan, tot doel, de door menselijke activiteiten veroorzaakte emissies te verminderen en aldus de luchtkwaliteit te verbeteren, teneinde een duurzame bescherming van de gezondheid van mens, flora en fauna te verzekeren.

18 § 2 van de litigieuze verordening bakent een Sanierungsgebiet (saneringsgebied) af. Dit gebied omvat een 90 kilometer lang deel van de autosnelweg A 12 tussen de gemeente Zirl (ongeveer 12 kilometer ten westen van de stad Innsbruck) en de Oostenrijks-Duitse grens (ongeveer 78 kilometer ten oosten van de stad Innsbruck), alsmede een strook van 100 meter ter weerszijden van die autosnelweg.

19 § 3 van diezelfde verordening bepaalt:

„Het verkeer over de snelweg A 12 door het dal van de Inn is in beide richtingen vanaf km 6,350 op het grondgebied van de gemeente Langkampfen tot aan kilometer 90,00 op het grondgebied van de gemeente Zirl voor de hierna genoemde voertuigen verboden:

vrachtwagens of trekkers met oplegger met een maximaal toegestaan totaalgewicht van meer dan 7,5 ton, en vrachtwagens met aanhangwagens waarbij het maximaal toegestane totaalgewicht van beide voertuigen tezamen meer dan 7,5 ton bedraagt, voor het vervoer van de volgende goederen:

a) vanaf 2 mei 2008 (eerste fase):

1. alle afvalstoffen vermeld in de Europese lijst van afvalstoffen, opgenomen in beschikking 2000/532/EG van de Commissie [van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen

overeenkomstig artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 226, blz. 3)], zoals gewijzigd bij beschikking 2001/573/EG van de Raad [van 23 juli 2001 (PB L 203, blz. 18)].

2. stenen, aarde, afgegraven grond.

b) vanaf 1 januari 2009 (tweede fase):

1. rondhout en kurk,

2. ferro- en non-ferro-ertsen,

3. motorvoertuigen en aanhangwagens,

4. bouwstaal, met uitzondering van wapenings- en constructiestaal voor de levering aan bouwplaatsen,

5. marmer en travertijn,

6. tegels (keramisch)."

20 Op het sectorale rijverbod geldt ingevolge § 4 van de litigieuze verordening een uitzondering voor ritten met bepaalde motorvoertuigen, en wel met name voor ritten met motorvoertuigen die worden geladen of gelost in de „kernzone" of in de „vergrote zone", ritten met motorvoertuigen, ter voortzetting van de reis per trein, naar de spoorwegterminal Hall in oostelijke richting alsmede naar de spoorwegterminal Wörgl in westelijke richting, en ritten met motorvoertuigen, na afloop van de reis per trein, van de spoorwegterminal Hall in westelijke richting alsmede van de spoorwegterminal Wörgl in oostelijke richting.

21 De districten Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein en Schwaz liggen binnen de „kernzone". Binnen de „vergrote zone" liggen de districten Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte en Zell am See in Oostenrijk, de districten Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (incl. Rosenheim Stadt) en Traunstein in Duitsland, en, tot slot, de districtsgemeenschappen Valle Isarco, Val Pusteria en Wipptal in Italië.

22 Genoemd § 4 verwijst voorts naar de uitzonderingen waarin het IG-L voorziet. Zo zijn bepaalde categorieën motorvoertuigen van het sectorale rijverbod uitgezonderd, zoals voertuigen voor wegonderhoud, vuilnisafvoer en land- en bosbouw. In het IG-L wordt bepaald dat voor andere voertuigcategorieën bovendien een individuele ontheffing kan worden aangevraagd om redenen van algemeen belang of een sterk persoonlijk belang.

23 Na het verstrijken, op 8 juni 2008, van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, zijn in de litigieuze verordening diverse wijzigingen aangebracht.

24 De toepassing van het sectorale rijverbod werd gedeeltelijk uitgesteld. Voor de sector ten oosten van de stad Innsbruck werd bepaald dat die maatregel vanaf 1 januari 2009, behalve voor het vervoer van de goederen die er reeds onder vielen, te weten afvalstoffen, stenen, aarde, afgegraven grond, enkel gold voor het vervoer van rondhout, kurk, motorvoertuigen en aanhangwagens. Voor het vervoer van keramische tegels en bouwstaal is het sectorale rijverbod pas ingegaan op 1 juli 2009 (derde fase) en voor het vervoer van ferro- en non-ferro-ertsen en marmer en travertijn op 1 juli 2010 (vierde fase).

25 Wat de sector ten westen van de stad Innsbruck (Innsbruck-Zirl) betreft, werd de toepassing van het sectorale rijverbod uitgesteld tot 1 januari 2011 voor alle onder de litigieuze verordening vallende goederen.

26 Tot slot werden in een decreet verschillende uitzonderingen geregeld, die met name betrekking hadden op hulpkonvooien en militaire transporten.

Voorgeschiedenis van het beroep

27 De ongeveer 145 kilometer lange autosnelweg A 12 verbindt de gemeente Kufstein, gelegen ten oosten van de stad Innsbruck, met de gemeente Landeck, gelegen ten westen van diezelfde stad. Sinds 2002 zijn op die autosnelweg overschrijdingen geconstateerd van de jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxide, zoals die is vastgesteld in bijlage II, deel I, bij richtlijn 1999/30. De hoogste concentraties van die luchtverontreinigende stof zijn gemeten bij het controlepunt Vomp/Raststätte. In de loop van datzelfde jaar bedroeg het jaargemiddelde van de voor die verontreinigende stof geregistreerde concentratie 61 $\mu g/m^3$, terwijl krachtens voornoemd deel I de

jaargrenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, was vastgesteld op 56 µg/m^3. Voor de jaren 2003 tot en met 2008 werden nog grotere overschrijdingen geconstateerd. Zo bedroeg in 2008 de op het controlepunt geregistreerde concentratie stikstofdioxide 66 µg/m^3, hetgeen neerkwam op een overschrijding van 50 % van de voor dat jaar vastgestelde grenswaarde die, vermeerderd met de overschrijdingsmarge, in fine, 44 µg/m^3 bedroeg. Gelet op de in het IG-L vastgelegde grenswaarden voor stikstofdioxide, inclusief overschrijdingsmarges, waren de overschrijdingen nog hoger.

28 Teneinde de eerbiediging van de grenswaarden voor stikstofdioxide te verzekeren, hebben de Oostenrijkse autoriteiten verschillende maatregelen genomen die beogen de specifieke emissies van motorvoertuigen en de verkeersdichtheid op de weg te verminderen.

29 Op 1 oktober 2002 hebben die autoriteiten een tijdelijk nachtelijk rijverbod voor vrachtwagens op een gedeelte van de A 12 afgekondigd. Die maatregel is later verlengd en vervolgens met ingang van 1 juni 2003 vervangen door een permanent, het gehele jaar geldend nachtelijk rijverbod voor het vervoer van goederen met vrachtwagens van meer dan 7,5 ton.

30 Op 27 mei 2003 heeft de Landeshauptmann van Tirol een verordening vastgesteld waarbij vanaf 1 augustus 2003 het vervoer op een gedeelte van diezelfde autosnelweg tussen de gemeenten Kundl en Ampass voor onbepaalde tijd werd verboden voor vrachtwagens van meer dan 7,5 ton die de in die verordening opgesomde goederen vervoeren. Het ging daarbij met name om het vervoer van afvalstoffen, granen, rondhout en kurk, ferro- en non-ferro-ertsen, stenen, aarde, afgegraven grond, motorvoertuigen en aanhangwagens alsmede bouwstaal. Het vervoer van goederen vanuit en naar het grondgebied van de stad Innsbruck of vanuit en naar de districten Kufstein, Schwaz of Innsbruck-Land was echter van dit verbod uitgezonderd. Op bepaalde motorvoertuigcategorieën, zoals voertuigen voor wegonderhoud, vuilnisafvoer en

land- en bosbouw, was het sectorale rijverbod evenwel niet van toepassing. Bovendien kon voor andere voertuigcategorieën een individuele ontheffing worden aangevraagd om redenen van algemeen belang of een sterk persoonlijk belang. Die maatregel moest vanaf 1 augustus 2003 met onmiddellijke ingang worden toegepast.

