

KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT

2. oktober 2003 *

I sag C-320/03 R,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Schmidt, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing og A. Tiemann, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt T. Lübbig,

og af

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. De Bellis, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

* Processprog: tysk.

mod

Republikken Østrig ved E. Riedl, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en begæring om udsættelse af gennemførelsen af det kørselsforbud, der er fastsat i Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot) [bekendtgørelse udstedt af Landeshauptmann von Tirol om begrænsning af trafikken på motorvej A 12, »Inntalautobahn« (kørselsforbud)], af 27. maj 2003 (BGBl. II, 2003/279),

har

DOMSTOLENS PRÆSIDENT,

afsagt følgende

Kendelse

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. juli 2003 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 og 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 af

26. marts 1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder (EFT L 95, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 484/2002 af 1. marts 2002 (EFT L 76, s. 1, herefter »forordning nr. 881/92«), artikel 1 og 6 i Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 af 25. oktober 1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 279, s. 1), som ændret ved forordning nr. 484/2002 (herefter »forordning nr. 3118/93«), samt artikel 28 EF-30 EF, idet den har fastsat det i Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot) [bekendtgørelse udstedt af Landeshauptmann von Tirol om begrænsning af trafikken på motorvej A 12 »Inntalautobahn« (kørselsforbud)], af 27. maj 2003 (BGBl. II, 2003/279, herefter »den omtvistede bekendtgørelse«), indeholdte kørselsforbud, der berører lastbiler, som transporterer visse varer.
- 2 Ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. juli 2003 indgav Kommissionen i henhold til artikel 242 EF og 243 EF en begæring om foreløbige forholdsregler med påstand om, at Republikken Østrig pålægges at træffe de nødvendige forholdsregler med henblik på at udsætte gennemførelsen af det ved den omtvistede bekendtgørelse indførte kørselsforbud, indtil Domstolen har truffet afgørelse i hovedsagen.
- 3 Kommissionen anmodede i henhold til procesreglementets artikel 84, stk. 2, ligeledes om, at begæringen om foreløbige forholdsregler midlertidigt blev taget til følge, førend modparten fremførte sine bemærkninger, indtil der er afsagt kendelse om endelig afgørelse af sagen om foreløbige forholdsregler.
- 4 Ved kendelse af 30. juli 2003 blev Republikken Østrig som en foreløbig foranstaltning pålagt at udsætte gennemførelsen af det i den omtvistede bekendtgørelse indeholdte kørselsforbud, indtil afsigelsen af den kendelse, hvorved sagen om foreløbige forholdsregler afsluttes.

- 5 Ved begæringer indleveret til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 29. juli og den 6. august 2003 har Forbundsrepublikken Tyskland og Den Italienske Republik anmodet om tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag om foreløbige forholdsregler til støtte for Kommissionens påstande.
- 6 I henhold til artikel 40, stk. 1 og 4, i Domstolens statut og procesreglementets artikel 93, stk. 1 og 2, tages begæringerne om intervention i sagen om foreløbige forholdsregler til følge.
- 7 Republikken Østrig indgav sit skriftlige indlæg vedrørende begæringen om foreløbige forholdsregler ved fax af 18. august 2003. Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig indgav ved fax af samme dag deres interventionsindlæg.
- 8 Parterne har afgivet mundtlige indlæg den 27. august 2003.

Relevante retsfor skrifter og faktiske omstændigheder

Fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende det indre marked for vejtransport

- 9 Forordning nr. 881/92 og nr. 3118/93, som er påberåbt i den af Kommissionen anlagte sag, udgør lovgrundlaget for det indre marked for vejtransport og regulerer den frie udveksling af tjenesteydelser inden for denne sektor på Fællesskabets område.

EF-direktiver vedrørende beskyttelse af luftkvaliteten

- 10 De fællesskabsretlige bestemmelser om beskyttelse af luftkvaliteten består bl.a. af Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55), og af Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163, s. 41), som ændret ved Kommissionens beslutning 2001/744/EF af 17. oktober 2001 (EFT L 278, s. 35, herefter »direktiv 1999/30«).
- 11 Direktiv 96/62 har i overensstemmelse med dettes artikel 1 til hovedformål at fastlægge de grundlæggende principper for en fælles strategi med det sigte:
- at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten i Fællesskabet med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed
 - at vurdere luftkvaliteten i medlemsstaterne på grundlag af fælles metoder og kriterier
 - at skaffe tilstrækkelige oplysninger om luftkvaliteten og at sørge for, at de stilles til rådighed for offentligheden bl.a. gennem tærskelværdien for forureningsvarsling
 - at bevare luftkvaliteten, når den er god, og forbedre den i andre tilfælde.

12 Artikel 7 i direktiv 96/62 bestemmer:

»Forbedring af luftkvaliteten

Generelle krav

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

2. Ved gennemførelsen af foranstaltninger til opfyldelse af dette direktivs formål skal det sikres:

a) at der tages hensyn til en integreret indsats for beskyttelse af luft, vand og jord

b) at fællesskabslovgivningen om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen ikke overtrædes

c) at de andre medlemsstaters miljø ikke påvirkes negativt og væsentligt.

