CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. A. GEELHOED
van 14 juli 2005 [1]

I — Inleiding

1. Op 27 mei 2003 stelde de Landeshauptmann van Tirol een verordening vast waarbij het vervoer van bepaalde goederen door vrachtauto's van meer dan 7,5 ton over een deel van de autoweg A 12 door het dal van de Inn (hierna: „Inntal") in Oostenrijk werd verboden. Deze maatregel, die was bedoeld om de emissie van stikstofdioxide door vrachtauto's in dit gebied te verminderen, zou in werking treden op 1 augustus 2003. De Commissie leidde daarop al snel een nietnakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG in, op grond dat de maatregel in strijd was met de gemeenschapsregeling inzake vervoerdiensten en met de verdragsbepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen.

2. In deze zaak rijzen belangrijke principevragen betreffende de verzoening van maatregelen ter bescherming van het milieu en de verdragsbepalingen betreffende de totstandbrenging en de werking van de interne markt. Beide zijn fundamentele doelstellingen van de Gemeenschap, die zijn neergelegd in artikel 2 EG en waaraan in verschillende verdragsbepalingen nader uitvoering is gegeven.

3. De verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen en diensten, waaronder vervoerdiensten, hebben geleid tot een grotere geografische specialisatie binnen de Gemeenschap. Mede ten gevolge daarvan zijn de vervoersstromen sneller gegroeid dan het bruto nationaal product: voor elk procent economische groei namen de vervoersstromen toe met ongeveer anderhalf procent. Deze onevenredige groei in de vervoersector vond vooral plaats bij het wegvervoer, waarvoor tot in het midden van de jaren tachtig in een aantal lidstaten restrictieve nationale regelingen bestonden. Terwijl het vervoer per spoor in absolute termen stagneerde en zelfs achteruitging, en het vervoer over de binnenwateren slechts licht kon groeien wegens de beperkte beschikbaarheid van de voor een moderne en grootschalige binnenvaart vereiste infra-

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

structuur, nam het vervoer van goederen over de weg snel toe. Elke uitbreiding van de Gemeenschap gaf die groei nog meer impulsen.

4. De snelle groei van het goederenvervoer over de weg heeft echter ook een schaduwzijde: opstoppingen in het wegennetwerk van de Gemeenschap, vooral op de belangrijkste verkeersassen tussen de economische centra; snellere slijtage van de wegeninfrastructuur die leidt tot hogere onderhoudskosten voor die infrastructuur; de gevolgen voor het milieu van lawaai en luchtvervuiling; en ten slotte, veiligheids- en gezondheidsrisico's voor mensen ten gevolge van verkeersoverlast en milieuvervuiling.

5. De laatste 25 jaar hebben de meeste lidstaten talrijke maatregelen getroffen om de ongunstige neveneffecten van de groei van het wegverkeer te beperken en te kanaliseren. Zo werden speciale tolheffingen geïntroduceerd voor de financiering van de infrastructuurkosten voor het wegvervoer. Transitverkeer wordt doorgaans rond dichtbevolkte en vanuit landschappelijk en ecologisch oogpunt kwetsbare gebieden omgeleid. Verschillende transitlanden beperken het gebruik van hun wegeninfrastructuur door vrachtauto's tijdens weekends of 's nachts. Ten slotte worden pogingen ondernomen om de keuze van het vervoermiddel voor transporten naar verder gelegen bestemmingen te beïnvloeden door de introductie van selectieve subsidies, selectieve heffingen en verbindende regelgeving.

6. Deze maatregelen houden steeds meer verband met de verplichtingen van de lidstaten om te voldoen aan gemeenschapsbepalingen die zijn vastgesteld om de impact van verschillende activiteiten op het milieu te beperken met het oog op de bescherming van het milieu en van de gezondheid van mensen, dieren en planten.

7. In deze zaak vloeien de ontwikkelingen die ik beknopt heb beschreven samen. Zij weerspiegelt de spanningen tussen de economische expansie van het goederenvervoer over de weg en de bescherming van andere belangen tegen de schadelijke neveneffecten van die ontwikkeling.

II — Relevante bepalingen

A — *Gemeenschapsrecht*

8. Bepalingen betreffende het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap staan

in de verordeningen nrs. 881/92 [2] en 3118/93 [3].

9. Artikel 3 van verordening nr. 881/92 bepaalt dat internationaal goederenvervoer binnen de Gemeenschap wordt uitgevoerd onder dekking van een communautaire vergunning. Deze vergunning wordt door de lidstaat afgegeven aan alle wegvervoerondernemers die op hun grondgebied zijn gevestigd en die in die lidstaat gemachtigd zijn internationaal vervoer van goederen over de weg te verrichten.

10. Verder bepaalt artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3118/93:

„Alle ondernemers in het beroepsgoederenvervoer over de weg die houder zijn van de communautaire vergunning als bedoeld in verordening (EEG) nr. 881/92, worden onder de in deze verordening vastgestelde voorwaarden toegelaten tot het tijdelijk verrichten van binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg in een andere lidstaat, hierna te noemen ‚cabotagevervoer', respectievelijk ‚lidstaat van ontvangst', zonder aldaar een zetel of andere vestiging te hebben."

11. De gemeenschapsregeling betreffende de bescherming van de luchtkwaliteit is met name te vinden in richtlijn 96/62 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit [4] en in richtlijn 1999/30 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht [5] (hierna: „luchtkwaliteitrichtlijnen"). Beide richtlijnen zijn vastgesteld op grond van artikel 130 S, lid 1, EG-Verdrag (thans artikel 175, lid 1, EG).

12. Volgens artikel 1 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

2 — Verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten (PB L 95, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 484/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 1 maart 2002 (PB L 76, blz. 1; hierna: „verordening nr. 881/92").

3 — Verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 279, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 484/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 1 maart 2002 (PB L 76, blz. 1; hierna: „verordening nr. 3118/93").

4 — 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; hierna: „richtlijn 96/62").

5 — 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; hierna: „richtlijn 1999/30").

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;

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

13. Artikel 4 van richtlijn 96/62 bepaalt dat de Raad op voorstel van de Commissie grenswaarden voor de verontreinigende stoffen van bijlage I bij de richtlijn vaststelt.

14. Artikel 7 van richtlijn 96/62 stelt algemene eisen voor de verbetering van de luchtkwaliteit. De leden 1 en 3 van dit artikel luiden:

„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."

15. Artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 voorziet in maatregelen die van toepassing zijn in zones waar de niveaus hoger liggen dan de grenswaarde. Lid 3 luidt:

„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."

16. Artikel 4 van richtlijn 1999/30 voorziet in de basis voor de grenswaarden voor stikstofdioxide (NO_2):

„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."

17. Bijlage II bij richtlijn 1999/30 stelt ter bescherming van de gezondheid van de mens de volgende grenswaarden voor stikstofdioxide vast:

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

— de jaargrenswaarde voor 2002, verhoogd met de overschrijdingsmarge, wordt bepaald op 56 µg/m^3.

B — *Oostenrijks recht*

18. De bestreden regeling is vastgesteld op grond van de §§ 10, 11 en 14 van het Immissionsschutzgesetz-Luft (hierna: „IG-L"), waarbij richtlijnen 96/62 en 1999/30 zijn omgezet in Oostenrijks recht. § 10 IG-L bepaalt dat een lijst van maatregelen wordt gepubliceerd die kunnen worden getroffen nadat is vastgesteld dat een grenswaarde is overschreden. § 11 bepaalt welke beginselen in dat verband moeten worden geëerbiedigd, zoals het beginsel dat de vervuiler betaalt en het evenredigheidsbeginsel. § 14 bevat specifieke bepalingen voor de vervoersector.

III — Feiten en procesverloop

19. Nadat bij metingen was gebleken dat de in de IG-L gestelde grenswaarde voor stik-

stofdioxide was overschreden, is op 1 oktober 2002 een tijdelijk nachtelijk rijverbod voor vrachtauto's op een gedeelte van de autoweg A 12 in het Inntal afgekondigd. In 2002 is de bij het IG-L op 56 $\mu g/m^3$ vastgestelde jaargrenswaarde opnieuw overschreden. Het nachtelijk rijverbod is toen 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 vrachtauto's van meer dan 7,5 ton.

20. Op basis van het IG-L heeft de Landeshauptmann van Tirol daarop op 27 mei 2003 de bestreden regeling vastgesteld. Daarbij werd met ingang van 1 augustus 2003 voor een gedeelte van de autoweg A 12 door het Inntal een algeheel rijverbod afgekondigd voor vrachtauto's die bepaalde goederen vervoeren. De regeling heeft volgens § 1 tot doel, de door menselijke activiteiten veroorzaakte emissies te verminderen en aldus de luchtkwaliteit te verbeteren, teneinde een duurzame bescherming van onder meer de gezondheid van de mens en van de flora en fauna te verzekeren.

21. In § 2 van de bestreden regeling wordt een „saneringsgebied" aangewezen, te weten een gedeelte van ongeveer 46 km van de autoweg A 12 tussen de gemeenten Kundl en Ampass. In dit saneringsgebied is krachtens § 3 van de regeling het rijden met vrachtauto's met een totaal gewicht van meer dan 7,5 ton verboden voor het vervoer van de volgende goederen: alle afvalstoffen vermeld in de Europese lijst van afvalstoffen [6], granen, rondhout en kurk, ferro- en non-ferrometalen, stenen, aarde, afgegraven grond, motorvoertuigen en aanhangwagens, alsmede bouwstaal. Het verbod zou zonder verdere uitvoeringsmaatregel van de autoriteiten rechtstreeks in werking treden op 1 augustus 2003. Ingevolge § 4 van de regeling geldt een uitzondering op het verbod voor vrachtauto's wanneer de vervoerde goederen afkomstig zijn van of bestemd zijn voor de stad Innsbruck of de districten Kufstein, Schwaz of Innsbruck-Land. Verder bevat het IG-L zelf andere uitzonderingen. Diverse voertuigcategorieën zijn daarin rechtstreeks uitgezonderd, waaronder voertuigen voor wegenonderhoud, vuilnisafvoer, en land- en bosbouw. Ten slotte kan voor andere voertuigen een individuele ontheffing worden aangevraagd, voorzover er sprake is van een algemeen belang of een sterk persoonlijk belang.

22. Na een eerste briefwisseling betreffende de verenigbaarheid van de regeling met het gemeenschapsrecht heeft de Commissie de Republiek Oostenrijk op 25 juni 2003 een aanmaningsbrief gestuurd met het verzoek om daarop binnen een week te antwoorden. De Oostenrijkse regering heeft geantwoord op 3 juli 2003. Op 9 juli 2003 heeft de

6 — 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, onder 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 tot wijziging van beschikking 2000/532/EG van de Commissie, wat de lijst van afvalstoffen betreft (PB L 203, blz. 18).