31 Van mening dat het bij die verordening ingestelde verbod een beperking van het vrije verkeer van goederen vormt in de zin van de artikelen 28 EG en 29 EG, heeft de Commissie op 24 juli 2003 overeenkomstig artikel 226 EG tegen de Republiek Oostenrijk een beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

32 Na bij wijze van bewarende maatregel die lidstaat te hebben gelast de toepassing van dat verbod op te schorten, heeft het Hof in zijn arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk (C-320/03, Jurispr. blz. I-9871) vastgesteld dat die lidstaat de krachtens de artikelen 28 EG en 29 EG op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen, aangezien de litigieuze verordening moest worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking die, vanwege het onevenredige karakter ervan, niet kon worden gerechtvaardigd door de bescherming van de luchtkwaliteit.

33 Naar aanleiding van dat arrest hebben de Oostenrijkse autoriteiten nieuwe maatregelen voorbereid om de luchtkwaliteit op de autosnelweg A 12 te verbeteren. Vanaf 2006 zijn geleidelijk een aantal maatregelen ten uitvoer gelegd, waaronder het sectorale rijverbod dat het voorwerp vormt van het onderhavige beroep.

34 Zo werd van 1 november 2006 tot en met 30 april 2007 op de autosnelweg A 12 tussen de Oostenrijks-Duitse grens en de gemeente Zirl de snelheid beperkt tot 100 km/u. In de loop van november 2007 werd die tijdelijke maatregel vervangen door een van het daadwerkelijk gemeten algemene emissieniveau en meteorologische factoren afhankelijke snelheidsbeperking (hierna: „variabele snelheidsbeperking").

35 Bovendien werd met ingang van 1 januari 2007 voor de autosnelweg tussen de gemeenten Zirl en Kufstein een rijverbod uitgevaardigd voor trekkers met oplegger en vrachtwagens met aanhanger van meer dan 7,5 ton die niet aan de Euro II-norm voldeden. Vanaf 1 november 2008 gold die maatregel ook voor dat soort motorvoertuigen die niet voldoen aan de Euro III-norm. Met ingang van 1 november 2009 werd een algemeen rijverbod van toepassing voor vrachtwagens van meer dan 7,5 ton waarvan de totale emissies niet in overeenstemming zijn met de Euro II-norm.

36 Tot slot werd vanaf 1 januari 2007 de territoriale werkingssfeer van het nachtelijke rijverbod voor vrachtwagens op een gedeelte van de A 12 uitgebreid. Voor vrachtwagens van de Euroklassen IV en V was tijdelijk voorzien in een uitzondering die evenwel op 31 oktober 2009 werd ingetrokken.

37 Het sectorale rijverbod alsook de andere in de punten 34 tot en met 36 genoemde maatregelen maken deel uit van een door de Oostenrijke autoriteiten krachtens artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 uitgewerkt plan om in het Land Tirol de eerbiediging van de in bijlage II, deel I, bij richtlijn 1999/30 vastgestelde grenswaarde voor stikstofdioxide te verzekeren.

Precontentieuze procedure

38 Het voorgenomen sectorale rijverbod werd op 11 januari 2007 door de Republiek Oostenrijk aan de Commissie meegedeeld in het kader van de procedure van voorafgaand overleg waarin is voorzien bij de beschikking van de Raad van 21 maart 1962 houdende vaststelling van een procedure voor het voorafgaande onderzoek en overleg omtrent bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke door de lidstaten op het gebied van het vervoer worden overwogen (PB 1962, 23, blz. 720), zoals

gewijzigd bij beschikking 73/402/EEG van de raad van 22 november 1973 (PB L 347, blz. 48).

39 In antwoord hierop heeft de Commissie op 20 juli 2007 een advies uitgebracht waarin zij concludeerde dat het sectorale rijverbod, indien het zou worden aangenomen, als een beperking van het vrije verkeer van goederen moest worden aangemerkt die een niet-nakoming inhoudt van de uit de artikelen 28 EG en 29 EG voortvloeiende verplichtingen.

40 Aangezien de litigieuze verordening op 17 december 2007 toch werd aangenomen, en in werking is getreden op 1 januari 2008, heeft de Commissie op 31 januari 2008 de Republiek Oostenrijk een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij haar eerdere standpunt bevestigde en deze lidstaat verzocht binnen een termijn van vijftien dagen, te rekenen vanaf de ontvangst van die brief, zijn opmerkingen in te dienen.

41 In haar antwoord van 15 februari 2008 heeft de Republiek Oostenrijk het verwijt van de Commissie bestreden. Het sectorale rijverbod waarmee de luchtkwaliteit op de autosnelweg A 12 moest worden verbeterd, had volgens haar als doelstelling goederen die „geschikt zijn om per spoor te worden vervoerd" naar die wijze van vervoer te dirigeren. Daarom vormt dat verbod geen beperking van het vrije verkeer van goederen en wordt het in elk geval gerechtvaardigd door doelstellingen van bescherming van de gezondheid en het milieu. Bovendien moet rekening worden gehouden met de geografische situatie van Oostenrijk. De snelle groei van het wegvervoer in de Unie heeft geleid tot een groeiende milieubelasting op de wegen door de Alpen en hun onmiddellijke omgeving.

42 Aangezien dit antwoord de Commissie niet kon overtuigen, heeft zij op 8 mei 2008 die lidstaat een met redenen omkleed advies gezonden, met het verzoek om binnen twee maanden na ontvangst ervan de maatregelen te treffen die nodig zijn om aan dat advies te voldoen.

43 De Republiek Oostenrijk heeft op dat advies geantwoord bij brief van 9 juni 2008, waarin zij bij haar standpunt is gebleven. In een aanvullende brief van 2 december 2008, deelde zij de Commissie mee dat het sectorale rijverbod voor de sector ten westen van de stad Innsbruck pas op 1 januari 2011 in werking zou treden.

44 Daar de Commissie deze uitleg ontoereikend achtte, heeft zij besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Procedure voor het Hof

45 Bij beschikking van de president van het Hof van 19 juni 2009 zijn de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

46 Bij beschikking van de president van het Hof van 19 augustus 2009 is het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Oostenrijk. Nadat het Koninkrijk Denemarken het Hof bij brief van 2 maart 2010 had meegedeeld dat het afstand deed van interventie, is die lidstaat bij beschikking van de president van het Hof van 7 mei 2010 doorgehaald als interveniënt in het geding.

Ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

47 De Republiek Oostenrijk heeft een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen tegen het verzoek tot interventie van het Koninkrijk der Nederlanden. Volgens haar tracht het Koninkrijk der Nederlanden het voorwerp van het beroep uit te breiden door te betogen dat het sectorale rijverbod een indirecte discriminatie vormt omdat het geen betrekking heeft op al het vrachtverkeer, maar enkel op vrachtverkeer van meer dan 7,5 ton.

48 De Republiek Oostenrijk voert tevens een exceptie van niet-ontvankelijkheid aan tegen het verzoek tot interventie van de Italiaanse Republiek. Zij betoogt dat de Italiaanse Republiek een nieuw middel aanvoert door, als alternatieve maatregel voor het sectorale rijverbod, melding te maken van een door de Commissie niet in beschouwing genomen maatregel, te weten de mogelijkheid om een rijverbod in te voeren voor personen- en bedrijfsvoertuigen van minder dan 7,5 ton, afhankelijk van de Euroklasse waartoe zij behoren.

49 Laatstgenoemde exceptie van niet-ontvankelijkheid is ter terechtzitting door de Italiaanse regering bestreden.

Beoordeling door het Hof

50 Om de gegrondheid van de tegen de verzoeken tot interventie opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid te kunnen beoordelen, zij eraan herinnerd dat volgens artikel 40, vierde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie de conclusies van het verzoek tot interventie slechts kunnen strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen. Die bepaling verzet zich er evenwel niet tegen dat een interveniënt nieuwe argumenten aanvoert of andere dan de door hem ondersteunde partij, zolang die argumenten maar strekken tot ondersteuning van de conclusies van deze partij (zie met name arresten van 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, 30/59, Jurispr. blz. 1; 19 november 1998, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-150/94, Jurispr. blz. I-7235, punt 36, en 8 juli 2010, Commissie/Italië, C-334/08, Jurispr. blz. I-6869, punten 53-55).

51 Vastgesteld moet worden dat het betoog van het Koninkrijk der Nederlanden betrekking heeft op de grief van de Commissie inzake het discriminerende karakter van het sectorale rijverbod. Het betoog van de Italiaanse Republiek betreft de gestelde onevenredigheid van voornoemd verbod en meer in het bijzonder de grief dat de Republiek Oostenrijk niet zorgvuldig de mogelijkheid heeft bestudeerd gebruik te maken van maatregelen die het vrije verkeer van goederen minder beperken.