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

13 Artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62 foreskriver i øvrigt:

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

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

14 I direktiv 1999/30 er fastsat grænseværdier for nitrogendioxid.

15 Artikel 4 i direktiv 1999/30 lyder således:

»Nitrogendioxid og nitrogenoxider

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

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

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

- 16 Det fremgår af bilag II til direktiv 1999/30, at den foreskrevne årlige grænseværdi plus margen for tilladt overskridelse hvad angår nitrogenoxid er fastsat til 56 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ for 2002.
- 17 Ifølge fjerde betragtning til direktiv 1999/30 er de grænseværdier, der fastlægges i direktivet, mindstekrav, og medlemsstaterne kan i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 130 T (nu artikel 176 EF) opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger og navnlig indføre strengere grænseværdier.

National lovgivning og faktiske omstændigheder

- 18 Direktiv 96/62 og direktiv 1999/30 blev gennemført i østrigsk ret ved ændringer i Immissionsschutzgesetz-Luft (østrigsk lov om beskyttelse mod luftforurening, BGBl. I, 1997/115).

- 19 Efter en første overskridelse af grænseværdien for nitrogendioxid i 1999 trådte et natligt kørselsforbud for lastbiler på en delstrækning af motorvej A 12 »Inntalautobahn« (Østrig) i kraft den 1. oktober 2002.
- 20 I 2002 blev den i Immissionsschutzgesetz-Luft fastsatte årlige grænseværdi på 55 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ved målepunktet på målestationen Vamp overskredet på denne delstrækning af motorvejen, idet den registrerede årlige værdi her var 61 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.
- 21 Det natlige kørselsforbud, som oprindeligt var planlagt til at være midlertidigt, blev herefter forlænget og fra den 1. juni 2003 erstattet af et permanent forbud mod natligt kørsel, som omfattede godstransport med lastbiler på over 7,5 tons og som var gældende hele året.
- 22 Den 27. maj 2003 vedtog Landeshauptmann von Tirol i henhold til Immissionsschutzgesetz-Luft den omtvistede bekendtgørelse, som fra den 1. august 2003 og i ubestemt tid forbyder kørsel med en kategori lastbiler, som transporterer visse varer, på en ca. 46 km lang strækning af motorvej A 12, »Inntalautobahn«.
- 23 Den omtvistede bekendtgørelse tilsigter ifølge dennes artikel 1 at nedsætte emissioner i forbindelse med menneskelige aktiviteter og på denne måde forbedre luftkvaliteten for at sikre en varig beskyttelse af menneskers sundhed samt beskyttelsen af fauna og flora.
- 24 Artikel 2 i den omtvistede bekendtgørelse afgrænser en »sanitær zone« bestående af en delstrækning på 46 km af motorvej A 12, »Inntalautobahn«, mellem

kommunerne Kundl og Ampass (Østrig). Artikel 3 i den omtvistede bekendtgørelse forbyder lastbiler eller sættevogne, hvis maksimalt tilladte vægt overstiger 7,5 tons, og lastvogne med anhængere, hvis samlede maksimalt tilladte vægt overstiger 7,5 tons, at transportere følgende varer: Affald, der er optaget på den europæiske liste over affald [indeholdt i Kommissionens beslutning 2000/532/EF af 3.5.2000 om afløsning af beslutning 94/3/EF om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald og af Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF om farligt affald (EFT L 226, s. 3), i den udgave, der følger af Rådets beslutning 2001/573/EF af 23.7.2001 om ændring af Kommissionens beslutning 2000/532/EF for så vidt angår listen over affald (EFT L 203, s. 18)], korn, brænde, bark og kork, jernmalm og non-ferromalme, sten, jord, udgravningsmateriale, motorkøretøjer og anhængere samt bygningsstål. Forbuddet har direkte virkning, hvorfor det ikke kræves, at der udstedes bekendtgørelser fra myndighedernes side.

- 25 Artikel 4 i den omtvistede bekendtgørelse undtager fra det i samme bekendtgørelses artikel 3 indeholdte forbud lastbiler, hvis transport påbegyndes eller afsluttes i byen Innsbruck eller i distrikterne Kufstein, Schwaz eller Innsbruck-Land (Østrig). I øvrigt indeholder Immissionsschutzgesetz-Luft selv andre undtagelser. Loven undtager direkte forskellige kategorier af køretøjer fra kørselsforbuddet, heriblandt navnlig vejvæsenets køretøjer, renovationskøretøjer samt landbrugs- og skovbrugskøretøjer. Der kan i øvrigt ansøges om særlig dispensation for andre køretøjer, såfremt dette sker i offentlig interesse, eller der foreligger en væsentlig egen interesse.

Den administrative procedure

- 26 Efter en første brevveksling med Republikken Østrig fremsendte Kommissionen den 25. juni 2003 en åbningskrivelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede

Republikken Østrig til at besvare denne inden for en frist på en uge. Republikken Østrig svarede ved skrivelse af 3. juli 2003.