Commissie de Republiek Oostenrijk een met redenen omkleed advies gezonden, waarin voor het antwoord opnieuw een termijn van een week was gesteld. De Republiek Oostenrijk heeft het met redenen omkleed advies beantwoord bij brief van 18 juli 2003.

23. Daar zij niet overtuigd was van de verenigbaarheid van de bestreden regeling met het gemeenschapsrecht, heeft de Commissie bij verzoekschrift van 23 juli 2003 krachtens artikel 226 EG het onderhavige beroep ingesteld. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk, door het uitvaardigen van een verbod om met vrachtauto's van meer dan 7,5 ton totaal gewicht bepaalde goederen te vervoeren over een traject van de autoweg A 12 door het Inntal tussen kilometer 20,359 op het grondgebied van de gemeente Kundl en kilometer 66,780 op het grondgebied van de gemeente Ampass, de krachtens de artikelen 1 en 3 van verordening nr. 881/92, de artikelen 1 en 6 van verordening nr. 3118/93 en de artikelen 28 EG tot en met 30 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Republiek Oostenrijk te verwijzen in de kosten.

24. Tegelijkertijd heeft de Commissie krachtens de artikelen 242 EG en 243 EG de president van het Hof in kort geding verzocht, de Republiek Oostenrijk te gelasten de nodige maatregelen te nemen om de tenuitvoerlegging van het verbod in de bestreden regeling op te schorten totdat het Hof heeft beslist op het beroep in de hoofdzaak. [7]

25. Bij beschikking van 30 juli 2003 heeft de president van het Hof op verzoek van de Commissie krachtens artikel 84, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de Republiek Oostenrijk in het belang van de handhaving van de status quo gelast het bij de bestreden regeling ingestelde verbod op te schorten tot de einduitspraak in kort geding. [8]

26. Bij beschikking van 2 oktober 2003 [9] heeft de president van het Hof de verlenging van de opschorting van de invoering van de bestreden regeling tot 30 april 2004 gelast; bij beschikking van 27 april 2004 [10] heeft hij de verlenging tot de einduitspraak van het Hof in de hoofdzaak gelast.

27. Bij beschikkingen van 16 september 2003 en 21 januari 2004 heeft de president

7 — Zaak C-320/03 R, Commissie/Oostenrijk.
8 — Jurispr. blz. I-7929.
9 — Jurispr. blz. I-11665.
10 — Jurispr. blz. I-3593.

van het Hof de Bondsrepubliek Duitsland en de Italiaanse Republiek, respectievelijk het Koninkrijk der Nederlanden toestemming verleend tot interventie aan de zijde van de Commissie.

IV — Ontvankelijkheid

28. De Oostenrijkse regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep van de Commissie, gelet op de zeer korte termijnen die in de precontentieuze fase waren gesteld voor haar antwoorden op de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies van de Commissie. Oostenrijk stelt dat het in die omstandigheden onmogelijk zijn verweer kon voorbereiden, en dat het derhalve het recht op een eerlijke en billijke procedure is ontzegd. Het betwijfelt ook of de diensten van de Commissie zijn opmerkingen in antwoord op de aantijgingen van de Commissie ernstig hebben onderzocht.

29. Oostenrijk betoogt ook dat de Commissie de procedure had moeten volgen waarin is voorzien door verordening nr. 2679/98 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft. [11]

30. De Commissie erkent dat de door haar gestelde termijnen inderdaad erg kort waren, maar meent dat dit gerechtvaardigd was daar de bestreden regeling op 1 augustus 2003 van kracht zou worden.

31. Het Hof heeft bij herhaling geoordeeld dat de precontentieuze procedure tot doel heeft de betrokken lidstaat de gelegenheid te geven aan de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen te voldoen of nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven. [12] Gelet op dit tweeledige doel moeten de lidstaten over een redelijke termijn beschikken om op de aanmaningsbrief te antwoorden en zich te voegen naar het met redenen omkleed advies of, in voorkomend geval, hun verweer voor te bereiden. Om uit te maken of de verleende termijn redelijk is, moet rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het concrete geval. Zeer korte termijnen kunnen gerechtvaardigd zijn in bijzondere omstandigheden, met name wanneer met spoed moet worden opgetreden tegen een verzuim van een lidstaat of wanneer deze lang vóór het begin van de procedure volledig op de hoogte was van het standpunt van de Commissie. [13]

11 — Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad van 7 december 1998 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft (PB L 337, blz. 8; hierna: „verordening nr. 2679/98").

12 — Arresten van 13 december 2001, Commissie/Frankrijk (C-1/00, Jurispr. blz. I-9989, punt 64); 28 oktober 1999, Commissie/Oostenrijk (C-328/96, Jurispr. blz. I-7479, punt 34), en 2 februari 1988, Commissie/België (293/85, Jurispr. blz. 305, punt 14).

13 — Zie de in de vorige voetnoot aangehaalde arresten Commissie/Frankrijk, punt 65, Commissie/Oostenrijk, punt 51, en Commissie/België, punt 14.

32. Het verloop van de precontentieuze procedure moet worden beoordeeld in het licht van alle omstandigheden van de onderhavige zaak. Nadat de Commissie een klacht had ontvangen, verzocht zij de Oostenrijkse autoriteiten op 6 mei 2003 om inlichtingen over wat toen nog een ontwerp van de regeling was en over de rechtvaardiging daarvan. De Oostenrijkse autoriteiten antwoordden op 13 juni 2003. Intussen was de bestreden regeling goedgekeurd; zij zou op 1 augustus 2003 van kracht worden. Dit zou leiden tot een situatie die volgens de Commissie een schending van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen door de Republiek Oostenrijk zou opleveren en die voor de vervoersector bovendien onherstelbare gevolgen zou hebben. Om dit te voorkomen, was de Commissie door de omstandigheden, die grotendeels te wijten waren aan het tijdschema van de Oostenrijkse autoriteiten voor de invoering van de bestreden regeling, gedwongen de precontentieuze procedure snel te voeren. Aldus voldeed zij aan de procedurele vereisten voor het vorderen van voorlopige maatregelen op grond van artikel 243 EG.

33. Bovendien was het standpunt van de Commissie de Oostenrijkse autoriteiten bekend vóór het begin van de precontentieuze procedure en vóór de vaststelling van de bestreden regeling.

34. In deze omstandigheden meen ik dat de Commissie geen andere keuze had dan de precontentieuze procedure te voeren zoals zij heeft gedaan, en dat de gestelde termijnen in die context niet onredelijk kunnen worden geacht. Niet-ontvankelijkverklaring van een beroep van de Commissie tegen een lidstaat in omstandigheden als de onderhavige zou de bij artikel 211 EG aan de Commissie opgedragen taak om toe te zien op de naleving van de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen van de lidstaten en om zo nodig een procedure krachtens artikel 226 EG in te leiden, ernstig bemoeilijken.

35. Ook het betoog van de Oostenrijkse regering dat de Commissie de procedure van verordening nr. 2679/98 had moeten volgen, moet worden afgewezen. Die verordening is bedoeld om snel op te treden tegen belemmeringen van het vrije verkeer van goederen in de interne markt, zoals omschreven in artikel 1 van de verordening. Het is niet nodig in te gaan op de details van deze procedure, die vooral is geïnspireerd op situaties die zijn ontstaan ten gevolge van acties van particulieren, zoals die welke aanleiding hebben gegeven tot de arresten Commissie/Frankrijk [14] en Schmidberger [15], hoewel zij niet daartoe is beperkt. Het volstaat te zeggen dat deze procedure niet kan worden geacht een voorafgaande voorwaarde in te voeren die de Commissie moet vervullen alvorens zij de precontentieuze procedure van artikel 226 EG kan inleiden. Zij komt evenmin in de plaats van die

14 — Arrest van 9 december 1997 (C-265/95, Jurispr. blz. I-6959).
15 — Arrest van 12 juni 2003 (C-112/00, Jurispr. blz. I-5659).

procedure. Het is vaste rechtspraak van het Hof „dat de Commissie, niettegenstaande de andere bevoegdheden die het Verdrag haar verleent om het gemeenschapsrecht door de lidstaten in acht te doen nemen, vrijelijk beoordeelt of het wenselijk is een beroep wegens niet-nakoming in te leiden, zonder haar keuze te moeten rechtvaardigen, en dat de overwegingen die deze keuze bepalen, de ontvankelijkheid van de vordering niet kunnen aantasten". [16] De bevoegdheden van de Commissie op grond van artikel 226 EG kunnen derhalve door handelingen van afgeleid gemeenschapsrecht niet worden beperkt of gereduceerd. [17] Ik wil daar evenwel aan toevoegen dat indien die procedure inderdaad was gevolgd, de Oostenrijkse regering volgens artikel 5 van de verordening het verzoek van de Commissie had moeten beantwoorden binnen vijf werkdagen na ontvangst van de tekst. Hoewel de context verschilt van de precontentieuze procedure, is het merkwaardig dat de Oostenrijkse regering dit, zij het impliciet door haar verwijzing naar de verordening, een aanvaardbare termijn lijkt te vinden.

36. In het licht van deze overwegingen moet het beroep van de Commissie ontvankelijk worden verklaard.

16 — Arrest van 26 juni 2001, Commissie/Portugal (C-70/99, Jurispr. blz. I-4845, punt 17).

17 — Arrest van 2 juni 2005, Commissie/Griekenland (C-394/02, Jurispr. blz. I-4715, punten 27 en 28, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

V — Ten gronde

A — *Standpunt van de Commissie en de Duitse, de Italiaanse en de Nederlandse regering*

37. Zoals ik al zei, stelt de Commissie dat de bestreden regeling schending oplevert van de gemeenschapsbepalingen betreffende het vrij verrichten van vervoerdiensten, neergelegd in de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93, en het vrij verkeer van goederen, dat wordt gewaarborgd door de artikelen 28 EG en 30 EG. Alvorens deze thema's aan te snijden, bespreekt de Commissie de onmiddellijke praktische en economische gevolgen van de invoering van de bestreden regeling.

38. Het deel van de A 12 waarvoor de regeling zou gelden, wordt intensief gebruikt, aangezien dit het punt is waar het noord-zuidverkeer tussen Duitsland en Italië en het binnenlands oost-westverkeer in Oostenrijk samenkomen. Volgens Tiroolse statistieken maken elke dag gemiddeld 5 200 vrachtauto's gebruik van de A 12 tussen Wörgl en Hall. Bij nader onderzoek van de door de regeling getroffen transporten en rekening houdend met de uitzonderingen voor plaatselijk verkeer, lijken uiteindelijk elke dag 610 buitenlandse en 130 Oostenrijkse voertuigen te worden geraakt. Daar het betrokken deel van de A 12 enkel door lange omwegen kan worden vermeden, heeft de regeling uiteindelijk tot gevolg dat alle transitverkeer over

de weg van vrachtauto's die de in de regeling genoemde goederen vervoeren, wordt verboden. De Duitse regering voegt daaraan toe dat de gebruikmaking van langere alternatieve routes nog meer vervuiling zou veroorzaken en het probleem enkel zou verschuiven.

39. De regeling heeft aanzienlijke economische gevolgen, niet enkel voor de vervoersector, maar ook voor de producenten van de betrokken goederen, die geconfronteerd zullen worden met grotere vervoerkosten en logistieke problemen bij het zoeken van alternatieven voor het vervoer van hun producten naar hun afnemers. De Commissie en interveniënten wijzen erop dat vooral kleine en middelgrote vervoerondernemingen, waarvan vele zich hebben gespecialiseerd in het vervoer van een aantal van de betrokken goederen, in gevaar zullen komen.

40. De Commissie en interveniënten beklemtonen dat de verlegging van de betrokken transporten naar het spoor op korte termijn niet realistisch is. Dit geldt voor de drie mogelijkheden om de betrokken goederen per spoor te vervoeren: vervoer per spoor, onbegeleid vervoer en begeleid vervoer (*Rollende Landstrasse*). Afgezien van het feit dat het vervoer van goederen per spoor niet tot de opdracht van een wegvervoerder behoort, kan deze optie niet als een levensvatbaar alternatief voor het wegvervoer worden beschouwd, gelet op de beperkte capaciteit van de Brennerspoorweg en technische beperkingen, vertragingen en ontoereikende betrouwbaarheid en stiptheid. Bovendien is het onmogelijk om de capaciteit op korte termijn voldoende uit te breiden. De geplande capaciteitsvergroting in de context van het programma Brenner 2005 is bedoeld om de vraag in de huidige situatie op te vangen en volstaat niet voor de extra vraag ten gevolge van het verbod in de bestreden regeling. Een verlegging naar het spoor zou het vervoer van de betrokken goederen minder winstgevend maken.

41. In het licht van deze gevolgen menen de Commissie en interveniënten dat de bestreden regeling duidelijk ook een belemmering vormt van de vrijheid om vervoerdiensten te verrichten, in strijd met de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93, en van het vrij verkeer van de betrokken goederen, in strijd met de artikelen 28 EG en 30 EG. De Italiaanse en de Nederlandse regering voegen daaraan toe dat zij ook het recht van vrije doorvoer over het grondgebied van een lidstaat schendt, dat het Hof heeft erkend in het arrest SIOT. [18]

42. Daarbij komt dat ofschoon de regeling neutraal is geformuleerd, zij de facto vooral het transitverkeer treft. Statistieken wijzen uit dat 80 % van dit verkeer wordt verricht door niet-Oostenrijkse vervoerbedrijven, terwijl 80 % van de van het verbod vrijgestelde transporten worden verricht door Oostenrijkse bedrijven. De regeling levert derhalve

18 — Arrest van 16 maart 1983 (266/81, Jurispr. blz. 731).

een (indirecte) discriminatie op tussen nationale en buitenlandse vervoerbedrijven. Bijgevolg kan zij niet worden gerechtvaardigd uit hoofde van milieubescherming.

43. Voor het geval het Hof tot een ander oordeel komt, stelt de Commissie subsidiair dat de bestreden regeling niet kan worden gerechtvaardigd op basis van de luchtkwaliteitrichtlijnen. Enerzijds kan een onbeperkt sectoraal verbod niet worden gebaseerd op artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62. Anderzijds erkent de Commissie dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 8, lid 3, van de richtlijn, daar de grenswaarde voor stikstofdioxide, verhoogd met de overschrijdingsmarge, in 2002 duidelijk is overschreden. De lijst van maatregelen in § 10 IG-L bevat echter niet de elementen die deze bepaling en bijlage IV bij de richtlijn vereisen. De interveniënten betwijfelen ook de methode voor het meten van de vervuiling en voor het trekken van de conclusie dat de emissie van stikstofdioxide vooral te wijten is aan één bepaalde categorie vrachtauto's.

44. Terwijl de Oostenrijkse regering de regeling poogt te rechtvaardigen uit hoofde van de volksgezondheid en de bescherming van het milieu, is het volgens de Commissie en interveniënten duidelijk dat dit laatste het belangrijkste doel is. Van een rechtvaardiging uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid krachtens artikel 30 EG kan slechts sprake zijn indien de betrokken goederen een rechtstreeks en aantoonbaar gevaar voor de gezondheid opleveren. Dat is hier duidelijk niet het geval.

45. Daarenboven voldoet de bestreden regeling niet aan het evenredigheidsbeginsel, daar andere, voor het vrij verkeer van goederen en vervoerdiensten minder restrictieve maatregelen mogelijk zijn. Dienaangaande verwijst de Commissie, ondersteund door interveniënten, naar de mogelijkheid om het verbod in de bestreden regeling geleidelijk in te voeren voor de verschillende categorieën vervuilende vrachtauto's (EURO-0, 1 en 2, en later zelfs EURO-3). Zij wijst er ook op dat het ecopuntensysteem in Protocol nr. 9 betreffende vervoer over de weg en per spoor, alsmede gecombineerd vervoer in Oostenrijk bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (hierna: „Protocol nr. 9") er reeds in aanzienlijke mate heeft toe bijgedragen dat het vrachtverkeer wordt verzoend met eisen van milieubescherming. Andere maatregelen die kunnen worden overwogen, zijn onder meer de beperking van het vrachtverkeer op de spitsuren, een nachtelijk rijverbod voor vrachtauto's, tolsystemen gebaseerd op door de voertuigen veroorzaakte vervuiling, en snelheidsbeperkingen. Dergelijke maatregelen, die meer zouden beantwoorden aan het beginsel dat milieuaantastingen aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel

dat de vervuiler betaalt, zouden ook gelden voor het plaatselijk verkeer en zouden de vervuiling beperken die wordt veroorzaakt door voertuigen die thans buiten de werkingssfeer van de bestreden regeling vallen. Volgens deze partijen is de introductie van een nieuw verbod voor vrachtauto's vóór de resultaten van de uitbreiding van het nachtelijk rijverbod bekend zijn, hoe dan ook voorbarig.

46. De Duitse regering merkt nog op dat niet duidelijk is waarom vooral het vervoer over de weg van de in de bestreden regeling genoemde goederen bijdraagt tot de luchtvervuiling. De keuze van de goederen is willekeurig en onbillijk. De Nederlandse regering voegt daaraan toe dat de regeling enkel geldt voor een van de bronnen van vervuiling in het betrokken gebied en zelfs beperkingen oplegt aan het gebruik van relatief schone voertuigen (EURO-3). De Italiaanse regering wijst erop dat het gemeenschapsrecht een recht op doorvoer verleent aan voertuigen waarvoor ecopunten zijn toegekend.

47. De Duitse regering meent dat de Oostenrijkse autoriteiten krachtens artikel 10 EG verplicht waren om voor de invoering van een dergelijk draconische maatregel overleg te plegen met de betrokken lidstaten en de Commissie. De Commissie stelt dat zo de bestreden regeling al moest worden ingevoerd, dit geleidelijk had moeten worden gedaan, zodat de betrokken sectoren zich konden voorbereiden op de gewijzigde omstandigheden.

48. De Commissie en interveniënten stellen ten slotte dat voorwaarden voor het vervoer van goederen waarin niet is voorzien in de verordeningen inzake het vrij verrichten van vervoerdiensten, onaanvaardbaar zijn. Nu uit haar opmerkingen betreffende artikel 28 EG blijkt dat de regeling niet kan worden gerechtvaardigd, schendt zij ook de artikelen 1 en 3 van verordening nr. 881/92 en de artikelen 1 en 6 van verordening nr. 3118/93.

B — *Standpunt van de Republiek Oostenrijk*

49. De Oostenrijkse regering stelt dat de bestreden regeling verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Zij wijst erop dat de Commissie niet betwist dat in 2002 de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, van 56 $\mu g/m^3$ was overschreden bij het meetpunt Vomp/Raststätte en in 2003 opnieuw ruimschoots was overschreden (68 $\mu g/m^3$). In een dergelijke situatie verplichten de artikelen 7 en 8 van richtlijn 96/62 de lidstaten om maatregelen te treffen om de grenswaarden te eerbiedigen. Het is in deze situatie dat de bestreden regeling is vastgesteld.

50. De Oostenrijkse regering is het geheel oneens met het standpunt van de Commissie dat de grenswaarden in de luchtkwaliteitrichtlijnen niet gelden voor ecopunten die nog geldig zijn. Hoewel Protocol nr. 9,

waarin het steisel van ecopunten is neergelegd, uitdrukkelijk voorziet in afwijkingen van het afgeleid gemeenschapsrecht, gaat het om een exhaustieve lijst waarin de luchtkwaliteitrichtlijnen niet voorkomen.

51. Daar uit wetenschappelijk onderzoek duidelijk blijkt dat de emissie van stikstofdioxide door vrachtauto's een belangrijke bron van luchtvervuiling is in het gebied waarvoor de bestreden regeling geldt, is er een duidelijke noodzaak om het aantal transporten door deze voertuigen te beperken. Om de gevolgen van een rijverbod op het betrokken deel van de A 12 tot een minimum te beperken, zijn goederen geselecteerd waarvoor het vervoer per spoor vanuit technisch en economisch oogpunt een praktisch en haalbaar alternatief is. Anders dan de Commissie en interveniënten betogen, blijkt uit de verklaringen van verschillende openbare en particuliere spoorwegmaatschappijen uit Oostenrijk en daarbuiten, dat er genoeg capaciteit is om de gestegen vraag ten gevolge van de invoering van de bestreden regeling op te vangen. Dit geldt zowel voor niet-begeleid gecombineerd transport, transport van volledige voertuigen en de zogenoemde *Rollende Landstrasse*. Bovendien bestaan er ook alternatieve routes over de weg. Bijna de helft van het transitverkeer door de Brenner kan immers gebruik maken van een route die korter is dan of althans equivalent aan de route door de Brenner. De veronderstelling van de Commissie dat de betrokken transporten zouden moeten worden omgeleid via Zwitserland of de Tauernroute is ongegrond.

52. De Oostenrijkse regering verwerpt argumenten die zijn gebaseerd op de economische gevolgen van de regeling voor de vervoersector, die wordt gekenmerkt door een structurele overcapaciteit en extreem lage winstmarges. Dat de regeling deze problemen nog kan vergroten, kan geen reden zijn om haar onwettig te verklaren.

53. Aangaande het gestelde discriminerende karakter van de bestreden regeling beklemtoont de Oostenrijkse regering dat zij niet uitsluitend geldt voor buitenlandse goederen. Het verbod geldt voor alle vrachtauto's, ook de Oostenrijkse, die het gehele traject van het betrokken deel van de A 12 gebruiken om de in de regeling genoemde goederen te vervoeren. De keuze van de goederen is gebaseerd op de mogelijkheid om gemakkelijk over te schakelen op het vervoer per spoor (*Bahnaffinität*) teneinde de gevolgen van de regeling voor het vrij verkeer van goederen te beperken. In feite wordt een groot deel van de betrokken goederen al per spoor vervoerd. Tegen het argument van de Commissie dat de regeling discriminerend is doordat transporten naar of uit het betrokken gebied niet onder het verbod vallen, voert de Oostenrijkse regering aan dat deze situatie niet kan worden vergeleken met transitverkeer. De enig juiste vergelijking

die kan worden gemaakt is de vergelijking tussen voertuigen die het gebied binnenkomen en verlaten. De uitzondering voor plaatselijk verkeer is gerechtvaardigd aangezien een overschakeling op het spoor binnen het gebied ertoe zou leiden dat langere ritten moeten worden gemaakt naar spoorterminals, hetgeen contraproductief zou zijn gelet op het doel van de regeling, de luchtvervuiling te verminderen.

54. Mocht het Hof ondanks deze opmerkingen van oordeel zijn dat de regeling een indirecte discriminatie van goederen uit andere lidstaten oplevert, dan moet dit gerechtvaardigd worden geacht uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid in de zin van artikel 30 EG, en van de bescherming van het milieu. In dit verband merkt de Oostenrijkse regering op dat de grenswaarden in de luchtkwaliteitrichtlijnen zijn vastgesteld op een niveau dat noodzakelijk wordt geacht voor de duurzame bescherming van de gezondheid van de mens en de bescherming van ecosystemen en vegetatie. Het is dan ook onnodig te bewijzen dat elke overschrijding van de grenswaarden gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en het leefmilieu schaadt.

55. Het verbod in de regeling is passend, noodzakelijk en evenredig aan het doel. De Oostenrijkse regering is het er niet mee eens dat de door de Commissie en interveniënten gesuggereerde alternatieven meer evenredige methoden zijn om het doel te bereiken dan de bestreden regeling. Een verbod voor bepaalde categorieën EURO-voertuigen zou ontoereikend (een verbod voor EURO-0 en 1) of onevenredig (een verbod voor EURO-0, 1 en 2) zijn. Dit laatste zou 50 % van het vrachtverkeer treffen en houdt geen rekening met de mogelijkheid om over te schakelen op het spoor. Verder wijst zij erop dat de grenswaarden zijn overschreden ondanks de werking van het ecopuntensysteem en dat bij de voorbereiding van de regeling rekening is gehouden met het nachtelijk rijverbod voor vrachtauto's. Het verbod in de bestreden regeling mag niet als een op zichzelf staande maatregel worden beschouwd. Het moet worden bezien in de context van andere structurele maatregelen om luchtvervuiling te verminderen, zoals de verbetering van de spoorweginfrastructuur.

56. Ten slotte acht de Oostenrijkse regering de grief van de Commissie met betrekking tot de gestelde schending van de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93 ongegrond, daar zij geen motivering geeft voor de schending, maar enkel verwijst naar haar argumenten betreffende de gestelde schending van artikel 28 EG. De voorwaarden van artikel 38, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof zijn dan ook niet vervuld.

C — *Algemene opmerkingen: het probleem in een ruimere context*

57. In de inleiding van deze conclusie heb ik opgemerkt dat deze zaak het gevolg is van

een dieperliggend probleem betreffende de noodzaak om een intenser gebruik van de wegeninfrastructuur te verzoenen met de vereisten van bescherming van de volksgezondheid en van het leefmilieu. Voordat ik de juridische vragen sensu stricto behandel, is het dienstig om de zaak in een ruimere context te beschouwen, teneinde een evenwichtige oplossing te kunnen vinden die rekening houdt met de achtergrond van het probleem.

58. In de eerste plaats verdient de geografische situatie waarin de bestreden regeling van toepassing is, nadere aandacht. De Alpen vormen een natuurlijke barrière tussen enerzijds Frankrijk en Duitsland — en de ten noorden daarvan gelegen lidstaten — en anderzijds Italië en delen van de Balkan, waaronder Slovenië. In deze barrière bestaan enkele corridors, in de vorm van voor het wegvervoer begaanbaar gemaakte passen of tunnels, dan wel een combinatie van beide. Het transitotransport over de weg door de Alpen verdicht zich in deze corridors. De snelle groei van het intracommunautaire wegtransport werkt onmiddellijk door in een verdere belasting van de wegeninfrastructuur binnen de corridors. De groeiende milieubelasting ten gevolge van deze toeneming is geografisch geconcentreerd in de corridors en de directe omgeving daarvan.

59. De kern van het Alpengebied wordt aan de noordzijde en de oostzijde gevormd door twee kleinere staten, Zwitserland en Oostenrijk, en aan de westzijde door het grensgebied tussen Frankrijk en Italië. Enkele verkeerscorridors bevinden zicht in dit grensgebied, zoals de routes die gaan via de Mont-Blanctunnel en de tunnel bij Fréjus. De overige verkeerscorridors doorsnijden Zwitserland en Oostenrijk. Uit deze territoriale configuratie vloeit voort, dat iedere maatregel door Zwitserland of Oostenrijk genomen ter beperking, kanalisering of beïnvloeding van de transportmodaliteit noodzakelijkerwijs het vervoer dat afkomstig is uit andere lidstaten naar verhouding meer zal treffen. Voor vergelijkbare maatregelen die in het Frans-Italiaanse grensgebied worden getroffen zal dat in veel mindere mate het geval zijn.

60. Deze louter door natuurlijke en staatkundige grenzen bepaalde verschillen in de gevolgen van nationale maatregelen ter beperking van de negatieve externe effecten van het goederentransport over de weg in de corridors nopen tot voorzichtigheid en nauwkeurigheid bij de beoordeling van de vraag of de desbetreffende nationale maatregelen direct of indirect discriminerend zijn.

61. In de tweede plaats is het een kenmerk van nationale maatregelen die beogen de transportstromen te kanaliseren of de transportmodaliteiten te beïnvloeden, dat zij op lokaal of regionaal economische gronden uitzonderingen inhouden voor het zogenaamde bestemmingsverkeer, zoals iedere oplettende gebruiker van het hoofdwegennet in Europa weet. Welnu, indien relatief kleine transitlanden als Zwitserland en Oostenrijk maatregelen nemen ter beïnvloeding of

beperking van de transportstromen, zullen de daaraan verbonden uitzonderingen voor het plaatselijke of regionale bestemmingsverkeer welhaast onvermijdelijk meer aan nationale vervoerders dan aan vervoerders uit andere lidstaten ten goede komen. Ook dit door de configuratie van de landsgrenzen bepaalde gevolg kan niet zonder meer als discriminerend worden aangemerkt, zoals de Commissie en interveniënten lijken te suggereren.

62. In de derde plaats verdient de aard van het milieuprobleem waartegen de in het geding zijnde maatregel is getroffen, een nadere analyse.

63. Het lijkt tussen partijen in confesso dat in het Inntal de belasting van de lucht met NO_x en NO_2 de laatste jaren een stijgende tendens laat zien en dat die belasting steeds frequenter, langduriger en substantiëler de daarvoor naar gemeenschaps- en nationaal recht verantwoord geachte maxima overschrijdt. Voor die maxima geldt bovendien dat de daarin neergelegde toelaatbare grenswaarden in de loop van de tijd strenger worden.

64. Bovengrenzen aan toelaatbare milieubelasting, zoals die welke hier aan de orde zijn, scheppen voor het betrokken gebied als het ware een „ruimte" voor de verschillende emissiebronnen, zoals het verkeer, industriële processen en huisverwarming, waarvan de grenzen in acht moeten worden genomen. Indien een overschrijding van deze „milieugebruiksruimte" dreigt, dienen maatregelen te worden genomen die gericht zijn op de bronnen van de belastende emissies.

65. Bij de beoordeling van de bestreden regeling dient enerzijds te worden nagegaan of zij, gelet op het daarmee beoogde doel, adequaat is en, anderzijds, of zij andere door het gemeenschapsrecht beschermde belangen dan het milieubelang niet onevenredig zwaar treft. Bij de beoordeling van de adequaatheid spelen elementen als de doeltreffendheid (kunnen de maatregelen binnen een verantwoorde termijn leiden tot de beoogde emissiebeperking?), de hanteerbaarheid of uitvoerbaarheid (vormen de maatregelen een efficiënt instrument om het doel ervan te bereiken?) en de handhaafbaarheid (kan de beoogde gedragsaanpassing van de marktdeelnemers inderdaad worden afgedwongen?) een belangrijke rol. Bij de beoordeling van de evenredigheid spelen elementen een rol als de beschikbaarheid van mogelijke alternatieven (de substitueerbaarheid) en, in samenhang daarmee, het principe van de kostendoelmatigheid van de maatregel. Ten slotte kan bij de beoordeling van de adequaatheid en evenredigheid van de maatregel nog van belang zijn het antwoord op de vraag of zij gericht zijn op de meest dynamische bronnen, dat wil zeggen de

bronnen waaruit de emissies relatief snel stijgen en die dus een naar verhouding grote bijdrage leveren aan de totale stijging van de emissies.

66. Het spreekt welhaast vanzelf dat, gelet op de veelheid van mee te wegen factoren en belangen, er vaak meer dan één samenstel van maatregelen denkbaar is dat in een gegeven situatie zowel adequaat als evenredig kan zijn. Daarom is een zekere terughoudendheid geboden tegenover suggesties die stellen, dat „andere" maatregelen „doeltreffender", „evenrediger" of „minder belastend" zouden zijn. Waar zij dat mogelijk, getoetst aan het ene belang, zijn, kunnen ze in het licht van andere belangen minder aantrekkelijk zijn.

67. Mede om de hier bedoelde beleidsmatige afwegingen inzichtelijker en voor toetsing vatbaar te maken schrijven de artikelen 7, lid 3, en 8, lid 3, van richtlijn 96/62 voor dat de lidstaten voor de reductie van de in die richtlijn bedoelde emissies „plannen" of „programma's" moeten opstellen.

68. In de vierde plaats dient erop te worden gewezen dat iedere maatregel ter beïnvloeding van de transportstromen en de transportmodaliteit consequenties heeft voor de bestaande structuur van de transportsector. Dergelijke maatregelen zullen welhaast onvermijdelijk de kostenstructuur van de betrokken vervoersondernemingen raken en, vooral bij maatregelen die een verschuiving in de benutting van vervoersmodaliteiten beogen, zullen zij ook gevolgen hebben voor de organisatie van de vervoerslogistiek. Sommige categorieën ondernemingen zijn daartoe beter in staat dan andere. Ten slotte: een samenstel van maatregelen dat voor bepaalde categorieën lading een substitutie van het wegvervoer naar het spoorvervoer beoogt, zal per definitie aanzienlijke verschuivingen in de concurrentieverhouding tussen de in de verschillende modaliteiten werkzame ondernemingen meebrengen. Het gaat hier om een onlosmakelijk, soms zelf beoogd, gevolg van die maatregelen.

69. In het licht hiervan zijn de argumenten die de Commissie en interveniënten ontlenen aan de economische gevolgen van de bestreden regeling voor delen van de wegtransportsector niet zonder meer houdbaar. Zij zijn dat slechts indien en voor zover die gevolgen zijn toe te rekenen aan eventuele onredelijke of onevenredige elementen van die maatregelen. Ware het anders, dan zouden ook noodzakelijke en evenredige maatregelen ter beperking van de emissies door het vrachtvervoer over de weg niet mogelijk zijn. Het komt mij voor dat het standpunt van de Commissie hieromtrent, juist door zijn eenzijdigheid, contraproductief is. Daarop kom ik hieronder nog terug.

D — *Juridische analyse: benadering*

70. Hoewel de Commissie primair stelt dat de bestreden regeling in strijd is met de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93, is de juridische analyse in haar verzoekschrift toegespitst op de gestelde onverenigbaarheid met artikel 28 EG. De verenigbaarheid met de luchtkwaliteitrichtlijnen wordt behandeld als een aspect van de mogelijkheid om de regeling te rechtvaardigen uit hoofde van de bescherming van het milieu. De gestelde schending van de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93 wordt daarna slechts kort vermeld.

71. Ik acht deze benadering vanuit systematisch oogpunt niet geheel correct. Daar de Oostenrijkse regering stelt dat de bestreden regeling is gebaseerd op het IG-L, waarbij de luchtkwaliteitrichtlijnen zijn omgezet in Oostenrijks recht, moet eerst worden onderzocht of en in welke mate zij onder de relevante bepalingen van deze richtlijnen valt. Als de luchtkwaliteitrichtlijnen geen passende grondslag voor de regeling zijn, moet daarna worden onderzocht of zij, wat de gestelde beperking van het vrije verkeer van goederen betreft, verenigbaar is met de artikelen 28 EG en 30 EG. Ten slotte moet met betrekking tot de beperking van het vrij verrichten van vervoerdiensten worden ingegaan op de gestelde schending van de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93.

E — *Verenigbaarheid met de luchtkwaliteitrichtlijnen*

72. Het belangrijkste instrument om de doelstellingen van artikel 1 van richtlijn 96/62 te bereiken, is de vaststelling van grenswaarden voor verschillende stoffen die de lucht verontreinigen teneinde de luchtkwaliteit te kunnen meten en te kunnen vaststellen wanneer preventieve of corrigerende maatregelen moeten worden getroffen. In richtlijn 1999/30 zijn dergelijke grenswaarden vastgesteld voor stikstofdioxide (NO_2) en stikstofoxiden (NO_x). Bij „een dreigende overschrijding van de grenswaarden" moeten de lidstaten krachtens artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 actieplannen opstellen „om het risico van overschrijding te verkleinen". Volgens die bepaling kunnen die actieplannen „schorsing van de activiteiten [behelzen], met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer". Artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 bepaalt dat wanneer vaststaat dat de niveaus van verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden, „de lidstaten maatregelen [treffen] 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." Die plannen of documenten moeten toegankelijk zijn voor het publiek en moeten de in bijlage IV bij richtlijn 96/62 vermelde informatie bevatten.

73. Dit is in wezen het kader waarbinnen de verenigbaarheid van de bestreden regeling met de luchtkwaliteitrichtlijnen moet worden beoordeeld. Gelet op de opmerkingen van de Commissie en de Oostenrijkse rege-

ring moet de beoordeling worden toegespitst op twee belangrijke aspecten: 1) de vraag of de luchtkwaliteitrichtlijnen de lidstaten verplichten op te treden wanneer een grenswaarde is overschreden, en 2) de vraag betreffende de omvang van dat optreden, dat wil zeggen het soort maatregelen dat moet worden getroffen.

74. In de eerste plaats wil ik opmerken dat de Commissie niet betwist dat de jaargrenswaarde voor NO_2, verhoogd met de overschrijdingsmarge, namelijk 56 $\mu g/m^3$, in 2002 en 2003 is overschreden bij het meetpunt Vomp/Raststätte. Hoewel de Duitse en de Italiaanse regering de methode voor het meten van het NO_2-niveau hebben bekritiseerd, heeft de Commissie daarover geen opmerkingen gemaakt. Dit feit is ook bevestigd door de president van het Hof in de beschikking van 2 oktober 2003.[19] In de onderhavige procedure mag dan ook worden aangenomen dat partijen het eens zijn over de feitelijke grondslag van de bestreden regeling.

75. Als een tweede voorafgaand punt in dit hoofdstuk moet worden opgemerkt dat niet wordt betwist dat het IG-L de luchtkwaliteitrichtlijnen correct heeft omgezet.

76. De vraag of de Oostenrijkse autoriteiten, zoals de Oostenrijkse regering betoogt, verplicht waren maatregelen te nemen nadat was vastgesteld dat de jaargrenswaarde voor NO_2 was overschreden, kan worden beantwoord aan de hand van de duidelijke tekst van de artikelen 7, lid 3, en 8, lid 3, van richtlijn 96/62. Beide bepalingen zijn dwingend geformuleerd en schrijven voor dat wanneer de daarin genoemde gebeurtenissen zich voordoen, de lidstaten de bedoelde maatregelen moeten treffen.

77. Hoewel de grenswaarden voor NO_2 pas vanaf 2010 moeten worden nageleefd, zoals de Commissie en de Duitse regering hebben opgemerkt, betekent dit niet dat een dergelijke grenswaarde, zodra zij is vastgesteld, geen rechtsgevolgen heeft. Integendeel, wanneer een richtlijn een zo duidelijk omschreven resultaat voorschrijft, dat wegens zijn aard slechts geleidelijk kan worden bereikt, betekent dit dat de lidstaten ernaar moeten streven dat resultaat binnen de gestelde termijn te bereiken. Indien een verzuim om passende maatregelen te treffen het moeilijk of zelfs denkbeeldig maakt om het doel binnen de bij de luchtkwaliteitrichtlijnen gestelde termijn te bereiken, druist dit in tegen de verplichting die op de lidstaten rust krachtens artikel 10 EG juncto artikel 249, derde alinea, EG.[20] Uit het feit dat de grenswaarden voor NO_2 en NO_x in bijlage II bij richtlijn 1999/30 slechts in 2010 moeten worden bereikt, kan derhalve niet worden afgeleid dat de artikelen 7, lid 3, en 8, lid 3, van richtlijn 96/62 geen verplichting behelzen om maatregelen te treffen wanneer die waarden voordien zijn overschreden.

19 — Aangehaald in voetnoot 9, punt 57.

20 — Zie arrest van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punten 44 en 45).

78. De Oostenrijkse autoriteiten mochten er derhalve terecht van uitgaan dat zij krachtens richtlijn 96/62 verplicht waren maatregelen te treffen zodra was vastgesteld dat de jaargrenswaarde voor NO_2 in bijlage II bij richtlijn 1999/30 was overschreden.

79. Dan rijst de vraag of de bestreden regeling valt onder artikel 7, lid 3, of artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62. Zoals ik al zei, maakt richtlijn 96/62 onderscheid tussen een dreigende overschrijding van de grenswaarden en de situatie waarin het niveau van de verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijdt. In het onderhavige geval, waarin de Oostenrijkse autoriteiten hebben vastgesteld dat de jaargrenswaarde voor NO_2 was overschreden, is het duidelijk dat de bestreden regeling moet worden beoordeeld in het licht van artikel 8, lid 3, en niet in dat van artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62. Meer bepaald moet worden uitgemaakt of de bestreden regeling moet worden beschouwd als de tenuitvoerlegging van een plan of programma in de zin van artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62, hetgeen impliceert dat de §§ 10, 11 en 14 IG-L een dergelijk plan of programma behelzen.

80. In het algemeen impliceert het begrip plan of programma dat een probleem is geïdentificeerd en geanalyseerd en dat wordt voorzien in maatregelen die noodzakelijk worden geacht om dat probleem op te lossen en in een tijdschema voor de tenuitvoerlegging ervan. In de vergelijkbare context van een richtlijn inzake de bestrijding van waterverontreiniging heb ik een actieprogramma omschreven als een document dat als overkoepelend kader dient voor een serie voorgenomen maatregelen gericht op de verwezenlijking van een bepaalde doelstelling volgens een bepaald tijdschema en dat veronderstelt dat deze maatregelen geschikt zijn voor dat doel en dat zij voldoende samenhangend zijn. Van belang is dat een dergelijk plan of programma een zelfstandig en herkenbaar kader vormt voor een complex van maatregelen waarmee een beleidsdoel dient te worden bereikt. [21] Het Hof heeft deze opvatting op beknopte wijze beaamd waar het overwoog dat een actieprogramma moet bestaan uit een „georganiseerd en coherent stelsel [...] dat is bedoeld om een specifiek doel te bereiken". [22]

81. Dat het in artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 genoemde begrip plannen of programma's in deze zin wordt gebruikt, wordt bevestigd door bijlage IV bij de richtlijn, waarin uitdrukkelijk is bepaald welke informatie in deze plannen of programma's moet worden verstrekt. Deze informatie omvat details over de plaats van de overschrijding, de bron van de verontreiniging en een analyse van de situatie en over bestaande en voorgenomen maatregelen. Maatregelen die in het kader van een dergelijk programma worden getroffen, kunnen immers slechts doeltreffend zijn om een grenswaarde te bereiken indien zij specifiek worden toegesneden op de vermindering van het niveau van bepaalde verontreinigende stoffen, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante plaatselijke geografische omstandigheden van het betrokken gebied.

21 — Zie de punten 16 en 17 van mijn conclusie in de zaak Commissie/Ierland (C-396/01, arrest van 11 maart 2004, Jurispr. blz. I-2315, blz. I-2317).

22 — Arrest van Commissie/Ierland, aangehaald in voetnoot 21, punt 60.

82. Onderscheid moet worden gemaakt tussen nationale wetgeving waarbij de bevoegde instanties de mogelijkheid wordt verleend bepaalde maatregelen te treffen wanneer grenswaarden zijn overschreden, en plannen of programma's waarin wordt aangegeven welke maatregelen passend en doeltreffend zijn om het niveau van bepaalde verontreinigende stoffen in de gegeven natuurlijke en geografische omstandigheden van het betrokken gebied te verminderen. Eerstgenoemde levert de formele grondslag en de voorwaarden voor de vaststelling van maatregelen, laatstgenoemde zijn toegespitst op de concrete maatregel die in een bepaalde situatie moet worden getroffen.

83. De lijst van maatregelen in § 10 IG-L, de beginselen in § 11 IG-L en de specifieke bepalingen voor de vervoersector in § 14 IG-L zijn te algemeen om te kunnen worden aangemerkt als een plan of programma in de zin van artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62, zoals nader bepaald in bijlage IV bij richtlijn 96/62. Zij houden als zodanig geen verband met een specifieke feitensituatie. Hoewel de bestreden regeling is vastgesteld op grond van die bepalingen van het IG-L en zij zelf een element van een plan of programma zou kunnen zijn, is zij duidelijk niet vastgesteld in het kader van een coherent geheel van maatregelen als omschreven in punt 80, strekkende tot vermindering van NO_2 in het betrokken gebied.

84. Derhalve concludeer ik dienaangaande dat de bestreden regeling niet kan worden gebaseerd op artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62.

85. Krachtens artikel 176 EG kunnen de lidstaten voor de bescherming van het leefmilieu echter verdergaande maatregelen treffen dan die welke zijn vastgesteld op grond van artikel 175 EG. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met de andere bepalingen van het EG-Verdrag. Hierna moet dan ook worden onderzocht of de bestreden regeling verenigbaar is met de bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen en het vrij verrichten van vervoerdiensten.

F — *Verenigbaarheid met de artikelen 28 EG en 30 EG*

86. De artikelen 28 EG tot en met 30 EG garanderen het vrij verkeer van goederen in de Gemeenschap, hetgeen niet alleen de vrijheid omvat om goederen in te voeren uit en uit te voeren naar andere lidstaten, maar ook de vrijheid om goederen over het grondgebied van de lidstaten door te voeren. Zoals het Hof in het arrest SIOT [23] heeft verklaard: „Als uitvloeisel van de douane-unie en in het wederzijds belang van de lidstaten moet [...] het bestaan worden erkend van een algemeen beginsel van vrije doorvoer van goederen binnen de Gemeenschap". [24] Elke (niet-tarifaire) belemmering van deze vrijheden is verboden, tenzij zij kan worden gerechtvaardigd op gronden die worden erkend in artikel 30 EG of de rechtspraak van het Hof. In het onderhavige geval voert de Oostenrijkse regering als rechtvaardiging de bescherming van de

23 — Aangehaald in voetnoot 18.
24 — Punt 16.

gezondheid van de mens en van het leefmilieu aan. Ook als deze doelstellingen kunnen worden aangevoerd om de bestreden regeling te rechtvaardigen, kan zij slechts worden geacht verenigbaar te zijn met het vrij verkeer van goederen indien zij het vrije goederenverkeer niet meer belemmert dan noodzakelijk is om die doelstellingen te bereiken.

verbod slechts twee maanden na de vaststelling en publicatie van de maatregel in werking treedt, waardoor het voor de getroffen sectoren onmogelijk is binnen een redelijke termijn alternatieven te vinden voor het vervoer van de betrokken goederen.

1) Beperking?

87. Doordat de bestreden regeling het vervoer van specifieke categorieën goederen over een deel van een van de belangrijkste wegverbindingen tussen Zuid-Duitsland en Noord-Italië met vrachtauto's van meer dan 7,5 ton geheel verbiedt, belemmert zij duidelijk het vrije verkeer en de vrije doorvoer van deze goederen. Het verbod dwingt vervoerders en producenten van de betrokken goederen om andere routes of andere vervoermethoden te zoeken, hetgeen extra kosten veroorzaakt en in bepaalde gevallen kan leiden tot het verlies van markten wanneer het niet langer winstgevend is om deze goederen uit te voeren. Gelet op de lijnrecht tegenovergestelde standpunten en statistieken die de Commissie en de Oostenrijkse regering hebben voorgesteld met betrekking tot de vraag of de bestaande spoorwegcapaciteit volstaat om de ten gevolge van het verbod in de bestreden regeling gestegen vraag op te vangen, is het niet duidelijk dat de betrokken goederen op korte termijn gemakkelijk naar het spoor kunnen worden verlegd. De gevolgen van de maatregel worden nog verergerd nu het

88. De lidstaten hebben een bijzondere verantwoordelijkheid voor het verzekeren van het vrije goederenverkeer op uiterst belangrijke verkeersaders in de Gemeenschap, zoals het Hof in het arrest Schmidberger [25] met betrekking tot de Brennerautoweg heeft beklemtoond in een zaak waarin handelingen van particulieren aan de orde waren. Dit betekent dat het vervoer van goederen op de belangrijkste verkeerswegen in de Gemeenschap in de context van doorvoer tussen lidstaten in beginsel moet worden gewaarborgd. Een totaal verbod om bepaalde categorieën goederen via deze wegen te vervoeren, komt in feite neer op een blokkade zoals in de zaken Commissie/Frankrijk [26] en Schmidberger. Gelet op de ruime uitlegging die het Hof heeft gegeven aan het begrip maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking [27], vormt het ongetwijfeld een maatregel die bij artikel 28 EG is verboden.

25 — Aangehaald in voetnoot 15, punten 62 en 63.

26 — Aangehaald in voetnoot 14.

27 — Arrest van 11 juli 1974, Dassonville (8/74, Jurispr. blz. 837): volgens punt 5 omvat dit „iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren". Zie ook het arrest Schmidberger, aangehaald in voetnoot 15, punt 56.

2) Discriminatie?

89. Vervolgens moet worden uitgemaakt of de bestreden regeling discriminerend is. Dit is van belang om te beslissen welke gronden kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging ervan. Volgens de algemene benadering van het Hof van de mogelijkheid om beperkingen van de intracommunautaire handel te rechtvaardigen, kunnen enkel maatregelen die zonder onderscheid gelden voor binnenlandse goederen en goederen uit andere lidstaten worden gerechtvaardigd uit hoofde van dwingende vereisten van algemeen belang, waaronder de bescherming van het leefmilieu. Als de maatregel indirect discriminerend wordt geacht, kan zij enkel worden gerechtvaardigd uit hoofde van de redenen in artikel 30 EG.

90. Volgens vaste rechtspraak is er slechts sprake van discriminatie, wanneer verschillende regels worden toegepast op vergelijkbare situaties of wanneer dezelfde regel wordt toegepast op verschillende situaties. [28]

91. De gestelde discriminatie ten gevolge van de bestreden regeling bestaat erin dat de regeling vervoerondernemingen uit andere lidstaten beduidend meer treft dan Oostenrijkse ondernemers. Terwijl 80 % van het transitverkeer met de betrokken goederen door het saneringsgebied wordt verricht door vervoerondernemingen uit andere lidstaten, geldt de uitzondering voor plaatselijk vervoer en het vervoer van de betrokken goederen vanuit of naar het saneringsgebied hoofdzakelijk (80 %) voor Oostenrijkse wegvervoerondernemingen. Het is de vraag of dit verschillende gevolg voor Oostenrijkse en niet-Oostenrijkse wegvervoerders die de betrokken goederen vervoeren, inderdaad indirecte discriminatie oplevert.

92. Het Hof werd met een soortgelijke vraag geconfronteerd in de zaak Commissie/Oostenrijk [29] die betrekking had op gedifferentieerde toltarieven voor het gebruik van de Brenner-autoweg. In die zaak waren de lasten die werden opgelegd aan voertuigen met meer dan drie assen die de gehele Brenner-autoweg gebruikten, gemiddeld aanzienlijk hoger dan die welke werden geheven van dezelfde categorie voertuigen die slechts een deel daarvan gebruikten. Daar de voertuigen die het gehele traject aflegden voor het overgrote deel niet in Oostenrijk waren geregistreerd, en die welke slechts een deel van het traject aflegden voor het overgrote deel wel, en beide categorieën voertuigen werden geacht in een vergelijkbare situatie te verkeren, was het Hof van oordeel dat het gevolg van de betrokken

28 — Arrest van 26 september 2000, Commissie/Oostenrijk (C-205/98, Jurispr. blz. I-7367, punt 70).

29 — Aangehaald in de vorige voetnoot.

tariefwijzigingen was dat Oostenrijkse vervoerders werden bevoordeeld. [30] Dit oordeel vond bevestiging in de ontstaansgeschiedenis van de tariefwijzigingen, waarin werd beklemtoond dat de nationale vervoerondernemingen moesten worden beschermd tegen de drastische lasten als gevolg van deze tariefwijzigingen. [31]

93. Anders dan de tolheffingen die aan de orde waren in de zaak betreffende de Brenner-autoweg, maakt de regeling die thans aan de orde is als zodanig geen onderscheid tussen verschillende categorieën voertuigen op een wijze dat het vervoer van goederen met Oostenrijkse voertuigen rechtstreeks wordt bevoordeeld. Het verbod geldt zonder onderscheid voor alle vrachtauto's van meer dan 7,5 ton die de in de regeling genoemde goederen vervoeren. Hoewel het verbod in de regeling het transitverkeer tussen Zuid-Duitsland en Noord-Italië van buitenlandse vrachtauto's meer treft dan transporten met Oostenrijkse voertuigen, is het de vraag of dit als zodanig volstaat om te concluderen dat het de eerstgenoemde indirect discrimineert. Verder rijst de vraag of de uitzondering voor vervoer vanuit of naar het saneringsgebied, die meer ten goede komt aan Oostenrijkse vervoerondernemingen, tot dezelfde conclusie noopt.

94. Zoals ik in de punten 58 en volgende van deze conclusie al opmerkte, moet bij de beoordeling van de vraag of de bestreden regeling buitenlandse vervoerondernemingen (indirect) discrimineert, deze regeling worden bezien in de bijzondere geografische context waarin zij moet worden toegepast. Mijns inziens is het in dit verband al te simplistisch en formalistisch om zich toe te spitsen op een vergelijking van de onmiddellijke gevolgen van de regeling voor de verschillende betrokken categorieën vervoerders. Gelet op het met de maatregel beoogde doel om het transport van bepaalde bulkgoederen van de weg naar het spoor te verleggen, is het criterium voor de selectie van de goederen waarvoor het vervoerverbod geldt, neutraal. De regeling moet worden beschouwd als een samengesteld geheel, dat niet enkel is gericht op vervoer door bepaalde voertuigen of de betrokken goederen als zodanig. Het gaat over de combinatie van de twee elementen die kan worden verklaard door de veronderstelde mogelijkheid om deze transporten naar het spoor te verleggen. Daar zij is bedoeld om invloed uit te oefenen op de wijze waarop deze goederen worden vervoerd, en gelet op de bijzondere geografische ligging van Oostenrijk, raakt de regeling doorvoer door buitenlanders van nature, onvermijdelijk en intrinsiek meer dan het binnenlands vervoer van de betrokken goederen. Verder is het inherent aan een dergelijke regeling dat uitzonderingen worden gemaakt voor transporten die zijn bestemd voor of vertrekken uit het saneringsgebied.

95. Als geheel en in haar algemene context bezien, meen ik niet dat de bestreden regeling (indirect) discriminerend kan worden geacht.

30 — Zie in het bijzonder de punten 79 en 88.

31 — Zie punt 81.

3) Rechtvaardiging?

96. De bestreden regeling is uitdrukkelijk vastgesteld om het leefmilieu en de volksgezondheid in het saneringsgebied te beschermen. Aangezien ik de regeling niet discriminerend acht, kunnen beide gronden in beginsel door de Oostenrijkse regering worden aangevoerd om de daardoor veroorzaakte belemmering van het vrije verkeer van goederen te rechtvaardigen.

97. In casu wordt niet betwist dat de grenswaarde voor NO_2, verhoogd met de overschrijdingsmarge, in twee opeenvolgende jaren is overschreden. Zoals ik in punt 78 heb vastgesteld, verplicht artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 de lidstaten in dat geval om maatregelen te treffen om deze situatie te verhelpen en om maatregelen te treffen in het kader van een plan of programma om de grenswaarden te bereiken. Hoewel ik heb geconcludeerd dat de op het IG-L gebaseerde maatregel niet voldoet aan de vereisten van artikel 8, lid 3, van de richtlijn, meen ik toch dat zij strookt met het doel van de richtlijn om de luchtkwaliteit te beschermen in het bijzonder en om de kwaliteit van het milieu in het betrokken gebied te beschermen in het algemeen. Het feit dat de bestreden regeling, zoals de Nederlandse regering heeft opgemerkt, slechts geldt voor één bron van luchtverontreiniging en niet voor andere, doet niet af aan de mogelijkheid dat zij gerechtvaardigd kan zijn uit hoofde van de bescherming van het milieu. Het mag dan al zo zijn dat een milieuprobleem slechts met succes kan worden aangepakt door een alomvattend en meer structureel optreden, dit kan geen voorwaarde zijn voor de rechtvaardiging van individuele maatregelen die met het oog daarop worden getroffen.

98. De Oostenrijkse regering poogt de bestreden regeling ook te rechtvaardigen op grond van de volksgezondheid in de zin van artikel 30 EG. In dat verband moet worden opgemerkt dat de uitzonderingen op de regel van het vrij verkeer van goederen in deze bepaling volgens vaste rechtspraak restrictief moeten worden uitgelegd. Nationale autoriteiten die zich beroepen op de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten moeten in elk concreet geval aantonen dat de betrokken producten, gelet op hun specifieke kenmerken, een rechtstreeks gevaar voor de volksgezondheid opleveren.[32] Van een dergelijk gevaar is duidelijk geen sprake bij de in de bestreden regeling bedoelde producten. Wanneer de bescherming van het milieu in meerdere of mindere mate in het belang is van de bescherming van de volksgezondheid, moet dit laatste aspect worden geacht een deel te zijn van het doel van milieubescherming. Dat het milieubeleid strekt tot bescherming van de gezondheid van de mens in deze ruimere zin, wordt bevestigd door de beschrijving van de doelstellingen van de Gemeenschap ter zake in artikel 174, lid 1, EG. Voorzover de bestreden regeling ook is vastgesteld ter bescherming van de volksgezondheid, is dit in deze ruimere, meer indirecte zin geschied. Ik meen dan ook niet

32 — Zie bijvoorbeeld arrest van 2 december 2004, Commissie/Nederland (C-41/02, Jurispr. blz. I-611373, punt 47).

dat in de gegeven omstandigheden aan de bescherming van de volksgezondheid een autonome rol toekomt.

99. Een belangrijker vraag die deze zaak aan de orde stelt is echter of de bestreden regeling kan worden geacht te zijn gerechtvaardigd uit hoofde van milieubescherming, indien het Hof, anders dan ik dienaangaande concludeer, van oordeel mocht zijn dat zij wel degelijk indirecte discriminatie oplevert van vrachtauto's die de bedoelde goederen uit andere lidstaten vervoeren.

100. Sinds het begin van de jaren negentig is het Hof in een aantal zaken met deze kwestie geconfronteerd. In zijn arresten pakte het die kwestie aan op een wijze die afweek van zijn gebruikelijke benadering van de mogelijkheid om niet in artikel 30 EG genoemde doelstellingen van algemeen belang in te roepen ter rechtvaardiging van nationale beperkingen van het vrij verkeer van goederen.

101. Zo overwoog het Hof in het arrest Waalse afvalstoffen [33] eerst dat dwingende vereisten slechts kunnen worden ingeroepen voor maatregelen die zonder onderscheid op nationale en ingevoerde producten van toepassing zijn, en besliste het daarna dat om „uit te maken, of de betrokken belemmering [in wezen een verbod op de invoer van afvalstoffen van buiten Wallonië] discriminerend is, [rekening moet] worden gehouden met de bijzondere aard van de afvalstoffen". [34] Onder meer op grond van het in artikel 174, lid 2, EG neergelegde beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, concludeerde het Hof „dat de omstreden maatregelen, gelet op de verschillen tussen de afvalstoffen naargelang van de plaats waar zij zijn geproduceerd en hun band met de plaats waar zij zijn geproduceerd, niet als discriminerend kunnen worden aangemerkt". [35] Hier heeft het Hof de aard van de betrokken maatregel eenvoudigweg geherdefinieerd, zodat hij voldeed aan de voorwaarden voor het inroepen van dwingende vereisten ter rechtvaardiging van een invoerverbod.

102. Het arrest Aher-Waggon [36] had betrekking op een Duitse regeling volgens welke vliegtuigen die tevoren in een andere lidstaat geregistreerd waren, voor hun eerste registratie op het nationale grondgebied moesten voldoen aan strengere geluidsnormen dan die bepaald in een richtlijn, terwijl vliegtuigen die vóór de uitvoering van die richtlijn reeds aldaar waren geregistreerd, niet aan die normen hoefden te voldoen. Hoewel deze regeling duidelijk discriminerend was doordat oudere vliegtuigen verschillend werden

33 — Arrest van 9 juli 1992, Commissie/België (C-2/90, Jurispr. blz. I-4431).

34 — Punt 34.

35 — Punt 36.

36 — Arrest van 14 juli 1998 (C-389/96, Jurispr. blz. I-4473).

behandeld naar gelang van de lidstaat waarin zij waren geregistreerd, ging het Hof niet op dit aspect in en besliste het dat een „dergelijke belemmering kan [...] worden gerechtvaardigd door overwegingen van volksgezondheid en milieubescherming". [37]

103. De regeling die aan de orde was in het arrest PreussenElektra [38] verplichtte ondernemingen in Duitsland om elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen af te nemen tegen minimumprijzen en belastte de netwerkexploitanten met de financiering daarvan zonder dat zij daarvoor een tegenprestatie ontvingen. Daar deze maatregel duidelijk nationale producenten van „groene" stroom bevoordeelde, kon hij niet worden aangemerkt als een maatregel die zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde elektriciteit. Desondanks overwoog het Hof, opnieuw zonder de aard van de regeling in aanmerking te nemen, dat bij „de beoordeling van de verenigbaarheid van een dergelijke afnameverplichting met artikel 30 van het Verdrag, [rekening moet] worden gehouden met enerzijds het doel van de betrokken regeling, en anderzijds de bijzonderheden van de elektriciteitsmarkt". [39] Nadat het Hof onder meer had vastgesteld dat de regeling was bedoeld om het milieu te beschermen door bij te dragen tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, die één van de belangrijkste oorzaken van klimaatverandering is, en waartegen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten in de context van internationale overeenkomsten als het Protocol van Kyoto besloten hebben maatregelen te nemen, en dat volgens artikel 174, lid 2, EG, en later artikel 6 EG, de eisen ter zake van milieubescherming in het bepalen en uitvoeren van gemeenschapsbeleid op andere gebieden moeten worden geïntegreerd, besliste het Hof „dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht inzake de elektriciteitsmarkt" de maatregel in kwestie niet in strijd was met artikel 28 EG. [40] Het is opmerkelijk dat het Hof niet onderzocht of de afnameplicht in het licht van zijn milieudoelstelling evenredig was.

104. Uit de drie zaken betreffende artikel 28 EG lijkt te kunnen worden afgeleid dat het Hof erkent dat maatregelen ter bescherming van het milieu moeten worden aanvaard, ook al beperken zij de handel in ingevoerde goederen meer dan de handel in in het binnenland geproduceerde goederen. Tot dusver heeft het Hof echter nog niet uitdrukkelijk verklaard onder welke voorwaarden maatregelen die niet zonder onderscheid van toepassing zijn op buitenlandse en nationale producten niettemin gerechtvaardigd kunnen zijn om milieuredenen. De rechtspraak dienaangaande is onduidelijk en fragmentarisch.

105. In zijn conclusie in de zaak Preussen-Elektra heeft ook advocaat-generaal Jacobs

37 — Punt 19.

38 — Arrest van 13 maart 2001 (C-379/98, Jurispr. blz. I-2099).

39 — Punt 72.

40 — Zie punten 73-81.

deze kwestie behandeld. Hij riep het Hof op zijn standpunt te verduidelijken teneinde de nodige rechtszekerheid te scheppen. Zijns inziens zijn er twee bijzondere redenen voor een meer flexibele benadering van het dwingende vereiste van milieubescherming door het Hof. In de eerste plaats heeft milieubescherming sinds het Verdrag van Amsterdam in het EG-Verdrag een prominentere rol gekregen dan voordien. Artikel 6 EG bepaalt dat milieubescherming in aanmerking moet worden genomen in de omschrijving van het beleid van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3 EG, dat mede de interne markt omvat. De tweede reden is dat nationale milieubeschermingsmaatregelen naar hun aard differentiaties kunnen bevatten gebaseerd op de aard en de herkomst van de oorzaak van de schade, en als discriminerend ervaren kunnen worden. [41]

106. Ik ben het met dit standpunt van advocaat-generaal Jacobs eens. Sinds de Europese Akte van 1986 is de bescherming van het milieu hoe langer hoe meer een hoofddoel van het beleid van de Gemeenschap geworden, dat niet enkel uitdrukking heeft gevonden in het in artikel 6 EG geformuleerde beginsel van integratie in het beleid, maar ook in de vermelding van de doelstellingen van de Gemeenschap in artikel 2 EG. Het is ook erkend als een rechtvaardigingsgrond voor restrictieve maatregelen, niet in artikel 30 EG, maar in artikel 95, leden 4 en 5, EG, wanneer een lidstaat strengere maatregelen dan een harmonisatiemaatregel wenst te handhaven of vast te stellen. Stellig moet de Commissie krachtens artikel 95, lid 6, EG nagaan of de maatregel een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel vormt. Deze laatste toetsing sluit volgens mij echter niet uit dat een dergelijke maatregel voor binnenlandse en ingevoerde goederen verschillende gevolgen heeft, hetgeen onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd kan zijn.

107. Wanneer een met het oog op milieubescherming vastgestelde maatregel buitenlandse producten meer raakt dan binnenlandse, volstaat dit loutere feit als zodanig niet om te concluderen dat de maatregel (indirect) discriminerend is. Onderzocht moet worden of deze gevolgen een noodzakelijk en intrinsiek gevolg zijn van de milieudoelstelling van de maatregel. Het is met andere woorden de vraag of het doel van de maatregel kan worden bereikt zonder dat buitenlandse producten meer worden geraakt dan binnenlandse. In die omstandigheden meen ik dat een dergelijke nationale maatregel kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van milieubescherming, indien duidelijk is dat de maatregel binnenlandse producten niet bevoordeelt of beschermt, noch daarvoor bedoeld is.

108. In punt 94 heb ik aangetoond dat het feit dat de gevolgen van de bestreden

41 — Arrest aangehaald in voetnoot 38, punten 229-233.

regeling ernstiger zijn voor buitenlandse wegvervoerders van de betrokken goederen dan voor Oostenrijkse, het onvermijdelijke gevolg is van de toepassing van deze maatregel in zijn geografische context. Bovendien is de maatregel geenszins bedoeld om deze laatsten op enigerlei wijze te bevoordelen. Ondanks de verschillende gevolgen voor buitenlandse en Oostenrijkse voertuigen die door het saneringsgebied rijden, meen ik daarom dat het sectorale verbod in de bestreden regeling kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van milieubescherming. Derhalve moet nog worden onderzocht of de maatregel passend en noodzakelijk is voor en evenredig aan dat doel.

4) Evenredigheid?

109. De opmerkingen van partijen en interveniënten zijn hoofdzakelijk toegespitst op de vraag of de bestreden regeling evenredig is aan het doel van beperking van de emissie van NO_2 in het saneringsgebied. In dit verband zijn vooral drie aspecten aan de orde gesteld. Het eerste is of het haalbaar is de betrokken goederen op een andere wijze te vervoeren, per spoor of via andere wegen. Het tweede betreft de mogelijkheid om het doel van beperking van de emissie van stoffen die de lucht verontreinigen, te bereiken door andere maatregelen, zoals de invoering van snelheidsbeperkingen of de heffing van tol die in verhouding staat tot de mate waarin vrachtauto's verontreiniging veroorzaken. Het derde is de verhouding tussen de bestreden regeling en bestaande maatregelen voor de vermindering van de luchtverontreiniging in Oostenrijk, zoals het stelsel van ecopunten.

110. Nu beide belangen die in deze zaak aan de orde zijn, namelijk het vrij verkeer van goederen in de Gemeenschap en de bescherming van het milieu, fundamentele doelstellingen van de Gemeenschap zijn, moet worden nagegaan of de bestreden regeling een juist evenwicht tussen die belangen eerbiedigt. [42]

111. In dat verband moet worden opgemerkt dat het grote aantal bestaande en mogelijke maatregelen die door de Commissie en interveniënten worden genoemd als alternatieven voor het verbod in de bestreden regeling aantoont dat de beleidskeuzen die moeten worden gemaakt om de emissie van NO_2 terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau (namelijk het niveau dat overeenkomt met de grenswaarden in richtlijn 1999/30) uiterst ingewikkeld zijn. Het is niet bewezen dat eender welk van deze maatregelen even doeltreffend zou zijn om dit resultaat te bereiken en het vrij verkeer van goederen tegelijkertijd minder zou beperken. Waarschijnlijk is voor een beperking van de

42 — Zie arrest Schmidberger, aangehaald in voetnoot 15, punt 81.

luchtverontreiniging in het betrokken gebied een combinatie van de voorgestelde alternatieve maatregelen vereist.

112. In deze zaak moet het Hof uitmaken of de bestreden regeling evenredig is aan de doelstellingen waarvoor zij is vastgesteld; het moet niet verklaren welke alternatieve maatregelen passender zouden zijn. In deze omstandigheden moet de evenredigheidstoets worden toegespitst op de vraag of de maatregel niet onredelijk is, in de zin dat hij op het eerste gezicht kan worden geacht doeltreffend, vanuit praktisch oogpunt hanteerbaar en handhaafbaar te zijn.[43] Verder komt het mij voor dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat maatregelen die zijn bedoeld om structurele veranderingen teweeg te brengen in de vervoersstromen en -methoden moeten worden voorbereid en ingevoerd op een wijze die is afgestemd op het belang van de overschakeling. In dit laatste opzicht is de bestreden regeling mijns inziens onevenredig.

113. Het eerste punt betreft de voorbereiding van de maatregel. Het is van wezenlijk belang dat vóór de vaststelling van een zo verregaande maatregel als een algeheel verbod op het vervoer van bepaalde goederen met vrachtauto's via een autoweg die een vitale verbinding tussen lidstaten vormt, is nagedacht over minder restrictieve maatregelen, en dat is gebleken dat deze ondoeltreffend zouden zijn. Gelet op het met de bestreden regeling nagestreefde doel om het vervoer van de betrokken goederen te verleggen van de weg naar het spoor, had met name vooraf moeten worden vastgesteld dat er voldoende en passende capaciteit was om die overschakeling op te vangen. Om de transparantie te waarborgen en een beoordeling van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht mogelijk te maken, is het bovendien van belang dat deze informatie reeds in de voorbereidingsfase publiek wordt gemaakt. Dit is ook een van de doelstellingen van de plannen en programma's die door de artikelen 7, lid 3, en 8, lid 3, van richtlijn 96/62 worden voorgeschreven. Uit de bij het Hof ingediende opmerkingen noch de stukken in het dossier blijkt dat de Oostenrijkse autoriteiten bij de voorbereiding van de bestreden regeling hebben nagegaan of het doel, de emissie van verontreinigende stoffen te verminderen, kon worden bereikt met andere, minder restrictieve maatregelen, en of er een realistisch alternatief bestond voor het transport van de betrokken goederen met andere vervoermiddelen of via andere wegen.

114. In de tweede plaats volgt uit de in artikel 10 EG neergelegde verplichtingen dat vóór de invoering van een maatregel met dergelijke structurele gevolgen voor het transport van goederen over het Oostenrijkse grondgebied, die noopt tot drastische aanpassingen in de betrokken sectoren, de meest geraakte lidstaten en de Commissie moeten worden geïnformeerd en geraadpleegd. Vóór de vaststelling van de bestreden

43 — Zie punten 65 en 66.

regeling heeft geen dergelijk overleg plaatsgevonden.

G — *Verenigbaarheid met de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93*

115. In de derde plaats, en dit is het belangrijkste, gelet op de structurele gevolgen van de bestreden regeling voor een groot aantal sectoren van economische activiteit, moeten de meest getroffen sectoren tijd krijgen om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden waarin zij moeten werken. Een maatregel als de onderhavige, die is bedoeld om een structurele wijziging teweeg te brengen in de wijze waarop bepaalde goederen worden vervoerd, kan slechts geleidelijk worden ingevoerd. Een voldoende lange overgangsperiode is niet alleen vereist om de marktdeelnemers in staat te stellen zich aan te passen, maar ook om ervoor te zorgen dat de beschikbare infrastructuur de gestegen vraag kan opvangen. Een dergelijk overgangsperiode kan verschillende jaren duren. De twee maanden die de Oostenrijkse autoriteiten voor de invoering van het sectoraal verbod voorzien, is duidelijk onvoldoende en derhalve onevenredig.

116. Om deze redenen concludeer ik dat de wijze waarop de bestreden regeling is voorbereid en zou worden ingevoerd, het evenredigheidsbeginsel schendt. Deze regeling is dan ook onverenigbaar met artikel 28 EG.

117. In haar verzoekschrift stelt de Commissie enkel dat andere voorwaarden voor het vrij verkeer van goederen dan die waarin deze verordeningen voorzien, onaanvaardbaar zijn, en dat uit haar stelling dat de beperking als bedoeld in artikel 28 EG niet kan worden gerechtvaardigd, volgt dat de artikelen 1 en 3 van verordening nr. 881/92 en de artikelen 1 en 6 van verordening nr. 3118/93 zijn geschonden.

118. Beide verordeningen strekken ertoe toegang te scheppen tot de markt van het vervoer van goederen over de weg door de afschaffing van beperkingen ten aanzien van de verlener van vervoerdiensten op grond van zijn nationaliteit of het feit dat hij is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de dienst wordt verleend.[44] Het middel om dit doel te bereiken is een door de lidstaat van vestiging afgegeven communautaire vergunning. Verder bepaalt artikel 6 van verordening nr. 3118/93 dat voor het verrichten van cabotagevervoer de nationale wetgeving geldt met betrekking tot bepaalde onder-

44 — Zie de tweede overweging van de considerans van de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93.

werpen, zoals de tarieven en contractuele voorwaarden van het vervoer, de afmetingen en gewichten van wegvoertuigen en de voorschriften inzake het vervoer van sommige categorieën goederen.

119. Dienaangaande wil ik opmerken dat de Commissie haar stelling dat de bestreden regeling enige bepaling van verordening nr. 881/92 of verordening nr. 3118/93 schendt, geenszins heeft gestaafd. Zij heeft meer bepaald niet aangetoond dat de regeling het bij de verordeningen ingevoerde stelsel van de ene vergunning schendt en dat zij het recht van de wegvervoerders op toegang tot de markt beperkt.

120. Hier moet onderscheid worden gemaakt tussen voorwaarden voor toegang tot de markt en voorwaarden voor het verlenen van vervoerdiensten in de lidstaten. Daar de verordeningen enkel de toegang tot de wegvervoermarkt garanderen, beperken zij als zodanig niet de bevoegdheid van de lidstaten om maatregelen te treffen die verband houden met het gebruik van hun wegeninfrastructuur om redenen van milieubescherming of verbetering van de verkeersveiligheid.

121. Dat artikel 6 van verordening nr. 3118/93 geen melding maakt van maatregelen als die welke thans aan de orde zijn, zoals de Nederlandse regering opmerkt, is niet relevant. Niet alleen betreft die verordening enkel cabotagediensten, de in die bepaling geregelde onderwerpen houden ook duidelijk verband met cabotage als zodanig en sluiten niet uit dat meer algemene maatregelen worden getroffen met betrekking tot het gebruik van wegen in de lidstaten. Ik hoef er in dit verband slechts op te wijzen dat de bepaling niets zegt over voorschriften met het oog op de verkeersveiligheid.

122. Ik concludeer dan ook dat dit onderdeel van het betoog van de Commissie ongegrond is.

VI — Kosten

123. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Republiek Oostenrijk in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten. Ingevolge artikel 69, lid 4, zullen de lidstaten die hebben geïntervenieerd aan de zijde van de Commissie hun eigen kosten dragen.

VII — Conclusie

124. Ik geef het Hof dan ook in overweging:

— vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk, door het uitvaardigen van een verbod om met vrachtauto's van meer dan 7,5 ton totaal gewicht bepaalde goederen te vervoeren over een traject van de autoweg A 12 door het Inntal tussen kilometer 20,359 op het grondgebied van de gemeente Kundl en kilometer 66,780 op het grondgebied van de gemeente Ampass, in het licht van de gebrekkige voorbereiding, vaststelling zonder voorafgaand overleg met de lidstaten en de Commissie, en de zeer korte termijn voor de invoering ervan, de krachtens de artikelen 28 EG tot en met 30 EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Republiek Oostenrijk te verwijzen in de kosten;

— de Bondsrepubliek Duitsland, de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in hun eigen kosten.