52 Bovenstaande betogen bevatten weliswaar andere argumenten dan die van de Commissie, doch dit neemt niet weg dat zij betrekking hebben op door de Commissie aangevoerde grieven, en beogen de conclusies daarvan te ondersteunen. Zij trachten bij te dragen tot het slagen van het beroep wegens niet-nakoming, door op het geschil meer licht te werpen (zie in die zin arrest van 27 november 2003, Commissie/Finland, C-185/00, Jurispr. blz. I-14189, punt 92).

53 Hieruit volgt dat de excepties van niet-ontvankelijkheid moeten worden afgewezen.

Ten gronde

Argumenten van partijen

54 De Commissie stelt om te beginnen dat zij de problemen met het verkeer over de Alpen geenszins onderschat. Zij erkent eveneens dat sinds 2002 op de autosnelweg A 12 overschrijdingen van de in bijlage II, deel I, bij richtlijn 1999/30 vastgestelde grenswaarde voor stikstofdioxide zijn geconstateerd, en dat richtlijn 96/62 bepaalde dat de Republiek Oostenrijk in die omstandigheden verplicht was om op te treden. Weliswaar konden de meeste maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in de betrokken zone worden goedgekeurd, doch dit neemt niet weg dat de litigieuze verordening niet in overeenstemming is met het Unierecht.

55 Volgens de Commissie vormt het sectorale rijverbod een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van de artikelen 28 EG en 29 EG, aangezien dit verbod het vrije verkeer van goederen, en met name de vrije doorvoer daarvan, belemmert.

56 Dienaangaande is de omstandigheid dat de litigieuze verordening deel uitmaakt van een door de Oostenrijkse autoriteiten vastgesteld pakket van maatregelen niet van invloed op de vraag of er al dan niet sprake is van een beperking op de uitoefening van die vrijheid, aangezien elke maatregel afzonderlijk moet worden beoordeeld om de conformiteit ervan met voornoemde artikelen te kunnen vaststellen.

57 In casu gaat het om een nog radicalere maatregel dan die welke ten grondslag lag aan het reeds aangehaalde arrest Commissie/Oostenrijk. Het voornoemde rijverbod heeft namelijk niet alleen betrekking op het verkeer op de „noordzuid-as" (de verbinding Italië — Brenner — Innsbruck — Langkampfen — Duitsland) en op de „noordwest-as"

(de verbinding Vorarlberg — Oost-Europa), maar ook op het verkeer op de „zuidwestas" (de verbinding Italië — Innsbruck — Vorarlberg/Bodenmeergebied). Volgens de ramingen zouden door de toepassing van de eerste fase van het sectorale rijverbod, vanaf 2 mei 2008, per jaar 35 000 ritten met vrachtwagens door dit verbod moeten worden getroffen. Vanaf de toepassing, per 1 januari 2009, van de tweede fase van het sectorale rijverbod zouden jaarlijks 200 000 ritten moeten worden getroffen, hetgeen neerkomt op 7,3 % van al het vrachtverkeer op de autosnelweg A 12. De gevolgen van die maatregel strekken zich uit over ongeveer 300 kilometer van het Oostenrijkse snelwegennet.

58 De Commissie betoogt dat om het vervoer van de in de litigieuze verordening bedoelde goederen te verzekeren, er gebruik moet worden gemaakt van spoorwegen, dan wel van langere routes, hetgeen voor de betrokken marktdeelnemers extra kosten meebrengt. Derhalve heeft het sectorale rijverbod grote economische gevolgen, niet alleen voor de transportindustrie, maar ook voor de fabrikanten van de in de verordening bedoelde goederen, die de hogere vervoerskosten voor hun rekening moeten nemen, wat nadelige gevolgen heeft voor hun concurrentievermogen.

59 Volgens de Commissie is de litigieuze verordening discriminerend. Aangezien het lokale en regionale verkeer is uitgesloten van de werkingssfeer van het sectorale rijverbod, treft dat verbod in overwegende mate het internationale goederenvervoer. Bovendien bestaat het gevaar dat de vervoersondernemingen die in aanmerking kunnen komen voor die uitzonderingsregeling, van de uitzonderingsbepalingen gebruik zouden maken om de langeafstandstransporten aan te bieden, daar deze die niet meer door de buiten dit gebied gevestigde ondernemingen kunnen worden aangeboden.

60 Voorts kan het sectorale rijverbod, aangezien het niet rechtstreeks betrekking heeft op door vrachtwagens veroorzaakte emissies, maar op de goederen die met die wagens worden vervoerd, een discriminerende uitwerking hebben op de handel tussen

de lidstaten. Met name de handel in hout en houtproducten, marmer en travertijn kan hiervan nadelige gevolgen ondervinden.

61 Aangaande de vraag of het sectorale rijverbod eventueel kan worden gerechtvaardigd, erkent de Commissie dat dat verbod bij kan dragen tot het bereiken van de doelstelling van bescherming van het milieu. Niettemin betwijfelt zij of die maatregel in overeenstemming is met het evenredigheidbeginsel.

62 Het sectorale rijverbod is volgens de Commissie in zichzelf tegenstrijdig, waardoor de geschiktheid ervan met het oog op het nagestreefde doel niet is aangetoond.

63 De Commissie stelt dat het voornaamste doel van de litigieuze verordening niet het verminderen van de door motorvoertuigen veroorzaakte emissies is, maar het verminderen van de verkeersdichtheid op de weg. Een dergelijke vermindering heeft echter slechts een indirect effect op de luchtkwaliteit.

64 Het sectorale rijverbod dat betrekking heeft op te vervoeren goederen, en niet rechtstreeks op de door vrachtwagens veroorzaakte emissies, heeft tot gevolg dat het verkeer van vrachtwagens die een hogere emissie-uitstoot hebben is toegestaan wanneer zij goederen vervoeren die niet binnen de werkingssfeer van dat verbod vallen, terwijl het verkeer van minder vervuilende vrachtwagens die bijvoorbeeld keramische tegels vervoeren, is verboden.

65 Daar komt bij dat deze keuze om goederen die „geschikt zijn om per spoor te worden vervoerd" naar die wijze van vervoer te dirigeren buiten beschouwing laat dat de mogelijkheid om gebruik te maken van vervoer per spoor doorgaans afhankelijk is van de

verschillende logistieke parameters van de vervoersopdracht, zoals het te transporteren volume. Bovendien is dat criterium te vaag en kan niet worden uitgesloten dat de keuze welke goederen onder dat verbod zouden moeten vallen, willekeurig of discriminerend uitpakt en vervolgens wordt uitgebreid tot andere categorieën goederen.

66 Volgens de Commissie hebben de Oostenrijkse autoriteiten niet alle in aanmerking komende alternatieven voor het sectorale rijverbod onderzocht en, in voorkomend geval, vastgesteld. Tot de verschillende, het vrije goederenverkeer minder beperkende maatregelen zou volgens haar kunnen behoren de vervanging van de variabele snelheidsbeperking door een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u.

67 De studie van het Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg van 30 november 2007 (hierna: „IFEU-studie") toont aan dat een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u kan leiden tot een vermindering, tot en met 2010, van de stikstofdioxide-emissies met ongeveer 7,5 %. Uit een vergelijking van de gevolgen van een dergelijke beperking met die van een variabele snelheidsbeperking blijkt met name dat de toepassing van laatstgenoemde maatregel de stikstofdioxide-emissies in de betrokken zone jaarlijks met 3,6 %-3,8 % kan verminderen. De Republiek Oostenrijk heeft volgens de Commissie in haar antwoord op het met redenen omkleed advies toegegeven dat de effecten van een variabele snelheidsbeperking overeenstemmen met 67 % van de effecten van een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u. Hieruit volgt dat met de vervanging van de variabele snelheidsbeperking door een dergelijke maatregel een verdere vermindering van die emissies met 1,8 % kan worden bereikt, welke vermindering de effecten van het sectorale rijverbod, dat volgens de Commissie slechts een jaarlijkse vermindering van die verontreinigende stoffen met 1,5 % oplevert, overstijgt.

68 De analyse van Ökoscience van de gevolgen voor de luchtkwaliteit van de toepassing van de variabele snelheidsbeperking tussen november 2007 en oktober 2008 (hierna: „Ökoscience-studie"), waarop de Republiek Oostenrijk zich beroept om aan te tonen dat met een dergelijke vervanging slechts een jaarlijkse verdere vermindering van

1,1 % van de stikstofdioxide-emissies kan worden bereikt, werd in maart 2009 bekend gemaakt en bevatte informatie die volgens de Commissie pas na afloop van de in het met redenen omkleed advies genoemde termijn, op 8 juni 2008, kon worden verworven.