- 27 Ved skrivelse af 9. juli 2003 fremsatte Kommissionen i henhold til artikel 226 EF en begrundet udtalelse over for Republikken Østrig, som denne besvarede ved skrivelse af 18. juli 2003.

Betingelserne for at træffe foreløbige forholdsregler

- 28 I henhold til artikel 243 EF kan Domstolen i sager, der er indbragt for denne, foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler.
- 29 Procesreglementets artikel 83, stk. 2, foreskriver, at begæringer om sådanne forholdsregler skal angive søgsmålets genstand, de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den begærede foreløbige forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget.
- 30 Det fremgår af fast retspraksis, at Fællesskabets retsinstanser i sager om foreløbige forholdsregler kan foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (*fumus boni juris*), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. Fællesskabets retsinstanser foretager ligeledes i givet fald en afvejning af de pågældende interesser (jf. kendelse af

14.2.2002, sag C-440/01 P(R), Kommissionen mod Artegodan, Sml. I, s. 1489, præmis 58 og 59).

Fumus boni juris

Parternes argumenter

- 31 Kommissionen har gjort gældende, at kørselsforbuddet åbenbart hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser på området for godstransport, som er garanteret i traktaten og stadfæstet ved afledt ret i forordning nr. 881/92 og nr. 3118/93, samt de frie varebevægelser som omhandlet i artikel 28 EF.
- 32 Foranstaltningen berører de facto om ikke udelukkende så i overvejende grad den internationale transit af varer. Den medfører således en i hvert fald indirekte forskelsbehandling, hvilket er uforeneligt med forordning nr. 881/92 og nr. 3118/93 samt med artikel 28 EF ff. Eftersom en sådan foranstaltning er udtryk for forskelsbehandling, kan den ikke begrundes med miljøbeskyttelsesmæssige betragtninger og under alle omstændigheder er den uforholdsmæssig.
- 33 Forbundsrepublikken Tyskland har støttet disse anbringender og tilføjet, at den omtvistede bekendtgørelse ikke kan retfærdiggøres på baggrund af direktiv 96/62 og 1999/30, og at den udgør en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde, som er fastslået i artikel 10 EF, og proportionalitetsprincippet.

- 34 Republikken Østrig kan ikke påberåbe sig artikel 7 i direktiv 96/62, eftersom denne bestemmelse foreskriver, at der skal udarbejdes en handlingsplan, at den kun gør det muligt at vedtage midlertidige foranstaltninger og bestemmer, at det ved gennemførelsen af de trufne foranstaltninger skal sikres, at de andre medlemsstaters miljø ikke påvirkes negativt og væsentligt, alle betingelser, der ikke er opfyldt i den foreliggende sag.
- 35 Den omtvistede bekendtgørelse er heller ikke i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 96/62.
- 36 Forbundsrepublikken Tyskland er ligeledes af den opfattelse, at den overskridelse af grænseværdien for nitrogendioxid, der danner grundlag for den omtvistede bekendtgørelse, ikke er blevet godtgjort i overensstemmelse med de krav, som følger af bilag V og bilag VI til direktiv 1999/30.
- 37 Ifølge artikel 10 EF skulle Republikken Østrig ligeledes rettidigt have indledt drøftelser med henblik på indgåelse af en aftale forud for vedtagelsen af en så drastisk foranstaltning som det omhandlede kørselsforbud.
- 38 Desuden er den foranstaltning, der er fastsat ved den omtvistede bekendtgørelse, uforholdsmæssig, eftersom der ikke findes nogen begrundelse for, at den tager sigte på godstransport med lastbiler eller visse særlige varer.
- 39 Den Italienske Republik har for sit vedkommende under retsmødet understreget nødvendigheden af udelukkende at vedtage denne slags foranstaltninger på fællesskabsplan.

- 40 Republikken Østrig er omvendt af den opfattelse, at den omtvistede bekendtgørelse er i overensstemmelse med fællesskabsretten.
- 41 Kørselsforbuddet er vedtaget under overholdelse af de nationale retsregler og bestemmelserne i EF-direktiverne vedrørende beskyttelse af luftkvaliteten, navnlig artikel 7 og 8 i direktiv 96/62.
- 42 Den omtvistede bekendtgørelse tilsidesætter heller ikke forordning nr. 881/92 eller nr. 3118/93. Disse giver nemlig ikke indehaveren af en fællesskabstilladelse en ubetinget ret og frigør ikke denne fra forpligtelsen til at overholde de almindelige betingelser for transport.
- 43 Det pågældende kørselsforbud er i øvrigt en nødvendig foranstaltning, som ikke har karakter af forskelsbehandling, og som er forholdsmæssig.
- 44 Foranstaltningens nødvendighed bekræftes ved den blotte konstatering af, at de grænseværdier, der var fastsat for nitrogendioxid for 2002 i såvel den østrigske lovgivning som i direktiv 1999/30, blev overskredet.
- 45 Republikken Østrig har med hensyn til det forhold, at der ikke foreligger forskelsbehandling, gjort gældende, at kørselsforbuddet ligeledes vedrører den interne transport. De fastsatte undtagelser er begrænsede, begrundede i tvingende almene hensyn og gælder ligeledes for udenlandske transportvirksomheder.

- 46 Selv om kørselsforbuddet blev anset for at være en indirekte forskelsbehandling, ville det under alle omstændigheder kunne retfærdiggøres af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og miljøet.
- 47 Kommissionens bekymringer hvad angår denne foranstaltnings katastrofale virkninger er ubegrundede, da transport pr. jernbane er et muligt alternativ såvel teknisk som økonomisk med henblik på transport af de varer, der er omfattet af kørselsforbuddet.

Retlige bemærkninger

- 48 I henhold til procesreglementets artikel 83, stk. 2, skal begæringen om foreløbige forholdsregler bl.a. angive de faktiske og retlige grunde til, at denne forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget.
- 49 I den forbindelse fremgår det af en indledende gennemgang af de af parterne fremførte oplysninger, at den omtvistede bekendtgørelse indeholder begrænsninger af den i traktaten og i afledt ret fastsatte frie bevægelighed, uden at det på nuværende tidspunkt er nødvendigt nøjagtigt at identificere de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser.
- 50 Den omtvistede bekendtgørelse indfører således et totalt kørselsforbud for en betydelig kategori af transportvirksomheder på en strækning, som udgør en del af en af de vigtigste hovedtransportårer for samhandelen mellem Nordeuropa og Norditalien.

- 51 Denne hindrings karakter af eventuel indirekte forskelsbehandling kan ikke udelukkes efter en indledende gennemgang.
- 52 Det er korrekt, at den omtvistede bekendtgørelse gælder for samtlige transportvirksomheder uanset disses nationalitet, og at den derfor ligeledes er til ugunst for de østrigske transportvirksomheder, som foretager transport af de omhandlede varer på den pågældende motorvejsstrækning.
- 53 Imidlertid kan det ikke udelukkes, at den omtvistede bekendtgørelse som følge af den omhandlede transporttype og som følge af rækkevidden af de fastsatte undtagelser rent faktisk primært kommer til at få virkning for transportvirksomheder fra andre medlemsstater end Republikken Østrig, uden at denne ulighed kan begrundes. Vurdering af dette spørgsmål nødvendiggør imidlertid en detaljeret undersøgelse af den omtvistede bekendtgørelses indvirkning på de forskellige kategorier af transportvirksomheder, en undersøgelse, som ikke er mulig i forbindelse med denne sag om foreløbige forholdsregler. Under retsmødet har de forskellige parter i øvrigt i den forbindelse påberåbt sig tal, som umiddelbart forekommer modstridende, og hvis relevans ikke har kunnet godtgøres.
- 54 Foruden spørgsmålet om eventuel forskelsbehandling kræver vurderingen af, om Republikken Østrig har tilsidesat fællesskabsretten, i øvrigt en indgående undersøgelse af den hindring, som kørselsforbuddet udgør.
- 55 Nævnte undersøgelse indbefatter dels, at der tages hensyn til de af Republikken Østrig påberåbte formål om beskyttelse af sundheden og/eller miljøet og i særdeleshed til den måde, hvorpå den omtvistede bekendtgørelse indgår i

fællesskabsregelsættet vedrørende luftkvalitet, dels at der tages stilling til omfanget af den frembragte hindring i forhold til disse formål.

- 56 I den forbindelse forekommer det umiddelbart, at den omtvistede bekendtgørelse som anført af Republikken Østrig indgår i de nationale lovbestemmelser, der er fastsat med henblik på at opfylde de forpligtelser, der følger af EF-direktiverne om luftkvalitet.
- 57 Desuden er den kendsgerning, at grænseværdien for emissioner af nitrogendioxid for 2002 blev overskredet — en overskridelse, som efter det påståede ligger til grund for vedtagelsen af den omtvistede bekendtgørelse — ikke blevet bestridt af sagens forskellige parter.
- 58 Uden at det på nuværende tidspunkt er nødvendigt at afgøre, om den omtvistede bekendtgørelse kan tages til indtægt for hensyn baseret på beskyttelsen af miljøet og/eller beskyttelsen af sundheden, finder Retten, at krav, som er knyttet til denne type hensyn, principielt bør tillægges større vægt i forhold til økonomiske hensyn.
- 59 Kommissionens fremhævelse af situationens rent økonomiske aspekter i forbindelse med dens begæring om foreløbige forholdsregler kan således ikke godkendes som sådanne.
- 60 Selv om det forholder sig således, rejser kørselsforbuddet i den omtvistede bekendtgørelse ikke desto mindre alvorlige spørgsmålstejn med hensyn til dets forenelighed med fællesskabsretten.

- 61 Som anført af Den Italienske Republik blev den omtvistede bekendtgørelse for det første vedtaget blot få måneder efter ikrafttrædelsen af det natlige kørselsforbud, dvs. før virkningerne af sidstnævnte foranstaltning på koncentrationen af nitrogenoxid kunne bedømmes fuldt ud. Eftersom det natlige kørselsforbud således først trådte i kraft den 1. oktober 2002, gjorde det årlige gennemsnit af nitrogenoxid for 2002 det ikke muligt at bedømme den reelle virkning af dette.
- 62 Dernæst kan den korte frist mellem vedtagelsen og ikrafttrædelsen af den omtvistede bekendtgørelse forstærke de negative virkninger af denne på de berørte transportvirksomheders aktiviteter og organisation betydeligt. En periode på to måneder forekommer således meget begrænset henset til de strukturelle tilpasninger med hensyn til transportmåder og strækninger, der blev nødvendiggjort af kørselsforbuddet. Selv om Republikken Østrig har været i stand til at fremlægge visse oplysninger, der godtgør, at det er muligt at forøge udbuddet af jernbanetransport på den pågældende strækning, fremgår det af de af parterne fremlagte oplysninger, at en sådan tilpasning kun kan finde sted på længere sigt og gradvist.
- 63 Som anført af Kommissionen og intervenienterne synes foranstaltninger, som direkte berører transporten af varer mellem medlemsstater, at kræve en vis grad af forudgående enighed på fællesskabsplan, hvilket tilsyneladende ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 64 Den endelige vurdering af alle disse argumenter, som rejser det vanskelige spørgsmål om den ligevægt, som bør findes mellem det indre markeds krav på den ene side og beskyttelsen af sundheden og/eller miljøet på den anden side, kræver en mere indgående undersøgelse, som ikke kan gennemføres på tidspunktet for denne sag om foreløbige forholdsregler.

- 65 Under disse omstændigheder og uden at det på nuværende tidspunkt er nødvendigt at tage stilling til de forskellige anbringender, der er rejst i forbindelse med hovedsagen, må det konstateres, at det ikke uden videre kan udelukkes, at hovedsagen er berettiget, selv om de argumenter, Republikken Østrig har fremført til sit forsvar, i øvrigt ikke kan underkendes.
- 66 Domstolen bør derfor fortsætte gennemgangen af begæringen om foreløbige foranstaltninger med en undersøgelse af, om den begærede foranstaltning er uopsættelig, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at foreskrive den og tillægge den retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen, og i bekræftende fald foretage en afvejning af de pågældende interesser.

Uopsættelighed og interesseafvejning

Parternes argumenter

- 67 Hvad angår uopsætteligheden har Kommissionen støttet af intervenienterne anført, at den omtvistede bekendtgørelse, som skulle træde i kraft den 1. august 2003, har direkte og betydelige indvirkninger på aktiviteterne i de transportvirksomheder, der opererer på det berørte marked, og mere generelt på det indre markeds tilfredsstillende funktion.
- 68 For Kommissionens vedkommende har sagen principiel betydning hvad angår den offentlige interesse, da andre østrigske delstater end Tirol med en væsentlig transittrafik allerede har meddelt, at de vil følge eksemplet med den omtvistede bekendtgørelse og overvejer vedtagelsen af tilsvarende bestemmelser. Det er

desuden ikke udelukket, at andre medlemsstater end Republikken Østrig også kan overveje foranstaltninger af denne karakter.

- 69 Desuden rammer kørselsforbuddet i det foreliggende tilfælde direkte logistikkæden hos de erhvervsdrivende, som håndterer de pågældende varer. Kørselsforbuddet, som er vedtaget ensidigt og uden varsel, ændrer pludseligt og grundlæggende de nuværende vilkår for fællesmarkedet for transport af varer, som ikke længere fuldt ud vil kunne genskabes efterfølgende. De første, det går ud over, er de svageste led i produktionskæden, dvs. vejtransportvirksomhederne og i særdeleshed de små virksomheder, der som følge af størrelsen af deres bilpark har specialiseret sig i transport af én bestemt slags varer. Mere end halvdelen af de berørte transportvirksomheder råder kun over 1-3 lastbiler og 31% råder kun over 4-10 lastbiler.
- 70 For de virksomheder, der har specialiseret sig i transport af visse varer (f.eks. transport af nye biler eller affald) og til dette formål benytter specielle køretøjer, er kørselsforbuddet lig med et generelt forbud, da disse ikke på kort sigt uden vanskeligheder vil kunne omstille sig til transport af andre varer.
- 71 I hovedparten af medlemsstaterne, især i Tyskland, er der overkapacitet inden for vejtransportsektoren, hvilket forklarer den omfattende konkurrence mellem virksomhederne og de ringe avancer. Kun de virksomheder, som formår at opretholde en høj kapacitetsudnyttelse, er konkurrencedygtige. Det er således af afgørende betydning for transportvirksomhederne ikke at miste hverken løbende ordrer eller eksisterende kunder. En ventetid på nogle få dage vil allerede nu kunne betyde økonomisk sammenbrud for de virksomheder, som råder over et begrænset antal køretøjer.

- 72 Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland vil ca. 53 700 ture mellem Tyskland og Italien blive berørt af det pågældende kørselsforbud på årsbasis. Kørselsforbuddet har således alvorlige konsekvenser for de berørte virksomheder, således som udtalelserne fra visse af disse virksomheder bekræfter. Disse konsekvenser er så meget desto større, som de ligeledes indvirker på tilrettelæggelsen af de tilbageture, som lastbilerne foretager for at undgå at køre uden varer på nogle strækninger.
- 73 Ifølge Kommissionen og intervenienterne findes der i øvrigt ingen tilfredsstillende alternativ løsning.
- 74 De berørte transportvirksomheder har i realiteten kun to muligheder for at imødegå kørselsforbuddet: De kan vælge en omfartsvej eller overgå til transport pr. jernbane.
- 75 Omfartsveje indebærer imidlertid en betragtelig forøgelse af strækningernes længde og varighed og dermed en væsentlig ekstraomkostning samt et øget forbrug af benzin og en forværring af forureningen.
- 76 Hvad angår omlægning til transport pr. jernbane er anvendelsen af transportformen »lastbil på tog« (»Rollende Strassen«) den eneste tænkelige løsning for transportvirksomhederne. Vognladningstrafik indgår nemlig ikke i deres aktivitetsområde og uledsaget kombineret transport er udelukket for størstedelen af de små og mellemstore virksomheder, som ikke har mulighed for at afhente containeren eller sættevognen på destinationen. Det nuværende udbud af tog til transport af lastbiler er imidlertid utilstrækkeligt, hvilket medfører tab af kostbar tid. Forbundsrepublikken Tyskland har navnlig påpeget, at der kun på længere sigt vil kunne ske en tilstrækkelig forøgelse af udbuddet af jernbanetransport. Forbundsrepublikken Tyskland har ligeledes anført, at transportformen »lastbil på tog« ofte er for usmidig som følge af forekomsten af en principiel

reservationsfrist på 48 timer og ikke er økonomisk fordelagtig ved regional transport over korte afstande. Ud over disse aspekter har Forbundsrepublikken Tyskland fremhævet, at omkostningerne ved transport pr. jernbane er betydeligt højere.

- 77 Uanset de berørte virksomheders indstilling vil disse således pådrage sig yderligere omkostninger og tidstab, såfremt de ikke vil tvinges til fuldstændigt at indstille deres aktiviteter. Henset til den ringe værdi af de varer, der er berørt af kørselsforbuddet, og til den store konkurrence inden for vejgodstransportsektoren, vil disse yderligere omkostninger ikke kunne overvælttes direkte på ordregiverne eller kunderne, men skal afholdes af transportvirksomhederne i hvert fald i første omgang. Det er imidlertid kun de store virksomheder, der er i stand til at udligne ekstraomkostninger på en given strækning, i dette tilfælde Brenner-vejen via Østrig. De små virksomheder, der har specialiseret sig i transport af de varer, der er omhandlet i kørselsforbuddet, vil ikke umiddelbart kunne afholde disse ekstraomkostninger og vil miste deres ordrer og ordregivere. Henset til, at hovedparten af disse virksomheder er specialiserede, må det befrygtes, at mange af dem ikke på kort sigt kan tage imod erstatningsordrer og må lade deres køretøjer stå ubenyttede hen.
- 78 Som konklusion kan de pågældende små og mellemstore virksomheder i betragtning af vejtransportvirksomhedernes ringe avancer blive tvunget til at indstille deres aktiviteter. Dette tab vil være tungtvejende for den europæiske økonomi og vil ikke kunne erstattes.
- 79 Forbundsrepublikken Tyskland har henvist til oplysninger, som viser, at det årlige omsætningstab for de berørte virksomheder vil nærme sig 54 mio. EUR, uden

medregning af virksomhedsudflytninger. Dette vil medføre tab af hundredvis af arbejdspladser og et tocifret antal virksomhedslukninger.

- 80 Kommissionen og Den Italienske Republik har desuden anført, at kørselsforbuddet ikke blot vil påvirke transportsektoren, men ligeledes produktionsindustrien, i særdeleshed træindustrien og stenbruddene i Norditalien. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland vil befragterne ligeledes opleve, at deres regelmæssige økonomiske relationer bringes i fare, og kørselsforbuddet vil endelig kunne medføre et ophør af samhandelen mellem Italien og Tyskland for visse varer, der er berørt af forbuddet.
- 81 Interesseafvejningen falder ud til fordel for sagsøgeren, eftersom mindre restriktive forholdsregler er tænkelige, såsom et kørselsforbud gældende for de mest forurenende lastbiler.
- 82 Kommissionen har med hensyn til de af Republikken Østrig påberåbte miljømæssige interesser gjort gældende, at den mulige skade, som den manglende gennemførelse af kørselsforbuddet medfører for miljøet i Inntaldalen, ikke er målbar, i modsætning til de håndgribelige økonomiske virkninger af kørselsforbuddet. Forbundsrepublikken Tyskland har for sit vedkommende bemærket, at den omtvistede bekendtgørelse langt fra at løse problemet med emissioner af nitrogendioxid kun flytter det til andre områder i Østrig eller til andre medlemsstater samt til Schweiz. Den Italienske Republik har i øvrigt anført, at der for at vurdere omfanget af de påberåbte miljømæssige problemer først må foretages en vurdering af fordelene ved det i oktober 2002 indførte natlige kørselsforbud, hvilket ikke er muligt før ultimo 2003.

- 83 Republikken Østrig har i sit indlæg afvist argumentet om, at der i tilfælde af gennemførelsen af den omtvistede bekendtgørelse vil opstå et stort og uopretteligt tab.
- 84 Republikken Østrig har først kategorisk bestridt, at andre østrigske delstater end Tirol overvejer at følge eksemplet med denne bekendtgørelse. Republikken Østrig har heller ikke kendskab til, at andre medlemsstater har planer herom, hvorfor den af Kommissionen påberåbte domino-effekt ikke eksisterer.
- 85 Når dernæst henses til den tid, der gik mellem vedtagelsen af den omtvistede bekendtgørelse i maj 2003, og dennes ikrafttræden den 1. august 2003, har de berørte parter haft en tilstrækkelig lang overgangsperiode.
- 86 Republikken Østrig har desuden gjort gældende, at ulemperne ved et kørselsforbud for transportvirksomhederne er en del af de risici, der er forbundet med enhver markedsøkonomi, og at overgang til transport pr. jernbane i øvrigt er muligt såvel teknisk som økonomisk. Med hensyn til de tekniske aspekter har Republikken Østrig kritiseret Kommissionen for ikke at have taget hensyn til mulighederne for overgang til vognladningstrafik og uledsaget kombineret transport. I øvrigt er jernbanekapaciteten allerede nu tilstrækkelig, mens der i tilfælde af teknisk umulighed kan gøres brug af den i østrigsk lovgivning fastsatte mulighed for dispensation i hvert enkelt tilfælde. Økonomisk set er omkostningerne og transporttiden ved transport pr. jernbane sammenlignelige med omkostningerne og transporttiden ved vejtransport.
- 87 I modsætning til det af Kommissionen påståede vil andre ruter end dem, der passerer gennem den pågældende motorvejsstrækning, ligeledes kunne anvendes af vejtransportvirksomhederne. Republikken Østrig har i den forbindelse påpeget, at en væsentlig del af den lastbiltrafik, der for øjeblikket går gennem denne

strækning, er en følge af de pågældende transportvirksomheders valg om ikke at benytte den korteste strækning, som går gennem Schweiz.

- 88 Republikken Østrig har endvidere gjort gældende, at virkningen af kørselsforbuddet vil være relativt begrænset for vejtransportvirksomhederne. Henset til den betydelige finansielle kapacitet, disse virksomheder i henhold til fællesskabsreglerne skal være i besiddelse af, er risikoen for et ophør af aktiviteterne lille. Kommissionen er ligeledes ikke fremkommet med overbevisende oplysninger med henblik på at godtgøre, at der foreligger et reelt tab for produktionsindustrien, især for den italienske træindustri.
- 89 Endelig har Republikken Østrig i forbindelse med interesseafvejningen fremhævet den væsentlige skade for sundheden og miljøet, som er påvist ved en overskridelse af de grænseværdier, der er fastsat i direktiv 96/62 samt i diverse internationale undersøgelser. Disse grundlæggende interesser går forud for økonomiske interesser, der alene vedrører beskyttelsen af vejtransportsektoren.

Retlige bemærkninger

- 90 Med henblik på at afgøre såvel nødvendigheden af at vedtage foreløbige forholdsregler som rækkevidden af disse, bør der foretages en afvejning af de foreliggende interesser, idet risikoen for et alvorligt og uopretteligt tab, som er et kriterium for den påståede uopsættelighed, udgør et af punkterne i den sammenligning, der i den forbindelse skal foretages.

- 91 De interesser, som Republikken Østrig har påberåbt sig, har sammenhæng med hensyn baseret på beskyttelsen af miljøet og sundheden.
- 92 En skade på sådanne interesser er principielt af uoprettelig karakter, for så vidt som indgreb i miljøet og sundheden som følge af disses natur oftest ikke kan omgøres med tilbagevirkende kraft.
- 93 At der foreligger en sådan skade synes i øvrigt godtgjort ved de faktuelle oplysninger, som er gjort gældende i forbindelse med denne sag om foreløbige forholdsregler.
- 94 Under disse omstændigheder fremgår det af fællesskabsreglerne vedrørende beskyttelsen af luftkvaliteten og i særdeleshed af Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling (EFT 1993 C 138, s. 5), at politikken vedrørende luftkvalitet udarbejdes på fællesskabsplan på grundlag af langsigtede mål.
- 95 I det foreliggende tilfælde er den nuværende situation hvad angår luftforurening i den pågældende zone et resultat af en gradvis udvikling og forekommer umiddelbart kun at kunne imødegås på tilfredsstillende vis på længere sigt og gradvist.

- 96 I denne sammenhæng er det sandsynligvis nødvendigt med strukturelle foranstaltninger og samtlige parter i nærværende sag om foreløbige forholdsregler er i forskelligt omfang forpligtede til at bidrage til at nå frem til de mest hensigtsmæssige løsninger. De løsninger, der nås frem til, er nødvendigvis et kompromis mellem modstridende interesser, uden at det på forhånd kan udelukkes, at de skaber visse ulemper både for det indre markeds funktion og i relation til interesserne hos visse kategorier af erhvervsdrivende i Fællesskabet.
- 97 Under disse omstændigheder må det, samtidig med at det erkendes, at den omtvistede bekendtgørelse kan bidrage til på kort sigt at forbedre situationen vedrørende luftkvaliteten i den pågældende zone, konstateres, at et strukturelt tiltag på længere sigt, som er af afgørende betydning, ikke bringes i fare af, at den nævnte bekendtgørelse midlertidigt ikke gennemføres.
- 98 Med andre ord ses det ikke, at den manglende gennemførelse af den omtvistede bekendtgørelse i en begrænset periode forud for afgørelsen i hovedsagen på længere sigt bringer beskyttelse af luftkvaliteten i den pågældende zone i fare, såfremt Domstolen skulle forkaste det af Kommissionen anlagte søgsmål.
- 99 Derimod bør de alvorlige og vanskeligt genoprettelige skader, som følger af en øjeblikkelig ikrafttræden af kørselsforbuddet, ikke undervurderes. Der er således meget, der taler for, at dette forbud med dets rækkevidde og den omstændighed, at det er ensidigt fastsat, i betydelig grad påvirker funktionen og den økonomiske og finansielle soliditet hos adskillige virksomheder i Fællesskabet.

- 100 De faktuelle oplysninger, som bl.a. er fremlagt af intervenienterne, bekræfter eksistensen og omfanget af kørselsforbuddets økonomiske virkninger for adskillige transportvirksomheder, navnlig for de virksomheder, hvis størrelse er begrænset, og som har specialiseret sig i transport af de i kørselsforbuddet omhandlede varer.
- 101 Dette tab består ikke blot i en sammenlægning af negative økonomiske konsekvenser for de forskellige virksomheder. Det er på overbevisende måde godtgjort, at der består en betydelig risiko for, at kørselsforbuddet medfører, at adskillige virksomheder forsvinder definitivt, samt at det medfører en strukturel og i et vist omfang uigenkaldelig ændring af transportvilkårene og samhandelen med varer inden for og igennem den berørte zone.
- 102 Under disse omstændigheder bør risikoen for, at der opstår en alvorlig og uoprettelig skade som følge af en øjeblikkelig gennemførelse af den omtvistede bekendtgørelse, anses for tilstrækkeligt godtgjort.
- 103 Under hensyntagen til de skønsfaktorer, som er forelagt Domstolen, findes det herefter nødvendigt at træffe de foreløbige forholdsregler, som gør det muligt på kort sigt så vidt muligt at beskytte de foreliggende interesser. I denne periode må der lægges mest vægt på de interesser, som er mest umiddelbart og uigenkaldeligt truede, nemlig de af Kommissionen påberåbte interesser.
- 104 Det findes således hensigtsmæssigt i en begrænset periode at forlænge påbuddet til Republikken Østrig om at udsætte gennemførelsen af det i den omtvistede bekendtgørelse indeholdte sektorbestemte kørselsforbud.

- 105 Når ikke desto mindre henses til realiteten og vigtigheden af problemerne vedrørende kvaliteten af luften i den pågældende zone opfordres parterne til at nå til enighed med henblik på planlægning af foranstaltninger, der om end midlertidigt kan forlige de foreliggende modstridende interesser, og til at oplyse Domstolen om et eventuelt kompromis.
- 106 I modsat fald opfordres parterne til at indsamle alle relevante oplysninger, bl.a. vedrørende udviklingen af luftkvaliteten i den pågældende zone, den anslåede virkning af forbuddet mod kørsel om natten i 2003 samt perspektiverne vedrørende udvikling af jernbanetransport og transport via andre veje, og til senest den 6. februar 2004 at fremlægge disse oplysninger bilagt relevante bemærkninger for Domstolen.
- 107 På baggrund af disse nye oplysninger og bemærkninger kan den i nærværende kendelse truffene foranstaltning forlænges, ophæves eller ændres.
- 108 Under hensyn til disse omstændigheder findes det berettiget at forlænge den i kendelse af 30. juli 2003 fastsatte foreløbige forholdsregel indtil den 30. april 2004.

På grundlag af disse præmisser bestemmer

DOMSTOLENS PRÆSIDENT

- 1) Republikken Østrig udsætter gennemførelsen af det i Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot) [bekendtgørelse udstedt af Landeshauptmann von Tirol om begrænsning af trafikken på motorvej A 12, »Inntalautobahn« (kørselsforbud)], af 27. maj 2003 fastsatte sektorbestemte kørselsforbud indtil den 30. april 2004.

- 2) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 2. oktober 2003.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident