

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
V. TRSTENJAK  
van 16 december 2010<sup>1</sup>

Inhoud

|                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I — Inleiding .....                                                        | I - 13529 |
| II — Rechtskader .....                                                     | I - 13530 |
| A — Unierecht .....                                                        | I - 13530 |
| 1. Richtlijn 96/62 .....                                                   | I - 13530 |
| 2. Richtlijn 1999/30 .....                                                 | I - 13531 |
| 3. Richtlijn 2008/50 .....                                                 | I - 13531 |
| B — Nationaal recht .....                                                  | I - 13532 |
| 1. Oostenrijkse wet betreffende bescherming tegen luchtverontreiniging ... | I - 13532 |
| 2. Verordening inzake het sectorale rijverbod .....                        | I - 13532 |
| III — Feiten .....                                                         | I - 13535 |
| IV — Precontentieuze procedure .....                                       | I - 13537 |
| V — Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen .....            | I - 13538 |
| VI — Voornaamste argumenten van partijen .....                             | I - 13539 |

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

|                                                                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| VII — Juridische beoordeling .....                                                                                   | I - 13542 |
| A — De verordening inzake het sectorale rijverbod als uitvoeringsmaatregel van de richtlijnen 96/62 en 1999/30 ..... | I - 13542 |
| B — Het bestaan van een belemmering van het vrije verkeer van goederen .....                                         | I - 13545 |
| C — Rechtvaardiging van de belemmering van het vrije verkeer van goederen .....                                      | I - 13548 |
| 1. Verhouding tussen de verordening inzake het sectorale rijverbod en de grondrechten van de Gemeenschap .....       | I - 13548 |
| 2. Rechtvaardiging op grond van milieubescherming .....                                                              | I - 13550 |
| a) Dwingende vereisten van milieubescherming .....                                                                   | I - 13550 |
| b) Evenredigheidstoets .....                                                                                         | I - 13554 |
| i) Geschiktheid van de verordening inzake het sectorale rijverbod .....                                              | I - 13555 |
| ii) Noodzakelijkheid van de verordening inzake het sectorale rijverbod .....                                         | I - 13557 |
| iii) Redelijkheid van de verordening inzake het sectorale rijverbod ..                                               | I - 13560 |
| c) Tussenresultaat .....                                                                                             | I - 13564 |
| VIII — Samenvatting .....                                                                                            | I - 13565 |
| IX — Kosten .....                                                                                                    | I - 13565 |
| X — Conclusie .....                                                                                                  | I - 13565 |
| I - 13528                                                                                                            |           |

## I — Inleiding

1. Aan de onderhavige zaak ligt een door de Commissie krachtens artikel 226 EG<sup>2</sup> ingesteld niet-nakomingsberoep ten grondslag, strekkende tot vaststelling dat de Republiek Oostenrijk niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 28 EG en 29 EG, door op een gedeelte van de snelweg A 12 een rijverbod in te stellen voor vrachtauto's met een totaalgewicht van meer dan 7,5 ton die bepaalde goederen vervoeren.

2. Het Hof heeft in zijn arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk<sup>3</sup>, een soortgelijk sectoraal rijverbod op de snelweg A 12 reeds als schending van de artikelen 28 EG en 29 EG aangemerkt en een niet-nakoming door de Republiek Oostenrijk vastgesteld. Met inachtneming van dit arrest heeft de Republiek Oostenrijk getracht het litigieuze sectorale rijverbod vorm te geven conform het Unierecht. Hiertoe werd enerzijds het nieuwe sectorale rijverbod opgenomen in een pakket maatregelen ter verbetering van de

luchtkwaliteit in de omgeving van de snelweg door het dal van de Inn. Anderzijds heeft de Republiek Oostenrijk zich ingespannen om alternatieven te ontwikkelen voor het goederenvervoer dat door het sectorale rijverbod wordt geraakt.

3. Tegen deze achtergrond benadrukt de Commissie dat zij het door de Republiek Oostenrijk ontwikkelde pakket maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in de omgeving van de snelweg door het dal van de Inn over het algemeen waardeert en steunt. Desondanks is naar haar opvatting bij het daarin opgenomen sectorale rijverbod andermaal de evenredigheid niet gewaarborgd, waardoor zij zich genooddakt zag een nieuwe procedure in te stellen. Gelet op het feit dat het nieuwe sectorale rijverbod op de snelweg A 12 zowel wat het juridische kader als wat de feitelijke uitwerking ervan betreft verschilt van het rijverbod dat in het arrest van 15 november 2005 in strijd met het Unierecht is verklaard, is de onderhavige niet-nakomingsprocedure terecht op basis van artikel 226 EG ingesteld.<sup>4</sup>

2 — De niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG is ingevolge het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 13 december 2007 (PB C 306, blz. 1) thans geregeld in artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU. De belangrijkste wijziging is te vinden in artikel 260, lid 3, VWEU, dat bepaalt dat de Commissie in het kader van een niet-nakomingsprocedure wegens de niet-omzetting van een richtlijn reeds in de procedure conform artikel 258 VWEU aan de betrokken lidstaat de betaling van een dwangsom of forfaitaire som kan opleggen.

3 — Arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk (C-320/03, Jurispr. blz. I-9871).

4 — Zie arrest van 29 juni 2010, Commissie/Luxemburg (C-526/08, Jurispr. blz. I-6151, punten 23 en 37), waarin het Hof benadrukt dat de vraag of artikel 228 EG van toepassing is, enkel rijst indien zou blijken dat de in een concrete niet-nakomingsprocedure opgeworpen grieven feitelijk en rechtens dezelfde zijn als de grieven in een eerdere niet-nakomingsprocedure.

## II — Rechtskader

### A — *Unierecht*<sup>5</sup>

#### 1. Richtlijn 96/62

4. Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit<sup>6</sup> heeft volgens artikel 1 ervan als algemene doelstelling, de grondbeginselen van een gemeenschappelijke strategie te formuleren die erop is gericht:

- doelstellingen voor de luchtkwaliteit in de Gemeenschap te omschrijven en vast te stellen, teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen;
- de luchtkwaliteit in de lidstaten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen;

5 — Overeenkomstig de in het VEU en het VWEU gebruikte aanduidingen wordt het begrip „Unierecht” als overkoepelende term voor het gemeenschapsrecht en het Unierecht gebruikt. Voor zover hierna specifieke primairrechtelijke bepalingen worden aangehaald, zullen de *ratione temporis* toepasselijke voorschriften worden genoemd.

6 — PB L 296, blz. 55, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB L 284, blz. 1).

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

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

5. Volgens artikel 4 van richtlijn 96/62 stelt de Raad op voorstel van de Commissie de grenswaarden en, zo nodig, alarmdrempels vast voor de verontreinigende stoffen van bijlage I van deze richtlijn, waartoe ook stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) behoort.

6. Overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 96/62 nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd.

7. Met betrekking tot de zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden, zijn de lidstaten conform artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 verplicht maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan. De gegevens die deze plannen of programma's — waartoe het publiek toegang dient te krijgen — ten minste moeten bevatten, zijn vastgelegd in bijlage IV bij de richtlijn.

## 2. Richtlijn 1999/30

8. In richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht<sup>7</sup> zijn de grenswaarden vastgelegd voor NO<sub>2</sub>.

9. In punt 4 van de considerans van deze richtlijn wordt erop gewezen dat de bij deze richtlijn vastgestelde grenswaarden minimumvoorschriften zijn en dat de lidstaten overeenkomstig artikel 176 EG strengere beschermingsmaatregelen kunnen handhaven of treffen.

10. Artikel 4 van deze richtlijn luidt als volgt:

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

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

(2) De alarmdrempel voor stikstofdioxideconcentraties in de lucht is bepaald in deel II van bijlage II.”

11. Overeenkomstig bijlage II, deel I, van richtlijn 1999/30 bedraagt de uurgrenswaarde voor NO<sub>2</sub>, die niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar mag worden overschreden, 200 µg/m<sup>3</sup> plus een tot 1 januari 2010 degressieve overschrijdingsmarge. De jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> bedraagt 40 µg/m<sup>3</sup> plus een tot 1 januari 2010 degressieve overschrijdingsmarge. Deze grenswaarden moeten, met inachtneming van deze degressieve overschrijdingsmarges, per saldo tot 1 januari 2010 zijn gerealiseerd.

## 3. Richtlijn 2008/50

12. Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa<sup>8</sup> treedt in de plaats van in totaal vier richtlijnen, waaronder de richtlijnen 96/62 en 1999/30, en een beschikking. In bijlage XI bij deze richtlijn worden de uurgrenswaarde en de jaargrenswaarde voor NO<sub>2</sub> alsmede de overschrijdingsmarges vastgesteld. Deze grenswaarden en overschrijdingsmarges zijn identiek aan de in bijlage II, deel I, bij richtlijn 1999/30 vastgestelde grenswaarden. De termijn voor de voldoening aan de

7 — PB L 163, blz. 41, zoals gewijzigd bij de beschikking van de Commissie van 17 oktober 2001 tot wijziging van bijlage V bij richtlijn 1999/30/EG van de Raad betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB L 278, blz. 35).

8 — PB L 152, blz. 1.

grenswaarden loopt in beginsel eveneens tot 1 januari 2010.

vastgesteld. Bijlage 1 voorziet bovendien in een overschrijdingsmarge van  $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , die stapsgewijs wordt verlaagd. Op grond daarvan bedragen de grenswaarden voor  $\text{NO}_2$  in de jaren 2006 tot en met 2009 per saldo  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  en in het jaar 2010  $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

## B — Nationaal recht

### 1. Oostenrijkse wet betreffende bescherming tegen luchtverontreiniging

13. De richtlijnen 96/62 en 1999/30 zijn in Oostenrijks recht omgezet door middel van wijzigingen van het Bundesgesetz zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe (Oostenrijkse wet betreffende bescherming tegen luchtverontreiniging; hierna: IG-L), waarbij de Gewerbeordnung 1994 (wet inzake artisanale, commerciële en industriële beroepen), het Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen (wet beheersing luchtverontreiniging door verwarmingsinstallaties), het Berggesetz 1975 (mijnwet 1975), het Abfallwirtschaftsgesetz (wet beheer afvalstoffen) en het Ozongesetz (ozonwet) werden gewijzigd.

14. Volgens § 3, lid 1, IG-L worden de grenswaarden van de bijlagen 1 en 2 toegepast ter bescherming van de gezondheid van de mens in het gehele grondgebied van de Republiek. Als grenswaarde voor  $\text{NO}_2$  wordt in bijlage 1 een jaargrenswaarde van  $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$

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

### 2. Verordening inzake het sectorale rijverbod

16. Krachtens de §§ 10 en 16, lid 1, punt 4, van het IG-L heeft de Landeshauptmann (minister-president) van Tirol op 17 december 2007 vastgesteld de „Verordnung mit der auf der A 12 Inntal Autobahn der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird“ (verordening houdende een verbod op het vervoer van bepaalde goederen op de snelweg A 12 door het dal van de Inn; hierna: verordening inzake het sectorale rijverbod). Deze verordening luidt als volgt:

„[...]

§ 1

meer dan 7,5 ton bedraagt, voor het vervoer van de volgende goederen:

## Doelstelling

a) vanaf 2 mei 2008:

De verordening heeft tot doel, de door menselijke activiteiten veroorzaakte emissies die hebben geleid tot een overschrijding van de grenswaarden, te verminderen en aldus de luchtkwaliteit te verbeteren, teneinde een duurzame bescherming van de gezondheid van de mens, van de flora en fauna, hun leefgemeenschappen, hun leefgebieden en de wisselwerking daartussen, alsmede van het culturele erfgoed en de materiële goederen tegen luchtverontreinigende stoffen te verze-  
keren en de mens te beschermen tegen on-  
redelijk bezwarende luchtverontreinigende stoffen.

1. alle afvalstoffen vermeld in de Europese lijst van afvalstoffen (opgenomen in beschikking 2000/532/EG van de Commissie houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij beschikking 2001/573/EG),

2. stenen, aarde, afgegraven grond.

b) vanaf 1 januari 2009:

[...]

1. rondhout en kurk,

§ 3

2. ferro- en non-ferro-ertsen,

## Verbod

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

3. motorvoertuigen en aanhangwagens,

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

vrachtauto's of trekkers met oplegger met een maximaal toegestaan totaalgewicht van meer dan 7,5 ton, en vrachtauto's met aanhangwagens, waarbij het maximaal toegestane totaal-gewicht van beide voertuigen tezamen

5. marmer en travertijn,

6. tegels (keramisch).

§ 4

# Uitzonderingen

(1) Onverminderd de uitzonderingen krachtens § 16, lid 2, IG-L zijn van het verbod van § 3 uitgezonderd:

a) ritten met motorvoertuigen die in de kernzone worden geladen of gelost (herkomst of bestemming binnen de kernzone),

b) ritten met motorvoertuigen die in de vergrote zone worden geladen en gelost (herkomst of bestemming binnen de vergrote zone),

c) ritten met motorvoertuigen, ter voortzetting van de reis per trein, naar de spoorwegterminal Hall in oostelijke richting alsmede naar de spoorwegterminal Wörgl in westelijke richting, indien dit kan worden aangetoond door middel van een desbetreffend document,

d) ritten met motorvoertuigen, na afloop van de reis per trein, van de spoorwegterminal Hall in westelijke richting alsmede van de spoorwegterminal Wörgl in oostelijke richting, indien dit kan worden aangetoond door middel van een desbetreffend document,

e) ritten met motorvoertuigen bij het gebruik waarvan blijkt een onderzoek conform § 14, lid 3, IG-L een — in het concrete geval te toetsen — hoofdzakelijk publiek of significant particulier belang bestaat, en die overeenkomstig een verordening zoals bedoeld in § 14, lid 4, IG-L zijn gemerkt.

(2) Binnen de kernzone liggen de politieke districten Imst, Innsbruck Land, Innsbruck Stadt, Kufstein en Schwaz.

Binnen de vergrote zone liggen in

a) Oostenrijk: de politieke districten Kitzbühel, Landeck, Lienz, Reutte en Zell am See,

b) Duitsland: de Landkreise Bad Tölz, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Rosenheim (incl. Stadt) en Traunstein,

c) Italië: de districtsgemeenschappen Valle Isarco, Val Pusteria en Wipptal.

[...]"

**III — Feiten**

om redenen van algemeen belang of een sterk persoonlijk belang.

17. Sinds meerdere jaren worden langs de snelwegen in Tirol (A 12 en A 13) overschrijdingen van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub>-concentraties geconstateerd. Tegen deze achtergrond heeft de deelstaat Tirol in de afgelopen jaren verschillende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit langs deze snelwegen getroffen.

18. Een van deze maatregelen was een door de Landeshauptmann van Tirol op 27 mei 2003 vastgestelde verordening die het vervoer van een aantal goederen met vrachtauto's met een maximaal toegelaten totale massa van meer dan 7,5 ton op een ongeveer 46 km lang gedeelte van de snelweg A 12 tussen de gemeenten Kundl en Ampass verbood. Dit sectorale rijverbod gold in het bijzonder voor het vervoer van afvalstoffen, granen, rondhout en kurk, ferro- en non-ferro-ertsen, stenen, aarde, afgegraven grond, motorvoertuigen en aanhangwagens alsmede bouwstaal. Het verbod zou vanaf 1 augustus 2003 onmiddellijk van kracht worden. Het vervoer van goederen vanuit of naar het grondgebied van de stad Innsbruck of vanuit of naar de districten Kufstein, Schwaz of Innsbruck-Land was echter van dit verbod uitgezonderd. Verder waren bepaalde voertuigcategorieën uitgezonderd, zoals voertuigen voor wegonderhoud, vuilnisafvoer en land- en bosbouw. Bovendien kon voor andere voertuigcategorieën een individuele ontheffing worden aangevraagd

19. Aangezien de Commissie ervan overtuigd was dat deze maatregel onverenigbaar was met het Unierecht, stelde zij een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG in. In zijn arrest van 15 november 2005 verklaarde het Hof dat de Republiek Oostenrijk de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 28 EG en 29 EG, door op de snelweg A 12 door het dal van de Inn verkeersbeperkende maatregelen vast te stellen.<sup>9</sup>

20. Na dit arrest hebben de bevoegde Oostenrijkse instanties een nieuw pakket maatregelen ontwikkeld om de luchtkwaliteit langs de snelweg door het dal van de Inn te verbeteren. Dit pakket omvatte vier maatregelen, namelijk (1) een snelheidsbeperking voor personenauto's op bepaalde gedeelten van de snelweg A 12, (2) een rijverbod voor bepaalde vrachtauto's met een hoge uitstoot van schadelijke stoffen, (3) de geografische uitbreiding van een reeds bestaand nachtelijk rijverbod voor vrachtauto's van meer dan 7,5 ton en de stapsgewijze opheffing van de uitzondering op dit verbod voor zware vrachtauto's van de categorieën Euro IV en V, alsmede (4) een nieuw sectoraal rijverbod voor vrachtauto's

<sup>9</sup> — Arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3).

van meer dan 7,5 ton. Sinds eind 2006 wordt dit pakket maatregelen gefaseerd uitgevoerd.

21. Het nieuwe sectorale rijverbod is uitgevaardigd bij verordening van de Landeshauptmann van 17 december 2007; deze verordening is op 1 januari 2008 van kracht geworden. Op grond van deze verordening mogen vanaf 2 mei 2008 op de snelweg A 12 door het dal van de Inn tussen Langkampfen (ongeveer 6 km vanaf de Oostenrijks-Duitse grens) en Zirl (ongeveer 12 km ten westen van Innsbruck), derhalve over een traject van ongeveer 90 kilometer, geen vrachtauto's van meer dan 7,5 ton rijden, die afvalstoffen, stenen, aarde of afgegraven grond vervoeren (= 1e fase). Vanaf 1 januari 2009 wordt dit rijverbod uitgebreid tot het vervoer van rondhout en kurk, ferro- en non-ferro-ertsen, motorvoertuigen en aanhangwagens, bouwstaal (met uitzondering van wapenings- en constructiestaal voor levering aan bouwplaatsen), marmer en travertijn alsmede tegels (= 2e fase). Uitgezonderd van dit verbod blijft evenwel het wegvervoer waarbij de lading of de lossing van de goederen plaatsvindt in een in de verordening aangewezen „kernzone”, of in een nader bepaalde „vergrote zone” wordt geladen of gelost, of waarbij de goederen voorafgaand aan of na afloop van het traject per trein naar respectievelijk van het station Hall respectievelijk het station Wörgl worden vervoerd. Bovendien kan onder bepaalde voorwaarden een ontheffing van dit rijverbod worden verleend.

22. Naast dit sectorale rijverbod werden ook de drie andere afzonderlijke maatregelen van het pakket maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit langs de snelweg door het dal van de Inn uitgevoerd. Voor de periode van 1 november 2006 tot en met 30 april 2007 werd een algehele snelheidsbeperking van 100 km/h voor personenauto's ingevoerd op de snelweg A 12 door het dal van de Inn tussen de Oostenrijks-Duitse grens en Zirl.<sup>10</sup> Vanaf november 2007 gold op dit traject voor het hele jaar een variabele snelheidsbeperking van 100 km/h afhankelijk van het daadwerkelijk gemeten algemene emissieniveau en van meteorologische factoren.<sup>11</sup> Per 1 januari 2007 heeft de Landeshauptmann van Tirol op de snelweg A 12 door het dal van de Inn tussen Zirl en Kufstein bovendien een rijverbod vastgesteld voor trekkers met oplegger en vrachtauto's met aanhangwagens van meer dan 7,5 ton, die niet voldoen aan de Euro-II-norm. Sinds 1 november 2008 geldt op grond van dezelfde verordening een rijverbod voor deze vrachtauto's die niet voldoen aan de Euro-III-norm. Vanaf 1 november 2009 geldt een algeheel rijverbod voor vrachtauto's van meer dan 7,5 ton, die niet voldoen

10 — Verordening van de Landeshauptmann van 23 oktober 2006 tot vaststelling van een snelheidsbeperking van 100 km/h op de snelweg A 12 door het dal van de Inn tussen Zirl-West en de grens met de Bondsrepubliek Duitsland (*Landesgesetzblatt für Tirol*, nr. 86/2006), overgelegd door de Commissie als bijlage A-2 bij het verzoekschrift.

11 — Verordening van de Landeshauptmann van 6 november 2007 tot vaststelling van een emissie-afhankelijke verlaging van de toegestane maximumsnelheid op de snelweg A 12 door het dal van de Inn tussen de gemeente Unterperfuss en de gemeente Ebbs (*Landesgesetzblatt für Tirol*, nr. 72/2007), overgelegd door de Commissie als bijlage A-3 bij het verzoekschrift.

aan de Euro-II-norm.<sup>12</sup> Sinds 1 januari 2007 werd bovendien een reeds bestaand nachtelijk rijverbod voor vrachtauto's tussen Wörgl en Hall uitgebreid met 40 km en daarmee van toepassing op het hele traject van de snelweg A 12 tussen Kufstein en Zirl. Een vrijstelling voor zware vrachtauto's van de categorieën Euro IV en V wordt gefaseerd tot uiterlijk 31 oktober 2009 opgeheven.<sup>13</sup>

#### IV — Precontentieuze procedure

23. Bij schrijven van 20 juli 2006 informeerde de deelstaat Tirol de Commissie over het door hem opgestelde actieprogramma ter verbetering van de luchtkwaliteit en het pakket maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit langs de snelweg door het dal van de Inn, dat de invoering van een sectoraal rijverbod behelsde.

24. In haar reactie van 20 juli 2007 gaf de Commissie aan dat de beoogde invoering van het sectorale rijverbod in de door de

autoriteiten van Tirol voorgestelde versie onverenigbaar was met de artikelen 28 EG en 29 EG. Ondanks dit afwijzende standpunt werd de verordening met het sectorale rijverbod op 17 december 2007 vastgesteld.

25. In een aanmaningsbrief van 31 januari 2008 bevestigde de Commissie aansluitend haar standpunt en verzocht de Republiek Oostenrijk conform artikel 226 EG haar opmerkingen te maken. De Republiek Oostenrijk heeft op 15 februari 2008 opmerkingen ingediend naar aanleiding van deze aanmaningsbrief van de Commissie. Daarin betoogde zij dat het sectorale rijverbod gezien de vormgeving ervan en de geografische ligging van Oostenrijk niet kon worden aangemerkt als een schending van het vrije verkeer van goederen.

26. Bij schrijven van 8 mei 2008 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin zij stelde dat de Republiek Oostenrijk door de vaststelling van de verordening inzake het sectorale rijverbod haar verplichtingen op grond van de artikelen 28 EG en 29 EG had geschonden. De Republiek Oostenrijk werd een termijn van één maand gesteld om de vereiste maatregelen te treffen.

12 — Verordening van de Landeshauptmann van 24 november 2006 tot vaststelling van een rijverbod voor zware vrachtauto's met een hoge uitstoot van schadelijke stoffen op de snelweg A 12 door het dal van de Inn (*Landesgesetzblatt für Tirol*, nr. 90/2006), overgelegd door de Commissie als bijlage A-5 bij het verzoekschrift.

13 — Verordening van de Landeshauptmann van 24 november 2006 tot vaststelling van een nachtelijk rijverbod voor vrachtauto's op de snelweg A 12 door het dal van de Inn (*Landesgesetzblatt für Tirol*, nr. 91/2006), overgelegd door de Commissie als bijlage A-6 bij het verzoekschrift.

27. De Republiek Oostenrijk antwoordde bij schrijven van 9 juni 2008, waarin zij aan haar rechtsopvatting vasthield. Bij aanvullend

schrijven van 2 december 2008 deelde zij mee dat het sectorale rijverbod op de snelweg A 12 door het dal van de Inn bij verordening van de Landeshauptmann van Tirol van 13 november 2008 nieuw was geregeld. Deze nieuwe verordening handhaafde het sectorale rijverbod op de A 12 tussen Langkampfen (kilometer 6,35) en Ampass (kilometer 72) en derhalve voor het gebied ten oosten van Innsbruck. Voor het gebied ten westen van Innsbruck zou het sectorale rijverbod op het traject tussen Ampass en Zirl pas op 1 januari 2011 in werking treden.

## **V — Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen**

29. Aangezien de Republiek Oostenrijk naar de opvatting van de Commissie het met redenen omkleed advies niet heeft opgevolgd, heeft de Commissie op 21 januari 2009 overeenkomstig artikel 226 EG beroep ingesteld bij het Hof.

30. De Commissie concludeert:

- vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk haar verplichtingen krachtens de artikelen 28 EG en 29 EG niet is nagekomen door op een gedeelte van de snelweg A 12 een rijverbod uit te vaardigen voor vrachtauto's met een totaalgewicht van meer dan 7,5 ton, die bepaalde goederen vervoeren;
- de Republiek Oostenrijk te verwijzen in de kosten van de procedure.

28. Bij een verder aanvullend schrijven van 19 december 2008 deelde de Republiek Oostenrijk ten slotte mee dat het sectorale rijverbod bij verordening van de Landeshauptmann van Tirol van 23 december 2008 nog eens was aangepast. Anders dan in eerste instantie voorzien, geldt volgens deze nieuwe verordening het rijverbod per 2 januari 2009 behalve voor de reeds daaronder vallende goederen thans ook voor rondhout en kurk alsmede voor motorvoertuigen en aanhangwagens. Voor de overige goederen (ferro- en non-ferro-ertsen, bouwstaal, marmer, travertijn en keramische tegels) geldt het verbod pas vanaf 1 juli 2009, aldus de Republiek Oostenrijk.

31. De Republiek Oostenrijk concludeert tot afwijzing van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten van de procedure.

32. Bij beschikking van de president van het Hof van 19 juni 2009 zijn de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie. De Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden concluderen tot toewijzing van het beroep van de Commissie.

33. Ter terechtzitting van 19 oktober 2010 hebben de vertegenwoordigers van de Republiek Oostenrijk, de Italiaanse Republiek en de Commissie hun standpunten verdedigd.

een kwantitatieve beperking, die in beginsel onverenigbaar is met de artikelen 28 EG en 29 EG.

## VI — Voornaamste argumenten van partijen

34. Naar de opvatting van de *Commissie* belemmert de verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007 het vrije verkeer van goederen en met name de vrije doorvoer daarvan, door aan vrachtauto's van meer dan 7,5 ton die bepaalde goederen vervoeren, een rijverbod op te leggen op een van de belangrijkste handelswegen over de Alpen tussen Zuid-Duitsland en Noord-Italië. Naar de opvatting van de Commissie heeft het rijverbod feitelijk zelfs gevolgen voor de hele Brennercorridor en voor de westelijke verbinding met het Bodenmeergebied. Het sectorale rijverbod heeft naar haar opvatting aanzienlijke economische gevolgen, namelijk enerzijds voor de sector die de betrokken goederen produceert of verwerkt, en anderzijds voor de vervoersector. Aangenomen moet worden dat het verbod uiteindelijk leidt tot een hogere prijs van de vervoerde goederen en daardoor hun concurrentievermogen schaadt. Het sectorale rijverbod moet volgens de Commissie om die reden worden aangemerkt als maatregel van gelijke werking als

35. Het sectorale rijverbod heeft volgens de Commissie bovendien een sterke discriminerende werking. Gezien de uitzonderingen die zijn gemaakt voor het lokale en regionale vervoer, treft dit verbod namelijk vooral het transitvervoer van goederen door de verbodszone. Bovendien kan een rijverbod dat is gekoppeld aan de vervoerde goederen, een discriminerende werking hebben voor de handel tussen de lidstaten.

36. Het sectorale rijverbod en de daardoor veroorzaakte beperkingen van het intracommunautaire goederenverkeer kunnen noch uit hoofde van de in artikel 30 EG genoemde redenen noch uit hoofde van de in de rechtspraak erkende dwingende vereisten van algemeen belang worden gerechtvaardigd, aldus de Commissie. De litigieuze maatregelen kunnen weliswaar bijdragen aan het realiseren van een milieudoelstelling, doch zijn in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Het concept van het sectorale rijverbod is volgens de Commissie in zichzelf tegenstrijdig, waardoor het niet zonder meer geschikt is om bij te dragen aan de verbetering van de luchtkwaliteit. Bovendien zijn de beperkende werking van het verbod en het nut daarvan duidelijk niet evenredig aan elkaar. Bijzonder zwaarwegend is in dit verband, aldus de Commissie, dat geen minder beperkende maatregelen zijn getroffen respectievelijk in aanmerking zijn genomen, zoals een permanente snelheidsbeperking op de A 12, emissiegerelateerde rijverboden, tolmaatregelen of andere economische sturingsinstrumenten. Bovendien heeft de Republiek Oostenrijk, naar de

Commissie meent, niet aangetoond dat er vervoeralternatieven voor het door het sectorale rijverbod geraakte goederenvervoer zijn. Bij gebreke van dergelijke capaciteiten is ook de voorziene overgangstermijn niet voldoende, aldus de Commissie.

en milieu alsmede de eerbiediging van het gezins- en privéleven.

37. Voor het gebied ten westen van Innsbruck is volgens de Commissie bovendien niet aangetoond dat het sectorale rijverbod noodzakelijk is, aangezien onvoldoende meetgegevens beschikbaar zijn die de specifieke belasting van het gebied aantonen. Verder ontbreekt ook een concrete inschatting van de gevolgen, waaruit kan worden afgeleid dat een sectoraal rijverbod een geschikt en noodzakelijk middel is.

39. De hoge  $\text{NO}_2$ -concentraties langs de snelweg A 12 zijn voor het grootste gedeelte te wijten aan het wegverkeer. Daarbij is het goederenvervoer over de weg een van de belangrijkste veroorzakers van de  $\text{NO}_2$ -uitstoot, terwijl de verkeersbelasting door het langeafstandswegvervoer permanent groeit. Het pakket maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, waartoe ook het litigieuze sectorale rijverbod behoort, is volgens de Republiek Oostenrijk pas na intensief onderzoek, overleg en voorbereidend werk vastgesteld. Om de evenredigheid van het pakket maatregelen te waarborgen, werden reeds in de voorbereidingsfase zowel het pakket maatregelen als zodanig, als de concrete vormgeving van de afzonderlijke maatregelen van het pakket uitgebreid getoetst ten aanzien van geschiktheid en noodzakelijkheid.

38. De *Republiek Oostenrijk* benadrukt dat het litigieuze sectorale rijverbod onderdeel is van een pakket maatregelen die ervoor moeten zorgen dat aan de  $\text{NO}_2$ -grenswaarden wordt voldaan, die in het betrokken gebied jarenlang permanent en aanzienlijk zijn overschreden. Met de vaststelling van dit pakket maatregelen heeft de Republiek Oostenrijk voldaan aan haar Unierechtelijke verplichtingen, die niet uitsluitend voortvloeien uit de richtlijnen inzake de bescherming van de luchtkwaliteit, maar ook uit in het gemeenschapsrecht verankerde grondrechtelijke verplichtingen met betrekking tot de bescherming van gezondheid

40. De drie belangrijkste doelen die met het pakket maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit worden nagestreefd, zijn volgens de Republiek Oostenrijk de vermindering van de voertuigerelateerde uitstoot, de verschuiving van de uitstoot naar klimatologisch gunstigere tijden en de vermindering van het totale aantal vrachtauto's door de vermindering van omrijden en de verplaatsing van voor vervoer per trein geschikte goederen naar het spoor. In dit verband moet het litigieuze sectorale rijverbod worden opgevat

als een maatregel om het goederenvervoer van de weg naar het spoor te verplaatsen. De vervoercapaciteiten per spoor zijn voldoende om deze beoogde verplaatsing op te vangen, aldus de Republiek Oostenrijk.

41. In aanmerking genomen de concrete vormgeving en de gefaseerde invoering van het sectorale rijverbod alsmede de ter beschikking staande vervoeralternatieven per spoor en over uitwijkroutes kan het sectorale rijverbod volgens de Republiek Oostenrijk niet als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van de artikelen 28 EG en 29 EG worden aangemerkt, temeer niet omdat ook na de inwerkingtreding van de fasen 1 en 2 van het sectorale rijverbod geen belemmeringen van het transitvervoer van goederen door Tirol en van het goederenvervoer tussen Duitsland en Italië kunnen worden geconstateerd. Het sectorale rijverbod is naar de opvatting van de Republiek Oostenrijk ook niet discriminerend.

42. Zelfs wanneer het sectorale rijverbod een op grond van de artikelen 28 EG en 29 EG in beginsel verboden maatregel van gelijke werking zou zijn, zou deze ingreep in het vrije verkeer van goederen volgens de Republiek Oostenrijk als gerechtvaardigd moeten worden beschouwd. Naar haar opvatting is doorslaggevend dat het sectorale rijverbod deel uitmaakt van een pakket maatregelen dat door de Republiek Oostenrijk is vastgesteld in het kader van een totaalconcept ter voldoening aan Unierechtelijke verplichtingen in het belang van de verwezenlijking van wezenlijke doelstellingen van het Verdrag (bescherming van de volksgezondheid en van het milieu)

en de inachtneming van de grondrechten van de Gemeenschap. De beoordeling of het sectorale rijverbod verenigbaar is met het Unierecht, vereist derhalve een redelijke afweging tussen enerzijds het vrije verkeer van goederen en anderzijds de vereisten van de bescherming van de volksgezondheid en van het milieu als wezenlijke doelstellingen van het Verdrag en de vereisten van de bescherming van grondrechten.

43. Deze afweging bevestigt volgens de Republiek Oostenrijk dat het litigieuze sectorale rijverbod verenigbaar is met het Unierecht. Per saldo is ook voldaan aan de evenredigheidseis: het sectorale rijverbod is een geschikte en doelmatige maatregel ter vermindering van de uitstoot in het saneringsgebied, die noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken en waarvan de gevolgen ook niet onevenredig zijn. Ook de overgangstermijnen voor de invoering van het sectorale rijverbod waren naar haar mening voldoende.

44. Het *Koninkrijk der Nederlanden* is van mening dat een maatregel zoals het litigieuze sectorale rijverbod, dat onderdeel is van een pakket maatregelen ter vermindering van de uitstoot van schadelijke stoffen, ook afzonderlijk kan worden getoetst aan de bepalingen van het EG-Verdrag. Per saldo is het sectorale rijverbod naar zijn mening in beginsel op grond van artikel 28 EG verboden. Dit verbod is bovendien indirect discriminerend. Een beroep op de bescherming van het milieu als rechtvaardigingsgrond kan niet slagen omdat

niet is voldaan aan de eisen van geschiktheid en evenredigheid van het rijverbod. Ook is de maatregel volgens de Nederlandse regering niet met voldoende zorg voorbereid, waardoor er onnodige en onevenredig nadelige gevolgen voor het transitvervoer ontstaan.

Op grond daarvan kan de verordening inzake het sectorale rijverbod per saldo niet als inbreuk op het vrije verkeer van goederen worden aangemerkt.

45. Ook naar de opvatting van de *Italiaanse Republiek* levert het sectorale rijverbod een onrechtmatige beperking van het vrije verkeer van goederen op. Deze maatregel is naar haar mening onlogisch, discriminerend en onevenredig, temeer omdat geschikte vervoermogelijkheden per spoor en alternatieve vervoerroutes ontbreken om aan alle behoeften ten gevolge van het sectorale verbod te kunnen voldoen.

47. Tegen de achtergrond van dit argument zal ik hierna allereerst onderzoeken of de verordening inzake het sectorale rijverbod als een nationale uitvoeringsmaatregel van de richtlijnen 96/62 en 1999/30 kan worden beschouwd en, zo ja, welke gevolgen deze constatering voor de onderhavige niet-nakingsprocedure heeft.

## VII — Juridische beoordeling

*A — De verordening inzake het sectorale rijverbod als uitvoeringsmaatregel van de richtlijnen 96/62 en 1999/30*

46. Voor de beoordeling van de verordening inzake het sectorale rijverbod is naar de opvatting van de Republiek Oostenrijk doorslaggevend dat deze is vastgesteld ter uitvoering van de richtlijnen 96/62 en 1999/30 overeenkomstig haar Unierechtelijke verplichtingen.

48. Volgens artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 treffen de lidstaten in de zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden, maatregelen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan. Dit plan of programma, waartoe het publiek toegang dient te krijgen, bevat ten minste de in bijlage IV vermelde informatie.

49. De grenswaarden en overschrijdingsmarges voor NO<sub>2</sub> zijn vastgesteld in richtlijn 1999/30. Conform bijlage II, deel I, bij deze richtlijn bedraagt de NO<sub>2</sub>-jaargrenswaarde 40 µg/m<sup>3</sup>, verhoogd met een tot 1 januari

2010 afnemende overschrijdingsmarge. Volgens artikel 4, lid 1, juncto bijlage II, deel I, van richtlijn 1999/30 nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de NO<sub>2</sub>-jaargrenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup> vanaf 1 januari 2010 niet meer wordt overschreden.

een verplichting tot handelen voor de lidstaten worden afgeleid. Volgens het daarin bepaalde nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de NO<sub>2</sub>-grenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup> vanaf 1 januari 2010 niet wordt overschreden. Indien uit de NO<sub>2</sub>-metingen van een lidstaat blijkt dat dit resultaat slechts kan worden bereikt door een pakket maatregelen geleidelijk uit te voeren, schept ook artikel 4, lid 1, juncto bijlage II, deel I, van richtlijn 1999/30 een verplichting voor de lidstaten om de nodige maatregelen reeds voor 1 januari 2010 te nemen.

50. Hoewel volgens de bewoordingen van richtlijn 1999/30 de NO<sub>2</sub>-grenswaarden derhalve pas vanaf 1 januari 2010 niet meer mogen worden overschreden, betekent dit niet dat deze grenswaarde en de daarop toepasselijke overschrijdingsmarges vóór de afloop van deze termijn geen verplichtingen voor de lidstaten kunnen meebrengen. Het Hof heeft in zijn arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk, zelfs benadrukt dat de Republiek Oostenrijk, gelet op de bewoordingen van artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62, verplicht was te handelen, wanneer de som van de jaargrenswaarde en de overschrijdingsmarge voor NO<sub>2</sub> bij het meetpunt Vomp/Raststätte langs de snelweg A 12 door het dal van de Inn in de jaren 2002 en 2003 werd overschreden, dit om geleidelijk het door richtlijn 1999/30 voorgeschreven resultaat te verwezenlijken en aldus binnen de gestelde termijn het doel van die richtlijn te bereiken.<sup>14</sup>

52. Uit het dossier blijkt, en tussen partijen is onbetwist, dat langs de snelweg door het dal van de Inn in Tirol in de periode 2005-2007 hoge respectievelijk te hoge NO<sub>2</sub>-concentraties zijn opgetreden. Op het meetpunt Vomp/Raststätte (ten oosten van Innsbruck) lagen de gemeten NO<sub>2</sub>-concentraties in de hele periode 2002 tot en met 2007 boven de in richtlijn 1999/30 vastgestelde jaargrenswaarden inclusief overschrijdingsmarges. Bovendien werden in de deelstaat Tirol in 2005 de in de IG-L vastgestelde NO<sub>2</sub>-jaargrenswaarden op zes van de dertien, in 2006 op zeven van de dertien en in 2007 op zeven van de veertien meetpunten overschreden.

51. Op eenzelfde wijze kan uit artikel 4, lid 1, juncto bijlage II, deel I, van richtlijn 1999/30

53. Tegen deze achtergrond heeft de Republiek Oostenrijk in 2007 een programma ter vermindering van luchtverontreiniging voor het betrokken gebied opgesteld, dat in

<sup>14</sup> — Arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3, punten 79 e.v.).

februari 2008 aan de Commissie werd meegedeeld.<sup>15</sup> Dit programma voldoet aan de formele eisen om als programma in de zin van artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 te worden aangemerkt. Het bevat een reeks van maatregelen ter vermindering van de NO<sub>2</sub>-uitstoot in het Untere Inntal, met een aantal maatregelen voor de snelweg A 12 door het dal van de Inn. Daartoe behoort ook het voorstel voor een sectoraal rijverbod voor vrachtauto's op deze snelweg.<sup>16</sup> Laatstgenoemde maatregel werd middels de verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007 uitgevoerd.

maatregel tot uitvoering van de richtlijnen 96/62 en 1999/30 — inzonderheid de artikelen 8, lid 3, en 4, lid 1, ervan.

55. Dat de verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007 is vastgesteld tot uitvoering van de richtlijnen 96/62 en 1999/30, impliceert evenwel niet dat zij is uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 28 en volgende EG.

54. Samenvattend kan derhalve worden geconcludeerd dat de verordening inzake het sectorale rijverbod is vastgesteld tot uitvoering van een programma in de zin van artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62, met als doel ervoor te zorgen dat de in richtlijn 1999/30 vastgestelde NO<sub>2</sub>-jaargrenswaarden in het betrokken saneringsgebied tot 1 januari 2010 werden bereikt. Op grond daarvan kan worden ingestemd met het betoog van de Republiek Oostenrijk, dat deze verordening dient te worden aangemerkt als een nationale

56. Hoewel een nationale bepaling waarmee een lidstaat voldoet aan de op grond van een richtlijn op hem rustende verplichtingen, volgens de rechtspraak van het Hof niet kan worden aangemerkt als een beperking van de fundamentele vrijheden die hem kan worden toegerekend,<sup>17</sup> wil ik in casu benadrukken dat artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 respectievelijk artikel 4, lid 1, van richtlijn 1999/30 de Republiek Oostenrijk geenszins verplichtte om de litigieuze verordening inzake het sectorale rijverbod vast te stellen.

57. Van doorslaggevend belang is in deze dat artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 respectievelijk artikel 4, lid 1, van richtlijn 1999/30 de lidstaten weliswaar verplicht tot vaststelling van „maatregelen” om ervoor te zorgen dat de NO<sub>2</sub>-grenswaarden worden nageleefd, maar dat de inhoud van deze maatregelen niet nader wordt geconcretiseerd. De ruime

15 — Programma in de zin van § 9A IG-L voor de deelstaat Tirol, opgesteld door de federale milieu-autoriteit in opdracht van de deelstaatregering Tirol, Wenen, 2007, 135 blz. (hierna: „programma in de zin van § 9A IG-L voor de deelstaat Tirol”) — bijlage 2 bij de opmerkingen van de Republiek Oostenrijk van 15 februari 2008, door de Commissie overgelegd als bijlage A-15 bij het verzoekschrift.

16 — T.a.p., blz. 65 e.v.

17 — Zie arrest van 26 oktober 2010, Schmelz (C-97/09, Jurispr. blz. I-10465, punten 53 e.v.).

beoordelingsmarge van de lidstaten bij de keuze van de uitvoeringsmaatregelen wordt slechts begrensd door de doelstelling, te zorgen voor naleving van de NO<sub>2</sub>-grenswaarden.<sup>18</sup> Verdere inhoudelijke indicaties ten aanzien van correcte uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten kunnen uit deze richtlijn-bepalingen niet worden afgeleid. Tegen deze achtergrond sluit het feit dat de verordening inzake het sectorale rijverbod formeel gezien is vastgesteld tot uitvoering van de richtlijnen 96/62 en 1999/30, een mogelijke kwalificatie van deze verordening als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van de artikelen 28 EG en 29 EG niet op voorhand uit.

58. Gezien het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat de Republiek Oostenrijk de verordening inzake het sectorale rijverbod weliswaar heeft vastgesteld als uitvoeringsmaatregel van de richtlijnen 96/62 en 1999/30, maar dat deze vaststelling niet in de weg staat aan een toetsing van de verordening inzake het sectorale rijverbod in het licht van de bepalingen van de artikelen 28 EG tot en met 30 EG.

18 — Zie in dit verband arrest van 25 juli 2008, Janeczek (C-237/07, Jurispr. blz. I-6221, punten 45 e.v.), waarin het Hof allereerst de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten in het kader van de omzetting van de in artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 opgenomen verplichting tot het opstellen van actieplannen bevestigde, om daarna op te merken dat deze richtlijn-bepaling grenzen stelt aan de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid, wanneer het gaat om de vraag of de in het actieplan op te nemen maatregelen — rekening houdend met het evenwicht dat moet worden bewaard tussen de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen — afdoende zijn met het oog op de doelstelling van verkleining van het risico van overschrijding en de beperking van de duur ervan.

*B — Het bestaan van een belemmering van het vrije verkeer van goederen*

59. Op grond van de artikelen 28 EG en 29 EG zijn kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden. Volgens vaste rechtspraak geldt dit verbod niet alleen voor de in- en uitvoer van goederen tussen lidstaten, maar ook voor de doorvoer van goederen.<sup>19</sup>

60. In zijn arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk, heeft het Hof reeds een eerder sectoraal rijverbod voor vrachtauto's op een 46 km lang gedeelte van de snelweg A 12 door het dal van de Inn aangemerkt als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, die in beginsel onverenigbaar is met de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 28 EG en 29 EG.<sup>20</sup>

61. Het Hof motiveerde zijn oordeel in dat verband met de verkeerstechnische betekenis van de snelweg A 12 door het dal van de Inn, die een van de hoofdverbindingen over land vormt tussen Zuid-Duitsland en Noord-Italië. Aangezien het sectorale rijverbod de

19 — Zie arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3, punt 65). Zie verder arresten van 21 juni 2007, Commissie/Italië (C-173/05, Jurispr. blz. I-4917, punt 31), en 16 maart 1983, SIOT (266/81, Jurispr. blz. 731, punt 16).

20 — Arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3, punt 69).

betrokken ondernemingen dwong om op zeer korte termijn rendabele alternatieven te zoeken voor het vervoer van de onder dit rijverbod vallende goederen, kon het naar de opvatting van het Hof de handelsmogelijkheden tussen Noord-Europa en Noord-Italië beperken.<sup>21</sup>

62. Mijns inziens kan ook de onderhavige verordening inzake het sectorale rijverbod de handelsmogelijkheden tussen Noord-Europa en Noord-Italië beperken en dient het derhalve te worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.

63. In dit verband wil ik allereerst benadrukken dat ook het feit dat de verordening inzake het sectorale rijverbod deel uitmaakt van een pakket maatregelen ter vermindering van de uitstoot van schadelijke stoffen, niet in de weg staat aan een afzonderlijke toetsing van deze verordening inzake het sectorale rijverbod aan de eisen van de artikelen 28 EG tot en met 30 EG. Het feit dat dit rijverbod deel uitmaakt van een groter pakket maatregelen, is wel van bijzonder belang in het kader van de vraag of de beperking van het vrije verkeer van goederen kan worden gerechtvaardigd.

64. Volgens de Republiek Oostenrijk heeft het sectorale rijverbod in de eindfase betrekking op ongeveer 194 000 vrachtautoritten per jaar op een 90 km lang gedeelte van de snelweg door het dal van de Inn.<sup>22</sup> Volgens de onbetwiste verklaring van de Commissie heeft dit verbod gevolgen voor ongeveer 300 kilometer van het Oostenrijkse snelwegennet.<sup>23</sup> Aangezien het rijverbod volgens de verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007 vanaf 1 januari 2009 volledig in werking zou treden, hadden de betrokken economische sectoren een jaar de tijd om voor deze 194 000 ritten alternatieve routes voor het wegvervoer te vinden of het vervoer — in ieder geval gedeeltelijk — te verplaatsen naar het spoor.

65. Uit de argumenten van de verschillende partijen kan worden afgeleid dat deze logistieke verandering voor de betrokken economische sectoren een enorme uitdaging met onzekere afloop vormde.

66. Bij de analyse van de mogelijkheden om het onder het rijverbod vallende goederenvervoer te verplaatsen naar het spoor respectievelijk via alternatieve routes af te wikkelen, maakt de Republiek Oostenrijk onderscheid tussen het goederenvervoer waarvoor de snelweg door het dal van de Inn de kortste route is (zogenoemde „besteroutetransit”), het goederenvervoer waarvoor een op zijn

21 — Arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3, punten 66 en 68).

22 — Verweerschrift van de Republiek Oostenrijk, punt 86.

23 — Verzoekschrift van de Commissie, punt 31.

minst gelijkwaardig alternatief bestaat (zogenoemde „multiroutetransit”), en het goederenvervoer waarvoor een beter alternatief bestaat (zogenoemde „omleidingstransit”). Van de door het rijverbod getroffen ritten kan volgens de Republiek Oostenrijk 45 % als „besteroutetransit”, 25 % als „multiroutetransit” en 30 % als „omleidingstransit” worden beschouwd. Volgens haar moet ervan uit worden gegaan dat de „besteroutetransit” en ongeveer de helft van de „multiroutetransit” zou moeten worden verplaatst naar het spoor, terwijl het overige vervoer via de alternatieve routes kan worden afgewikkeld.<sup>24</sup> Voor de verplaatsing van het betrokken goederenvervoer van het type „besteroutetransit” en „multiroutetransit” naar het spoor staan naar haar opvatting drie vervoermodaliteiten ter beschikking, namelijk het conventionele vervoer per spoor, het niet-begeleide gecombineerde vervoer en het begeleide vervoer („rollende Landstraße”; hierna: RoLa). Voor de omleiding van het betrokken wegvervoer van het type „multiroutetransit” en „omleidingstransit” staan meerdere alternatieve routes ter beschikking, die voor een gedeelte via het Zwitserse snelwegennet leiden, aldus de Republiek Oostenrijk.

Republiek Oostenrijk beschreven vervoer-alternatieven liggen ver uit elkaar. Het voor-naamste punt van geschil betreft de capaciteit en de gebruiksvriendelijkheid van het begeleide gecombineerde vervoer via de RoLa, waarbij de volledige vrachtauto op lagevloertreinwagons wordt gereden. Terwijl de Republiek Oostenrijk dit RoLa-transport presenteert als een vervoeralternatief met voldoende capaciteit waarvan het betrokken goederenvervoer zonder logistieke aanpassingen tegen concurrerende prijzen gebruik kan maken, wijzen de Commissie en de Italiaanse Republiek op de capaciteits- en praktische problemen vanuit het perspectief van de vervoerders.

67. De opvattingen van partijen over de capaciteiten en de geschiktheid van de door de

68. Ook over de mogelijkheid om voor het wegvervoer van het type „multiroutetransit” en „omleidingstransit” uit te wijken naar de door de Republiek Oostenrijk genoemde alternatieve routes, verschillen partijen van mening. Daarbij wijst de Italiaanse Republiek bijvoorbeeld op de hogere administratieve en financiële lasten die bij het goederenvervoer door Zwitserland zullen ontstaan. Bovendien geldt op belangrijke Noord-Zuid-verkeersaders van het Zwitserse snelwegennet een zogenaamd „druppeltellersysteem”, waarbij een fase van bijzonder intensief vrachtverkeer kan leiden tot een volledige afsluiting van deze verkeersaders voor vrachtauto's. Bij een verplaatsing van verkeersstromen van de

snelweg A 12 door het dal van de Inn naar de Zwitserse alternatieve routes kan juist dit het geval zijn.

69. Samenvattend kan derhalve worden vastgesteld dat de litigieuze verordening inzake het sectorale rijverbod ongeveer 194 000 vrachtautritten per jaar op een 90 km lang gedeelte van de snelweg A 12 door het dal van de Inn verbiedt, waarbij de mogelijkheden voor een verplaatsing naar het spoor respectievelijk de verlegging naar alternatieve routes tussen partijen nog steeds hoogst omstreden zijn. Tegen deze achtergrond kan mijns inziens redelijkerwijs niet worden ontkend dat de verordening inzake het sectorale rijverbod in beginsel een beperking kan vormen van de handelsmogelijkheden tussen Noord-Europa en Noord-Italië.

70. Gelet op het feit dat deze geschiktheid tot handelsbelemmering voldoende is voor de vaststelling van een het vrije verkeer van goederen beperkende werking<sup>25</sup>, kom ik derhalve tot de conclusie dat de verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007, waarbij het langeafstandsvervoer van bepaalde goederen op de snelweg A 12 door het dal van de Inn wordt verboden, dient te worden beschouwd als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, die in beginsel onverenigbaar is met de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 28 EG en 29 EG, tenzij deze maatregel objectief gerechtvaardigd kan worden.

<sup>25</sup> — Zie arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3, punten 66 e.v.).

## *C — Rechtvaardiging van de belemmering van het vrije verkeer van goederen*

71. Om een mogelijke beperking van het vrije verkeer van goederen door de verordening inzake het sectorale rijverbod te rechtvaardigen, draagt de Republiek Oostenrijk twee categorieën van argumenten aan. Enerzijds stelt zij dat de verordening inzake het sectorale rijverbod is vastgesteld ter bescherming van het grondrecht op eerbiediging van het gezins- en privéleven en daarmee ter voldoening aan de verplichtingen uit hoofde van de grondrechten van de Gemeenschap. Anderzijds beroept zij zich op de dwingende vereisten van milieubescherming als rechtvaardigingsgrond.

72. Deze argumenten van de Republiek Oostenrijk kunnen mij niet overtuigen.

1. Verhouding tussen de verordening inzake het sectorale rijverbod en de grondrechten van de Gemeenschap

73. Naar de opvatting van de Republiek Oostenrijk leidt de vaststelling dat de verordening inzake het sectorale rijverbod de artikelen 28 EG en 29 EG schendt, tot een doelconflict tussen de vereisten van de bescherming van de communautaire grondrechten enerzijds en de vereisten van het vrije verkeer van goederen anderzijds. Gezien de al jarenlang

geconstateerde overschrijding van de NO<sub>2</sub>-grenswaarden was de Republiek Oostenrijk naar haar eigen mening, ter bescherming van het grondrecht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, verplicht om NO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen zoals het sectorale rijverbod te treffen.

74. Zoals ik reeds elders heb uiteengezet, moet in geval van een conflict tussen een fundamentele vrijheid en een grondrecht worden uitgegaan van het beginsel dat de verwezenlijking van een grondrecht als legitiem doel dient te worden erkend, dat grenzen kan stellen aan een fundamentele vrijheid, voor zover deze beperking evenredig is.<sup>26</sup> Een dergelijk evenwicht tussen een grondrecht en een fundamentele vrijheid hoeft echter alleen tot stand te worden gebracht, indien en voor zover een concreet conflict tussen beide is aangetoond.

75. In casu is mijns inziens niet aangetoond dat sprake is van het door de Republiek Oostenrijk aangevoerde conflict tussen het grondrecht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven enerzijds en het vrije verkeer van goederen anderzijds.

76. Hoewel vaststaat dat milieuverontreiniging zowel in de context van het

fundamentele recht op menselijke waardigheid en op menselijke integriteit<sup>27</sup> als in die van het grondrecht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven<sup>28</sup> een bepaald belang kan hebben, dient te worden benadrukt dat milieuverontreiniging slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden aangemerkt als schending van deze grondrechten waardoor in voorkomend geval een individu aanspraak op bescherming door de lidstaten zou kunnen maken. Zo is voor een schending van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven vereist dat een voldoende gekwalificeerde overlast door geluid of overige emissies wordt aangetoond.<sup>29</sup> Een schending van het recht op menselijke integriteit vereist op zijn minst dat een effect wordt aangetoond boven de grens waar schade voor de gezondheid begint te ontstaan.

27 — Zie voor de erkenning van het recht op menselijke integriteit als grondrecht van de Gemeenschap, arrest van 9 oktober 2001, Nederland/Parlement en Raad (C-377/98, Jurispr. blz. I-7079, punten 70 en 78 e.v.). Dit grondrecht is uitdrukkelijk bevestigd in artikel 3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

28 — Zie voor de erkenning van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven als grondrecht van de Gemeenschap, arrest van 14 februari 2008, Varec (C-450/06, Jurispr. blz. I-581, punt 48, met de daarin aangehaalde rechtspraak). Dit grondrecht is uitdrukkelijk bevestigd in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

29 — Zie in dit verband de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) inzake schending van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) ten gevolge van overlast door geluid en overige emissies. Hoewel het EHRM erkent dat geluidsoverlast kan leiden tot een schending van het in artikel 8 EVRM neergelegde recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven met betrekking tot de woning, blijkt uit de betrokken arresten dat daarbij steeds sprake moet zijn van ernstige overlast die concreet moet worden aangetoond. Zie EHRM-arresten van 27 januari 2009, Tătar/Roemenië (nr. 67021/01 — ernstige milieuverontreiniging door een goud- en zilvermijn met extractie-installatie), 16 november 2004, Moreno Gómez/Spanje (nr. 4143/02 — ernstige geluidsoverlast van bars), en 9 december 1994, López Ostra/Spanje (nr. 16798/90 — ernstige stankoverlast door de lederindustrie). Zie in dit verband ook: Frohwein, J./Peukert, W., *EMRK-Kommentar*, 2009 (3e druk), artikel 8, punten 43 e.v.

26 — Zie mijn conclusie van 14 april 2010, in de zaak Commissie/Duitsland (C-271/08, Jurispr. blz. I-7091, punten 183 e.v.).

77. In casu heeft de Republiek Oostenrijk het bestaan van een dergelijke gekwalificeerde milieuverontreiniging door de NO<sub>2</sub>-uitstoot niet voldoende onderbouwd. Omdat een (dreigende) schending van het grondrecht op menselijke integriteit respectievelijk het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven per saldo niet is aangetoond, is een mogelijk conflict tussen deze grondrechten van de Gemeenschap en de bepalingen van het vrije verkeer van goederen in casu niet aan de orde.

dwingende vereisten van algemeen belang in de zin van de Cassis-de-Dijon-rechtspraak.

79. Op grond van artikel 30 EG kunnen kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in de zin van de artikelen 28 EG en 29 EG worden gerechtvaardigd voor zover daardoor bepaalde, in deze rechtsnorm uitdrukkelijk genoemde rechtsgoederen moeten worden beschermd. De door de verordening inzake het sectorale rijverbod nagestreefde milieubeschermingsdoelstelling behoort niet tot deze „geschreven” rechtvaardigingsgronden.

## 2. Rechtvaardiging op grond van milieubescherming

80. De milieubescherming wordt in de vaste rechtspraak wel als dwingende vereiste van algemeen belang in de zin van de Cassis-de-Dijon-rechtspraak erkend.<sup>30</sup> Op grond daarvan kunnen nationale maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer kunnen belemmeren, hun rechtvaardiging vinden in dwingende vereisten van milieubescherming, mits de betrokken maatregelen evenredig zijn aan het beoogde doel.<sup>31</sup>

### a) Dwingende vereisten van milieubescherming

78. Om een belemmering van het vrije verkeer van goederen te rechtvaardigen kan een beroep worden gedaan op enerzijds de „geschreven” rechtvaardigingsgronden van artikel 30 EG en anderzijds de „ongeschreven”

81. Volgens deze rechtspraak veronderstelt de rechtvaardiging van een maatregel van

30 — Zie het — fundamentele — arrest van 20 september 1988, Commissie/Denemarken (C-302/86, Jurispr. blz. 4607).

31 — Arrest van 4 juni 2009, Mickelsson en Roos (C-142/05, Jurispr. blz. I-4273, punt 32), arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3, punt 70), arresten van 14 december 2004, Commissie/Duitsland (C-463/01, Jurispr. blz. I-11705, punt 75), en 14 december 2004, Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz (C-309/02, Jurispr. blz. I-11763, punt 75).

gelijke werking door dwingende vereisten van milieubescherming derhalve dat deze maatregel(1) vastgesteld is ter bescherming van het milieu, en (2) evenredig is. Niet geheel duidelijk is echter of ook discriminerende maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen met een beroep op de dwingende vereisten van milieubescherming gerechtvaardigd kunnen worden.<sup>32</sup>

van algemeen belang ook kan worden aangevoerd ter rechtvaardiging van discriminerende maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, waarbij vanzelfsprekend steeds rekening moet worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel. In beginsel kan met deze ontwikkeling in de rechtspraak worden ingestemd.

82. De vraag of ook discriminerende maatregelen door de daarmee nagestreefde milieudoelstellingen kunnen worden gerechtvaardigd, heeft in het onderhavige geval bijzondere betekenis. Verwijzend naar de in de verordening inzake het sectorale rijverbod voorziene uitzonderingen voor het lokale en regionale vrachtautoverkeer benadrukt de Commissie namelijk dat het sectorale rijverbod op de eerste plaats het transitvervoer van goederen in de verbodszone treft. Om die reden heeft het verbod dus een sterk discriminerende werking.

84. Deze tendens is voor het eerst zichtbaar in het arrest van 9 juli 1992, Commissie/België,<sup>33</sup> waarin een rechtstreeks discriminerend invoerverbod voor afvalstoffen in de regio Wallonië op grond van dwingende vereisten van milieubescherming als gerechtvaardigd werd aangemerkt.<sup>34</sup> In zijn latere rechtspraak oordeelde het Hof onder meer dat een indirecte discriminatie voortvloeiend uit de toepassing van nationale geluidshinderregels bij de registratie van gebruikte vliegtuigen, om redenen van volksgezondheid

83. In de nieuwere rechtspraak van het Hof zijn duidelijke aanwijzingen te vinden dat de milieubescherming als dwingende vereiste

33 — C-2/90, Jurispr. blz. I-4431.

34 — In de motivering van dit arrest vermeed het Hof echter uitdrukkelijk te bevestigen dat de ongeschreven rechtvaardigingsgrond van de dwingende vereisten van milieubescherming van toepassing is op rechtstreeks discriminerende schendingen van fundamentele vrijheden. Het Hof hield veeleer *pro forma* vast aan de regel dat dwingende vereisten slechts kunnen worden ingeroepen voor maatregelen die zonder onderscheid op nationale en ingevoerde producten van toepassing zijn. Deze regel omzeilde het Hof later door het litigieuze invoerverbod voor afvalstoffen met een beroep op het in artikel 130r, lid 2, tweede zin, EG (thans artikel 174, lid 2, tweede zin, EG) neergelegde beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, als niet discriminerend aan te merken. Voor een kritische beoordeling van deze uit rechtsdogmatisch oogpunt weinig overtuigende omzeilingstactiek, zie de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 23 oktober 1997 in de zaak Dusseldorp e.a. (C-203/96, arrest van 25 juni 1998, Jurispr. blz. I-4075, punt 90) alsmede van 26 oktober 2000 in de zaak PreussenElektra (C-379/98, arrest van 13 maart 2001, Jurispr. blz. I-2099, punten 222 e.v.). Zie ook Nowak, C., „Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags und der Umweltschutz“, *VerwArch*, 2002, blz. 368, 376; Scheuing, D., „Regulierung und Marktfreiheit im Europäischen Umweltrecht“, *EuR*, 2001, blz. 1, 5 e.v.

32 — Volgens vaste rechtspraak kan de ongeschreven rechtvaardigingsgrond van de dwingende vereisten van algemeen belang niet worden toegepast om discriminerende beperkingen van de fundamentele vrijheden te rechtvaardigen. Zie arresten van 6 oktober 2009, Commissie/Spanje (C-153/08, Jurispr. blz. I-9735, punt 36); 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Jurispr. blz. I-2941, punten 36 e.v.), en 16 januari 2003, Commissie/Italië (C-388/01, Jurispr. blz. I-721, punt 19).

en milieubescherming als gerechtvaardigd kon worden aangemerkt.<sup>35</sup> In het arrest van 13 maart 2001, *PreussenElektra*,<sup>36</sup> concludeerde het Hof dat een — rechtstreeks discriminerende<sup>37</sup> — nationale afnameverplichting voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen weliswaar een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 28 EG was, maar vanuit het perspectief van de milieubescherming en gezien de bijzonderheden van de elektriciteitsmarkt evenwel gerechtvaardigd was.<sup>38</sup>

85. Bijzonder verhelderend is verder het arrest van 14 december 2004, *Commissie/Duitsland*,<sup>39</sup> waarin het Hof onder meer diende te oordelen over de verenigbaarheid van een nationale regeling betreffende de preventie en de terugwinning van verpakkingsafval met het vrije verkeer van goederen. Deze regeling voorzag met betrekking tot drankverpakkingen in de vervanging van een algemeen inzamelingsstelsel voor verpakkingsafval door een systeem van statiegeld en individuele terugname. Deze verandering maakte het moeilijker en duurder om natuurlijk mineraalwater uit andere lidstaten te verhandelen, waardoor een belemmering van de intracommunautaire handel ontstond. Bovendien raakten die gevolgen van deze verandering buitenlandse producenten sterker dan binnenlandse, waardoor deze maatregel als indirect discriminerend diende te worden beschouwd. Desondanks onderzocht het Hof of deze regeling een rechtvaardiging kon vinden in redenen van milieubescherming. Daarbij kwam het tot de conclusie dat een dergelijke rechtvaardiging wegens dwingende vereisten van milieubescherming weliswaar in beginsel mogelijk was geweest, maar in het concrete geval bij gebreke van een redelijke overgangstermijn niet kon slagen op grond van het evenredigheidsbeginsel.

35 — Arrest van 14 juli 1998, *Aher-Waggon* (C-389/96, Jurispr. blz. I-4473). Dit prejudicieel arrest betrof een Duitse regeling die voor de eerste registratie van vliegtuigen strengere geluidsnormen vaststelde dan de grenswaarden bepaald in de *ratione temporis* geldende richtlijn. De — per saldo gerechtvaardigde — indirecte discriminatie vloeide voort uit het feit dat de aankoop van een op het nationale grondgebied geregistreerd gebruikt vliegtuig zonder nieuwe registratie mogelijk was, terwijl de aankoop van een in het buitenland geregistreerd gebruikt vliegtuig noodzakelijkerwijs een eerste registratie van dit vliegtuig in Duitsland tot gevolg had. Daarmee hoefden gebruikte vliegtuigen die vóór de inwerkingtreding van de nationale regeling op het nationale grondgebied waren geregistreerd, in geval van verkoop feitelijk niet te voldoen aan de geluidsnormen, terwijl deze wel zonder meer van toepassing waren op in andere EU-lidstaten gekochte gebruikte vliegtuigen.

36 — C-379/98, Jurispr. blz. I-2099.

37 — Zie met betrekking tot dit punt de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 26 oktober 2000 in de zaak *PreussenElektra* (aangehaald in voetnoot 34, punten 220 e.v.), alsmede Gellermann, M., „Das Stromspeisungsgesetz auf dem Prüfstand des Europäischen Gemeinschaftsrechts”, *DVBl.*, 2000, blz. 509, 515.

38 — Of het Hof in dit arrest de dwingende vereisten van milieubescherming als zelfstandige rechtvaardigingsgrond heeft getoetst, kan niet eenduidig uit het arrest worden afgeleid. Naar de heersende leer dient deze vraag per saldo bevestigend te worden beantwoord. Zie Nowak, C., t.a.p. (voetnoot 34), blz. 380 e.v.; Ruge, Anmerkung zur Rs. C-379/98, *EuZW*, 2001, blz. 247, 248; Kuhn, T., „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, blz. 361, 374 e.v.

39 — Aangehaald in voetnoot 31. Zie ook arrest *Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz* (aangehaald in voetnoot 31).

86. Deze methode, volgens welke dwingende vereisten van milieubescherming ook kunnen worden ingeroepen ter rechtvaardiging van indirect discriminerende maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, werd in het arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk,<sup>40</sup> betreffende de eerste verordening inzake het sectorale rijverbod op de snelweg A 12 door het dal van de Inn, bevestigd.

87. Bij de beoordeling van dit arrest is van bijzonder belang dat advocaat-generaal Geelhoed in de conclusie in deze zaak allereerst heeft aangenomen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof slechts niet-discriminerende maatregelen van gelijke werking door dwingende vereisten van algemeen belang gerechtvaardigd kunnen worden. Tegen deze achtergrond heeft hij uitgebreid onderzocht of het eerste sectorale rijverbod een indirect discriminerende werking had.<sup>41</sup> Dit was bijzonder omstrede omdat de vervoerondernemingen uit andere lidstaten vanwege de uitzonderingen voor het vervoer vanuit en naar het saneringsgebied veel sterker werden geraakt dan Oostenrijkse wegvervoerders. Op grond van met name de geografische context van het goederenvervoer over de Alpen alsmede van de strekking en vormgeving

van de verordening inzake het sectorale rijverbod kwam advocaat-generaal Geelhoed evenwel tot de conclusie dat de bestreden regeling, als geheel en in haar algemene context bezien, niet (indirect) discriminerend kon worden geacht, waardoor zij in beginsel gerechtvaardigd kon worden door een beroep te doen op de dwingende vereisten van milieubescherming.<sup>42</sup>

88. In zijn arrest van 15 november 2005 is het Hof niet ingegaan op de vraag naar het discriminerende karakter van de litigieuze verordening inzake het sectorale rijverbod. Bij het onderzoek van de rechtvaardiging van de geconstateerde belemmering van het vrije verkeer van goederen volstond het Hof met de vaststelling dat nationale maatregelen die de intracommunautaire handel kunnen belemmeren, kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van dwingende vereisten van milieubescherming, mits de betrokken maatregelen evenredig zijn aan het beoogde doel.<sup>43</sup> Ook in het kader van de verdere toetsing heeft het Hof deze rechtvaardigingsgrond niet willen beperken tot niet-discriminerende maatregelen.

89. Deze ontwikkeling in de rechtspraak van het Hof is voor mij aanleiding om te concluderen dat milieubescherming als dwingende

40 — Aangehaald in voetnoot 3.

41 — Conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 14 juli 2005 in de zaak Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3), punten 89 e.v. Aansluitend heeft advocaat-generaal Geelhoed subsidiair de vraag naar de mogelijkheid van een rechtvaardiging van discriminerende maatregelen met een beroep op dwingende vereisten van milieubescherming behandeld en gepleit voor een toepassing van deze ongeschreven rechtvaardigingsgrond op indirect discriminerende maatregelen (punten 99 e.v.).

42 — T.a.p., punt 95.

43 — Arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3), punt 70.

vereiste van algemeen belang ook kan worden ingeroepen ter rechtvaardiging van discriminerende maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen. Voor deze opvatting pleit verder ook het feit dat het Hof in zijn vaste rechtspraak de bescherming van het milieu een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap noemt.<sup>44</sup> Tegen deze achtergrond zou het niet goed te begrijpen zijn, wanneer discriminerende belemmeringen van het vrije verkeer van goederen onder geen enkel beding door dwingende vereisten van milieubescherming zouden kunnen worden gerechtvaardigd.<sup>45</sup>

90. De mogelijkheid om ook discriminerende beperkingen van het vrije verkeer van goederen met een beroep op dwingende vereisten van milieubescherming te rechtvaardigen, betekent evenwel niet dat de rechtvaardigingstoetsing van discriminerende en niet-discriminerende maatregelen noodzakelijkerwijs op dezelfde wijze dient te geschieden. Veeleer moet ervan worden uitgegaan dat het discriminerende karakter van een maatregel

die het vrije verkeer van goederen beperkt, in het kader van de evenredigheidstoets een rol kan spelen, waarbij inzonderheid de noodzakelijkheid en de redelijkheid van dergelijke maatregelen strenger getoetst kunnen worden.<sup>46</sup>

91. Gezien het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen, mits verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel, gerechtvaardigd kunnen worden door dwingende vereisten van milieubescherming. Ook discriminerende maatregelen kunnen in beginsel worden gerechtvaardigd door dwingende vereisten van milieubescherming.

#### b) Evenredigheidstoets

92. In casu is onbetwist dat de verordening inzake het sectorale rijverbod is vastgesteld met het doel het milieu te beschermen. Bijzonder omstreden is echter of deze verordening ook voldoet aan het evenredigheidsbeginsel.

44 — Zie arresten van 22 december 2008, *British Aggregates/Commissie* (C-487/06 P, Jurispr. blz. I-10505, punt 91); 15 december 2005, *Griekenland/Commissie* (C-86/03, Jurispr. blz. I-10979, punt 96); arrest *Commissie/Oostenrijk* (aangehaald in voetnoot 3, punt 72), en arrest van 13 september 2005, *Commissie/Raad* (C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 41).

45 — Zie Nowak, C., in: Heselhaus/Nowak (ed.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, München e.a., 2006, § 60, punt 25, naar wiens mening uit de gelijkwaardigheid van milieubescherming, vrije handel en vrije mededinging in het gemeenschapsrecht kan worden afgeleid dat zowel niet-discriminerende als rechtstreeks en/of indirect discriminerende schendingen van de fundamentele vrijheden moeten kunnen worden gerechtvaardigd door redenen van milieubescherming, onder voorbehoud van het evenredigheidsbeginsel.

46 — Zie Nowak, C., t.a.p. (voetnoot 45), punt 25, naar wiens opvatting de evenredigheidstoets in dit verband voldoende streng is en derhalve garandeert dat niet elke op milieubeleidsoverwegingen gebaseerde maatregel noodzakelijkerwijs voorrang geniet boven de gelding van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap.

93. Voor de beantwoording van de vraag of de verordening inzake het sectorale rijverbod voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, is beslissend of deze verordening (1) *geschikt* en (2) *noodzakelijk* is om de daarin genoemde milieudoelstellingen te verwezenlijken, en of de daaruit voortvloeiende beperking van het vrije verkeer van goederen (3) *redelijk* is.<sup>47</sup>

i) Geschiktheid van de verordening inzake het sectorale rijverbod

94. Volgens de rechtspraak van het Hof is een maatregel *geschikt* om het gestelde doel te bereiken, wanneer hij daadwerkelijk erop is gericht dit doel op coherente en systematische wijze te bereiken.<sup>48</sup>

95. Voor de beoordeling of het sectorale rijverbod geschikt is om de nagestreefde milieudoelstellingen te verwezenlijken, dient derhalve in wezen te worden onderzocht of dit rijverbod op *coherente* en *systematische* wijze kan bijdragen tot vermindering van de NO<sub>2</sub>-concentraties langs de snelweg A 12 door het dal van de Inn.

47 — Met betrekking tot deze uit drie fasen bestaande evenredigheidstoets, zie mijn conclusie van 14 april 2010 in de zaak Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 26, punt 189).

48 — Zie arresten van 11 maart 2010, Attanasio Group (C-384/08, Jurispr. blz. I-2055, punt 51), en 17 november 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, Jurispr. blz. I-10821, punt 42).

96. In het bijzonder gezien de sleutelrol die het begeleide gecombineerde vervoer via de RoLa in het totale concept van het sectorale rijverbod speelt, heb ik bezwaren tegen de argumenten van de Republiek Oostenrijk dat dit rijverbod op coherente wijze bijdraagt aan een vermindering van de NO<sub>2</sub>-concentraties langs de snelweg A 12 door het dal van de Inn.

97. Naar zijn basisopzet wil het sectorale rijverbod door een vermindering van het aantal vrachtautoritten op de snelweg A 12 door het dal van de Inn een vermindering van de NO<sub>2</sub>-uitstoot langs deze snelweg bereiken. Volgens de eigen opgave van de Republiek Oostenrijk betreft het rijverbod ongeveer 194 000 vrachtautoritten per jaar, waarvan het grootste gedeelte naar het spoor moet worden verlegd. Voor dit spoorwegvervoer staan volgens de Republiek Oostenrijk drie vervoermodaliteiten ter beschikking, namelijk het conventionele vervoer per spoor, het niet-begeleide gecombineerde vervoer en het begeleide gecombineerde vervoer via de RoLa.<sup>49</sup>

98. Gelet op de doelstellingen en de vormgeving van de verordening inzake het sectorale rijverbod moet ervan worden uitgegaan dat de onder het verbod vallende goederentransporten per saldo moeten worden verlegd naar het „traditionele” spoorwegvervoer (conventioneel vervoer per spoor respectievelijk

49 — Zie punt 66 van deze conclusie.

niet-begeleid gecombineerd vervoer). Zo gezien is het rijverbod niet rechtstreeks gekoppeld aan de uitstoot van de vrachtauto's, maar veeleer aan de vervoerde goederen. Volgens de verklaringen van de Republiek Oostenrijk betreft het rijverbod namelijk slechts goederen die in bijzondere mate geschikt zijn voor het „traditionele” vervoer per spoor en derhalve reeds vandaag de dag op brede schaal via het spoor worden vervoerd.<sup>50</sup> In dit verband kan het RoLa-aanbod worden beschouwd als een aanvullend vervoeralternatief per spoor, dat het logistieke proces van verlegging van het vervoer van de voor het spoorwegvervoer geschikte goederen over de weg naar het conventionele vervoer per spoor respectievelijk naar het niet-begeleide gecombineerde transport kan flankeren.<sup>51</sup>

99. Omdat deze verlegging naar het „traditionele” spoorwegvervoer in een grensoverschrijdend kader niet is te realiseren binnen de in de verordening inzake het sectorale rijverbod voorziene, uit twee fasen bestaande overgangstermijn van vier maanden (1e fase)

respectievelijk één jaar (2e fase)<sup>52</sup>, heeft het sectorale rijverbod echter tot gevolg dat een wezenlijk deel van de door het rijverbod geraakte wegtransporten gedurende een niet nader bepaalde overgangstermijn moet uitwijken naar de RoLa. Volgens de eigen verklaringen van de Republiek Oostenrijk werd het RoLa-aanbod hiervoor uitgebreid.<sup>53</sup>

100. Het kenmerk van de RoLa is dat daarmee vrachtauto's met bestuurder worden vervoerd, waardoor het RoLa-aanbod zonder meer ook kan worden gebruikt voor het vervoer van goederen die niet in bijzondere mate geschikt zijn voor het vervoer per spoor.<sup>54</sup> Vanuit het oogpunt van milieubescherming zijn de RoLa derhalve bijzonder geschikt om vrachtauto's met een hoge uitstoot te vervoeren, en wel ongeacht de geschiktheid van de goederen voor het vervoer per spoor. Het sectorale rijverbod met zijn tweefasenstructuur gaat echter volledig voorbij aan dit bijzondere kenmerk van de RoLa. Zoals ik boven reeds heb uiteengezet, heeft dit per saldo tot gevolg dat gedurende een niet nader te bepalen aanpassingstermijn een groot aantal transporten van goederen die geschikt zijn om per spoor vervoerd te worden, moet uitwijken naar de RoLa, ongeacht de uitstoot van de ingezette vrachtauto's.

101. Gezien deze tegenstrijdigheid in een centraal onderdeel van de verordening inzake het sectorale rijverbod lijkt mij deze

50 — Verweerschrift van de Republiek Oostenrijk, punt 126.

51 — Dupliek van de Republiek Oostenrijk, punt 126.

52 — Zie in dit verband punt 125 van deze conclusie.

53 — Het RoLa-aanbod werd vóór de invoering van de 1e fase van het rijverbod vanaf 2 mei 2008 uitgebreid van 19 treinen in beide richtingen per dag naar 26 treinen in beide richtingen per dag. Zie verweerschrift van de Republiek Oostenrijk, punt 294.

54 — Zie dupliek van de Republiek Oostenrijk, punt 125.

verordening vanuit het oogpunt van milieu-bescherming niet volledig coherent. Tegen deze achtergrond kan de vraag naar de *geschiktheid* van de verordening inzake het sectorale rijverbod tot vermindering van de NO<sub>2</sub>-concentraties langs de snelweg A 12 door het dal van de Inn niet zonder meer bevestigend worden beantwoord.

ii) Noodzakelijkheid van de verordening inzake het sectorale rijverbod

102. Indien het Hof tot de conclusie zou komen dat de verordening inzake het sectorale rijverbod geschikt is om de NO<sub>2</sub>-concentraties langs de snelweg A 12 door het dal van de Inn te verminderen, moet worden onderzocht of dit rijverbod noodzakelijk was om de nagestreefde milieudoelstelling te verwezenlijken.

103. Een maatregel is *noodzakelijk* wanneer hij, onder de verschillende maatregelen die geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken, het betrokken belang of het betrokken rechtsgoed het minst belast.<sup>55</sup>

104. Volgens de verklaringen van de Republiek Oostenrijk is de verordening inzake het sectorale rijverbod onderdeel van een pakket

maatregelen om de NO<sub>2</sub>-uitstoot met 9,9% tot 10,7% te verminderen tot het jaar 2010. Het sectorale rijverbod zou een bijdrage van 1,5% moeten leveren aan de vermindering van de NO<sub>2</sub>-uitstoot.<sup>56</sup>

105. Als bewijs voor de mogelijke NO<sub>2</sub>-vermindering met 1,5% verwijst de Republiek Oostenrijk naar een in bijlage overgelegd „Programma in de zin van § 9a IG-L voor de deelstaat Tirol”.<sup>57</sup> In dit programma wordt uiteengezet hoeveel de verschillende maatregelen op vervoergebied kunnen bijdragen aan de vermindering van NO<sub>2</sub>. Bij de analyse werd ook betrokken het sectorale rijverbod op de snelweg A 12 door het dal van de Inn, waardoor 200 000 ritten worden geraakt, ofwel 7,3% van de vrachtauto-ritten op de A 12.<sup>58</sup> Een dergelijk rijverbod zou leiden tot een vermindering van de NO<sub>2</sub>-uitstoot met 1,5%.<sup>59</sup> In haar verweerschrift heeft de Republiek Oostenrijk echter tegelijkertijd benadrukt dat, in afwijking van eerdere plannen, niet 200 000 ritten, maar slechts 194 000 ritten per jaar door het rijverbod worden geraakt. Dit zou overeenkomen met 6,6% van alle ritten van zware vrachtauto's op de A 12 in plaats van de oorspronkelijke 7,3%.<sup>60</sup>

56 — Verweerschrift van de Republiek Oostenrijk, punt 74.

57 — Programma in de zin van § 9a IG-L voor de deelstaat Tirol (aangehaald in voetnoot 15).

58 — T.a.p., blz. 65.

59 — T.a.p., blz. 66.

60 — Verweerschrift van de Republiek Oostenrijk, punt 86. Deze daling van het aantal geraakte goederentransporten is volgens de Republiek Oostenrijk het gevolg van het feit dat het vervoer van granen weliswaar volgens de oorspronkelijke planning onder het sectorale rijverbod had moeten vallen, maar in de definitieve versie niet is opgenomen in de lijst van betrokken goederen.

55 — Arrest van 11 juli 1989, Schröder (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 21).

106. Hoewel de Republiek Oostenrijk in het verweerschrift derhalve ervan uitging dat niet de oorspronkelijk beoogde 7,3 %, maar slechts 6,6 % van alle ritten van zware vrachtauto's per jaar door het rijverbod werd geraakt, hield zij zonder opgave van redenen vast aan het in de oorspronkelijke plannen genoemde NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van 1,5 %. Naar aanleiding van vragen hierover ter terechtzitting voerde de Republiek Oostenrijk aan dat bij de berekening van het NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van het sectorale rijverbod een zekere foutmarge moet worden geaccepteerd en dat de afname van het aantal geraakte ritten met 6000 vrachtauto-ritten per jaar binnen deze marge blijft.

107. Hoewel uit deze verklaring kan worden afgeleid dat een ruime foutmarge is gehanteerd bij de berekening van het NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van het sectorale rijverbod, heeft de Commissie de argumenten van de Republiek Oostenrijk op dit punt niet betwist. Ook uit het dossier kunnen geen verdere omstandigheden worden afgeleid die twijfel aan de juistheid van deze verklaring doen rijzen. Tegen deze achtergrond zal ik in het hiernavolgende uitgaan van een NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van de verordening inzake het sectorale rijverbod van 1,5 %.

108. Bij de bespreking van de vraag of het NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van de verordening inzake het sectorale rijverbod ook kan worden bereikt door minder ingrijpende

verkeersmaatregelen, liggen de meningen van de Commissie en de Republiek Oostenrijk erg ver uit elkaar.

109. Naar de opvatting van de Commissie zijn er vele minder beperkende maatregelen die hadden kunnen worden getroffen, zoals een permanente snelheidsbeperking op de snelweg door het dal van de Inn, uitbreiding van de voor oudere vrachtauto's geldende rijverboden naar hogere Euro-normen, invoering van een naar categorie schadelijke stoffen gedifferentieerd rijverbod, intensievere maatregelen gericht op het personenautoverkeer, tolmaatregelen voor vrachtauto's en personenauto's alsmede andere economische sturingsinstrumenten. Deze voorstellen worden door de Republiek Oostenrijk gemotiveerd bestreden.

110. Hoewel het Hof niet zelf in detail hoeft na te gaan of en, zo ja, welke andere maatregelen eventueel hadden kunnen worden getroffen om de NO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen<sup>61</sup>, veronderstelt het onderzoek naar de noodzakelijkheid van het sectorale rijverbod een vergelijking van deze maatregel met een of meerdere niet getroffen maatregelen die tot vermindering van de NO<sub>2</sub>-uitstoot hadden kunnen leiden.

<sup>61</sup> — Zie arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3, punt 87).

111. In dit verband zijn de verklaringen van de Commissie inzake het NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van een het gehele jaar geldende snelheidsbeperking tot 100 km/h van bijzonder belang.

112. Op grond van de berekeningen van het Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu)<sup>62</sup> voert de Commissie aan dat een het gehele jaar geldende snelheidsbeperking tot 100 km/h leidt tot een reductie van de jaarlijkse NO<sub>2</sub>-uitstoot met ongeveer 7,5%, terwijl met de sinds november 2007 geldende variabele snelheidsbeperking slechts een vermindering met 3,6% tot 3,8% kan worden gerealiseerd. Het bijkomende NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van een het gehele jaar geldende snelheidsbeperking bedraagt derhalve volgens de Commissie bijna 4%. Zelfs wanneer wordt uitgegaan van de door de Oostenrijkse regering ter beschikking gestelde gegevens, ligt het bijkomende NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van een het gehele jaar geldende snelheidsbeperking tot 100 km/h ver boven de NO<sub>2</sub>-vermindering met 1,5% die door de Republiek Oostenrijk met het sectorale rijverbod wordt beoogd, aldus de Commissie.<sup>63</sup>

113. De Republiek Oostenrijk acht het betoog van de Commissie met betrekking tot

de gevolgen van een het gehele jaar geldende snelheidsbeperking feitelijk ongegrond en methodologisch onjuist.<sup>64</sup> Daarbij baseert zij zich onder meer op een rapport van Ökoscience AG van 6 augustus 2009.<sup>65</sup> De Republiek Oostenrijk benadrukt onder meer dat de gemiddelde snelheid ten tijde van de maximumsnelheid van 130 km/h die in het jaar 2006 gold, slechts 116 km/h en in het jaar 2009 nog slechts 111 km/h bedroeg, terwijl de gemiddelde snelheid bij een maximumsnelheid van 100 km/h in werkelijkheid ligt bij 103 km/h. Tegen deze achtergrond zou de invoering van een het gehele jaar geldende snelheidsbeperking nog maar een snelheidsvermindering van 8 km/h ten opzichte van de eerdere snelheidslimiet van 130 km/h tot gevolg hebben. Deze geringe snelheidsverlaging verklaart volgens de Republiek Oostenrijk waarom de invoering van een het gehele jaar geldende snelheidsbeperking tot 100 km/h een NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van slechts 1,1% heeft.<sup>66</sup>

114. Zoals ik reeds heb uiteengezet, moet in het kader van de beoordeling van de noodzakelijkheid van een maatregel worden nagegaan of hij, onder de verschillende maatregelen die geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken, het betrokken belang of het betrokken rechtsgoed het minst belast.

115. In het bijzonder gelet op het feit dat volgens het betoog van de Republiek Oostenrijk reeds een vermindering van de gemiddelde

62 — Deskundigenrapport van het Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg van 30 november 2007, „Einfluss verkehrsbeschränkender Maßnahmen auf der Inntalautobahn auf die Luftqualität“, bijlage A-25 bij het verzoekschrift van de Commissie.

63 — Verzoekschrift van de Commissie, punten 70 e.v., alsmede repliek van de Commissie, punten 42 e.v.

64 — Verweerschrift van de Republiek Oostenrijk, punten 211 e.v., alsmede dupliek van de Republiek Oostenrijk, punten 84 e.v.

65 — Ökoscience AG, „Expertise zum Gutachten des ifeu zu Verkehrsmaßnahmen auf der Inntalautobahn A 12“, van 6 augustus 2009, bijlage D-3 bij de dupliek van de Republiek Oostenrijk.

66 — Dupliek van de Republiek Oostenrijk, punt 97.

snelheid met 8 km/h bij een snelheidslimiet van 130 km/h een NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van 1,1% heeft, kan mijns inziens worden ingestemd met de argumenten van de Commissie dat algemene maatregelen ter beperking van de gemiddelde snelheid een hoog NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel hebben. Bovendien zijn de negatieve gevolgen van een dergelijke verlaging van de gemiddelde snelheid louter rekenkundig eerder beperkt, zoals kan worden berekend aan de hand van het voorbeeld van een verlaging van de gemiddelde snelheid van 111 km/h naar 103 km/h op het onder het rijverbod vallende deel van de snelweg door het dal van de Inn. Louter rekenkundig duurt het 48 minuten om het hele traject van 90 kilometer met een gemiddelde snelheid van 111 km/h af te leggen. Om hetzelfde traject met een gemiddelde snelheid van 103 km/h af te leggen, duurt het louter rekenkundig ongeveer 52 minuten. Het tijdverlies over het gehele traject is derhalve slechts ongeveer 4 minuten.

116. Samenvattend moet enerzijds worden opgemerkt dat het sectorale verbod een vergaande aantasting van het vrije verkeer van goederen vormt, waarbij 6,6% van alle ritten van zware vrachtwagens op de A 12 wordt verboden, hoewel deze maatregel een NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel van slechts 1,5% heeft. Uit de gegevens in het dossier met betrekking tot de het gehele jaar geldende snelheidsbeperking blijkt anderzijds dat de Republiek Oostenrijk reeds door een tijdelijke verlaging van de gemiddelde snelheid met 8 km/h een reductie van de NO<sub>2</sub>-uitstoot met meer dan 1% zou kunnen bewerkstelligen.

117. Op grond van deze overwegingen blijkt uit een vergelijking van het NO<sub>2</sub>-reductiepotentieel en de gevolgen van het sectorale rijverbod met een het gehele jaar geldende snelheidsbeperking, dat het sectorale rijverbod de noodzakelijkheidstoets per saldo niet kan doorstaan.

iii) Redelijkheid van de verordening inzake het sectorale rijverbod

118. Indien het Hof, anders dan hier wordt bepleit, tot de conclusie zou komen dat de verordening inzake het sectorale rijverbod de noodzakelijkheidstoets wel doorstaat, moet verder worden onderzocht of dit rijverbod het vrije verkeer van goederen niet onredelijk beperkt. Dit zou het geval zijn, wanneer het sectorale rijverbod ondanks zijn positieve gevolgen voor het milieu een bovenmatige belemmering van het vrije verkeer van goederen tot gevolg zou hebben.

119. Het antwoord op de vraag of in casu een bovenmatige belemmering van het vrije verkeer van goederen moet worden aangenomen, hangt per saldo af van het bestaan van voldoende alternatieven voor het vervoer van de door het rijverbod geraakte goederen.

120. In dit verband is van belang dat het gedeelte van de snelweg waarop het sectorale rijverbod van toepassing is, deel uitmaakt van een uitermate belangrijke verbindingroute tussen bepaalde lidstaten. Wanneer het sectorale rijverbod op zichzelf wordt beschouwd, vormt het derhalve een radicale ingreep in het vrije verkeer van goederen.<sup>67</sup> Door ervoor te zorgen dat reële uitwijkmogelijkheden voor het vervoer van de betrokken goederen met andere verkeersmiddelen of via andere wegverbindingen ter beschikking staan, zouden de nadelige gevolgen van het sectorale rijverbod voor het vrije verkeer van goederen en voor de vrije doorvoer van goederen kunnen worden gematigd. Dit zou dan een gunstig effect hebben op de redelijkheids-toetsing van het sectorale rijverbod.

121. De vraag of op het moment dat het sectorale rijverbod van kracht werd, reële uitwijkmogelijkheden voor het vervoer van de betrokken goederen met andere vervoermiddelen of via andere wegverbindingen bestonden, is tussen partijen zeer omstreven. Terwijl de Republiek Oostenrijk de mogelijkheden van een verlegging van de betrokken transporten naar het spoor alsmede het bestaan van alternatieve wegverbindingen benadrukt, wijzen de Commissie, de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden vooral op een groot aantal problemen die een effectief gebruik van deze alternatieve

vervoermiddelen respectievelijk wegverbindingen naar hun mening belemmeren.

122. Mijns inziens heeft de Republiek Oostenrijk niet aangetoond dat ten tijde van de beoogde inwerkingtreding van het sectorale rijverbod voldoende uitwijkmogelijkheden voor het vervoer van de betrokken goederen over de Alpen bestonden.

123. Volgens vaste rechtspraak dient het bestaan van een niet-nakoming te worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden.<sup>68</sup> Tegen deze achtergrond dient de vraag of er voldoende uitwijkmogelijkheden bestonden, te worden beoordeeld naar de stand van de Oostenrijkse wetgeving per 9 juni 2008. Op dat moment voorzag de op 1 januari 2008 in werking getreden verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007 in invoering van het rijverbod in twee fasen op een ongeveer 90 kilometer lang traject tussen Langkampfen (ongeveer 6 km van de Oostenrijks-Duitse grens) en Zirl (ongeveer 12 km ten westen van Innsbruck). In een eerste fase was vanaf 2 mei 2008 het transitvervoer van afvalstoffen, stenen, aarde en afgegraven grond verboden. Vanaf 1 januari 2009 gold dit

67 — Zie in dit verband de overwegingen van het Hof in het kader van de beoordeling van het eerste sectorale rijverbod op de snelweg A 12 door het dal van de Inn in het arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 3, punt 87).

68 — Zie arrest van 4 maart 2010, Commissie/Italië (C-297/08, Jurispr. blz. I-1749, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

verbod bovendien voor het vervoer van rondhout en kurk, ferro- en non-ferro-ertsen, motorvoertuigen en aanhangwagens, bouwstaal (met uitzondering van wapenings- en constructiestaal voor de levering aan bouwplaat-sen), marmer en travertijn alsmede tegels.

van de tweede fase van dit verbod<sup>69</sup> noodzakelijk geworden.<sup>70</sup>

124. Als vervoeralternatieven noemt de Republiek Oostenrijk het vervoer van goederen per spoor (conventioneel spoorwegvervoer, niet-begeleid gecombineerd vervoer en RoLa) alsmede het gebruik van alternatieve routes voor het wegvervoer. Mijns inziens is evenwel niet aangetoond dat deze alternatieven op het moment van de beoogde inwerkingtreding van het sectorale rijverbod toereikend waren.

126. De standpunten van de Republiek Oostenrijk enerzijds en van de Commissie en de Italiaanse Republiek anderzijds liggen ver uit elkaar als het gaat om de vervoercapaciteit van de RoLa. Terwijl de Republiek Oostenrijk spreekt van overcapaciteit, noemen de Commissie en de Italiaanse Republiek een groot aantal praktische problemen die volgens hen ertoe leiden dat de RoLa geenszins de vervoercapaciteit biedt die nodig is voor de uitvoering van de verordening inzake het sectorale rijverbod. De Commissie en de Italiaanse Republiek zien zich gesterkt in hun opvatting, onder meer doordat de Republiek Oostenrijk de oorspronkelijk voorziene invoering van het sectorale rijverbod in twee fasen uiteindelijk heeft vervangen door een invoering in vier fasen en daardoor de aanpassingstermijnen feitelijk heeft verlengd.

125. Met betrekking tot het conventionele vervoer per spoor respectievelijk het niet-begeleide gecombineerde vervoer heeft de Republiek Oostenrijk in haar verweerschrift per saldo toegegeven dat de verlegging van het betrokken goederenvervoer naar het traditionele spoorwegvervoer niet zoals gepland kon worden gerealiseerd. Want juist om deze reden was de nieuwe regeling van het sectorale rijverbod bij verordening van 23 december 2008 en de daarin voorziene onderverdeling

127. Gelet op alle ter beschikking staande gegevens is mijns inziens niet aangetoond dat de vervoercapaciteit van het RoLa-systeem toereikend was geweest indien het sectorale rijverbod in twee fasen was ingevoerd zoals gepland.

<sup>69</sup> — Zie punt 28 van deze conclusie.

<sup>70</sup> — Zie verweerschrift van de Republiek Oostenrijk, punten 300 e.v.

128. In dit verband wil ik er allereerst op wijzen dat het RoLa-aanbod uitsluitend betrekking heeft op het gebied ten oosten van Innsbruck. Voor het gebied ten westen van Innsbruck is er geen RoLa-alternatief.

sectorale rijverbod kon worden uitgebreid.<sup>73</sup> In dit document werd verder benadrukt dat een 100% benutting van de RoLa-capaciteit in ieder geval moest worden voorkomen, aangezien dan met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bedrijfstechnische problemen zouden ontstaan.<sup>74</sup> Dit document bevat derhalve sterke aanwijzingen, dat wanneer het sectorale rijverbod zoals gepland in twee fasen werd ingevoerd, de daardoor ontstane aanvullende vervoerbehoefte zeer waarschijnlijk niet door het RoLa-aanbod probleemloos kon worden gedekt.

129. Maar ook voor het gebied ten oosten van Innsbruck bestaan naar mijn opvatting grote bezwaren tegen het betoog van de Republiek Oostenrijk, dat ook bij de oorspronkelijk geplande invoering van het sectorale rijverbod in twee fasen voldoende RoLa-capaciteit voorhanden was. Dit blijkt bijzonder duidelijk uit een ontwerpverordening van de Landeshauptmann uit 2009, dat voorzag in een vijfde fase voor de invoering van het sectorale rijverbod.<sup>71</sup> Volgens dit ontwerp had de invoering van de in de verordening van 23 december 2008 voorziene derde fase (rijverbod vanaf 1 juli 2009 voor ferro- en non-ferro-ertsen, bouwstaal, marmer, travertijn en keramische tegels)<sup>72</sup> nog eens onderverdeeld moeten worden. Zo had het rijverbod voor ferro- en non-ferro-ertsen alsmede voor marmer en travertijn pas vanaf 1 juli 2010 moeten gelden. In de toelichting op dit ontwerp wordt met betrekking tot de verdere onderverdeling van de derde fase verwezen naar een advies van de Abteilung Verkehrsplanung (afdeling verkeersplanning), volgens hetwelk het RoLa-aanbod niet tijdig voor de inwerkingtreding van de derde fase van het

130. Verder is het de vraag of de door de Republiek Oostenrijk genoemde uitwijkroutes via de Reschenpas en via Zwitserland een realistisch alternatief voor de onder het sectorale rijverbod vallende transporten konden bieden.

131. Met betrekking tot de route via de Reschenpas wil ik erop wijzen dat ook op dat traject een rijverbod voor vrachtauto's geldt, zij het met uitzonderingen voor rechtstreekse vrachtauto-transporten vanuit en naar aan de Reschenroute gelegen regio's, respectievelijk tussen Vorarlberg of een groot gedeelte van

71 — Ontwerp van een verordening van de Landeshauptmann houdende een verbod op het lange-afstandsvervoer van bepaalde goederen op de snelweg A 12 door het dal van de Inn, met toelichting, bijlage C-1 bij de repliek van de Commissie.

72 — Zie punt 28 van deze conclusie.

73 — Toelichting op de ontwerpverordening van de Landeshauptmann (aangehaald in voetnoot 71, blz. 4).

74 — T.a.p., blz. 9.

de regio rond het Bodenmeer enerzijds en een bepaald gedeelte van Noord-Italië anderzijds (regio Venetië, provincie Trento alsmede een groot gedeelte van Zuid-Tirol). Deze uitwijkroute is derhalve niet beschikbaar voor het vervoer van goederen die buiten de genoemde regio's worden geladen of gelost.

achtergrond wordt snel duidelijk dat het Zwitserse wegennet slechts beperkt beschikbaar is als uitwijkroute voor de onder het sectorale rijverbod vallende goederentransporten.

132. Als aanvullende uitwijkroute voor het wegvervoer verwijst de Republiek Oostenrijk ten slotte naar het Zwitserse wegennet. De mogelijkheid om de door het sectorale rijverbod geraakte goederentransporten gedeeltelijk via Zwitserland om te leiden, wordt echter door de Italiaanse Republiek ter discussie gesteld met verwijzing naar het zogenoemde „druppeltellersysteem”, dat op belangrijke Noord-Zuid-verkeersaders van het Zwitserse snelwegennet geldt. Volgens dit systeem kan een periode van bijzonder intensief vrachtverkeer leiden tot een volledige afsluiting van de Noord-Zuid-verkeersaders voor dit verkeer.<sup>75</sup> Dit wordt door de Republiek Oostenrijk niet bestreden; zij bevestigt zelfs dat een beperking van het aantal vrachtautoritten afhankelijk van het verkeersvolume, zoals bij het druppeltellersysteem, een verhoogd tijdrisico met zich brengt dat door de vervoersector moeilijk in te schatten is.<sup>76</sup> Tegen deze

133. Deze overwegingen zijn voor mij aanleiding om te concluderen dat niet voldoende is aangetoond dat er ten tijde van de inwerkingtreding van het rijverbod van de verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007 voldoende uitwijkmogelijkheden voor het vervoer van de betrokken goederen met andere verkeersmiddelen of via andere wegverbindingen ter beschikking stonden respectievelijk gesteld konden worden. Tegen deze achtergrond moet het bij de verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007 uitgevaardigde rijverbod op de snelweg door het dal van de Inn als een radicale ingreep in het vrije verkeer van goederen worden beschouwd. Omdat met dit rijverbod slechts een reductie van de NO<sub>2</sub>-uitstoot met 1,5% wordt nagestreefd, kom ik tot de conclusie dat de uit de verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007 voortvloeiende beperking van het vrije verkeer van goederen onredelijk is.

#### c) Tussenresultaat

134. Uit het bovenstaande blijkt dat de verordening inzake het sectorale rijverbod niet noodzakelijk en slechts beperkt geschikt is om de daarmee nagestreefde milieudoelstellingen te verwezenlijken. Bovendien leidt

<sup>75</sup> — Memorie van interventie van de Republiek Italië, punten 51 e.v.

<sup>76</sup> — Opmerkingen van de Republiek Oostenrijk van 1 maart 2010, punt 63.

deze verordening tot een onredelijke beperking van het vrije verkeer van goederen. Tegen deze achtergrond moet worden geconcludeerd dat de verordening inzake het sectorale rijverbod in haar geheel onevenredig is.

echter per saldo niet slagen vanwege de onevenredigheid van de verordening inzake het sectorale rijverbod.

## IX — Kosten

## VIII — Samenvatting

135. Gezien het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat de verordening inzake het sectorale rijverbod van 17 december 2007 als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van de artikelen 28 EG en 29 EG dient te worden aangemerkt, die in beginsel kan worden gerechtvaardigd door dwingende vereisten van milieubescherming. In casu kan een dergelijke rechtvaardiging

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

## X — Conclusie

137. Gezien het bovenstaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) De Republiek Oostenrijk is de krachtens de artikelen 28 EG en 29 EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen door bij de verordening van de

Landeshauptmann van Tirol van 17 december 2007 houdende een verbod op het langeafstandsvervoer van bepaalde goederen op de snelweg A 12 door het dal van de Inn, een rijverbod op te leggen aan vrachtauto's van meer dan 7,5 ton totaalgewicht die bepaalde goederen vervoeren over een gedeelte van de snelweg A 12 door het dal van de Inn.

- 2) De Republiek Oostenrijk wordt verwezen in de kosten.
- 3) De Italiaanse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden worden in hun eigen kosten verwezen.”