69 Bovendien had kunnen worden overwogen het rijverbod voor vrachtwagens van bepaalde Euroklassen uit te breiden tot andere, meer geavanceerde klassen. De Republiek Oostenrijk heeft zich in haar antwoord op het met redenen omkleed advies tegen dat voorstel uitgesproken met het betoog dat vrachtwagens die voldoen aan de Euro IV-norm vaak meer stikstofdioxide uitstoten dan vrachtwagens die voldoen aan de Euro III-norm. Zelfs indien die stelling juist zou blijken te zijn, neemt dit niet weg dat een rijverbod voor vrachtwagens die vallen onder Euroklasse III tal van ondernemingen ertoe zou bewegen voortijdig over te stappen naar Euroklasse V.

70 De Commissie maakt voorts melding van de mogelijkheid om maatregelen inzake verkeerscontrole, zoals een „druppeltellersysteem" in te voeren, om tolsystemen in te richten die zijn gebaseerd op door de voertuigen veroorzaakte vervuiling en om de belasting op minerale oliën of de verbruiksbelasting aan te passen, teneinde de aankoop van vrachtwagens met benzinemotoren te stimuleren.

71 De Commissie betoogt dat de Oostenrijkse autoriteiten alvorens het sectorale rijverbod uit te vaardigen zich er niet van hebben vergewist of er voldoende geschikte spoorcapaciteit beschikbaar is om, wat de betrokken goederen betreft, van wegvervoer over te kunnen schakelen op spoorvervoer. Of een dergelijke capaciteit beschikbaar is, is, wat de toepassing van tweede fase betreft, voor de sector ten westen van de stad Innsbruck en voor de sector ten oosten van die stad, op geen enkele wijze aangetoond.

72 De mogelijkheid om, als alternatief, gebruik te maken van de „IJzeren Snelweg" („Rollende Landstrasse"), waarbij vrachtwagens, zij het slechts over een gedeelte van het traject, per spoor worden vervoerd, bestaat enkel voor de sector ten oosten van de stad Innsbruck. Voor die sector kon slechts een gedeelte worden verzekerd van het vervoer van de goederen die door de inwerkingtreding, op 1 januari 2009, van de tweede fase van het sectorale rijverbod, zoals dit oorspronkelijk was voorzien, werden getroffen. Dat de capaciteit van de IJzeren Snelweg op 1 januari 2009 voldoende was, was namelijk enkel te danken aan de wijzigingen die de Oostenrijkse regering na het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn had ingevoerd.

73 Wat het alternatief in de vorm van niet-begeleid gecombineerd vervoer betreft, dit is vanuit economisch of logistiek oogpunt alleen interessant voor lange afstanden.

74 Met betrekking tot de mogelijkheid om gebruik te maken van alternatieve routes, blijken dergelijke routes op lokaal niveau ofwel te zijn afgesloten voor transitverkeer, ofwel niet te zijn aangepast voor vrachtwagens. Derhalve moet het transitvervoer met de betrokken buitenlandse vrachtwagens worden omgeleid hetzij via Zwitserland, hetzij via de Tauernroute in Oostenrijk, hetgeen een aanzienlijke verlenging van het traject met zich meebrengt. Bovendien moet tevens rekening worden gehouden met extra kosten als gevolg van Zwitserse douaneformaliteiten.

75 Ten slotte zijn, bij gebreke van realistische vervangende oplossingen die het vervoer van de in de litigieuze verordening bedoelde goederen kunnen verzekeren, de termijnen die zijn voorzien voor de toepassing van het sectorale rijverbod ontoereikend om de door die maatregel getroffen marktdeelnemers in staat te stellen zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen.

76 Wat de sector ten westen van de stad Innsbruck (Zirl-Innsbruck) betreft, is de noodzaak van het sectorale rijverbod niet aangetoond, aangezien er geen toereikende evaluaties voorhanden zijn waaruit blijkt in hoeverre die sector wordt getroffen. Bovendien ontbreekt een concrete analyse van de gevolgen waarmee de geschiktheid en noodzaak van een dergelijke maatregel kan worden aangetoond.

77 In elk geval toont het feit dat de litigieuze verordening na het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn verscheidene malen is gewijzigd, aan dat de Republiek Oostenrijk de evenredigheid van het sectorale rijverbod niet juist heeft geanalyseerd.

78 Het Koninkrijk der Nederlanden betoogt in zijn memorie in interventie dat de litigieuze verordening een indirecte discriminatie vormt. Zij raakt het transitverkeer door buitenlandse ondernemingen in grotere mate dan het transitverkeer door Oostenrijkse ondernemingen, vanwege het feit dat zij, enerzijds, niet geldt voor al het vrachtverkeer, maar enkel voor vrachtverkeer van meer dan 7,5 ton — waarmee dit transitverkeer doorgaans plaatsvindt — en, anderzijds, betrekking heeft op een autosnelweg die voor dat type vervoer van doorslaggevend belang is.

79 De Italiaanse Republiek stelt, als alternatieve maatregel voor het sectorale rijverbod, een rijverbod voor personen- en bedrijfsvoertuigen van minder dan 7,5 ton voor, afhankelijk van de Euroklasse waartoe zij behoren. Het door de Commissie voorgestelde alternatief om de verboden voor oudere vrachtwagens uit te breiden tot vrachtwagens die behoren tot de andere, meer geavanceerde Euroklassen, en met name tot Euroklasse III, kan — vanwege de samenstelling van het Italiaanse vrachtwagenpark — aanzienlijke economische gevolgen hebben voor die lidstaat.

80 De interveniërende staten wijzen voorts op de uit de toepassing van het sectorale rijverbod voortvloeiende problemen. De andere mogelijkheden in de vorm van vervoer per spoor en over alternatieve routes kunnen niet voldoen aan de behoeften van de betrokken marktdeelnemers. De Italiaanse Republiek wijst inzonderheid met nadruk op de extra administratieve en financiële lasten die het vervoer van goederen door Zwitserland met zich meebrengt.

81 De Republiek Oostenrijk betwist dat er sprake is van een beperking van het vrije verkeer van goederen in de zin van de artikelen 28 EG en 29 EG.

82 Aangaande het feitelijk kader betoogt die lidstaat dat, ondanks de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in het Land Tirol, de concentratie stikstofdioxide op de autosnelweg A 12 de in bijlage II, deel I, bij richtlijn 1999/30 vastgestelde grenswaarden, vermeerderd met de overschrijdingsmarge, duidelijk overschrijdt. De situatie wordt nog verergerd vanwege de afnemende tendens van die marge. Ongeveer 60 % van de stikstofdioxide-emissies op die autosnelweg zijn volgens die lidstaat te wijten aan vrachtwagens. Aldus vormt het goederenvervoer over de weg de voornaamste bron van emissies van die luchtverontreinigende stof in de betrokken zone.

83 De Republiek Oostenrijk beklemtoont dat richtlijn 96/62 juncto richtlijn 1999/30 bij overschrijding van de jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxide aan de betrokken lidstaat de verplichting oplegt om op te treden. Bovendien rust op de Oostenrijkse autoriteiten de in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") en artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, neergelegde verplichting om ervoor te zorgen dat het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven van de burgers, met inbegrip van het recht te worden beschermd tegen aantasting van de gezondheid en de kwaliteit van het leven, wordt gewaarborgd. In casu is er een rechtvaardig evenwicht gevonden tussen de betrokken belangen, in overeenstemming met de rechtspraak die in gang is gezet met het arrest van het Hof van 12 juni 2003, Schmidberger (C-112/00, Jurispr. blz. I-5659).

84 De Republiek Oostenrijk betoogt dat de conformiteit van de litigieuze verordening met het Unierecht niet afzonderlijk, maar binnen het kader van het gehele pakket van maatregelen waarvan zij deel uitmaakt moet worden beoordeeld. Om een zo groot en effectief mogelijke vermindering van de door het wegverkeer veroorzaakte emissies tot stand te brengen, is namelijk een totaalplan met een combinatie van verschillende maatregelen noodzakelijk. Die maatregelen hebben niet enkel betrekking op de specifieke emissies van motorvoertuigen, maar ook op de verkeersdichtheid op de weg. De toepassing van dat plan maakt het mogelijk de verontreiniging door stikstofdioxide in de betrokken zone aanzienlijk te verminderen en in de loop van 2010 uit te komen op een jaarlijkse gemiddelde concentratie van ongeveer 55 µg/m^3 van die luchtverontreinigende stof in die zone. De concentratie van die verontreinigende stof in de lucht ligt, ondanks de vaststelling van een dergelijk totaalplan, echter ruimschoots boven de in bijlage II, deel I, bij richtlijn 1999/30 voor het betrokken jaar vastgestelde grenswaarde van 40 µg/m^3.

85 Het sectorale rijverbod in zijn uiteindelijke vorm, te weten na het besluit om het vervoer van granen uit te sluiten van de werkingssfeer ervan, heeft betrekking op ongeveer 194 000 vrachtwagenritten per jaar, wat neerkomt op 6,6 % van het totale aantal ritten met vrachtwagens op de autosnelweg A 12. Het vormt volgens die lidstaat geen belemmering voor het goederenverkeer tussen de lidstaten, maar is enkel een obstakel voor het gebruik van een vervoerswijze over een transalpine doorvoerroute. De betrokken ritten kunnen ook worden verricht door de in de litigieuze verordening bedoelde goederen niet over de weg maar deels over het spoor en deels over alternatieve routes te vervoeren.

86 Volgens de Republiek Oostenrijk heeft het verbod geen grote economische gevolgen. De uitwerking ervan is te onzeker en te indirect om te kunnen worden aangemerkt als een mogelijke belemmering van het handelsverkeer tussen de lidstaten. In de praktijk zijn er sinds de toepassing van de eerste fase van dat verbod, op 2 mei 2008, geen belemmeringen geconstateerd.

87 Aangaande het gestelde discriminerende karakter van de litigieuze verordening stelt de Republiek Oostenrijk dat de keuze van de hierin bedoelde goederen werd gemaakt aan de hand van objectieve en niet-discriminerende criteria.

88 De uitzondering voor regionaal en lokaal vervoer over de weg wordt volgens haar verklaard uit het feit dat de overschakeling van wegvervoer op spoorvervoer, die logischerwijs binnen het betrokken gebied zou plaatshebben, ertoe zou leiden dat langere ritten moeten worden gemaakt naar de spoorterminals, hetgeen gelet op het doel van de litigieuze verordening contraproductief zou zijn. Bovendien omvat de in die verordening omschreven „uitgebreide zone" districten en gemeenten buiten het Oostenrijkse grondgebied, hetgeen het niet-discriminerende karakter van de betrokken regeling nog versterkt.

89 Wat de vrees betreft dat vervoersondernemingen die in aanmerking komen voor de uitzonderingsbepalingen, vervoersdiensten over lange afstand zouden kunnen aanbieden, hebben de Oostenrijkse autoriteiten maatregelen genomen waarmee zij eventuele ontduiking of misbruik kunnen bestrijden.

90 De Republiek Oostenrijk preciseert overigens dat voor bepaalde vormen van vervoer, per geval en op daartoe strekkend verzoek, uitzonderingen op het sectorale rijverbod kunnen worden gemaakt. Op grond van deze uitzonderingsbepalingen kunnen goederen waarvan is aangetoond dat zij wegens bijzondere omstandigheden niet per spoor kunnen worden vervoerd, nog steeds over de weg worden vervoerd. De betrokken maatregelen worden door de bevoegde autoriteiten soepel toegepast.

91 Subsidiair betoogt deze lidstaat dat het sectorale rijverbod wordt gerechtvaardigd door redenen van bescherming van de gezondheid en het milieu, en evenredig is aan de nagestreefde doelen.

92 Volgens de Republiek Oostenrijk verwijt de Commissie haar ten onrechte haar maatregel te hebben gericht op het vervoer van goederen over de weg. Een dergelijke maatregel is volgens haar in overeenstemming met de doelstellingen die zijn erkend in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, en met name in de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Europa duurzaam in beweging: duurzame mobiliteit voor ons continent — Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoer van 2001 van de Commissie" [COM(2006) 314 definitief van 22 juni 2006].

93 Bovendien toont wetenschappelijk onderzoek duidelijk aan dat de door de Republiek Oostenrijk gekozen benadering de juiste is. De Commissie heeft zich volgens die lidstaat gebaseerd op studies die uitgaan van onnauwkeurige hypotheses en heeft daardoor het effect van de maatregelen betreffende personenvoertuigen overschat.

94 Het besluit van de Oostenrijkse autoriteiten om de werkingssfeer van het sectorale rijverbod uit te breiden tot de sector ten westen van de stad Innsbruck was noodzakelijk gezien het niveau van de luchtverontreiniging in de betrokken zone. Aangezien het vrachtwagenverkeer in die sector slechts een klein gedeelte van het totale vrachtwagenverkeer door de Brenner vertegenwoordigt, te weten ongeveer 1,8 %, zijn de effecten van die uitbreiding op het grensoverschrijdend verkeer bovendien bescheiden.

95 De Oostenrijkse autoriteiten hebben alvorens het sectorale rijverbod uit te vaardigen nauwkeurig de mogelijkheid onderzocht van alternatieve maatregelen die het vrije verkeer van goederen minder zouden beperken. De onderzochte maatregelen zijn ingevoerd en toegepast voor zover zij passend en effectief waren. Zo hebben die autoriteiten besloten een van de verontreiniging afhankelijke, variabele snelheidsbeperking in te stellen alsook een rijverbod voor bepaalde vrachtwagens die niet aan de Euro II- of Euro III-norm voldoen. Bovendien is het geografische toepassingsgebied van het nachtelijke rijverbod uitgebreid en de uitzondering voor vrachtwagens van de Euroklassen IV en V opgeheven.

96 Wat de mogelijkheid betreft om een maatregel in te voeren die de snelheid permanent tot 100 km/u beperkt, stelt de Commissie ten onrechte dat met een dergelijke maatregel in de betrokken zone een vermindering kan worden bereikt van de stikstofdioxide-emissies met 7,5 % en dat die beperking de jaarlijkse concentratie van deze verontreinigende stof in die zone nog meer beperkt dan het sectorale rijverbod. Volgens de Republiek Oostenrijk is de „IFEU-studie", die door de Commissie wordt aangevoerd om de juistheid van haar stellingen te onderbouwen, gebaseerd op niet-verifieerbare gegevens en hypotheses.

97 Om het effect te beoordelen van de vervanging van de variabele snelheidsbeperking door een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u, dient te worden uitgegaan van de „Ökoscience-studie", die gegevens bevat over de toepassing van de variabele snelheidsbeperking tussen november 2007 en oktober 2008. Volgens die gegevens kan met die vervanging, onder optimale condities, een verdere vermindering van de stikstofdioxide-emissies met 1,1 % worden bereikt, hetgeen beduidend minder is dan het resultaat van het sectorale rijverbod, waarvan is gesteld dat het leidt tot een vermindering van 1,5 % van die emissies.

98 Binnen die context beklemtoont de Republiek Oostenrijk dat de uit de permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u voortvloeiende emissiereductie voornamelijk afhangt van het effect van die maatregel op de daadwerkelijke snelheid van de weggebruikers. Dat effect hangt af van de mate waarin de maatregel door de weggebruikers wordt geaccepteerd. De gemiddelde snelheid staat niet gelijk aan de toegestane maximumsnelheid. In het tijdvak waarin in de gemeente Vomp een snelheidsbeperking tot 130 km/u werd toegepast, bedroeg de gemiddelde snelheid van personenauto's ongeveer 116 km/u, terwijl tijdens het onderzoekstijdvak waarin een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u gold, die snelheid slechts was gedaald tot 103 km/u. De daadwerkelijke afname van de gemiddelde snelheid bedroeg dus geen 30 km/u maar slechts 13 km/u.

99 De mogelijkheid om de voor oudere vrachtwagens geldende rijverboden uit te breiden tot andere Euroklassen leidt volgens de Republiek Oostenrijk tot tegenstrijdige resultaten. De stikstofdioxide-emissies voor vrachtwagens die onder de Euroklasse IV vallen, zijn dan groter dan die voor motorvoertuigen van Euroklasse III. Bovendien moet rekening worden gehouden met de datum vanaf welke de voertuigen van de onder het rijverbod vallende Euroklasse niet meer aan de norm voldoen, alsook met de vraag of er een verplichting kan worden opgelegd om de betrokken voertuigen te vervangen door nieuwe voertuigen. Toen het pakket maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in het Land Tirol werd voorgesteld, bestond driekwart van het vrachtwagenpark nog uit Euro III-norm-voertuigen.

100 De Oostenrijkse autoriteiten hebben onderzocht welke effecten maatregelen inzake verkeerscontrole en tolbetaling alsmede andere sturende maatregelen hebben op de luchtverontreiniging. Die maatregelen zijn deels van de hand gewezen vanwege de ongemakken ervan, en deels in uitvoering.

101 Bovendien heeft de Commissie, als alternatieven voor het sectorale rijverbod, maatregelen voorgesteld die slechts op lange termijn effect sorteren, zoals economische maatregelen die het aandeel van personenauto's met dieselmotor beogen te verminderen. Dergelijke maatregelen zijn volgens de Republiek Oostenrijk hoe dan ook reeds aangenomen.

