

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

V. TRSTENJAK

fremsat den 16. december 2010¹

Indhold

I — Indledning	I - 13529
II — Retsforskrifter	I - 13530
A — EU-ret	I - 13530
1. Direktiv 96/62	I - 13530
2. Direktiv 1999/30	I - 13531
3. Direktiv 2008/50	I - 13531
B — National ret	I - 13532
1. Lov om beskyttelse mod luftforurening	I - 13532
2. Bekendtgørelse om sektoralt kørselsforbud	I - 13532
III — Sagens faktiske omstændigheder	I - 13535
IV — Den administrative procedure	I - 13537
V — Retsforhandlingerne ved Domstolen og parternes påstande	I - 13538
VI — Parternes væsentligste argumenter	I - 13539
1 — Originalsprog: tysk. Processprog: tysk.	

VII — Retlig vurdering	I - 13542
A — Bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud som foranstaltning til gennemførelse af direktiv 96/62 og 1999/30	I - 13542
B — Spørgsmålet, om der foreligger en begrænsning af de frie varebevægelser	I - 13545
C — Spørgsmålet, om begrænsningen af de frie varebevægelser er begrundet	I - 13548
1. Forholdet mellem bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud og de grundlæggende fællesskabsrettigheder	I - 13548
2. Begrundelser støttet på miljøbeskyttelseshensyn	I - 13550
a) Tvingende miljøbeskyttelseshensyn	I - 13550
b) Proportionalitetsprøvelse	I - 13554
i) Spørgsmålet om egnetheden af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud	I - 13555
ii) Spørgsmålet om nødvendigheden af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud	I - 13557
iii) Spørgsmålet om forholdsmæssigheden af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud	I - 13560
c) Foreløbig konklusion	I - 13564
VIII — Sammenfatning	I - 13565
IX — Omkostninger	I - 13565
X — Forslag til afgørelse	I - 13565
I - 13528	

I — Indledning

1. Denne sag drejer sig om Kommissionens traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 226 EF², hvori Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, idet den har indført et kørselsforbud for lastbiler med en samlet vægt på over 7,5 tons, som transporterer bestemte godsarter, på en del af motorvej A 12.

2. Sagen er kendetegnet ved, at Domstolen allerede i dom af 15. november 2005, Kommissionen mod Østrig³, fandt, at et lignende sektoralt kørselsforbud på motorvej A 12 var i strid med artikel 28 EF og 29 EF, og fastslog, at Republikken Østrig dermed havde begået et traktatbrud. På baggrund af denne dom har Republikken Østrig bestræbt sig på at udforme det her omhandlede kørselsforbud i overensstemmelse med EU-retten. Med henblik herpå er det nye sektorale kørselsforbud for

2 — Traktatbrudsproceduren i artikel 226 EF er i medfør af Lisabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab af 13.12.2007, EUT C 306, s. 1, nu reguleret i artikel 258 og artikel 260, stk. 3, TEUF. Den vigtigste nyskabelse findes i artikel 260, stk. 3, TEUF, hvorefter Kommissionen inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure vedrørende manglende gennemførelse af et direktiv allerede under proceduren i henhold til artikel 258 TEUF kan nedlægge påstand om, at den pågældende medlemsstat pålægges at betale et fast beløb eller en tvangsbøde.

3 — Dom af 15.11.2005, sag C-320/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9871.

det første udarbejdet som en del af en pakke af foranstaltninger, der skal forbedre luftkvaliteten langs motorvejen i Inn-dalen. For det andet har Republikken Østrig bestræbt sig på at skabe alternative transportmuligheder for de godstransporter, der berøres af det sektorale kørselsforbud.

3. På denne baggrund understreger Kommissionen, at den for størstedelens vedkommende bifalder og støtter den pakke af foranstaltninger, som Republikken Østrig har udarbejdet for at forbedre luftkvaliteten langs motorvejen i Inn-dalen. Efter Kommissionens opfattelse strider det deri indeholdte sektorale kørselsforbud imidlertid også denne gang mod proportionalitetsprincippet, hvorfor Kommissionen har set sig nødsaget til at iværksætte en ny procedure. Da det nye sektorale kørselsforbud på motorvej A 12 både med hensyn til de retlige rammer og med hensyn til den faktiske udformning adskiller sig fra det kørselsforbud, der i dom af 15. november 2005 blev kendt stridende mod EU-retten, er nærværende traktatbrudsprocedure med rette iværksat på grundlag af artikel 226 EF⁴.

4 — Jf. dom af 29.6.2010, sag C-526/08, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 6151, præmis 23 og 37, hvori Domstolen fremhævede, at spørgsmålet om anvendelsen af artikel 228 EF kun rejser sig, hvis det skulle vise sig, at de klagepunkter, der rejses i en konkret traktatbrudsprocedure, i faktisk og retlig henseende er de samme som i en tidligere traktatbrudsprocedure.

II — Retsforskrifter

A — EU-ret⁵

1. Direktiv 96/62

4. Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet⁶ har ifølge direktivets artikel 1 som hovedformål at fastlægge de grundlæggende principper for en fælles strategi med det sigte

- at definere og fastsætte mål for luftkvaliteten i Fællesskabet med henblik på at undgå, forhindre eller begrænse skadelige virkninger på menneskers sundhed og på miljøet som helhed
- at vurdere luftkvaliteten i medlemsstaterne på grundlag af fælles metoder og kriterier

5 — I analogi med de betegnelser, der anvendes i TEU og TEUF anvendes begrebet »EU-ret« som en fællesbetegnelse for fællesskabsret og EU-ret. Når der herefter er tale om enkelte primærretlige bestemmelser, anføres de tidsmæssigt gældende bestemmelser.

6 — EFT L 296, s. 55, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003, EUT L 284, s. 1.

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

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

5. I henhold til direktiv 96/62's artikel 4 vedtager Rådet på forslag af Kommissionen bestemmelserne om fastsættelse af grænseværdier og på passende måde tærskelværdier for forureningsvarsling for de forurenende stoffer, der er opført i dette direktivs bilag I, herunder nitrogen dioxide (herefter »NO₂«).

6. I henhold til direktiv 96/62's artikel 7, stk. 1, træffer medlemsstaterne de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at grænseværdierne overholdes.

7. I zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer overskrider grænseværdien plus margen for tilladt overskridelse, skal medlemsstaterne i henhold til direktiv 96/62's artikel 8, stk. 3, træffe foranstaltninger for at sikre, at der udarbejdes eller iværksættes en plan eller et program, som sikrer, at grænseværdien overholdes inden for den fastsatte tidsfrist. De oplysninger, som disse planer eller programmer — der skal være tilgængelige for offentligheden — som minimum skal indeholde, er anført i direktivets bilag IV.

2. Direktiv 1999/30

8. Grænseværdierne for NO₂ er fastlagt i Rådets direktiv 1999/30/EF af 22. april 1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften⁷.

9. Ifølge fjerde betragtning til dette direktiv er de grænseværdier, der fastlægges i direktivet, mindstekrav, og medlemsstaterne kan i overensstemmelse med artikel 176 EF opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger.

10. Direktivets artikel 4 lyder som følger:

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

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

7 — EFT L 163, s. 41, som ændret ved Kommissionens beslutning af 17.10.2001 om ændring af bilag V til Rådets direktiv 1999/30/EF om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften, EFT L 278, s. 3.

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

11. I henhold til del I i bilag II i direktiv 1999/30 er timegrænseværdien for NO₂, som ikke må overskrides mere end 18 gange pr. kalenderår, fastsat til 200 µg/m³, forhøjet med en procentsats, der falder gradvis indtil den 1. januar 2010. Årsgrænseværdien for NO₂ er fastsat til 40 µg/m³, forhøjet med en procentsats, der falder gradvis indtil den 1. januar 2010. Under hensyntagen til disse faldende procentsatser skal de anførte grænseværdier være overholdt senest den 1. januar 2010.

3. Direktiv 2008/50

12. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/50/EF af 21. maj 2008 om luftkvaliteten og renere luft i Europa⁸ erstatter i alt fire direktiver, herunder direktiverne 96/62 og 1999/30, samt en beslutning. I bilag XI til dette direktiv fastsættes timegrænseværdien og årsgrænseværdien for NO₂ og tolerancemargenerne. Disse grænseværdier og tolerancemargener er identiske med de grænseværdier, der er anført i del I i bilag II til direktiv 1999/30. Som frist for overholdelse af

8 — EFT L 152, s. 1.

grænseværdierne gælder i princippet ligeledes den 1. januar 2010.

en årsgrænseværdi på 30 µg/m³. I bilag 1 er desuden fastsat en tolerancemargen på 30 µg/m³, der nedsættes gradvis. Grænseværdierne for NO₂ i årene 2006-2009 ligger således på 40 µg/m³ og i 2010 på 35 µg/m³.

B — *National ret*

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

1. Lov om beskyttelse mod luftforurening

13. Direktiv 96/62 og 1999/30 blev gennemført i østrigsk ret ved ændringer af lov om beskyttelse mod luftforurening, hvorved man ændrede erhvervsloven af 1994, loven om luftrenholdelse for kedelanlæg, bjergloven af 1975, affaldsbehandlingsloven og ozonloven (Immissionsschutzgesetz-Luft, herefter »IG-L«).

14. Ifølge IG-L's § 3, stk. 1, gælder de i bilag 1 og 2 anførte immissionsgrænseværdier med henblik på beskyttelse af den menneskelige sundhed på hele det østrigske område. Som grænseværdi for NO₂ er der i bilag 1 fastsat

2. Bekendtgørelse om sektoralt kørselsforbud

16. Med hjemmel i IG-L's § 10 og § 16, stk. 1, nr. 4, udstedte Landeshauptmann von Tirol en bekendtgørelse af 17. december 2007, hvorved transport af bestemte godsarter i fjerntrafikken forbydes på motorvej A 12 (herefter »bekendtgørelse om sektoralt kørselsforbud«). Denne bekendtgørelse har følgende ordlyd:

»[...]

§ 1

tilladte vægt overstiger 7,5 tons, med henblik på transport af følgende godsarter:

Formålsbeskrivelse

Denne bekendtgørelse har til formål at mindske den forurening, som skyldes menneskelig virksomhed, og som har medført en overskridelse af immissionsgrænseværdierne, og derved forbedre luftkvaliteten. Denne forbedring skal på lang sigt beskytte befolkningens sundhed, dyr og planter og disses samfund, levesteder og indbyrdes samspil samt kulturelle og materielle goder mod skadelige luftforurenende stoffer og beskytte befolkningen mod urimeligt belastende luftforurenende stoffer.

[...]

§ 3

Forbud

På motorvej A 12 i Inn-dalen i begge kørselsretninger fra 6,350 km i Langkampfen kommune over en strækning på 90,00 km til Zirl kommune er kørsel med følgende køretøjer forbudt:

Lastbiler eller blokvogne, hvis maksimalt tilladte vægt overstiger 7,5 tons, og lastbiler med påhængsvogne, hvis samlede maksimalt

a) Fra den 2. maj 2008:

1. affald, der er optaget på den europæiske liste over affald (indeholdt i Kommissionens beslutning 2000/532/EF om udarbejdelse af en liste over affald som ændret ved beslutning 2001/573/EF)
2. sten, jord, udgravningsmateriale.

b) Fra den 1. januar 2009:

1. bark og kork
2. jernmalm og ikke-jernholdig malm
3. motorkøretøjer og påhængsvogne
4. stål, med undtagelse af armerings- og konstruktionsstål, der leveres til byggepladser
5. marmor og travertin
6. fliser (keramiske).

§ 4

Undtagelser

(1) Undtaget fra forbuddet i henhold til § 3 er, jf. dog undtagelserne i henhold til IG-L's § 16, stk. 2:

a) transporter med motorkøretøjer, hvor på- eller aflæsning finder sted i kernezo- nen (start- eller slutsted i kernezo- nen)

b) transporter med motorkøretøjer, hvor på- eller aflæsning finder sted i den udvi- dede zone (start- eller slutsted i den ud- videde zone)

c) fortransporter med motorkøretøjer i forbindelse med jernbaneforsendelse til banegården i Hall i østlig kørselsretning samt til banegården Wörgl i vestlig kørselsretning, såfremt det kan dokumente- res, at der er tale om en sådan transport

d) eftertransporter med motorkøretøjer i forbindelse med jernbaneforsendelse til banegården i Hall i vestlig kørselsretning samt til banegården Wörgl i østlig kørselsretning, såfremt det kan dokumente- res, at der er tale om en sådan transport

e) transporter med motorkøretøjer, når disse efter en undersøgelse i henhold til IG-L's § 14, stk. 3, benyttes til opfyldelse af overvejende offentlige interesser eller væsentlige private interesser, der skal undersøges i hvert enkelt tilfælde, og er forsynet med en mærkat i overensstem- melse med en bekendtgørelse i henhold til IG-L's § 14, stk. 4.

(2) Inden for kernezo- nen ligger regionerne Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kuf- stein og Schwaz.

Inden for den udvidede zone ligger i

a) Østrig: regionerne Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte og Zell am See

b) Tyskland: regionerne Bad Tölz, Gar- misch-Partenkirchen, Miesbach, Rosen- heim (inkl. byen) og Traunstein

c) Italien: regionerne Eisacktal, Pustertal og Wipptal.

[...]«

III — Sagens faktiske omstændigheder

en offentlig interesse eller en væsentlig privat interesse.

17. Der er igennem flere år blevet konstateret overskridelser af grænseværdierne for NO₂-koncentrationerne langs motorvejene i Tyrol (A 12 og A 13). På den baggrund har delstaten Tyrol i de forgangne år vedtaget flere foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten langs disse motorveje.

18. En af de nævnte foranstaltninger var en bekendtgørelse, som Landeshauptmann von Tirol udstedte den 27. maj 2003, der forbød transport af en række godsarter med lastbil med en tilladt totalvægt på over 7,5 tons på en ca. 46 km lang strækning på motorvej A 12, der er beliggende mellem kommunerne Kundl og Ampass. Dette sektorale kørselsforbud gjaldt navnlig for transport af affald, korn, bark og kork, jernmalm og ikke-jernholdig malm, sten, jord, udgravningsmateriale, motorkøretøjer og påhængsvogne samt bygningsstål. Forbuddet skulle have direkte virkning fra den 1. august 2003. Undtaget fra dette forbud var dog transport af varer fra eller til byen Innsbruck eller distrikterne Kufstein, Schwaz eller Innsbruck-Land. Undtaget var endvidere visse kategorier af køretøjer, såsom vejvæsenets køretøjer, renovationskøretøjer samt landbrugs- og skovbrugskøretøjer. Endelig kunne der ansøges om særlig dispensation for andre køretøjer, såfremt der bestod

19. Da Kommissionen fandt denne foranstaltning uforenelig med EU-retten, anlagde den traktatbrudssag i henhold til artikel 226 EF. I dom af 15. november 2005 fastslog Domstolen, at Republikken Østrig havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, idet den havde indført en foranstaltning til begrænsning af trafikken på motorvej A 12 i Inn-dalen⁹.

20. Efter at denne dom blev afsagt, udarbejdede de ansvarlige østrigske myndigheder en pakke af foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten langs motorvej A 12 i Inn-dalen omfattende fire delforanstaltninger: 1) en hastighedsbegrænsning for personbiler på dele af motorvej A 12, 2) et kørselsforbud for visse stærkt forurenende lastbiler, 3) en geografisk udvidelse af et allerede eksisterende forbud mod natkørsel med lastbiler over 7,5 tons og et trinvist bortfald af dispensationen fra dette forbud for tunge lastbiler i klasserne Euro IV og V samt 4) et nyt sektoralt kørselsforbud for

9 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3.

lastbiler over 7,5 tons. Denne pakke er blevet gennemført trinvist siden slutningen af 2006.

21. Det nye sektorale kørselsforbud blev indført ved Landeshauptmanns bekendtgørelse af 17. december 2007, der trådte i kraft den 1. januar 2008. I henhold til denne bekendtgørelse er kørsel med lastbiler over 7,5 tons fra den 2. maj 2008 forbudt på motorvej A 12 i Inn-dalen mellem Langkampfen (ca. 6 km fra den østrigsk-tyske grænse) og Zirl (ca. 12 km vest for Innsbruck), altså på en motorvejsstrækning på ca. 90 km, såfremt de transporterer affald, sten, jord eller udgravningsmateriale (= første etape). Fra den 1. januar 2009 udvides dette kørselsforbud til transport af bark og kork, jernmalm og ikke-jernholdig malm, motorkøretøjer og påhængsvogne, stål (med undtagelse af armerings- og konstruktionsstål, der leveres til byggepladser), marmor og travertin samt fliser (= anden etape). Undtaget fra dette forbud er dog transporter med lastbil, når på- eller aflæsning finder sted i en »kernezone«, defineret i bekendtgørelsen, når på- eller aflæsning finder sted i en »udvidet zone«, defineret i bekendtgørelsen, eller når transporten udføres som for- eller eftertransport til banegården i Hall eller til banegården i Wörgl i forbindelse med jernbaneforsendelse. Desuden kan der på visse betingelser gives dispensation fra dette kørselsforbud.

22. Sideløbende med dette sektorale kørselsforbud gennemførte man ligeledes de tre andre delforanstillinger i pakken af foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten langs motorvejen i Inn-dalen. For perioden fra den 1. november 2006 til den 30. april 2007 blev der fastsat en generel hastighedsbegrænsning på 100 km/h for personbiler på motorvej A 12 i Inn-dalen mellem den østrigsk-tyske statsgrænse og Zirl¹⁰. Fra november 2007 gjaldt der på denne strækning en helårlig variabel hastighedsbegrænsning på 100 km/h afhængigt af den faktisk målte generelle immissionsbelastning og af meteorologiske faktorer¹¹. Med virkning fra 1. januar 2007 udstedte Landeshauptmann für Tirol desuden et kørselsforbud for blokvogne og lastbiler med påhængsvogn over 7,5 tons, der ikke opfylder kravene i Euro II-klassen. Fra den 1. november 2008 har et kørselsforbud for disse lastbiler, der ikke opfylder Euro III-normen, været gældende i medfør af samme bekendtgørelse. Fra den 1. november 2009 har der bestået et generelt kørselsforbud for lastbiler over 7,5 tons, der ikke opfylder Euro

10 — Landeshauptmanns bekendtgørelse af 23.10.2006, hvorved der fastsættes en hastighedsbegrænsning på 100 km/t på motorvej A 12 i Inn-dalen mellem Zirl-West og landegrænsen mod Forbundsrepublikken Tyskland, Landesgesetzblatt für Tirol, nr. 86/2006, fremlagt af Kommissionen som bilag A-2 til stævningen.

11 — Landeshauptmanns bekendtgørelse af 6.11.2007, hvorved der indføres en immissionsafhængig nedsættelse af højeste tilladte hastighed på motorvej A 12 i Inn-dalen mellem Unterperfluss Kommune og Ebbs Kommune, Landesgesetzblatt für Tirol, nr. 72/2007, fremlagt af Kommissionen som bilag A-3 til stævningen.

II-normen¹². Fra den 1. januar 2007 blev et eksisterende forbud mod natkørsel med lastbiler mellem Wörgl og Hall desuden udvidet med 40 km, således at det kom til omfatte hele strækningen mellem Kufstein og Zirl på motorvej A 12. En fritagelse for tunge lastbiler i klasserne Euro IV og V ophæves trinvis frem til den 31. oktober 2009¹³.

IV — Den administrative procedure

23. Ved skrivelse af 20. juli 2006 underrettede delstaten Tyrol Kommissionen om det handlingsprogram til forbedring af luftkvaliteten og den pakke af foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten langs motorvejen i Inn-dalen omfattende indførelsen af et sektoralt kørselsforbud, som delstaten havde udarbejdet.

24. I udtalelse af 20. juli 2007 gjorde Kommissionen gældende, at den påtænkte indførelse af det sektorale kørselsforbud i den

affattelse, som de tyrolske myndigheder havde foreslået, var uforenelig med artikel 28 EF og 29 EF. På trods af denne negative udtalelse blev bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud udstedt den 17. december 2007.

25. I en åbningsskrivelse dateret den 31. januar 2008 bekræftede Kommissionen herefter sin opfattelse og opfordrede i henhold til artikel 226 EF Republikken Østrig til at fremkomme med sine bemærkninger hertil. Ved bemærkninger af 15. februar 2008 besvarede Republikken Østrig Kommissionens åbningsskrivelse. I sine bemærkninger anførte Republikken Østrig, at det sektorale kørselsforbud under særlig hensyntagen til sin udformning og til Østrigs geografiske placering ikke kunne anses for en tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser.

26. Ved skrivelse af 8. maj 2008 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse over for Republikken Østrig, hvori den konkluderede, at Republikken Østrig havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, idet den havde udstedt bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud. Republikken Østrig blev opfordret til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for en måned.

12 — Landeshauptmanns bekendtgørelse af 24.11.2006, hvorved der udstedes kørselsforbud for stærkt forurenende tunge lastbiler på motorvej A 12 i Inn-dalen, Landesgesetzblatt für Tirol, nr. 90/2006, fremlagt af Kommissionen som bilag A-5 til stævningen.

13 — Landeshauptmanns bekendtgørelse af 24.11.2006, hvorved der udstedes forbud mod natkørsel med tunge lastbiler på motorvej A 12 i Inn-dalen, Landesgesetzblatt für Tirol, nr. 91/2006, fremlagt af Kommissionen som bilag A-6 til stævningen.

27. Republikken Østrig svarede ved skrivelse af 9. juni 2008, hvori den fastholdt sin retsopfattelse. I en supplerende skrivelse af

2. december 2008 meddelte den, at Landeshauptmann von Tirol den 13. november 2008 havde udstedt en ny bekendtgørelse vedrørende det sektorale kørselsforbud på motorvej A 12 i Inn-dalen. Ved denne nye bekendtgørelse opretholdtes det sektorale kørselsforbud på motorvej A 12 mellem Langkampfen (6,35 km) og Ampass (72 km), dvs. for området øst for Innsbruck. For området vest for Innsbruck ville det sektorale kørselsforbud på strækningen mellem Ampass og Zirl først træde i kraft den 1. januar 2011.

V — Retsforhandlingerne ved Domstolen og parternes påstande

29. Da Republikken Østrig efter Kommissionens opfattelse ikke efterkom den begrundede udtalelse, anlagde Kommissionen den 21. januar 2009 sag i henhold til artikel 226 EF.

30. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår følgende:

- Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, idet den har indført et kørselsforbud for lastbiler med en samlet vægt på over 7,5 tons, som transporterer bestemte godsarter, på en del af motorvej A 12.

- Republikken Østrig betaler sagens omkostninger.

28. Ved en yderligere supplerende skrivelse af 19. december 2008 meddelte Republikken Østrig endelig, at Landeshauptmann von Tirol den 23. december 2008 endnu en gang havde udstedt en ny bekendtgørelse vedrørende det sektorale kørselsforbud. I modsætning til, hvad der tidligere var bestemt, gjaldt kørselsforbuddet i henhold til denne nye bekendtgørelse med virkning fra den 2. januar 2009 foruden for de hidtil omfattede varer nu kun for bark og kork samt for motorkøretøjer og påhængsvogne. For de resterende godsarter (jernmalm og ikke-jernholdig malm, stål, marmor, travertin og keramiske fliser) ville det først træde i kraft den 1. juli 2009.

31. Republikken Østrig har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32. Ved kendelse af 19. juni 2009 har Domstolens præsident givet Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om, at Kommissionen gives medhold i sagen.

33. Under den mundtlige forhandling den 19. oktober 2010 redegjorde repræsentanterne for Kommissionen, Republikken Østrig og Den Italienske Republik nærmere for deres synspunkter.

er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der i princippet er uforenelig med artikel 28 EF og 29 EF.

VI — Parternes væsentligste argumenter

34. Ifølge *Kommissionen* hindrer bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud af 17. december 2007 de frie varebevægelser og navnlig den frie transit af varer, idet den forbyder kørsel med lastbiler over 7,5 tons, som transporterer bestemte godsarter, på en af de vigtigste transalpine handelsveje mellem Sydtykland og Norditalien. Rent faktisk påvirker kørselsforbuddet endda hele Brennerkorridoren og vestforbindelsen til Bodenseeområdet. Det sektorale kørselsforbud har vidtrækkende økonomiske virkninger, både for de erhvervsdrivende, der fremstiller og forarbejder de pågældende varer, og for transporterhvervet. Det må antages, at forbuddet medfører højere priser på de transporterede varer og dermed direkte gør dem mindre konkurrencedygtige. Det sektorale kørselsforbud

35. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at det sektorale kørselsforbud er udtryk for en klar forskelsbehandling. Henset til de fastsatte undtagelser for den lokale og regionale transport, rammer det nemlig primært varer, der transporteres gennem forbudszonen i transit. Derudover kan et kørselsforbud, der tager udgangspunkt i de transporterede varer, medføre en forskelsbehandling af handelen mellem medlemsstaterne.

36. Det sektorale kørselsforbud og de dermed forbundne begrænsninger for samhandelen i Fællesskabet er hverken begrundet ifølge de i artikel 30 EF anførte hensyn eller ifølge de i retspraksis anerkendte tvingende almene hensyn. De omhandlede foranstaltninger kan ganske vist medvirke til at gennemføre et miljøbeskyttelsesmål, men de er i strid med proportionalitetsprincippet. Udformningen af det sektorale kørselsforbud er selvmodsigende, og det er derfor tvivlsomt, om det er egnet til at forbedre luftkvaliteten. Endvidere står forbuddets begrænsende virkning slet ikke i rimeligt forhold til dets nytteværdi. Kommissionen har gjort gældende, at det i den forbindelse er særligt alvorligt, at der ikke er truffet eller taget tilstrækkeligt hensyn til mindre begrænsende foranstaltninger, såsom en fast hastighedsbegrænsning på motorvej A 12, emissionsafhængige kørselsforbud og specifikke foranstaltninger i form af vejafgifter eller andre økonomiske værktøjer.

Desuden har Republikken Østrig ikke godtgjort, at der findes tilstrækkelige alternative transportmuligheder for de godstransporter, der rammes af det sektorale kørselsforbud. I mangel af en sådan kapacitet er den fastsatte overgangsfrist desuden ikke tilstrækkelig.

gennemførelsen af beskyttelsen af sundheden og miljøet samt respekten for privatliv og familieliv.

37. For så vidt angår området vest for Innsbruck mangler der efter Kommissionens opfattelse endvidere dokumentation for, at det sektorale kørselsforbud er nødvendigt, da der ikke foreligger tilstrækkelige måledata, hvoraf den specifikke belastning af området fremgår. Der foreligger heller ingen konkret konsekvensanalyse, der kunne påvise egnetheden og nødvendigheden af et sektoralt kørselsforbud.

39. De høje NO₂-koncentrationer i luften langs motorvej A 12 stammer hovedsageligt fra emissioner fra vejtransport. I den forbindelse tegner vejgodstransporten sig for hovedparten af NO₂-emissionerne, og trafikbelastningen som følge af vejgodstransport over lange afstande er stadig stigende. Pakken af foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten, som det omtvistede sektorale kørselsforbud er en del af, blev først vedtaget efter omfattende undersøgelser, konsultationer og forarbejder. For at sikre proportionaliteten i pakken af foranstaltninger, blev både pakken af foranstaltninger og den konkrete udformning af de enkelte foranstaltninger heri allerede i den forberedende fase underkastet en omfattende undersøgelse med henblik på egnethed og nødvendighed.

38. *Republikken Østrig* har fremhævet, at det omhandlede sektorale kørselsforbud udgør en del af en pakke af foranstaltninger, der skal sikre overholdelsen af de NO₂-grænseværdier, der i det pågældende område i årevis er blevet overskredet permanent og i væsentligt omfang. Med vedtagelsen af denne pakke af foranstaltninger har Republikken Østrig opfyldt sine EU-retlige forpligtelser, der ikke blot fremgår af direktiverne om beskyttelsen af luftkvaliteten, men også af beskyttelsesforpligtelserne i henhold til grundlæggende fællesskabsrettigheder vedrørende

40. De tre hovedstrategier, som pakken af foranstaltninger til forbedring af luftkvaliteten forfølger, er at nedbringe de køretøjs-specifikke emissioner, at forskyde emissionerne til tidspunkter, der er gunstigere ud fra et luftforureningsmæssigt synspunkt, og at nedbringe det samlede antal lastvognstransporter ved at undgå omvejskørsler og overføre transporten af godsarter, der egner sig til jernbanetransport, til jernbanen. Herved

skal det omhandlede sektorale kørselsforbud ses som en foranstaltning til at overføre vejgodstransporten til jernbanen. Jernbanekapaciteten er tilstrækkelig til at kunne klare den tilstræbte overførsel.

41. Under hensyntagen til den konkrete udformning og den etapevise indførelse af det sektorale kørselsforbud samt til de alternative transportmuligheder, der står til rådighed i form af jernbanetransport og andre ruter, bør det sektorale kørselsforbud ikke anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, navnlig da der heller ikke efter, at det sektorale kørselsforbuds første og anden etape er trådt i kraft, har kunnet konstateres nogen hindringer af transittransporten af varer gennem Tyrol eller af vareudvekslingen mellem Tyskland og Italien. Udformningen af det sektorale kørselsforbud er heller ikke udtryk for forskelsbehandling.

42. Selv hvis det antages, at det sektorale kørselsforbud udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning, som i princippet er forbudt i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, bør dette indgreb i de frie varebevægelser anses for at være begrundet. Det afgørende er ifølge Republikken Østrig, at det sektorale kørselsforbud er en del af en pakke af foranstaltninger, som Republikken Østrig har iværksat inden for rammerne af et samlet koncept for at opfylde handlingspligter i henhold til EU-retten af hensyn til gennemførelsen af væsentlige traktatmål (beskyttelsen af sundheden og miljøet) og at iagttage de grundlæggende

fællesskabsrettigheder. Ved vurderingen af, om det sektorale kørselsforbud er i overensstemmelse med EU-retten, skal der således foretages en rimelig afvejning af hensynet til de frie varebevægelser, på den ene side, og hensynet til beskyttelsen af sundheden og miljøet som væsentlige traktatmål samt hensynet til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, på den anden side.

43. En sådan afvejning bekræfter, at det omhandlede sektorale kørselsforbud er foreneligt med EU-retten. Samlet set er proportionalitetsprincippet også opfyldt. Det sektorale kørselsforbud udgør en egnet og målrettet foranstaltning til nedbringelse af emissionsbelastningen i spærrezonen, der er nødvendig for at gennemføre dette mål og heller ikke er urimelig med hensyn til sine virkninger. Overgangsfristerne for indførelsen af det sektorale kørselsforbud har ligeledes været tilstrækkeligt lange.

44. *Kongeriget Nederlandene* har gjort gældende, at en foranstaltning som det omhandlede sektorale kørselsforbud, der udgør en del af en pakke af foranstaltninger til nedbringelse af emissionen af skadelige stoffer, også kan undersøges separat med hensyn til sin forenelighed med EF-traktaten. Det sektorale kørselsforbud er i princippet forbudt i medfør af 28 EF. Dette forbud medfører desuden en indirekte forskelsbehandling. Foranstaltningen kan ikke begrundes med hensynet til beskyttelsen af miljøet på grund

af kørselsforbuddets manglende egnethed og forholdsmæssighed. Derudover er foranstaltningen ikke blevet forberedt med tilstrækkelig omhu, hvilket har unødvendige og uforholdsmæssigt bebyrdende virkninger for den gennemgående trafik.

pligter i henhold til EU-retten på korrekt vis. Under særlig hensyntagen til denne omstændighed kan bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud ikke anses for en tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser.

45. Den *Italienske Republik* er ligeledes af den opfattelse, at det sektorale kørselsforbud udgør en ulovlig begrænsning af de frie varebevægelser. Denne foranstaltning er ulogisk, et udtryk for forskelsbehandling og i strid med proportionalitetsprincippet, da der ikke findes et egnet alternativ i form af jernbanetransport og alternative transportruter, som kan dække hele det behov, der opstår som følge af det sektorale forbud.

47. På baggrund af dette anbringende vil jeg nedenfor først undersøge, om bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud kan betragtes som en national foranstaltning til gennemførelse af direktiv 96/62 og 1999/30, og i bekræftende fald, hvilke konsekvenser en sådan konstatering har inden for rammerne af denne traktatbrudssag.

VII — Retlig vurdering

A — *Bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud som foranstaltning til gennemførelse af direktiv 96/62 og 1999/30*

46. Afgørende for vurderingen af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud er ifølge Republikken Østrig, at den har vedtaget bekendtgørelsen for at gennemføre direktiv 96/62 og 1999/30 og dermed opfylde sine

48. I henhold til artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62 træffer medlemsstaterne foranstaltninger for at sikre, at der udarbejdes eller iværksættes en plan eller et program, som sikrer, at grænseværdierne overholdes inden for den fastsatte tidsfrist i de zoner og bymæssige områder, hvor niveauet for et eller flere forurenende stoffer overskrider de pågældende grænseværdier plus margenerne for tilladt overskridelse. Denne plan skal være tilgængelig for offentligheden og skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag IV til direktiv 96/62.

49. Grænseværdierne og tolerancemargenerne for NO₂ er fastsat i direktiv 1999/30. I henhold til del I i dette direktivs bilag II er årsgrænseværdien for NO₂ 40 µg/m³, forhøjet med en procentsats, der falder gradvis

indtil den 1. januar 2010. I henhold til artikel 4, stk. 1, sammenholdt med del I i bilag II til direktiv 1999/30, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at NO₂-årsgrænseværdien på 40 µg/m³ ikke overskrides fra den 1. januar 2010.

stk. 1, sammenholdt med del I i bilag II til direktiv 1999/30. Herefter træffer medlemsstaterne foranstaltninger for at sikre, at NO₂-grænseværdien på 40 µg/m³ overholdes fra den 1. januar 2010. Hvis det fremgår af en medlemsstats NO₂-målinger, at dette resultat kun kan sikres ved en gradvis gennemførelse af en pakke af foranstaltninger, pålægger artikel 4, stk. 1, sammenholdt med del I i bilag II til direktiv 1999/30, også medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden den 1. januar 2010.

50. Selv om NO₂-grænseværdierne efter ordlyden i direktiv 1999/30 således først fra den 1. januar 2010 ikke længere må overskrides, betyder det ikke, at denne grænseværdi og den tolerancemargen, der finder anvendelse herpå, ikke kan udløse forpligtelser for medlemsstaterne før denne frists udløb. Tværtimod fremhævede Domstolen i sin dom af 15. november 2005, Kommissionen mod Østrig, at Republikken Østrig ifølge artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62 var forpligtet til at træffe foranstaltninger, når den årlige grænseværdi for NO₂ forhøjet med overskridelsesmargenen, blev overskredet i 2002 og 2003 ved målestationen Vomp/Raststätte ved motorvej A 12 i Inn-dalen, for gradvis at nå det resultat, som er foreskrevet i direktiv 1999/30, og således opfylde det heri fastsatte mål inden den fastsatte frist¹⁴.

52. Det fremgår af sagsakterne og er ubestridt mellem sagens parter, at der i perioden 2005-2007 har forekommet høje respektive alt for høje NO₂-koncentrationer langs motorvejen i Inn-dalen i Tyrol. Ved målestationen Vomp/Raststätte (øst for Innsbruck) overskred de målte NO₂-koncentrationer de i direktiv 1999/30 fastsatte årlige grænseværdier forhøjet med tolerancemargener i hele perioden fra 2002 til 2007. Derudover blev de i IG-L fastsatte årlige NO₂-grænseværdier i delstaten Tyrol i 2005 overskredet ved 6 ud af 13 målestationer, i 2006 ved 7 ud af 13 målestationer og i 2007 ved 7 ud af 14 målestationer.

51. Tilsvarende kan en handlingsforpligtelse for medlemsstaterne udledes af artikel 4,

53. På baggrund heraf udarbejdede Republikken Østrig i 2007 et program for det berørte område til nedbringelse af luftforureningen, som blev meddelt Kommissionen i februar

14 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 79 ff.

2008¹⁵. Dette program opfylder de formelle krav til en klassificering som program som omhandlet i artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62. Det indeholder en fortegnelse over foranstaltninger til nedbringelse af NO₂-immissionsbelastningen i området Unteres Inntal med en række foranstaltninger vedrørende motorvej A 12 i Inn-dalen. En af disse foranstaltninger er forslaget om et sektoralt kørselsforbud for lastbiler på denne motorvej¹⁶. Denne foranstaltning blev gennemført ved bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud af 17. december 2007.

54. Sammenfattende må det dermed fastslås, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud blev vedtaget for at gennemføre et program som omhandlet i artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62, som skulle medvirke til at nå de i direktiv 1999/30 fastsatte årlige NO₂-grænseværdier i den berørte spærrezone inden den 1. januar 2010. Republikken Østrig har følgelig med rette anført, at denne bekendtgørelse skal anses for en national

15 — Program i henhold til IG-Ls § 9A for delstaten Tyrol, udarbejdet af Umweltbundesamt, den østrigske miljøstyrelse, efter anmodning fra Amt der Tiroler Landesregierung, regeringen for delstaten Tyrol, Wien, 2007, s. 135, herefter »program i henhold til IG-Ls § 9A for delstaten Tyrol«, bilag 2 til Republikken Østrigs bemærkninger af 15.2.2008, fremlagt af Kommissionen som bilag A-15 til stævningen.

16 — Ibidem, s. 65 ff.

foranstaltning, der blev vedtaget for at gennemføre direktiv 96/62 og 1999/30, herunder henholdsvis direktivernes artikel 8, stk. 3, og artikel 4, stk. 1.

55. Den omstændighed, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud af 17. december 2007 blev vedtaget for at gennemføre direktiv 96/62 og 1999/30, indebærer imidlertid ikke, at den ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 28 ff. EF.

56. Selv om en national forskrift, hvorved en medlemsstat opfylder en forpligtelse, der påhviler staten i henhold til et direktiv, i henhold til Domstolens praksis ikke kan kvalificeres som en begrænsning af grundlæggende friheder, der skyldes medlemsstaterne¹⁷, bør det i den foreliggende sag understreges, at henholdsvis artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62 og artikel 4, stk. 1, i direktiv 1999/30 på ingen måde forpligtede Republikken Østrig til at vedtage den omhandlede bekendtgørelse om det sektorale kørselsforbud.

57. I denne sammenhæng er det af afgørende betydning, at henholdsvis artikel 8, stk. 3, i direktiv 96/62 og artikel 4, stk. 1, i direktiv 1999/30 ganske vist pålægger medlemsstaterne at vedtage »foranstaltninger« med henblik på overholdelse af NO₂-grænseværdierne, men ikke konkretiserer indholdet af disse foranstaltninger nærmere. Der afstikkes alene grænser for medlemsstaternes vidtgående

17 — Jf. dom af 26.10.2010, sag C-97/09, Schmelz, Sml. I, s. 10465, præmis 53 ff.

skønsebeføjelse i forbindelse med valget af gennemførelsesforanstaltninger i form af målet om, at de maksimale NO₂-værdier skal overholdes¹⁸. Mere vidtgående vurderinger med hensyn til indholdet af enkelte af medlemsstaternes gennemførelsesforanstaltninger kan ikke udledes af disse direktivbestemmelser. Set i lyset heraf udelukker den omstændighed, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud formelt blev vedtaget for at gennemføre direktiv 96/62 og 1999/30, ikke i sig selv, at denne bekendtgørelse kan anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 28 EF og 29 EF.

58. På baggrund heraf når jeg til den konklusion, at Republikken Østrig ganske vist har vedtaget bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud for at gennemføre direktiv 96/62 og 1999/30, men at denne konstatering ikke er til hinder for, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud efterprøves på grundlag af kravene i artikel 28 EF til 30 EF.

18 — Jf. i denne forbindelse dom af 25.7.2008, sag C-237/07, Janecek, Sml. I, s. 6221, præmis 45 ff., hvori Domstolen indledningsvis bekræftede, at medlemsstaterne har en skønsebeføjelse i forbindelse med gennemførelsen af forpligtelsen til at udarbejde handlingsplaner i medfør af artikel 7, stk. 3, i direktiv 96/62, for dernæst at præcisere, at nævnte direktivbestemmelse medfører begrænsninger i udøvelsen af denne skønsebeføjelse for så vidt angår spørgsmålet, om de foranstaltninger, som handlingsplanen skal omfatte, er tilstrækkelige i forhold til formålet om at mindske risikoen for overskridelse og om begrænsning af dens varighed under hensyntagen til den balance, der skal være mellem dette formål og de forskellige berørte offentlige og private interesser.

B — *Spørgsmålet, om der foreligger en begrænsning af de frie varebevægelser*

59. I henhold til artikel 28 EF og 29 EF er — for så vidt angår ind- og udførsel af varer — kvantitative begrænsninger såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne. Efter fast praksis gælder dette forbud ikke kun for ind- og udførsel af varer mellem medlemsstater, men ligeledes for transit af varer¹⁹.

60. I sin dom af 15. november 2005, Kommissionen mod Østrig, har Domstolen allerede kvalificeret et tidligere sektoralt kørselsforbud for lastbiler på en 46 km lang strækning på motorvej A 12 i Inn-dalen som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der i princippet er uforenelig med forpligtelserne i henhold til artikel 28 EF og 29 EF²⁰.

61. Som begrundelse fremhævede Domstolen i denne sammenhæng den transporttekniske betydning af motorvej A 12 i Inn-dalen, som udgør en af de vigtigste landforbindelser mellem Sydtyskland og Norditalien. Da det sektorale kørselsforbud — endda med meget kort varsel — tvang de berørte virksomheder

19 — Jf. således dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 65. Jf. endvidere dom af 21.6.2007, sag C-173/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4917, præmis 31, og af 16.3.1983, sag 266/81, SIOT, Sml. s. 731, præmis 16.

20 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 69.

til at søge rentable alternative løsninger for transporten af de varer, der var omfattet af forbuddet, fandt Domstolen, at det kunne begrænse mulighederne for samhandel mellem Nordeuropa og Norditalien²¹.

62. Efter min opfattelse kan den her omhandlede bekendtgørelse om det sektorale kørselsforbud ligeledes begrænse mulighederne for samhandel mellem Nordeuropa og Norditalien og bør derfor betragtes som en foranstaltning med samme virkning som en kvantitativ restriktion.

63. Herved må det indledningsvis fremhæves, at den omstændighed, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud er udarbejdet som del af en pakke af foranstaltninger for at nedbringe emissionen af skadelige stoffer, heller ikke er til hinder for, at bekendtgørelsen om kørselsforbud underkastes en særskilt undersøgelse på grundlag af kravene i artikel 28 EF til 30 EF. Det forhold, at dette kørselsforbud udgør en del af en større pakke af foranstaltninger, er imidlertid af særlig betydning ved undersøgelsen af, om begrænsningen af de frie varebevægelser er begrundet.

64. Ifølge Republikken Østrig berører det sektorale kørselsforbud fuldt udbygget ca. 194000 lastbiltransporter pr. år på en 90 km lang strækning på motorvejen i Inn-dalen²². Ifølge Kommissionens udsagn, der ikke er blevet bestridt, påvirker forbuddet ca. 300 kilometer af det østrigske motortrafikvejsnet²³. Kørselsforbuddet i henhold til bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud af 17. december 2007 skulle træde i kraft i fuldt omfang fra den 1. januar 2009, således at de berørte erhvervssektorer efter denne plan for disse 194000 transporters vedkommende havde et år til at fastlægge alternative ruter for vejtransporten eller til — i det mindste delvis — at omlægge transporten til jernbanetransport.

65. Det fremgår af parternes argumenter, at denne logistiske omlægning udgjorde en stor udfordring for de berørte erhvervssektorer med uvist forløb.

66. I sin analyse af mulighederne for at forlægge de godstransporter, der er omfattet af kørselsforbuddet, til jernbane eller afvikle dem via alternative ruter, sondrer Republikken Østrig mellem de godstransporter, for hvilke transport via motorvejen i Inn-dalen er den korteste rute (den såkaldte »bedstevejstransit«), de godstransporter, for hvilke der

21 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 66 og 68.

22 — Republikken Østrigs svarskrift, punkt 86.

23 — Kommissionens stævning, punkt 31.

findes en mindst lige så god alternativ rute (den såkaldte »flervejstransit«), og de gods-transporter, for hvilke der findes en bedre alternativ rute (den såkaldte »omvejstransit«). I analysen anføres det, at af de transportere, der er omfattet af kørselsforbuddet, kan 45 % kategoriseres som bedstevejstransit, 25 % som flervejstransit og 30 % som omvejstransit. Det må antages, at bedstevejstransittransporten og ca. halvdelen af flervejstransittransporten skal forlægges til jernbane, mens de resterende transportere kan afvikles via de alternative ruter²⁴. Ved forlægning til jernbane af de berørte godstransportere i kategorierne »bedstevejstransit« og »flervejstransit« kan der vælges mellem tre transportformer: konventionel transport som godsvognsladning, uledsaget kombineret transport og ledsaget kombineret transport på den »rullende landevej« (»rol-lende Landstrasse«, herefter »RoLa«). De berørte vejtransportere i kategorierne »flervejstransit« og »omvejstransit« kan omdirigeres ad flere alternative ruter, der til dels går over det schweiziske motortrafikvejsnet.

af de alternative transportmuligheder, som Republikken Østrig har beskrevet. Det væsentligste omtvistede punkt er i denne forbindelse spørgsmålet om kapaciteten og brugervenligheden for så vidt angår den ledsagede kombinerede transport på RoLa, hvor hele lastbilen ved hjælp af lavgulsvogne forsendes med jernbane. Mens Republikken Østrig fremstiller denne RoLa-transport som en alternativ transportmulighed med tilstrækkelig kapacitet, der kan benyttes til de berørte godstransportere uden logistisk omlægning og til konkurrencedygtige priser, fremhæver Kommissionen og Den Italienske Republik flaskehalse og praktiske vanskeligheder set ud fra transportvirksomhedernes synspunkt.

67. Der er stor uenighed mellem parterne med hensyn til kapaciteten og egnetheden

68. Også hvad angår muligheden for at benytte de alternative ruter, som Republikken Østrig har anført, til vejtransporten i kategorierne »flervejstransit« og »omvejstransit«, er parterne uenige. Den Italienske Republik fremhæver eksempelvis den ekstra administrative og omkostningsmæssige belastning, der ville være forbundet med godstransport gennem Schweiz. Desuden gælder der på vigtige transportakser i det schweiziske motortrafikvejsnet i nord-syd-gående retning et »dråbetællersystem«, hvorefter et tidsrum med særligt intensiv tung trafik kan medføre, at der spærres fuldstændigt for den tunge trafik på disse akser. Såfremt trafikstrømmen

24 — Republikken Østrigs svarskrift, punkt 87.

forlægges fra motorvej A 12 i Inn-dalen til de alternative schweiziske ruter, kan dette netop blive tilfældet.

69. Sammenfattende må det således fastslås, at den omhandlede bekendtgørelse om det sektorale kørselsforbud på en 90 km lang strækning på motorvej A 12 i Inn-dalen forbyder ca. 194000 lastbiltransporter om året, og at mulighederne for at forlægge disse transportere til jernbane eller omdirigere dem til alternative ruter fortsat er stærkt omtvistet mellem parterne. På denne baggrund kan det efter min opfattelse ikke med rimelighed bestrides, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud i princippet kan begrænse mulighederne for samhandel mellem Nordeuropa og Norditalien.

70. Navnlig henset til den omstændighed, at en mulig hindring for samhandelen er tilstrækkelig til at konstatere, at der foreligger en restriktiv virkning på de frie varebevægelser²⁵, når jeg derfor til det resultat, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud af 17. december 2007, hvorved transport af bestemte godsarter i fjerntrafikken forbydes på motorvej A 12 i Inn-dalen, bør anses for en foranstaltning med samme virkning som en kvantitativ restriktion, der i princippet er uforenelig med forpligtelserne i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, medmindre foranstaltningen kan begrundes objektivt.

25 — Jf. således dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 66 ff.

C — Spørgsmålet, om begrænsningen af de frie varebevægelser er begrundet

71. Med hensyn til spørgsmålet, om en eventuel begrænsning af de frie varebevægelser som følge af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud er begrundet, støtter Republikken Østrig sig på to argumentationslinjer. Den har for det første gjort gældende, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud blev vedtaget for at beskytte den grundlæggende ret til respekt for privatliv og familieliv og dermed for at opfylde handlingspligter i medfør af grundlæggende fællesskabsrettigheder. For det andet har Republikken Østrig som begrundelse påberåbt sig tvingende miljøbeskyttelseshensyn.

72. Republikken Østrigs argumenter er ikke overbevisende.

1. Forholdet mellem bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud og de grundlæggende fællesskabsrettigheder

73. Såfremt det fastslås, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud er i strid med artikel 28 EF og 29 EF, vil det efter Republikken Østrigs opfattelse føre til en målkonflikt mellem hensynet til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i henhold til EU-retten på den ene side og hensynet til de frie

varebevægelser på den anden side. Henset til, at der i årevis er konstateret overskridelser af NO₂-grænseværdierne, har Republikken Østrig nemlig været forpligtet til at vedtage NO₂-reducerende foranstaltninger såsom det sektorale kørselsforbud for at beskytte den grundlæggende ret til respekt for privatliv og familieliv.

74. Som jeg allerede har anført tidligere, kan der i tilfælde af en konflikt mellem en grundlæggende frihed og en grundlæggende rettighed tages udgangspunkt i princippet om, at gennemførelsen af en grundlæggende rettighed skal anerkendes som et legitimt mål, som kan indskrænke en grundlæggende frihed, såfremt denne begrænsning er forholdsmæssig²⁶. En sådan balance mellem grundlæggende rettighed og grundlæggende frihed skal dog kun søges tilvejebragt, hvis og for så vidt det er godtgjort, at der foreligger en konkret konflikt.

75. I den foreliggende sag finder jeg det ikke godtgjort, at der foreligger den konflikt mellem den grundlæggende ret til respekt for privatliv og familieliv på den ene side og de frie varebevægelser på den anden side, som Republikken Østrig har henvist til.

76. Selv om det ligger fast, at miljøbelastninger både i sammenhæng med den

grundlæggende ret til respekt for den fysiske og mentale integritet²⁷ og i sammenhæng med den grundlæggende ret til respekt for privatliv og familieliv²⁸ kan have en vis relevans, må det understreges, at miljøbelastninger kun under særlige omstændigheder kan anses for indgrib i disse grundlæggende rettigheder, der i givet fald kan begrunde, at borgere har krav på at blive beskyttet af medlemsstaterne. For at kunne konstatere, at der foreligger et indgrib i retten til respekt for privatliv og familieliv, er det en forudsætning, at det konkret kan godtgøres, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret belastning som følge af støj eller andre immissioner²⁹. En konstatering af en tilsidesættelse af retten til respekt for den personlige integritet kræver som minimum, at det godtgøres, at der foreligger en påvirkning, som overstiger tærskelen for sundhedsfarlighed.

27 — Vedrørende anerkendelse af retten til personlig integritet som grundlæggende fællesskabsret, jf. dom af 9.10.2001, sag C-377/98, Nederlandene mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7079, præmis 70 og 78 ff. Denne grundlæggende ret er udtrykkeligt stadfæstet i artikel 3 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

28 — Vedrørende anerkendelse af retten til respekt for privatliv og familieliv som grundlæggende fællesskabsret, jf. dom af 14.2.2008, sag C-450/06, Varec, Sml. I, s. 581, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis. Denne grundlæggende ret er udtrykkeligt stadfæstet i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

29 — Jf. herom Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende tilsidesættelser af artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herefter »EMRK«, i form af støj og immissioner. Selv om Menneskerettighedsdomstolen accepterer, at støjgener kan indebære en tilsidesættelse af retten i EMRK's artikel 8 til respekt for privatliv og familieliv i forhold til boligen, fremgår det af de relevante domme, at der altid skal være tale om alvorlige gener, der skal dokumenteres konkret. Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.1.2009, sag 67021/01, Tătar mod Rumænien, alvorlig miljøbelastning forårsaget af en guld- og sølvmine med udvindingsanlæg, af 16.11.2004, sag 4143/02, Moreno Gómez mod Spanien, alvorlige støjgener fra barer, og af 9.12.1994, sag 16798/90, López Ostra mod Spanien, alvorlige lugtgener forårsaget af industrianlæg inden for læderbranchen. Jf. herom også J. Frohwein og W. Peukert, *EMRK-Kommentar*, 2009, 3. oplag, artikel 8, punkt 43 ff.

26 — Jf. mit forslag til afgørelse af 14.4.2010, sag C-271/08, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 7091, punkt 183 ff.

77. I denne sag har Republikken Østrig ikke tilstrækkeligt detaljeret og underbygget godtgjort, at der foreligger en sådan kvalificeret miljøbelastning som følge af NO₂-emissionerne. Da det således ikke er godtgjort, at der foreligger (risiko for) et indgreb i den grundlæggende ret til respekt for den personlige integritet eller til retten til respekt for privatliv og familieliv, er spørgsmålet om en mulig konflikt mellem disse grundlæggende fællesskabsrettigheder og bestemmelserne om de frie varebevægelser ikke relevant i denne sag.

almenhedens interesse som omhandlet i *Cassis de Dijon*-dommen.

79. I henhold til artikel 30 EF kan kvantitative restriktioner og foranstaltninger med samme virkning som omhandlet i artikel 28 EF og 29 EF være begrundet, såfremt de tjener til beskyttelse af visse retsgoder, der udtrykkeligt er nævnt i denne retsforordning. Det miljøbeskyttelseshensyn, som bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud tager sigte på, er ikke en af disse »skrevne« begrundelser.

2. Begrundelser støttet på miljøbeskyttelseshensyn

80. I fast retspraksis anerkendes miljøbeskyttelse dog som et tvingende hensyn til almenhedens interesse som omhandlet i *Cassis de Dijon*-dommen³⁰. Herefter kan nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, være begrundet i tvingende miljøbeskyttelseshensyn, forudsat at de pågældende foranstaltninger står i rimeligt forhold til det tilsigtede formål³¹.

a) Tvingende miljøbeskyttelseshensyn

81. Ifølge denne retspraksis kan en foranstaltning med tilsvarende virkning begrundes

78. En hindring af de frie varebevægelser kan begrundes dels med en af de »skrevne« begrundelser i artikel 30 EF, dels med de »uskrevne« tvingende hensyn til

30 — Principielt: dom af 20.9.1988, sag C-302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607.

31 — Dom af 4.6.2009, sag C-142/05, Mickelsson og Roos, Sml. I, s. 4273, præmis 32, dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 70, samt dom af 14.12.2004, sag C-463/01, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 11705, præmis 75, og af 14.12.2004, sag C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, Sml. I, s. 11763, præmis 75.

med tvingende miljøbeskyttelseshensyn, såfremt denne foranstaltning 1) er vedtaget med det formål at sikre miljøbeskyttelsen og 2) er forholdsmæssig. Det er dog ikke endeligt afklaret, om også diskriminerende foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner kan begrundes med henvisning til tvingende miljøbeskyttelseshensyn³².

som begrundelse for diskriminerende foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, hvorved proportionalitetsprincippet naturligvis altid skal overholdes. Denne udvikling i retspraksis må principielt tiltrædes.

82. Spørgsmålet, om også diskriminerende foranstaltninger kan begrundes med henvisning til, at de tager sigte på miljøbeskyttelse, er af særlig betydning i den foreliggende sag. Kommissionen har nemlig med henvisning til undtagelserne for den lokale og regionale lastbiltransport fremhævet, at det sektorale kørselsforbud i første række rammer varer, der transporteres gennem forbudszonen i transit. Forbuddet er dermed udtryk for en klar forskelsbehandling.

84. Denne udvikling tog sin begyndelse med dom af 9. juli 1992, Kommissionen mod Belgien³³, hvori et direkte diskriminerende forbud mod indførsel af affald til regionen Wallonien blev erklæret for begrundet med henvisning til tvingende miljøbeskyttelseshensyn³⁴. I sin efterfølgende praksis fastslog Domstolen bl.a., at den indirekte forskelsbehandling, der var resultatet af anvendelsen af nationale støjnormer ved godkendelsen af brugte fly, henset til hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed og miljøet, kunne anses for at

83. I Domstolens nyere praksis findes der klare fingerpeg om, at miljøbeskyttelsen som tvingende alment hensyn også kan anvendes

33 — Sag C-2/90, Sml. I, s. 4431.

34 — I dommens præmisser undlod Domstolen dog udtrykkeligt at bekræfte, at tvingende miljøbeskyttelseshensyn kan anvendes som uskreven begrundelse for direkte diskriminerende indgreb i grundlæggende friheder. Tværtimod fastholdt den pro forma den regel, at tvingende hensyn kun kommer i betragtning ved regler, som uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte varer. Derefter omgik Domstolen denne regel ved at konkludere, at det omhandlede forbud mod indførsel af affald ikke udgjorde en forskelsbehandling, idet den henviste til det princip, der er fastsat i EF-traktatens artikel 130r, stk. 2, andet punktum (artikel 174, stk. 2, andet punktum, EF), hvorefter miljøskader fortrinnsvis skal udbedres ved kilden. For en kritisk analyse af denne løsning til omgæelse af problemet, der ud fra et retsdogmatisk synspunkt er lidet overbevisende, jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse af 23.10.1997, sag C-203/96, Dusseldorp m.fl., dom af 25.6.1998, Sml. I, s. 4075, punkt 90, samt af 26.10.2000, sag C-379/98, PreussenElektra, dom af 13.3.2001, Sml. I, s. 2099, punkt 222 ff. Jf. også C. Nowak, »Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags und der Umweltschutz«, VerwArch 2002, s. 368, 376; D. Scheuing, »Regulierung und Marktfreiheit im Europäischen Umweltrecht«, Eur 2001, s. 1, 5 ff.

32 — Ifølge traditionel retspraksis kan tvingende almene hensyn ikke anvendes som uskreven begrundelse for at retfærdiggøre restriktioner, som finder anvendelse på en diskriminerende måde. Jf. f.eks. dom af 6.10.2009, sag C-153/08, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 9735, præmis 36, af 30.3.2006, sag C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Sml. I, s. 2941, præmis 36 ff., og af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 19.

være begrundet³⁵. I dom af 13. marts 2001, PreussenElektra³⁶, fastslog Domstolen, at en national ordning vedrørende køb af strøm fra vedvarende energikilder — der udgjorde en direkte forskelsbehandling³⁷ — ganske vist udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 28 EF, men var begrundet ud fra miljøbeskyttelseshensyn og under hensyntagen til elektricitetsmarkedets kendetegn³⁸.

85. Særligt interessant er desuden dom af 14. december 2004, Kommissionen mod Tyskland³⁹, hvori Domstolen bl.a. skulle tage stilling til, om en national ordning vedrørende begrænsning og genanvendelse af emballageaffald var forenelig med de frie varebevægelser. I henhold til ordningen skulle en samlet ordning for indsamling af emballage, for så vidt angik drikkevareemballage, erstattes med en ordning med pantoprævning og individuel tilbagetagelse. Denne omstilling gjorde distributionen af naturligt mineralvand, der hidrørte fra andre medlemsstater, vanskeligere og mere bekostelig og udgjorde dermed en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet. Endvidere ramte omstillingens virkninger udenlandske producenter hårdere end indenlandske, og foranstaltningen måtte derfor anses for at udgøre en indirekte forskelsbehandling. Domstolen undersøgte alligevel muligheden for at begrunde ordningen med miljøbeskyttelseshensyn og konkluderede, at en sådan begrundelse med henvisning til tvingende miljøbeskyttelseshensyn ganske vist i princippet var mulig, men i det konkrete tilfælde ikke var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, fordi overgangsfristen ikke var rimelig.

35 — Dom af 14.7.1998, sag C-389/96, Aher-Waggon, Sml. I, s. 4473. Denne præjudicielle dom omhandlede en tysk ordning, hvorefter støjnormerne ved den første registrering af fly var strengere end støjnormerne i det direktiv, som tidsmæssigt fandt anvendelse. Den indirekte forskelsbehandling, der blev anset for begrundet, opstod som følge af, at det var muligt at købe et brugt fly, registreret på nationalt område, uden at det skulle registreres på ny, mens køb af et brugt fly, der var registreret i udlandet, nødvendigvis indebar, at dette fly skulle gennemgå en første registrering i Tyskland. Dermed var brugte fly, der var registreret på nationalt område, inden den nationale ordning trådte i kraft, i tilfælde af salg de facto fritaget for at overholde støjnormerne, mens disse uden videre fandt anvendelse på brugte fly købt i en anden EU-medlemsstat.

36 — C-379/98, Sml. I, s. 2099.

37 — Jf. om dette aspekt generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse af 26.10.2000 i PreussenElektra-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 34, punkt 220 ff., samt M. Gellermann, »Das Stromspeisungsgesetz auf dem Prüfstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts«, DVBl. 2000, s. 509, på s. 515.

38 — Det fremgår ikke klart af dommen, om Domstolen i denne dom undersøgte de tvingende miljøbeskyttelseshensyn som selvstændig begrundelse. Den fremherskende opfattelse er, at spørgsmålet formentlig skal besvares bekræftende. Jf. C. Nowak, l.c., fodnote 34, s. 380 ff., Ruge, note til sag C-379/98, EuZW 2001, s. 247, 248, T. Kuhn, »Implications of the «Preussen Elektra» Judgement of the European Court of Justice on the Community Rules on State Aid and the Free Movement of Goods«, Legal Issues of Economic Integration 2001, s. 361, på s. 374 ff.

39 — Nævnt ovenfor i fodnote 31. Jf. også dommen i sagen Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, nævnt ovenfor i fodnote 31.

86. Denne analytiske fremgangsmåde, hvor efter tvingende miljøbeskyttelseshensyn også kan anvendes som begrundelse for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der udgør en indirekte forskelsbehandling, blev bekræftet i dom af 15. november 2005, Kommissionen mod Østrig⁴⁰, om den første bekendtgørelse om et sektoralt kørselsforbud på motorvej A 12 i Inn-dalen.

87. Ved en analyse af denne dom skal det navnlig bemærkes, at generaladvokat Geelhoed i sit forslag til afgørelse i sagen indledningsvis antog, at kun foranstaltninger med tilsvarende virkning, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, ifølge Domstolens traditionelle praksis kan begrundes med tvingende hensyn til den almene interesse. På baggrund heraf undersøgte han indgående, om det første sektorale kørselsforbud havde indirekte diskriminerende virkning⁴¹. Dette var navnlig omtvistet, fordi vognmænd fra andre medlemsstater som følge af undtagelserne til fordel for transporter, der påbegyndtes eller afsluttedes i spærrezonen, blev påvirket

væsentligt mere end østrigske vognmænd. Navnlig henset til de geografiske sammenhænge i forbindelse med godstransporten gennem Alperne, samt formålet med og udformningen af bekendtgørelsen om kørselsforbudet, konkluderede generaladvokat Geelhoed dog, at den omtvistede foranstaltning alt i alt ikke kunne anses for at være udtryk for (indirekte) forskelsbehandling. Den kunne derfor principielt begrundes med henvisning til tvingende miljøbeskyttelseshensyn⁴².

88. I sin dom af 15. november 2005 kom Domstolen ikke ind på spørgsmålet, om den omhandlede bekendtgørelse om det sektorale kørselsforbud resulterede i forskelsbehandling. Ved sin undersøgelse af begrundelsen for den fastslåede hindring af de frie varebevægelser nøjedes Domstolen med at udtale, at nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, kan være begrundet i tvingende miljøbeskyttelseshensyn, forudsat at de pågældende foranstaltninger står i rimeligt forhold til det tilsigtede formål⁴³. Domstolen indsnævrede heller ikke i den videre undersøgelse af denne begrundelse dens anvendelsesområde til ikke-diskriminerende foranstaltninger.

89. Denne udvikling i Domstolens praksis leder mig til den konklusion, at miljøbeskyttelse som tvingende alment hensyn også kan

40 — Nævnt ovenfor i fodnote 3.

41 — Generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse af 14.7.2005 i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, punkt 89 ff. Derefter behandlede generaladvokat Geelhoed subsidiært spørgsmålet, om diskriminerende foranstaltninger kunne være begrundet i tvingende miljøbeskyttelseshensyn, og gik ind for, at denne uskrevede begrundelse også kunne anvendes på foranstaltninger, der indebærer en indirekte forskelsbehandling, punkt 99 ff.

42 — Ibidem, punkt 95.

43 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 70.

anvendes som begrundelse for diskriminerende foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. For denne løsning taler i øvrigt også den omstændighed, at Domstolen i fast praksis fremhæver miljøbeskyttelsen som et af Fællesskabets væsentlige mål⁴⁴. På den baggrund vil det være vanskeligt at forstå, hvis begrænsninger af de frie varebevægelser, der er udtryk for forskelsbehandling, under ingen omstændigheder kan begrundes med tvingende miljøbeskyttelseshensyn⁴⁵.

begrænser de frie varebevægelser, kan tages i betragtning i forbindelse med proportionalitetsprøvelsen, hvorved navnlig nødvendigheden og forholdsmæssigheden af sådanne foranstaltninger kan underkastes en strengere undersøgelse⁴⁶.

90. Muligheden for også at begrunde begrænsninger af de frie varebevægelser, der er udtryk for forskelsbehandling, med henvisning til tvingende miljøbeskyttelseshensyn indebærer imidlertid ikke, at prøvelsen af begrundelsen for så vidt angår diskriminerende og ikke-diskriminerende foranstaltninger nødvendigvis skal foretages på samme måde. Tværtimod må det antages, at det diskriminerende aspekt af en foranstaltning, der

91. På baggrund heraf når jeg til den konklusion, at foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner kan begrundes med tvingende miljøbeskyttelseshensyn, i det omfang de er forenelige med proportionalitetsprincippet. Også diskriminerende foranstaltninger kan principielt begrundes med miljøbeskyttelseshensyn.

b) Proportionalitetsprøvelse

92. Det bestrides i denne sag ikke, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud er blevet vedtaget med det formål at sikre miljøbeskyttelsen. Det er imidlertid særdeles omtvistet, om den også er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

44 — Jf. bl.a. dom af 22.12.2008, sag C-487/06 P, British Aggregates mod Kommissionen, Sml. I, s. 10505, præmis 91, af 15.12.2005, sag C-86/03, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10979, præmis 96, dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 72, og dom af 13.9.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 7879, præmis 41.

45 — Jf. C. Nowak i Heselhaus og Nowak (udg.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, München m.fl., 2006, § 60, punkt 25, der mener, at det følger af det ligeværdige forhold i Fællesskabets forfatningsret mellem miljøbeskyttelse, det frie marked og den frie konkurrence, at både ikke-diskriminerende og direkte og/eller indirekte diskriminerende indgreb i grundlæggende frihedsrettigheder skal kunne begrundes med miljøbeskyttelseshensyn, når proportionalitetsprincippet overholdes.

46 — Jf. C. Nowak, nævnt ovenfor i fodnote 45, punkt 25, der mener, at proportionalitetsprøvelsen i denne forbindelse er tilstrækkelig streng og følgelig sikrer, at ikke alle miljøpolitisk motiverede foranstaltninger pr. automatik ophæver gyldigheden af princippet om de frie varebevægelser inden for Fællesskabet.

93. Afgørende for besvarelsen af spørgsmålet, om bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, er, om denne bekendtgørelse med henblik på at opnå miljøbeskyttelsesmålene er 1) *egnet* og 2) *nødvendig*, og om den deraf følgende begrænsning af de frie varebevægelser er 3) *forholdsmæssig*⁴⁷.

i) Spørgsmålet om egnetheden af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud

94. Ifølge Domstolens praksis er en foranstaltning *egnet* til at opnå det påberåbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet til at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde⁴⁸.

95. Med hensyn til vurderingen af, om det sektorale kørselsforbud er egnet til at gennemføre de opstillede miljøbeskyttelsesmål, skal det følgelig i det væsentlige afklares, om dette kørselsforbud på *sammenhængende* og *systematisk* måde kan medvirke til at nedbringe NO₂-koncentrationerne langs motorvej A 12 i Inn-dalen.

47 — Om denne treleddede opbygning af proportionalitetsprøvelsen, jf. mit forslag til afgørelse af 14.4.2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 26, punkt 189.

48 — Jf. dom af 11.3.2010, sag C-384/08, Attanasio Group, Sml. I, s. 2055, præmis 51, og af 17.11.2009, sag C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri, Sml. I, s. 10821, præmis 42.

96. Navnlig i betragtning af den centrale rolle, som den ledsagede kombinerede transport på RoLa spiller i det sektorale kørselsforbuds samlede koncept, har jeg betænkeligheder med hensyn til Republikken Østrigs argument om, at dette kørselsforbud på sammenhængende måde medvirker til at nedbringe NO₂-koncentrationerne langs motorvej A 12 i Inn-dalen.

97. I sin grundlæggende struktur tager det sektorale kørselsforbud sigte på at nedbringe NO₂-immissionerne langs motorvej A 12 i Inn-dalen ved at nedbringe antallet af lastbiltransporter på denne motorvej. Ifølge Republikken Østrigs egne oplysninger vil kørselsforbuddet årligt berøre ca. 194000 lastbiltransporter, hvoraf hovedparten skal forlægges til jernbanen. For så vidt angår denne jernbanetransport kan der ifølge Republikken Østrigs oplysninger vælges mellem tre transportformer: konventionel transport som godsvognsladninger, uledsaget kombineret transport og ledsaget kombineret transport på RoLa⁴⁹.

98. Henset til målene med og udformningen af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud, må det antages, at de godstransporter, der berøres af forbuddet, i sidste ende skal omstilles til »traditionel« jernbanetransport (konventionel transport som godsvognsladninger eller uledsaget kombineret transport).

49 — Jf. punkt 66 i dette forslag til afgørelse.

På baggrund heraf tager kørselsforbuddet ikke direkte udgangspunkt i emissionerne fra lastbilerne, men derimod i de transporterede varer. Ifølge Republikken Østrigs oplysninger omfatter kørselsforbuddet kun transport af godsarter, der i særlig grad er egnet til »traditionel« jernbanetransport, og som derfor allerede på nuværende tidspunkt i stort omfang transporteres på jernbane⁵⁰. I denne sammenhæng skal RoLa-transporten ses som en supplerende transportmulighed på jernbane, der skal ledsage den logistiske proces med at omstille vejtransporten af disse godsarter til jernbanetransport som konventionelle godsvognsladninger eller til uledsaget kombineret transport⁵¹.

kørselsforbud⁵², indebærer det sektorale kørselsforbud imidlertid, at en væsentlig del af de lastbiltransporter, der er omfattet af kørselsforbuddet, i en ikke nærmere bestemt overgangsperiode skal finde sted som RoLa-transporter. Med henblik herpå er RoLa-kapaciteten efter Republikken Østrigs egne oplysninger også blevet udvidet tilsvarende⁵³.

100. RoLa-transporterne er kendetegnet ved, at lastbilerne transporteres med fører. Derfor kan RoLa-transport uden videre også anvendes til transport af godsarter, der er mindre egnede til jernbanetransport⁵⁴. Ud fra et miljøsynspunkt er RoLa-transporterne således særlig velegnede til transport af stærkt forurenende lastbiler, uanset om de transporterede varer egner sig til jernbanetransport. Det sektorale kørselsforbud med sin udformning i to etaper er imidlertid helt forfejlet set i forhold til dette særlige kendetegn ved RoLa-transporterne. Som allerede nævnt medfører det nemlig, at et stort antal transporter af godsarter, der er velegnede til jernbanetransport, i en periode, der ikke kan bestemmes nærmere, skal finde sted som RoLa-transporter uden hensyntagen til de benyttede lastbilers emissionsniveau.

99. Da denne omstilling til »traditionel« jernbanetransport på tværs af grænserne ikke kan gennemføres inden for den delte overgangsfrist på henholdsvis fire måneder (første etape) og et år (anden etape), som er fastsat i bekendtgørelsen om det sektorale

101. Henset til dette modsætningsforhold i et centralt element i bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud forekommer den

50 — Republikken Østrigs svarskrift, punkt 126.

51 — Republikken Østrigs duplik, punkt 126.

52 — Jf. herom punkt 125 i dette forslag til afgørelse.

53 — RoLa-kapaciteten blev inden indførelsen af første etape af kørselsforbuddet fra den 2.5.2008 udvidet fra 19 togpar pr. dag til 26 togpar pr. dag. Jf. Republikken Østrigs svarskrift, punkt 294.

54 — Republikken Østrigs duplik, punkt 125.

mig ikke at være fuldstændig sammenhængende ud fra et miljøsynspunkt. På baggrund heraf kan spørgsmålet, om bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud er *egnet* til at nedbringe NO₂-koncentrationerne langs motorvej A 12 i Inn-dalen, ikke uden videre besvares bekræftende.

ii) Spørgsmålet om nødvendigheden af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud

102. Såfremt Domstolen besvarer spørgsmålet, om bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud er egnet til at nedbringe NO₂-koncentrationerne langs motorvej A 12 i Inn-dalen bekræftende, skal det undersøges, om dette kørselsforbud var nødvendigt med henblik på at nå det opstillede miljøbeskyttelsesmål.

103. En foranstaltning er *nødvendig*, når den blandt flere foranstaltninger, der er egnede til at opnå formålet, er den mindst bebyrden- de for den berørte interesse eller det retlige gode⁵⁵.

104. Ifølge Republikken Østrigs oplysninger udgør bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud en del af en pakke af

foranstaltninger, der frem til 2010 skal nedbringe NO₂-immissionerne med 9,9% til 10,7%. Det sektorale kørselsforbud skal bidrage til dette mål med en reduktion af NO₂-immissionsbelastningen med 1,5%⁵⁶.

105. Som dokumentation for, at foranstaltningen kan nedbringe NO₂-immissionerne med 1,5%, har Republikken Østrig henvist til bilaget »Programm nach § 9a IG-L für das Bundesland Tirol«⁵⁷. I dette program redegøres der for forskellige foranstaltningers potentiale med hensyn til nedbringelse af NO₂-immissionerne på transportområdet. En af de analyserede foranstaltninger er det sektorale kørselsforbud på motorvej A 12 i Inn-dalen, der skal omfatte 200 000 transporter, hvilket svarer til 7,3% af lastbiltransporterne på motorvej A 12⁵⁸. Et sådant kørselsforbud vil ifølge analysen føre til en nedbringelse af NO₂-immissionsbelastningen med 1,5%⁵⁹. I svarskriftet fremhævede Republikken Østrig dog samtidig, at kørselsforbuddet, i modsætning til tidligere planer, ikke ville berøre 200 000 transporter, men derimod kun 194 000 transporter om året. Dette svarer til 6,6% af alle transporter med tunge lastbiler på motorvej A 12 i stedet for oprindeligt 7,3%⁶⁰.

56 — Republikken Østrigs svarskrift, punkt 74.

57 — Program i henhold til IG-L's § 9a for delstaten Tyrol, nævnt ovenfor i fodnote 15.

58 — Ibidem, s. 65.

59 — Ibidem, s. 66.

60 — Republikken Østrigs svarskrift, punkt 86. Ifølge svarskriftet skyldtes denne reduktion af antallet af berørte gods- transporter, at transport af korn efter den oprindelige plan ganske vist skulle omfattes af det sektorale kørselsforbud, men i den endelige affattelse ikke blev optaget på listen over omfattede godsarter.

55 — Dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder, Sml. s. 2237, præmis 21.

106. Selv om Republikken Østrig i svarskriftet således lagde til grund, at ikke de oprindeligt planlagte 7,3%, men derimod kun 6,6% af alle transporter med tunge lastbiler på årsbasis var berørt af kørselsforbuddet, fastholdt man uden begrundelse, at NO₂-immissionerne kunne nedbringes med 1,5% som anført i de oprindelige planer. Adspurgt herom under retsmødet anførte Republikken Østrig, at der ved beregningen af, hvor meget det sektorale kørselsforbud kan nedbringe NO₂-immissionsbelastningen, måtte accepteres en vis fejlmargen, og at faldet i antallet af berørte transporter med 6000 lastbiltransporter om året lå inden for denne margin.

107. Selv om den forklaring tyder på, at der er anvendt en meget bred fejlmargen ved beregningen af, hvor meget det sektorale kørselsforbud kan nedbringe NO₂-immissionsbelastningen, har Kommissionen ikke modsagt Republikken Østrigs oplysninger på dette punkt. Af sagens akter ses heller ikke at foreligge andre elementer, der kunne rejse tvivl om udsagnetts rigtighed. På baggrund heraf antages det i det følgende, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud kan nedbringe NO₂-immissionsbelastningen med 1,5%.

108. I forbindelse med behandlingen af spørgsmålet, om den nedbringelse af NO₂-immissionsbelastningen, der kan opnås med bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud, også kan nås med mindre indgribende

transportforanstaltninger, er der meget stor uenighed mellem Kommissionen og Republikken Østrig.

109. Efter Kommissionens opfattelse findes der en lang række mindre begrænsende foranstaltninger, der ikke er blevet iværksat, såsom en fast hastighedsbegrænsning på motorvejen i Inn-dalen, udvidelser af de kørselsforbud, der gælder for ældre lastbiler, til også at gælde for højere Euro-normer, indførelse af et differentieret kørselsforbud baseret på forureningskategorier, skærpede foranstaltninger vedrørende personbiltrafikken, specifikke foranstaltninger i form af vejafgifter for lastbiler og personvogne samt andre økonomiske værktøjer. Republikken Østrig har detaljeret tilbagevist disse forslag.

110. Selv om Domstolen ikke selv i detaljer skal tage stilling til om, og i givet fald hvilke, andre foranstaltninger kunne være valgt for at nedbringe NO₂-immissionerne⁶¹, kræver prøvelsen af nødvendigheden af det sektorale kørselsforbud, at der foretages en sammenligning af denne foranstaltning og en eller flere ikke-iværksatte foranstaltninger, som kunne nedbringe NO₂-immissionerne.

61 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 87.

111. I den forbindelse er Kommissionens argumenter om muligheden for at nedbringe NO₂-immissionerne med en helårlig hastighedsbegrænsning på 100 km/t af særlig betydning.

112. Med udgangspunkt i beregninger foretaget af Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu)⁶² har Kommissionen gjort gældende, at en helårlig hastighedsbegrænsning på 100 km/t fører til en reduktion af den årlige NO₂-immissionsbelastning på ca. 7,5%, mens der med den variable hastighedsbegrænsning, som har været gældende siden november 2007, kun kan opnås en reduktion på 3,6-3,8%. Med en helårlig hastighedsbegrænsning kan der således opnås en yderligere NO₂-reduktion på næsten 4%. Selv hvis der tages udgangspunkt i de data, som den østrigske regering har fremlagt, er den mulige yderligere NO₂-reduktion med en helårlig hastighedsbegrænsning på 100 km/t langt højere end den NO₂-reduktion på 1,5%, som Republikken Østrig vil opnå med det sektorale kørselsforbud⁶³.

113. Republikken Østrig anser Kommissionens argumenter vedrørende virkningerne af

en helårlig hastighedsbegrænsning for faktisk ubegrundede og metodisk ukorrekte⁶⁴. I så henseende påberåber Republikken Østrig sig bl.a. et responsum udarbejdet af Ökoscience AG af 6. august 2009⁶⁵. Republikken Østrig fremhæver bl.a., at den gennemsnitlige hastighed ved den gældende hastighedsbegrænsning på 130 km/t i 2006 kun lå på 116 km/t og i 2009 endda kun på 111 km/t, mens den gennemsnitlige hastighed ved den gældende hastighedsbegrænsning på 100 km/t i virkeligheden ligger på 103 km/t. Set i lyset heraf ville indførelsen af en helårlig hastighedsbegrænsning kun nedsætte hastigheden med 8 km/t set i forhold til perioden med en hastighedsbegrænsning på 130 km/t. Denne beskedne reduktion af hastigheden er forklaringen på, at indførelsen af en helårlig hastighedsbegrænsning på 100 km/t kun kan reducere NO₂-immissionerne med yderligere 1,1%⁶⁶.

114. Som jeg har anført ovenfor, skal det i forbindelse med bedømmelsen af en foranstaltnings nødvendighed diskuteres, om den blandt flere foranstaltninger, der er egnede til at opnå formålet, er den mindst bebyrdende for den berørte interesse eller det retlige gode.

115. Navnlig i betragtning af, at en reduktion af gennemsnitshastigheden på blot 8 km/t i forhold til perioden med en

62 — Ekspertrapport udarbejdet af Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg af 30.11.2007, »Einfluss verkehrsbeschränkender Maßnahmen auf der Inntalautobahn auf die Luftqualität«, bilag A-25 til Kommissionens stævning.

63 — Kommissionens stævning, punkt 70 ff., samt Kommissionens replik, punkt 42 ff.

64 — Republikken Østrigs svarskrift, punkt 211 ff., samt Republikken Østrigs duplik, punkt 84 ff.

65 — Ökoscience AG, »Expertise zum Gutachten des ifeu zu Verkehrsmaßnahmen auf der Inntalautobahn A 12«, af 6.8.2009, bilag D-3 til Republikken Østrigs duplik.

66 — Republikken Østrigs duplik, punkt 97.

hastighedsbegrænsning på 130 km/t ifølge Republikken Østrigs oplysninger kan reducere NO₂-immissionerne med 1,1%, mener jeg, at Kommissionens argument om, at generelle foranstaltninger til nedsættelse af gennemsnitshastigheden har et stort potentiale med hensyn til nedbringelse af NO₂-immissionerne, må tiltrædes. Derudover er de negative virkninger af en sådan nedsættelse af gennemsnitshastigheden rent beregningsmæssigt ret begrænset, som det fremgår af eksemplet med en reduktion af gennemsnitshastigheden fra 111 km/t til 103 km/t på den strækning på motorvejen i Inn-dalen, der er omfattet af kørselsforbuddet. Rent beregningsmæssigt tager det ca. 48 minutter at tilbagelægge hele strækningen på 90 kilometer med en gennemsnitshastighed på 111 km/t. Rent beregningsmæssigt tager det ca. 52 minutter at tilbagelægge den samme strækning med en gennemsnitshastighed på 103 km/t. Tidstabet på hele strækningen andrager således kun ca. 4 minutter.

116. Sammenfattende må det på den ene side fremhæves, at det sektorale forbud udgør et vidtrækkende indgreb i de frie varebevægelser, hvorved 6,6% af alle transporter med tunge lastbiler på motorvej A 12 forbydes, selv om denne foranstaltning kun kan nedbringe NO₂-immissionerne med 1,5%. På den anden side fremgår det af oplysningerne i sagens akter om den helårige hastighedsbegrænsning, at Republikken Østrig alene med en periodevis sænkning af gennemsnitshastigheden med 8 km/t kunne opnå en reduktion af NO₂-immissionerne på mere end 1%.

117. På baggrund af disse overvejelser viser det sig, når man sammenholder mulighederne for at nedbringe NO₂-immissionerne med virkningerne af det sektorale kørselsforbud og den helårige hastighedsbegrænsning, at det sektorale kørselsforbud ikke opfylder nødvendighedskriteriet.

iii) Spørgsmålet om forholdsmæssigheden af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud

118. Såfremt Domstolen, i modsætning til min opfattelse, kommer til det resultat, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud opfylder nødvendighedskriteriet, skal det desuden undersøges, om dette kørselsforbud begrænser de frie varebevægelser på urimelig måde. Det vil være tilfældet, hvis det sektorale kørselsforbud på trods af sin positive indvirkning på miljøet fører til et urimeligt kraftigt indgreb i de frie varebevægelser.

119. Besvarelsen af spørgsmålet, om der i denne sag er tale om et urimeligt kraftigt indgreb i de frie varebevægelser, afhænger i sidste ende af, om der findes tilstrækkelige alternative transportmuligheder for de godsarter, som er omfattet af kørselsforbuddet.

120. I den sammenhæng skal det fremhæves, at den motorvejsstrækning, der er omfattet af det sektorale kørselsforbud, udgør en del af en overordentlig vigtig forbindelsesakse mellem bestemte medlemsstater. Isoleret betragtet udgør det sektorale kørselsforbud således et radikalt indgreb i de frie varebevægelser⁶⁷. Ved at sikre, at der findes realistiske alternative muligheder for at forsende de berørte godsarter med andre transportmidler eller ad andre veje, kunne det sektorale kørselsforbuds negative følger for de frie varebevægelser og for den frie transit af varer mildnes. Dette ville atter have positiv indvirkning på bedømmelsen af rimeligheden af det sektorale kørselsforbud.

121. Der er navnlig stor uenighed mellem parterne angående spørgsmålet, om der på det tidspunkt, hvor det sektorale kørselsforbud trådte i kraft, fandtes realistiske alternative muligheder for at forsende de berørte godsarter med andre transportmidler eller ad andre veje. Mens Republikken Østrig fremhæver mulighederne for at forlægge de pågældende transporter til jernbanen og for at benytte andre veje, påpeger Kommissionen, Den Italienske Republik og Kongeriget Nederlandene en lang række problemer, der er

til hinder for en effektiv benyttelse af disse alternative transportmidler og veje.

122. Efter min opfattelse har Republikken Østrig ikke dokumenteret, at der på det tidspunkt, hvor det sektorale kørselsforbud efter planen skulle træde i kraft, fandtes tilstrækkelige alternativer for transporten af de berørte godsarter gennem Alperne.

123. Det fremgår af fast retspraksis, at spørgsmålet, om der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, uden at ændringer af forholdene i tiden derefter kan tages i betragtning af Domstolen⁶⁸. Spørgsmålet, om der fandtes tilstrækkelige alternativer, skal derfor vurderes på grundlag af den østrigske lovgivningssituation den 9. juni 2008. På dette tidspunkt skulle der i henhold til bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud af 17. december 2007, der trådte i kraft den 1. januar 2008, i to etaper indføres et kørselsforbud på en ca. 90 km lang strækning mellem Langkampfen (ca. 6 km fra den østrigsk-tyske grænse) og Zirl (ca. 12 km vest for Innsbruck). Den første etape af forbuddet forbyder fra den 2. maj 2008 transittransporter med affald, sten, jord og udgravningsmateriale. Fra den 1. januar 2009 gælder dette forbud desuden for transport af bark og kork,

67 — Jf. herom Domstolens betragtninger i forbindelse med bedømmelsen af det første sektorale kørselsforbud på motorvej A 12 i Inn-dalen i dommen af 15.11.2005 i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 87.

68 — Jf. f.eks. dom af 4.3.2010, sag C-297/08, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1749 præmis 79.

jernmalm og ikke-jernholdig malm, motor-køretøjer og påhængsvogne, stål (med undtagelse af armerings- og konstruktionsstål, der leveres til byggepladser), marmor og travertin samt fliser.

deri indeholdte opdeling af anden etape af dette forbud^{69 70}.

124. Som alternative transportmuligheder henviser Republikken Østrig til transport af godsarterne med jernbane (konventionel transport som godsvognsladninger, uledsaget kombineret transport og RoLa) samt til benyttelse af alternative ruter for vejtransporten. Jeg finder det dog ikke godtgjort, at disse alternative transportmuligheder ville være tilstrækkelige på det tidspunkt, hvor det sektorale kørselsforbud efter planen skulle træde i kraft.

126. Med hensyn til transportkapaciteten på RoLa hersker der stor uenighed mellem Republikken Østrig på den ene side og Kommissionen og Den Italienske Republik på den anden side. Mens Republikken Østrig beretter om overkapacitet, påpeger Kommissionen og Den Italienske Republik en lang række praktiske problemer, som førte til, at den transportkapacitet, der var behov for i forbindelse med gennemførelsen af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud, under ingen omstændigheder havde kunnet stilles til rådighed på RoLa. Kommissionen og Den Italienske Republik ser det bl.a. som en bekræftelse af deres opfattelse, at Republikken Østrig endte med at erstatte den oprindeligt fastsatte indførelse af det sektorale kørselsforbud i to etaper med en indførelse bestående af fire etaper og derved de facto forlængede tilpasningsfristerne.

125. For så vidt angår transporten af de berørte godsarter i form af konventionel transport som godsvognsladninger eller uledsaget kombineret transport har Republikken Østrig i svarskriftet reelt medgivet, at forlægningen af de pågældende godstransporter til traditionel jernbanetransport ikke kunne realiseres som planlagt. Det var nemlig netop grunden til, at det blev nødvendigt at fastsætte en ny ordning for det sektorale kørselsforbud ved bekendtgørelse af 23. december 2008 og den

127. Under hensyntagen til alle foreliggende sagsakter og oplysninger finder jeg det ikke godtgjort, at det havde været muligt at stille tilstrækkelig transportkapacitet til rådighed på RoLa, hvis det sektorale kørselsforbud var blevet indført i to etaper som planlagt.

69 — Jf. punkt 28 i dette forslag til afgørelse.

70 — Jf. Republikken Østrigs svarskrift, punkt 300 ff.

128. Herved skal det først bemærkes, at muligheden for RoLa-transport kun omfatter området øst for Innsbruck. I området vest for Innsbruck findes RoLa-alternativet ikke.

129. For så vidt angår området øst for Innsbruck hersker der efter min opfattelse imidlertid også store betænkeligheder med hensyn til det af Republikken Østrig anførte, hvorefter der også havde kunnet tilvejebringes tilstrækkelig RoLa-kapacitet til den oprindeligt planlagte indførelse af det sektorale kørselsforbud i to etaper. Særlig interessant er i denne henseende et udkast til bekendtgørelse fra 2009 udarbejdet af Landeshauptmann, der indeholdt en femte etape i indførelsen af det sektorale kørselsforbud⁷¹. Ifølge dette udkast til bekendtgørelse skulle indførelsen af den tredje etape i bekendtgørelsen af 23. december 2008 (kørselsforbud fra den 1.7.2009 for jernmalm og ikke-jernholdig malm, stål, marmor, travertin og keramiske fliser)⁷² opdeles endnu en gang, således at kørselsforbuddet for jernmalm og ikke-jernholdig malm samt for marmor og travertin først skulle gælde fra den 1. juli 2010. I de supplerende bemærkninger til dette udkast henvises der, for så vidt angår spørgsmålet om en yderligere opdeling af den tredje etape, til en udtalelse fra trafikplanlægningsafdelingen, hvorefter RoLa-kapaciteten ikke kunne udvides rettidigt, inden den tredje etape af det

sektorale kørselsforbud trådte i kraft⁷³. I dette dokument blev det i øvrigt også understreget, at en 100% udnyttelse af RoLa-kapaciteten under alle omstændigheder burde undgås, da der i så fald med en til vished grænsende sandsynlighed ville opstå driftsproblemer⁷⁴. Dette dokument udgør et meget stærkt indicium for, at RoLa-kapaciteten, hvis det sektorale kørselsforbud var blevet gennemført i to etaper som oprindeligt planlagt, efter al sandsynlighed ikke havde været i stand til at dække det deraf følgende ekstra transportbehov uden problemer.

130. Det er ligeledes tvivlsomt, om de alternative ruter over Reschen-passet og via Schweiz, som Republikken Østrig har henvist til, kunne udgøre et realistisk alternativ for de transporter, der var omfattet af det sektorale kørselsforbud.

131. Med hensyn til ruten via Reschen-passet skal det bemærkes, at der også på denne strækning gælder et kørselsforbud for lastbiler, om end med undtagelser for direkte lastbiltransporter fra eller til regioner, der ligger på Reschen-ruten, samt mellem Vorarlberg eller en stor del af Bodensee-området på den

71 — Udkast til bekendtgørelse udarbejdet af Landeshauptmann, hvorved transport af bestemte godsarter i fjerntrafikken forbydes på motorvej A 12 i Inn-dalen, med supplerende bemærkninger, bilag C-1 til Kommissionens replik.

72 — Jf. punkt 28 i dette forslag til afgørelse.

73 — Supplerende bemærkninger til udkast til bekendtgørelse udarbejdet af Landeshauptmann, nævnt ovenfor i fodnote 71, s. 4.

74 — Ibidem, s. 9.

ene side og en bestemt del af Norditalien på den anden side (regionen Venetien, provinsen Trient samt hovedparten af Sydtyrol). Denne alternative rute kan således ikke benyttes til godstransporter, hvor på- eller aflæsning finder sted uden for de nævnte regioner.

det klart, at det schweiziske vejnet kun i begrænset omfang kunne benyttes som alternativ rute for de godstransporter, der var omfattet af det sektorale kørselsforbud.

132. Endelig har Republikken Østrig som yderligere alternativ rute for vejtransporten henvist til det schweiziske vejnet. Den Italienske Republik har imidlertid rejst tvivl om muligheden for at om dirigere en del af de godstransporter, der er omfattet af det sektorale kørselsforbud, via Schweiz, med henvisning til det »dråbetællersystem«, der gælder på vigtige nord-syd-gående trafikakser i det schweiziske motortrafikvejsnet. Efter dette »dråbetællersystem« kan et tidsrum med særligt intensiv tung trafik medføre, at der spærres fuldstændigt for den tunge trafik på de nord-syd-gående trafikakser⁷⁵. Republikken Østrig har ikke bestridt dette, men derimod bekræftet, at en begrænsning af lastbiltransittrafikken, der afhænger af trafiktaetheden, som det er tilfældet med dråbetællersystemet, udgør en øget tidsmæssig risiko, som det er vanskeligt for transporterhvervet at tage højde for⁷⁶. På baggrund heraf fremgår

133. Disse overvejelser leder mig frem til den konklusion, at det ikke med tilstrækkelig sikkerhed er godtgjort, at der på det tidspunkt, hvor kørselsforbuddet i henhold til bekendtgørelsen af 17. december 2007 om det sektorale kørselsforbud trådte i kraft, fandtes eller kunne tilvejebringes tilstrækkelige alternative muligheder for at forsende de berørte godsarter med andre transportmidler eller ad andre veje. På denne baggrund må det kørselsforbud på motorvejen i Inn-dalen, der blev indført ved bekendtgørelsen af 17. december 2007 om det sektorale kørselsforbud, anses for et radikalt indgreb i de frie varebevægelser. Da målet med dette kørselsforbud er at nedbringe NO₂-immissionsbelastningen med blot 1,5%, når jeg til den konklusion, at den begrænsning af de frie varebevægelser, der følger af bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud af 17. december 2007, ikke er forholdsmæssig.

c) Foreløbig konklusion

134. Det fremgår af ovenstående betragtninger, at bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud ikke er nødvendig for og kun betinget egnet til at opnå de miljøbeskyttelsesmål, som den tager sigte på. Endvidere

75 — Den Italienske Republiks interventionsindlæg, punkt 51 ff.

76 — Republik Østrigs bemærkninger af 1.3.2010, punkt 63.

medfører den en urimelig begrænsning af de frie varebevægelser. Set i lyset heraf er bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud som helhed uforholdsmæssig.

ikke anvendes, fordi bekendtgørelsen om det sektorale kørselsforbud er uforholdsmæssig.

VIII — Sammenfatning

135. På baggrund af ovenstående betragtninger når jeg til den konklusion, at bekendtgørelsen af 17. december 2007 om det sektorale kørselsforbud bør anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner som omhandlet i artikel 28 EF og 29 EF, der i princippet kan begrundes med tvingende miljøbeskyttelseshensyn. I den foreliggende sag kan denne begrundelse dog

IX — Omkostninger

136. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da denne i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger. I overensstemmelse med samme artikels stk. 4 bærer de medlemsstater, som har interveneret i sagen til støtte for Kommissionens påstande, deres egne omkostninger.

X — Forslag til afgørelse

137. På grundlag af de anførte bemærkninger skal jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 29 EF, da den ved bekendtgørelse udstedt af Landeshauptmann von Tirol den

17. december 2007, hvorved transport af bestemte godsarter i fjerntrafikken forbydes på motorvej A 12 i Inn-dalen, har indført et kørselsforbud for lastbiler med en samlet vægt på over 7,5 tons, som transporterer bestemte godsarter, på en del af motorvej A 12.

- 2) Republikken Østrig betaler sagens omkostninger.

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