102 Wat de mogelijkheid betreft om het vervoer van de in de litigieuze verordening bedoelde goederen te verzekeren, maakt de Republiek Oostenrijk onderscheid tussen goederenvervoer waarvoor de snelweg A 12 de kortste route is („besteroutetransit"), goederenvervoer waarvoor een op zijn minst gelijkwaardig alternatief bestaat („multiroutetransit"), en goederenvervoer waarvoor een beter alternatief bestaat („omleidingstransit"). Van de door het rijverbod getroffen ritten kan volgens de Republiek Oostenrijk 45 % als „besteroutetransit", 25 % als „multiroutetransit" en 30 % als „omleidingstransit" worden beschouwd.

103 Wanneer het goederenvervoer wordt verricht in het kader van transitoverkeer, dient dit, wanneer het valt onder „besteroutetransit" of „omleidingstransit", volgens de Republiek Oostenrijk te geschieden met gebruikmaking van het spoor. Binnen die context moet de totale capaciteit van alle beschikbare vormen van spoorvervoer in aanmerking worden genomen.

104 De beschikbare capaciteit van de IJzeren Snelweg, van conventioneel vervoer met afzonderlijke wagons en van niet-begeleid gecombineerd vervoer is ruimschoots voldoende om alle in de litigieuze verordening bedoelde goederen te vervoeren. Met name voor het gebruik van de IJzeren Snelweg is geen structurele herstructurering noodzakelijk.

105 Ondanks het bestaan en de beschikbaarheid van voldoende geschikte spoorcapaciteit, hebben de Oostenrijkse autoriteiten de toepassing van de tweede fase van het sectorale rijverbod uitgesteld, door, vanaf 1 juli 2009, een derde fase en vervolgens, vanaf 1 juli 2010, een vierde fase in te voeren. Door dit uitstel hebben meer onder het rijverbod vallende ondernemingen voor het verrichten van het betrokken vervoer hun toevlucht kunnen nemen tot de IJzeren Snelweg, waardoor zij geen logistieke aanpassingen hoeven te verrichten.

106 Anders dan de Commissie stelt, zijn de alternatieve routes door de Reschenpass niet voorbehouden aan regionaal en lokaal vervoer. Het transitvervoer door buitenlandse vrachtwagens waarvoor die route een „besteroutetransit" vormt, kan daarvan gebruik maken. Voor het wijzigen van de routes voor goederenvervoer dat valt onder de categorieën „multiroutetransit" en „omleidingstransit", zijn volgens de Oostenrijkse autoriteiten talrijke alternatieve routes beschikbaar. Wat de routes door Zwitserland betreft, garandeert de op 21 juni 1999 tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat gesloten Overeenkomst inzake het goederen- en personenvervoer

per spoor en over de weg (PB 2002, L 114, blz. 91) dat goederen van de ene lidstaat naar de andere door Zwitserland kunnen worden doorgevoerd zonder enige kwantitatieve beperking.

107 Tot slot stellen de termijnen voor de invoering van het sectorale rijverbod de betrokken marktdeelnemers in staat zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. De fasering van de verschillende maatregelen versterkt de evenredigheid van het totaalpakket. Volgens de Republiek Oostenrijk heeft de Commissie niet aangetoond dat er sprake is van problemen die zijn te wijten aan de gestelde te snelle invoering van het verbod.

Beoordeling door het Hof

— Bestaan van een beperking van het vrije verkeer van goederen

108 Om te beginnen moet worden nagegaan of de stelling van de Republiek Oostenrijk dat de litigieuze verordening, gelet op de uit artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 juncto richtlijn 1999/30 voortvloeiende resultaatsverplichting, geen schending kan vormen van de artikelen 28 EG en volgende, gegrond is.

109 In casu zijn die lidstaat en de Commissie het erover eens dat in de jaren 2002 tot en met 2009 bij het controlepunt Vomp/Raststätte de in bijlage II, deel I, bij richtlijn 1999/30 vastgestelde jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxideconcentraties in de lucht werd overschreden. Derhalve moest de Republiek Oostenrijk gelet op het bepaalde in artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62, ervoor zorgen dat er een plan

of programma werd opgesteld en uitgevoerd dat ertoe zou leiden dat aan de grenswaarde werd voldaan. Vaststaat dat de litigieuze verordening, formeel gezien, deel uitmaakt van een dergelijk plan.

110 Volgens diezelfde bepaling dient een dergelijk plan de in bijlage IV bij richtlijn 96/62 vermelde informatie te bevatten, zoals informatie betreffende de plaats van overschrijding, de belangrijkste emissiebronnen die verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging en de bestaande en voorgenomen maatregelen. Voornoemde richtlijn bevat evenwel geen duidelijke aanwijzingen over de reikwijdte en inhoud van de door de lidstaten te nemen maatregelen.

111 In die omstandigheden staat het aan de lidstaten om, rekening houdend met alle omstandigheden van het moment en met de betrokken belangen, passende en coherente maatregelen te nemen om de grenswaarde te bereiken (zie in die zin reeds aangehaald arrest Commissie/Oostenrijk, punt 81, en arrest van 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, Jurispr. blz. I-6221, punten 45 en 46). Zij beschikken dienaangaande weliswaar over een beoordelingsbevoegdheid, doch dienen die uit te oefenen met inachtneming van de bepalingen van het EG-Verdrag, met inbegrip van het beginsel van het vrije verkeer van goederen.

112 Derhalve moet de litigieuze verordening worden getoetst aan de artikelen 28 EG tot en met 30 EG.

113 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat het vrije verkeer van goederen een van de fundamentele beginselen van het Verdrag is. Dit vrije verkeer impliceert het bestaan van een algemeen beginsel van vrije doorvoer van goederen binnen de Unie (zie met name arresten van 16 maart 1983, SIOT, 266/81, Jurispr. blz. 731, punt 16; 4 oktober 1991, Richardt en „Les Accessoires Scientifiques", C-367/89, Jurispr. blz. I-4621, punt 14, en reeds aangehaald arrest Commissie/Oostenrijk, punt 63 en 65).

114 In casu stelt de litigieuze verordening voor vrachtwagens van meer dan 7,5 ton die bepaalde categorieën goederen — die, volgens de Oostenrijkse autoriteiten, geschikt zijn om per spoor te worden vervoerd — vervoeren, een rijverbod in op een deel van de autosnelweg A 12. Het verbod belemmert dus voor deze goederen het gebruik van een vervoerswijze over die transalpine doorvoerroute.

115 De Republiek Oostenrijk betoogt dat er alternatieve routes en andere vervoerswijzen zijn om de betrokken goederen te kunnen transporteren.

116 Dat er alternatieve mogelijkheden zijn, sluit evenwel het bestaan van een beperking van het vrije verkeer van goederen niet uit (zie in die zin reeds aangehaald arrest Commissie/Oostenrijk, punt 67). Het desbetreffende deel van de autosnelweg A 12 vormt immers een van de voornaamste verbindingswegen over land tussen Zuid-Duitsland en Noord-Italië. Aangezien het sectorale rijverbod de betrokken ondernemingen dwingt om voor het vervoer van de in de litigieuze verordening bedoelde goederen op zoek te gaan naar rendabele alternatieve oplossingen, kan het aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor de doorvoer van die goederen van Noord-Europa naar Noord-Italië (zie in die zin reeds aangehaald arrest Commissie/Oostenrijk, punten 66 en 68).

117 In die omstandigheden moet het sectorale rijverbod worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, die in beginsel onverenigbaar is met de uit de artikelen 28 en 29 EG voortvloeiende verplichtingen, tenzij die maatregel kan worden gerechtvaardigd.

— Eventuele rechtvaardiging van de beperking

118 De Republiek Oostenrijk betoogt dat het sectorale rijverbod wordt gerechtvaardigd door redenen van bescherming van de gezondheid en het milieu alsmede door de noodzaak van eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest en artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

119 Volgens vaste rechtspraak kunnen nationale maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer kunnen belemmeren, hun rechtvaardiging vinden in een van de in artikel 30 EG genoemde redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, of in een van de dwingende eisen inzake onder andere de bescherming van het milieu, mits de betrokken maatregelen evenredig zijn aan het beoogde doel (zie met name arresten van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon", 120/78, Jurispr. blz. 649; 20 september 1988, Commissie/Denemarken, 302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 9; 5 februari 2004, Commissie/Italië, C-270/02, Jurispr. blz. I-1559, punt 21, en 14 december 2004, Commissie/Duitsland, C-463/01, Jurispr. blz. I-11705, punt 75, en reeds aangehaald arrest Commissie/Oostenrijk, punt 70).

120 Er zij aan herinnerd dat de bescherming van de gezondheid en het milieu een van de wezenlijke doelstellingen van de Unie is. In die zin bepaalt artikel 2 EG dat de Gemeenschap onder meer tot taak heeft „een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu" te bevorderen, en artikel 3, lid 1, sub p, EG dat het optreden van de Gemeenschap een bijdrage tot het verwezenlijken van een „hoog niveau van bescherming van de gezondheid" omvat (zie in die zin arresten van 7 februari 1985, ADBHU, 240/83, Jurispr. blz. 531, punt 13; 19 mei 1992, Commissie/Duitsland, C-195/90, Jurispr. blz. I-3141, punt 29, en 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, Jurispr. blz. I-10515, punt 91).

121 Bovendien moet overeenkomstig de artikelen 6 EG en 152, lid 1, EG met de eisen inzake bescherming van het milieu en de volksgezondheid rekening worden gehouden bij het bepalen en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap (zie in die zin arrest van 23 oktober 2007, Commissie/Raad, C-440/05, Jurispr. blz. I-9097, punt 60). Het sectoroverschrijdende en fundamentele karakter van deze doelstellingen is voorts opnieuw bevestigd in respectievelijk de artikelen 37 en 35 van het Handvest.

122 Wat de verhouding betreft tussen de doelstelling van bescherming van het milieu en die van bescherming van de volksgezondheid, volgt uit artikel 174, lid 1, EG dat de bescherming van de gezondheid van de mens tot de doelstellingen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied behoort (zie met name arresten van 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Jurispr. blz. I-7027, punt 32, en 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Jurispr. blz. I-13533, punt 71). Deze doelstellingen zijn nauw met elkaar verbonden, met name in het kader van de bestrijding van luchtverontreiniging, waarmee wordt beoogd de risico's voor de volksgezondheid die verband houden met een verslechtering van het milieu te beperken. De doelstelling van bescherming van de gezondheid ligt derhalve in beginsel reeds besloten in de doelstelling van bescherming van het milieu (zie in die zin arrest van 11 december 2008, Commissie/Oostenrijk, C-524/07, punt 56).

123 In die omstandigheden behoeven de argumenten van de Republiek Oostenrijk inzake de bescherming van de gezondheid niet los van die inzake de bescherming van het milieu te worden onderzocht (zie in die zin reeds aangehaald arrest van 11 december 2008, Commissie/Oostenrijk, punt 56).

124 In casu is het sectorale rijverbod vastgesteld met het doel om de luchtkwaliteit in de betrokken zone te waarborgen overeenkomstig de uit artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 juncto richtlijn 1999/30 voortvloeiende verplichtingen.

125 Volgens vaste rechtspraak kunnen dwingende eisen inzake de bescherming van het milieu nationale maatregelen rechtvaardigen die de intracommunautaire handel kunnen belemmeren, mits zij geschikt zijn om de verwezenlijking van dit doel te verzekeren en niet verder gaan dan voor het bereiken daarvan noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 14 juli 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Jurispr. blz. I-4473, punten 19 en 20, en reeds aangehaalde arresten van 14 december 2004, Commissie/Duitsland, punt 75, en 11 december 2008, Commissie/Oostenrijk, punt 57).

126 Een beperkende maatregel kan evenwel slechts geschikt worden geacht om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, wanneer het bereiken daarvan daadwerkelijk op coherente en stelselmatige wijze wordt nagestreefd (zie in die zin arresten van 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 55; 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07, en C-172/07, Jurispr. blz. I-4171, punt 42, en 16 december 2010, Josemans, C-137/09, Jurispr. blz. I-13019, punt 70).

127 Wat om te beginnen de geschiktheid van de litigieuze verordening betreft, is de Commissie van mening dat de keuze van de Oostenrijkse autoriteiten voor een maatregel die betrekking heeft op het goederenverkeer over de weg, inadequaat is. De Republiek Oostenrijk beoogt volgens haar niet de emissies van motorvoertuigen te verminderen, maar de verkeersdichtheid op de weg. De Commissie betoogt voorts dat de litigieuze verordening er niet daadwerkelijk toe strekt de nagestreefde doelstelling coherent en stelselmatig te bereiken.

128 Allereerst zij opgemerkt dat de Oostenrijkse autoriteiten, ter verbetering van de luchtkwaliteit in de betrokken zone, verschillende maatregelen hebben vastgesteld om de emissies van motorvoertuigen te verminderen, te weten een snelheidsbeperking tot 100 km/u op een deel van de autosnelweg A 12, die later is vervangen door een variabele snelheidsbeperking, alsmede — onder bepaalde omstandigheden en op diezelfde autosnelweg — een nachtelijk rijverbod voor vrachtwagens en een rijverbod voor vrachtwagens van bepaalde Euroklassen. Aangezien de Republiek Oostenrijk meende dat voornoemde maatregelen ontoereikend waren, heeft zij vervolgens een

maatregel vastgesteld die het totale aantal transporten door vrachtwagens moest verminderen, te weten het sectorale rijverbod. Door het vaststellen van die maatregelen had de jaarlijkse gemiddelde stikstofdioxideconcentratie in de betrokken zone in de loop van 2010 moeten uitkomen op ongeveer 55 μg/m^3.

129 Vaststaat dat de toepassing van de maatregelen ter beperking van het wegverkeer, zoals het sectorale rijverbod, leidt tot een vermindering van de emissies van luchtverontreinigende stoffen en daardoor bijdraagt aan de verbetering van de luchtkwaliteit. In casu wordt niet betwist dat door die maatregel de emissies van die luchtverontreinigende stof in de betrokken zone jaarlijks met ongeveer 1,5 % worden verminderd.

130 Binnen die context zij eraan herinnerd dat de noodzaak om het goederenvervoer over de weg te verminderen, eventueel door de marktdeelnemers te doen overstappen op andere, milieuvriendelijkere, vervoerswijzen, zoals het vervoer per spoor, is erkend binnen het kader van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, hetgeen de Commissie ter terechtzitting heeft erkend. Voorts dient te worden gewezen op richtlijn 92/106/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten (PB L 368, blz. 38), in punt 3 van de considerans waarvan wordt verklaard dat „het, gezien de toenemende problemen in verband met de verstopte wegen, het milieu en de verkeersveiligheid, in het algemeen belang is het gecombineerd vervoer als alternatief voor het wegvervoer verder te ontwikkelen".

131 Wat het criterium betreft inzake de geschiktheid van goederen „om per spoor te kunnen worden vervoerd", aan de hand waarvan de Oostenrijkse autoriteiten bepalen welke goederen binnen de werkingssfeer van het sectorale rijverbod moeten vallen, staat vast dat bepaalde goederen in het bijzonder geschikt zijn om per spoor te worden vervoerd.

132 Aangaande de stelling van de Commissie dat het gehanteerde criterium het gevaar met zich meebrengt dat de keuze van de goederen die onder het sectorale rijverbod vallen willekeurig uitpakt, kan worden volstaan met vast te stellen dat de Commissie, wat de in § 3 van de litigieuze verordening genoemde goederen betreft, geen argumenten heeft aangevoerd die deze stelling onderbouwen. Aangezien het Hof in het kader van een beroep wegens niet-nakoming enkel op basis van de feitelijke gegevens van de zaak uitspraak moet doen, los van elke veronderstelling, moet dit argument worden afgewezen (zie met name arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, Jurispr. blz. I-3331, punt 41, en 6 oktober 2009, Commissie/Finland, C-335/07, Jurispr. blz. I-9459, punt 46).

133 Wat de vraag betreft of met de litigieuze verordening het bereiken van de nagestreefde doelstelling op coherente en stelselmatige wijze wordt nagestreefd, is het inderdaad zo dat die verordening tot gevolg heeft dat het verkeer van sterker vervuilende vrachtwagens wordt toegestaan wanneer zij goederen vervoeren die niet binnen de werkingssfeer van dat verbod vallen, terwijl het verkeer van minder sterk vervuilende vrachtwagens verboden is, wanneer zij, met name, keramische tegels vervoeren. Het kan evenwel niet als incoherent worden aangemerkt dat een lidstaat die, in overeenstemming met een binnen het kader van het gemeenschappelijk vervoersbeleid erkende doelstelling, heeft besloten om het goederenvervoer naar het spoor te dirigeren, een maatregel vaststelt die zich toespitst op producten die geschikt zijn voor verschillende wijzen van spoorvervoer.

134 Aangaande de uitsluiting van lokaal en regionaal verkeer van het sectorale rijverbod zij opgemerkt dat een van de kenmerken van nationale maatregelen die zijn bedoeld om goederenstromen te kanaliseren of vervoerswijzen te beïnvloeden, is, dat zij in de regel uitzonderingsbepalingen bevatten ten gunste van transporten waarvan het punt van vertrek of bestemming binnen de betrokken zone ligt. Het blijkt namelijk, zoals de Republiek Oostenrijk terecht betoogt, dat gebruikmaking van transport per spoor voor dat type vervoer tot langere trajecten kan leiden, aangezien de oorspronkelijke trajecten worden verlengd met de trajecten van en naar de spoorwegterminals, hetgeen een met de nagestreefde doelstelling strijdig effect zou hebben. Bovendien wordt niet betwist dat het vervoer per spoor pas vanaf een bepaalde afstand een rendabel alternatief is voor wegvervoer.

135 Voorts zij eraan herinnerd dat, voor zover de uitzondering betrekking heeft op vrachtwagens die in de „vergrote zone" worden geladen en gelost, die zone tevens districten en gemeenten buiten het Oostenrijkse grondgebied omvat.

136 Bovendien blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de Republiek Oostenrijk maatregelen heeft genomen om eventuele ontduiking of misbruik bij de toepassing van die uitzondering te bestrijden.

137 In die omstandigheden kan de uitsluiting van lokaal en regionaal verkeer van de werkingssfeer van het sectorale rijverbod niet afdoen aan de coherente en stelselmatige aard van de litigieuze verordening.

138 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat het sectorale rijverbod geschikt is om het ermee beoogde doel van bescherming van het milieu te verwezenlijken.

139 Wat vervolgens de vraag betreft of de beperking van het vrije verkeer van goederen verder gaat dan voor het bereiken van die doelstelling noodzakelijk is, betoogt de Commissie dat maatregelen zoals de uitbreiding van het sectorale rijverbod voor vrachtwagens van bepaalde Euroklassen tot vrachtwagens van andere klassen, of de vervanging van de variabele snelheidsbeperking door een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u — ook al kunnen zij nadelige gevolgen hebben voor het vrije verkeer van goederen — het mogelijk zouden hebben gemaakt het nagestreefde doel te bereiken en de uitoefening van die vrijheid daarbij minder te beperken.

140 Zoals het Hof in punt 87 van het reeds aangehaalde arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk heeft beklemtoond, hadden de Oostenrijkse autoriteiten vóór de vaststelling van een zo verregaande maatregel als een rijverbod op een deel van een snelweg die een vitale verbinding tussen bepaalde lidstaten vormt, grondig moeten onderzoeken of maatregelen konden worden getroffen die het vrije verkeer minder zouden beperken en hadden zij die maatregelen slechts van de hand mogen wijzen

indien duidelijk vaststond dat zij niet geschikt waren om het nagestreefde doel te bereiken.

141 Wat in de eerste plaats de oplossing betreft die erin bestaat het rijverbod voor vrachtwagens van bepaalde Euroklassen uit te breiden tot vrachtwagens van andere klassen, zij eraan herinnerd dat de grenswaarde voor stikstofoxidenemissies is vastgesteld op 5 g/kWh voor vrachtwagens van Euroklasse III en dat met Euroklasse IV een verlaging tot 3,5 g/kWh is ingevoerd.

142 De Republiek Oostenrijk is echter van mening dat vrachtwagens van Euroklasse IV vaak meer stikstofdioxide uitstoten dan vrachtwagens die voldoen aan de Euro III-norm. Derhalve dient er volgens haar, voordat het rijverbod voor vrachtwagens wordt uitgebreid tot vrachtwagens van Euroklasse III, eerst grondiger te worden onderzocht welke gevolgen de stikstofdioxide-emissies hebben voor het milieu.

143 Gelet op het feit dat elke opeenvolgende Euroklasse ontegenzeglijk een substantiële vermindering van de stikstofoxidenemissies inhoudt, is niet aangetoond dat de uitbreiding van het rijverbod voor vrachtwagens van bepaalde euroklassen tot andere klassen, niet even effectief zou kunnen bijdragen tot het bereiken van de nagestreefde doelstelling als de toepassing van het sectorale rijverbod.

144 Wat in de tweede plaats de door de Commissie voorgestelde oplossing betreft die erin bestaat de variabele snelheidsbeperking te vervangen door een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u, betoogt de Republiek Oostenrijk, op grond van de gegevens uit de Ökoscience-studie, dat met een dergelijke vervanging in de betrokken zone slechts een jaarlijkse verdere vermindering van de stikstofdioxide-emissies kan worden bereikt van 1,1 %, terwijl voor het sectorale rijverbod een vermindering van die emissies met 1,5 % wordt geclaimd.

145 Dienaangaande zij opgemerkt dat de in de Ökoscience-studie opgenomen gegevens met name betrekking hebben op de daadwerkelijke snelheid van de weggebruikers in die zone tussen november 2007 en oktober 2008. Derhalve had een aanzienlijk deel van die gegevens betrekking op de situatie van de Republiek Oostenrijk zoals die zich voordeed aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten op 8 juni 2008. Die gegevens kunnen dus in aanmerking worden genomen voor de beoordeling van de gegrondheid van het onderhavige beroep.

146 Volgens die studie bedroeg in het tijdvak waarin in de gemeente Vomp een snelheidsbeperking tot 130 km/u werd toegepast, de gemiddelde snelheid van personenauto's ongeveer 116 km/u, terwijl tijdens het onderzoekstijdvak waarin een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u gold, de gemiddelde snelheid van die auto's 103 km/u bedroeg. De invoering van laatstgenoemde maatregel zou dus slechts hebben geleid tot een vermindering met 13 km/u vergeleken met de tijdvakken waarin de snelheid was beperkt tot 130 km/u.

147 Weliswaar kan het effect van een snelheidsbeperking op de daadwerkelijke snelheid van de weggebruikers worden beïnvloed door de wijze waarop deze de maatregel accepteren, doch dit neemt niet weg dat het aan de betrokken lidstaat staat om middels het vaststellen van dwingende maatregelen, in voorkomend geval gepaard gaande met sancties, te verzekeren dat een dergelijke maatregel daadwerkelijk wordt nageleefd. De Republiek Oostenrijk kan zich dus niet beroepen op de in de betrokken zone gemeten gemiddelde snelheid, te weten 103 km/u, om de effecten van een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u te beoordelen.

148 Derhalve blijkt dat de vervanging van de variabele snelheidsbeperking door een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u een potentiële vermindering van de stikstofdioxide-emissies kan opleveren die door de Republiek Oostenrijk onvoldoende in aanmerking is genomen. Dat er een dergelijk potentieel aanwezig is, wordt, zoals blijkt uit punt 67 van het onderhavige arrest, bovendien bevestigd door de IFEU-studie.

149 Daarenboven moet erop worden gewezen dat de beperkende gevolgen voor het vrije goederenverkeer van een vervanging van de variabele snelheidsbeperking door een permanente snelheidsbeperking tot 100 km/u geringer zijn dan die van de toepassing van het sectorale rijverbod. Een dergelijke vervanging heeft immers geen nadelige gevolgen voor het verkeer van vrachtwagens, waarvoor de maximumsnelheid toch al is beperkt.

150 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld, gelet op de in punt 140 van het onderhavige arrest uiteengezette criteria, dat de ongeschiktheid van de twee belangrijkste door de Commissie als minder beperkend voor het vrije goederenverkeer aangevoerde alternatieve maatregelen, niet is aangetoond. Zonder dat de andere door de Commissie voorgestelde maatregelen behoeven te worden onderzocht, dient het onderhavige beroep gegrond te worden verklaard.

151 Gelet op hetgeen voorafgaat, moet worden vastgesteld dat de Republiek Oostenrijk, door op een deel van de autosnelweg A 12 door het dal van de Inn (Oostenrijk) een rijverbod in te stellen voor vrachtwagens van meer dan 7,5 ton die bepaalde goederen vervoeren, de krachtens de artikelen 28 EG en 29 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

152 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Republiek Oostenrijk op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

153 Overeenkomstig lid 4, eerste alinea, van datzelfde artikel dragen de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Door op een deel van de autosnelweg A 12 door het dal van de Inn (Oostenrijk) een rijverbod in te stellen voor vrachtwagens van meer dan 7,5 ton die bepaalde goederen vervoeren, is de Republiek Oostenrijk de krachtens de artikelen 28 EG en 29 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Republiek Oostenrijk wordt verwezen in de kosten.

3) De Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen