

BESCHIKKING VAN DE PRESIDENT VAN HET HOF
2 oktober 2003 *

In zaak C-320/03 R,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door
C. Schmidt als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en A. Tiemann
als gemachtigden, bijgestaan door T. Lübbig, Rechtsanwalt,

en door

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde,
bijgestaan door G. De Bellis, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te
Luxemburg,

intervenienten,

* Procestaal: Duits.

tegen

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde, domicilië gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende opschorting van het sectorale rijverbod krachtens de Verordnung des Landeshauptmannes von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot) van 27 mei 2003 [verordening van de minister-president van Tirol, waarbij op de autoweg A 12 door het dal van de Inn verkeersbeperkende maatregelen worden vastgesteld (sectoraal rijverbod)] (BGBl. II Nr. 279/2003),

geeft

DE PRESIDENT VAN HET HOF

de navolgende

Beschikking

- 1 Bij op 24 juli 2003 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk, door vrachtauto's die bepaalde goederen vervoeren een rijverbod op te leggen krachtens de Verordnung

des Landeshauptmannes von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot) van 27 mei 2003 [verordening van de minister-president van Tirol, waarbij op de autoweg A 12 door het dal van de Inn verkeersbeperkende maatregelen worden vastgesteld (sectoraal rijverbod)] (BGBl. II Nr. 279/2003; hierna: „bestreden regeling”), de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 1 en 3 van verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten (PB L 95, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 484/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 1 maart 2002 (PB L 76, blz. 1; hierna: „verordening nr. 881/92”), de artikelen 1 en 6 van verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 279, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 484/2002 (hierna: „verordening nr. 3118/93”), en de artikelen 28 EG tot en met 30 EG.

- 2 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 25 juli 2003, heeft de Commissie krachtens de artikelen 242 EG en 243 EG het Hof in kort geding verzocht, de Republiek Oostenrijk te gelasten de nodige maatregelen te nemen om de tenuitvoerlegging van het bij de bestreden regeling ingestelde rijverbod op te schorten totdat het Hof op het beroep in hoofdzaak heeft beslist.
- 3 De Commissie heeft krachtens artikel 84, lid 2, van het Reglement voor procesvoering eveneens verzocht om de maatregel nog vóór de indiening van de opmerkingen van de wederpartij toe te staan tot de einduitspraak in kort geding.
- 4 Bij beschikking van 30 juli 2003 is bij wijze van bewarende maatregel de Republiek Oostenrijk gelast, de tenuitvoerlegging van het bij de bestreden regeling ingestelde rijverbod op te schorten tot de einduitspraak in kort geding.

- 5 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 29 juli respectievelijk 6 augustus 2003, hebben de Bondsrepubliek Duitsland en de Italiaanse Republiek verzocht om in deze kortgedingprocedure te mogen interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.
- 6 Overeenkomstig de artikelen 40, eerste en tweede alinea, van 's Hofs-Statuut EG, en 93, leden 1 en 2, van het Reglement voor procesvoering dienen deze verzoeken om interventie in de kortgedingprocedure te worden ingewilligd.
- 7 De Republiek Oostenrijk heeft bij faxbericht van 18 augustus 2003 schriftelijke opmerkingen over het verzoek in kort geding ingediend. Bij faxberichten van dezelfde dag hebben de Bondsrepubliek Duitsland en de Italiaanse Republiek hun memories in interventie ingediend.
- 8 Partijen zijn in hun mondelinge opmerkingen gehoord op 27 augustus 2003.

Het rechtskader en de feiten

De gemeenschapsregeling betreffende de interne markt van het vervoer over de weg

- 9 De door de Commissie in het verzoekschrift genoemde verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93 vormen het rechtskader van de interne markt van het vervoer over de weg en regelen het vrij verrichten van diensten in deze sector binnen de Gemeenschap.

De communautaire richtlijnen betreffende de bescherming van de luchtkwaliteit

- 10 De gemeenschapsregeling betreffende de bescherming van de luchtkwaliteit is met name te vinden in richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB L 296, blz. 55) en in richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB L 163, blz. 41), zoals gewijzigd bij beschikking 2001/744/EG van de Commissie van 17 oktober 2001 (PB L 278, blz. 35, hierna: „richtlijn 1990/30”).
- 11 Volgens artikel 1 heeft richtlijn 96/62 als algemene doelstelling, de grondbeginselen van een gemeenschappelijke strategie te formuleren die erop is gericht:
- doelstellingen voor de luchtkwaliteit in de Gemeenschap te omschrijven en vast te stellen, teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen;
 - de luchtkwaliteit in de lidstaten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen;
 - te beschikken over adequate informatie over de luchtkwaliteit en ervoor te zorgen dat de bevolking daarover wordt ingelicht, onder andere door middel van alarmdrempels;
 - goede luchtkwaliteit in stand te houden en die in de andere gevallen te verbeteren.

12 Artikel 7 van richtlijn 96/62 bepaalt:

„Verbetering van de luchtkwaliteit

Algemene eisen

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

2. Voor de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn geldt het volgende:

- a) er moet rekening worden gehouden met een geïntegreerde aanpak voor de bescherming van lucht, water en bodem;
- b) de communautaire wetgeving inzake de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk mag niet worden overtreden;
- c) zij mogen geen significante negatieve gevolgen hebben voor het milieu in de andere lidstaten.

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

13 Artikel 8, lid 3, van richtlijn 96/62 bepaalt:

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

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

14 Grenswaarden voor stikstofdioxide zijn vastgesteld in richtlijn 1999/30.

15 Artikel 4 van richtlijn 1999/30 luidt:

„Stikstofdioxide en stikstofdioxiden

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.”

- 16 Uit bijlage II van richtlijn 1999/30 volgt, dat voor stikstofdioxide de jaarlijkse grenswaarde, vermeerderd met de overschrijdingsmarge, 56 mg/m^3 bedraagt in het jaar 2002.
- 17 Volgens de vierde overweging van de considerans van richtlijn 1999/30 zijn de vastgestelde grenswaarden minimumvoorschriften en kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 130 T van het Verdrag (thans artikel 176 EG) strengere beschermingsmaatregelen handhaven of treffen en met name strengere grenswaarden vaststellen.

Het nationale recht en de aan het geding ten grondslag liggende feiten

- 18 De richtlijnen 96/62 en 1999/30 zijn in Oostenrijks recht omgezet door middel van wijziging van het Immissionsschutzgesetz-Luft (Oostenrijkse wet betreffende bescherming tegen luchtvervuiling, BGBl. I, Nr. 115/1997).

- 19 Na een eerste overschrijding van de grenswaarde voor stikstofdioxide in 1999 is met ingang van 1 oktober 2002 een nachtelijk rijverbod voor vrachtauto's op een gedeelte van de autoweg A 12 in het dal van de Inn (Oostenrijk) afgekondigd.
- 20 In het jaar 2002 is de bij het Immissionsschutzgesetz-Luft op 55 mg/m³ vastgestelde jaarlijkse grenswaarde bij het meetpunt Vomp/Raststätte op dit gedeelte van de autoweg overschreden: het geregistreerde jaarlijkse gemiddelde bedroeg aldaar 61 mg/m³.
- 21 Het nachtelijk rijverbod, dat aanvankelijk voor een beperkte tijd was vastgesteld, is toen verlengd en vervolgens met ingang van 1 juni 2003 vervangen door een permanent, het gehele jaar geldend nachtelijk rijverbod voor het vervoer van goederen met vrachtauto's van meer dan 7,5 ton.
- 22 Op basis van het Immissionsschutzgesetz-Luft heeft de Landeshauptmann van Tirol op 27 mei 2003 bij de bestreden regeling met ingang van 1 augustus 2003 voor een gedeelte van ongeveer 46 km van de autoweg A 12 door het dal van de Inn voor onbepaalde tijd een rijverbod afgekondigd voor vrachtauto's die bepaalde goederen vervoeren.
- 23 De bestreden regeling heeft volgens § 1 tot doel, de door menselijke activiteiten veroorzaakte emissies te verminderen en aldus de luchtkwaliteit te verbeteren, teneinde een duurzame bescherming van de gezondheid van de mens en van de flora en fauna te verzekeren.
- 24 In § 2 van de bestreden regeling wordt een „saneringsgebied” aangewezen, te weten een gedeelte van ongeveer 46 km van de autoweg A 12 door het dal van de

Inn tussen de gemeentes Kundl en Ampass. In dit saneringsgebied is krachtens § 3 van de bestreden regeling het rijden met vrachtauto's of trekkers met opleggers met een maximaal toegestaan totaal gewicht van meer dan 7,5 ton en vrachtauto's met aanhangwagens waarbij het maximaal toegestane totaal gewicht van beide voertuigen gezamenlijk meer dan 7,5 ton bedraagt, verboden voor het vervoer van de volgende goederen: alle afvalstoffen vermeld in de Europese lijst van afvalstoffen [opgenomen in beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 226, blz. 3), zoals gewijzigd bij beschikking 2001/573/EG van de Raad van 23 juli 2001 tot wijziging van beschikking 2000/532/EG van de Commissie, wat de lijst van afvalstoffen betreft (PB L 203, blz. 18)], granen, rondhout en kurk, ferro- en nonferrometalen, stenen, aarde, afgegraven grond, motorvoertuigen en aanhangwagens, alsmede bouwstaal. Het verbod treedt zonder verdere uitvoeringsmaatregel rechtstreeks in werking.

- 25 Op het verbod van § 3 van de bestreden regeling geldt ingevolge § 4 een uitzondering voor commercieel vervoer waarvan het begin- en het eindpunt van de rit op het grondgebied van de stad Innsbruck of in de districten Kufstein, Schwaz of Innsbruck-Land (Oostenrijk) liggen. Verder bevat het Immissionschutzgesetz-Luft zelf andere uitzonderingen. Diverse voertuigcategorieën zijn daarin rechtstreeks uitgezonderd, waaronder voertuigen voor wegenonderhoud, vuilnisafvoer, en land- en bosbouw. Voor andere voertuigen kan een individuele ontheffing worden aangevraagd, voorzover er sprake is van een algemeen belang of een sterk persoonlijk belang.

De precontentieuze procedure

- 26 Na een eerste briefwisseling met de Republiek Oostenrijk heeft de Commissie deze lidstaat op 25 juni 2003 een aanmaningsbrief gestuurd met het verzoek om

daarop binnen een week te antwoorden. De Republiek Oostenrijk heeft geantwoord bij brief van 3 juli 2003.

- 27 Bij brief van 9 juli 2003 heeft de Commissie krachtens artikel 226 EG de Republiek Oostenrijk een met redenen omkleed advies gezonden, dat bij brief van 18 juli 2003 is beantwoord.

De voorwaarden voor het toestaan van voorlopige maatregelen

- 28 Volgens artikel 243 EG kan het Hof in bij hem aanhangige zaken de noodzakelijke voorlopige maatregelen gelasten.
- 29 Artikel 83, lid 2, van het Reglement voor procesvoering schrijft voor dat de verzoeken om dergelijke maatregelen een duidelijke omschrijving bevatten van het voorwerp van het geding en van de omstandigheden waaruit het spoedeisend karakter van het verzoek blijkt, alsmede de middelen, zowel feitelijk als rechtens, op grond waarvan de voorlopige maatregel waartoe wordt geconcludeerd, aanvankelijk gerechtvaardigd voorkomt.
- 30 Volgens vaste rechtspraak kunnen voorlopige maatregelen door de kortgeding-rechter worden toegestaan, indien wordt aangetoond, dat zij aanvankelijk feitelijk en rechtens gerechtvaardigd voorkomen (*fumus boni juris*) en dat zij spoedeisend zijn, in die zin dat zij noodzakelijk zijn ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade aan de belangen van de verzoeker en al vóór de beslissing in de hoofdzaak effect moeten sorteren. De kortgedingrechter weegt in voorkomend geval eveneens de betrokken belangen tegen elkaar af [zie beschikking

van 14 februari 2002, Commissie/Artogodan, C-340/01 P (R), Jurispr. blz. I-1489, punten 58 en 59].

Fumus boni juris

Argumenten van partijen

- 31 Volgens de Commissie belemmert het rijverbod duidelijk de in het EG-Verdrag gewaarborgde en in het afgeleide recht, te weten de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93, geconcretiseerde vrijheid van dienstverlening in het goederenvervoer alsmede het vrije verkeer van goederen in de zin van artikel 28 EG.
- 32 De maatregel treft in feite, zij het niet uitsluitend maar wel overwegend, het internationale transitvervoer van goederen. Hij is dus althans indirect discriminerend, wat onverenigbaar is zowel met de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93 als met de artikelen 28 en volgende EG. Wegens zijn discriminerende aard kan een dergelijke maatregel niet worden gerechtvaardigd op grond van de bescherming van het milieu, en in elk geval is hij onevenredig.
- 33 De Bondsrepubliek Duitsland ondersteunt dit betoog en voegt eraan toe dat de bestreden regeling niet kan worden gerechtvaardigd op basis van de richtlijnen 96/62 en 1999/30 en inbreuk maakt op het in artikel 10 EG verankerde beginsel van loyale samenwerking en op het evenredigheidsbeginsel.

- 34 De Republiek Oostenrijk kan zich niet op artikel 7 van richtlijn 96/62 beroepen, omdat deze bepaling een actieplan voorschrijft en slechts voorlopige maatregelen toestaat, die geen significante negatieve gevolgen mogen hebben voor het milieu in andere lidstaten; aan deze voorwaarden is in casu niet voldaan.
- 35 Verder is de bestreden regeling niet in overeenstemming met artikel 8 van richtlijn 96/62.
- 36 De Bondsrepubliek Duitsland is tevens van mening dat de overschrijding van de grenswaarde voor stikstofdioxide, de grond voor de bestreden regeling, niet in overeenstemming met de vereisten van de bijlagen V en VI bij richtlijn 1999/30 is vastgesteld.
- 37 Op grond van artikel 10 EG had de Republiek Oostenrijk ook tijdig overleg moeten plegen alvorens een zo radicale maatregel als het betrokken sectorale rijverbod te treffen.
- 38 Bovendien is de bij de bestreden regeling opgelegde maatregel onevenredig, omdat er geen enkele rechtvaardiging bestaat waarom zij tegen het goederenvervoer met vrachtauto's of het vervoer van bepaalde goederen is gericht.
- 39 Ter terechtzitting heeft de Italiaanse Republiek de nadruk gelegd op de noodzaak om dit soort maatregelen uitsluitend op communautair niveau vast te stellen.

- 40 De Republiek Oostenrijk is van mening dat de bestreden regeling wel in overeenstemming met het gemeenschapsrecht is.
- 41 Het rijverbod is opgelegd met inachtneming van de nationale rechtsregels en de bepalingen van de communautaire richtlijnen betreffende de bescherming van de luchtkwaliteit, in het bijzonder de artikelen 7 en 8 van richtlijn 96/62.
- 42 De bestreden regeling maakt ook geen inbreuk op de verordeningen nrs. 881/92 en 3118/93. Deze verordeningen verlenen aan de houder van een communautaire vergunning immers geen onvoorwaardelijk recht en ontslaan hem niet van zijn plicht om de algemene vervoersvoorwaarden in acht te nemen.
- 43 Het betrokken rijverbod is overigens een noodzakelijke, niet discriminerende en evenredige maatregel.
- 44 De noodzaak van de maatregel vloeit voort uit de enkele vaststelling dat de voor stikstofdioxyde voor het jaar 2002 zowel in het Oostenrijkse recht als in richtlijn 1999/30 vastgestelde grenswaarden zijn overschreden.
- 45 Volgens de Republiek Oostenrijk is er geen sprake van discriminatie, omdat het rijverbod ook het binnenlands vervoer treft. De gemaakte uitzonderingen zijn beperkt en gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang, en komen ook ten goede aan buitenlandse vervoerders.

- 46 Zelfs wanneer het rijverbod indirect discriminerend wordt geacht, is het in elk geval verdedigbaar om redenen van bescherming van de gezondheid van de mensen van het milieu.
- 47 De bezorgdheid van de Commissie over de rampzalige gevolgen van deze maatregelen zijn ongegrond, want de spoorwegen vormen zowel technisch als economisch een redelijke alternatief voor het vervoer van de door het rijverbod getroffen goederen.

Beoordeling

- 48 Volgens artikel 83, lid 2, van het Reglement voor procesvoering moet het verzoek om een voorlopige maatregel onder meer de middelen bevatten, zowel feitelijk als rechtens, op grond waarvan deze maatregel aanvankelijk gerechtvaardigd voorkomt.
- 49 In dit verband blijkt uit een eerste onderzoek van de door partijen verstrekte gegevens, dat de bestreden regeling beperkingen oplevert voor de in het Verdrag en in het afgeleide recht vastgelegde verkeersvrijheden, zonder dat in dit stadium behoeft te worden bepaald om welke communautaire bepalingen het precies gaat.
- 50 Bij de bestreden regeling wordt immers aan een ruime categorie vervoerders een algeheel rijverbod opgelegd op een verkeersader die behoort tot de voornaamste landverbindingswegen voor het handelsverkeer tussen Noord-Europa en het noorden van Italië.

- 51 Het eventueel indirect discriminerende karakter van deze belemmering kan na een eerste onderzoek niet worden uitgesloten.
- 52 Het is juist dat de bestreden regeling van toepassing is op alle vervoerders, ongeacht hun nationaliteit, en daarom ook nadelig is voor Oostenrijkse vervoerders die de bedoelde goederen op het betrokken gedeelte van de autosnelweg vervoeren.
- 53 Het valt evenwel niet uit te sluiten dat de bestreden regeling, wegens het soort vervoer waarvoor zij geldt, en de draagwijdte van de gemaakte uitzonderingen, in feite ertoe leidt dat voornamelijk vervoerders uit andere lidstaten dan Oostenrijk getroffen worden, zonder dat deze onevenwichtigheid kan worden gerechtvaardigd. De beoordeling van deze kwestie vereist echter een gedetailleerd onderzoek van de effecten van de bestreden regeling op de verschillende categorieën vervoerders, welk onderzoek in het stadium van de onderhavige kortgedingprocedure niet mogelijk is. Overigens hebben verschillende partijen ter terechtzitting in dit verband cijfers overgelegd die op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken en waarvan de juistheid niet kon worden nagegaan.
- 54 Afgezien van het probleem van de eventuele discriminatie, vereist de beoordeling van een mogelijke niet-nakoming van het gemeenschapsrecht door de Republiek Oostenrijk ook een gedetailleerd onderzoek van de door het rijverbod ontstane belemmering.
- 55 Bij dat onderzoek moet enerzijds rekening worden gehouden met de door de Republiek Oostenrijk beoogde doelstellingen van bescherming van de gezondheid en/of het milieu, en in het bijzonder met de mate waarin de bestreden regeling aansluit bij de gemeenschapsregeling op het gebied van de luchtkwaliteit, en moet

anderzijds de evenredigheid van de ontstane belemmering ten opzichte van deze doelstellingen worden beoordeeld.

- 56 In dit verband blijkt uit een eerste onderzoek dat, zoals de Republiek Oostenrijk heeft gesteld, de bestreden regeling berust op de nationale regelgeving die in het leven is geroepen om te voldoen aan de verplichtingen die uit de communautaire richtlijnen op het gebied van de luchtkwaliteit voortvloeien.
- 57 Bovendien hebben de verschillende partijen in het geding niet betwist, dat de als reden voor de vaststelling van de bestreden regeling genoemde overschrijding van de grenswaarde voor de emissies van stikstofdioxide in 2002 inderdaad heeft plaatsgevonden.
- 58 Zonder dat in dit stadium behoeft te worden nagegaan of de bestreden regeling steun kan vinden in overweging van milieu en/of gezondheidsbescherming, is het duidelijk dat aan de met dit soort overwegingen samenhangende vereisten in beginsel meer gewicht moet worden toegekend dan aan economische overwegingen.
- 59 De nadruk die de Commissie in haar verzoek om een voorlopige maatregel op de zuiver economische aspecten van de situatie legt, kan als zodanig dus niet worden aanvaard.
- 60 Toch moet men zich ernstig afvragen of het in de bestreden regeling bepaalde rijverbod wel verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

- 61 Om te beginnen is de bestreden regeling, zoals de Italiaanse Republiek opmerkt, slechts enkele maanden na de inwerkingtreding van het nachtelijk rijverbod vastgesteld, dus voordat de effecten van die maatregel op de stikstofdioxideconcentratie volledig konden worden overzien. Omdat het nachtelijk rijverbod pas op 1 oktober 2002 in werking is getreden, kan de werkelijke invloed ervan niet worden beoordeeld op basis van het jaargemiddelde van stikstofdioxide voor het jaar 2002.
- 62 Vervolgens kan de korte termijn tussen de vaststelling en de inwerkingtreding van de bestreden regeling de negatieve effecten ervan op de werkzaamheden en de planning van de betrokken wegvervoerders aanzienlijk versterken. Een periode van twee maanden lijkt immers zeer kort, gezien de door het rijverbod noodzakelijk geworden structurele aanpassingen van de vervoerwijze of van de trajecten. In het bijzonder volgt uit alle door partijen verstrekte gegevens — ook al heeft de Republiek Oostenrijk aan de hand van bepaalde gegevens weten aan te tonen dat een stijging van het aanbod van het vervoer per spoor op het betrokken traject haalbaar is — dat een dergelijke aanpassing slechts op middellange termijn en geleidelijk uitvoerbaar is.
- 63 Ten slotte, zoals de Commissie en interveniënten hebben gesteld, lijken maatregelen die rechtstreeks het vervoer van goederen tussen de lidstaten betreffen, een zekere mate van voorafgaande afstemming op communautair niveau te vereisen, wat in het onderhavige geval niet lijkt te zijn gebeurd.
- 64 De definitieve beoordeling van al deze argumenten, die het moeilijke probleem doet rijzen van het evenwicht tussen de regels van de interne markt enerzijds en de bescherming van de gezondheid en/of het milieu anderzijds, verlangt een uitgebreider onderzoek dan in het stadium van deze kortgedingprocedure kan worden verricht.

- 65 In deze omstandigheden, en zonder dat in dit stadium reeds nader behoefte te worden ingegaan op de verschillende in de hoofdzaak aangevoerde middelen, moet worden vastgesteld dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten, dat het beroep in de hoofdzaak gegrond is, ook al mogen de door de Republiek Oostenrijk als verweer aangevoerde argumenten niet worden miskend.
- 66 Het verzoek om een voorlopige maatregel moet dus verder worden onderzocht. Thans zal worden nagegaan, of de gevraagde maatregel spoedeisend is, in die zin dat zij ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade aan de door de Commissie genoemde belangen reeds vóór de beslissing in de hoofdzaak moet worden genomen en effect moet sorteren; zo ja, dan moeten de betrokken belangen tegen elkaar worden afgewogen.

De spoedeisendheid en de belangenafweging

Argumenten van partijen

- 67 Met betrekking tot de spoedeisendheid verklaart de Commissie, ondersteund door interveniënten, dat de bestreden regeling, die op 1 augustus 2003 in werking had moeten treden, rechtstreekse en ernstige gevolgen heeft voor de activiteiten van op de betrokken markt werkzame vervoersondernemingen en meer in het algemeen voor de goede werking van de interne markt.
- 68 Vanuit het oogpunt van de openbare orde heeft de zaak voor de Commissie een modelkarakter, omdat reeds andere Oostenrijkse deelstaten met veel transitverkeer verklaard hebben het voorbeeld van Tirol te willen volgen, en soortgelijke

maatregelen overwegen. Bovendien is het niet uitgesloten, dat ook andere lidstaten van plan zouden kunnen zijn om dergelijke maatregelen te nemen.

- 69 Verder raakt het rijverbod rechtstreeks de logistieke keten van de marktdeelnemers die de betrokken goederen verhandelen. Het eenzijdig en zonder waarschuwing vastgestelde verbod veroorzaakt plotselinge en wezenlijke, achteraf niet meer volledig terug te draaien wijzigingen van de thans op de gemeenschappelijke markt van het vervoer van goederen heersende voorwaarden. De zwakste schakels van de productieketen, namelijk de wegvervoersondernemingen en in het bijzonder de kleine ondernemingen die zich wegens de omvang van hun wagenpark op het vervoer van één goederensoort hebben gespecialiseerd, zijn de eersten die daarvan schade ondervinden. Meer dan de helft van de betrokken vervoersondernemingen beschikt slechts over één tot drie vrachtauto's en 31 % slechts over vier tot tien vrachtauto's.
- 70 Voor ondernemingen die zich in het vervoer van bepaalde goederen hebben gespecialiseerd (bijvoorbeeld het vervoer van nieuwe auto's of afvalstoffen) en daarvoor speciale voertuigen gebruiken, komt het sectorale rijverbod neer op een algemeen rijverbod, omdat zij op korte termijn niet gemakkelijk op het vervoer van andere goederen kunnen omschakelen.
- 71 In de meeste lidstaten, in het bijzonder in Duitsland, bestaat in de sector goederenvervoer over de weg overcapaciteit, die zorgt voor scherpe concurrentie tussen de ondernemingen en geringe winstmarges. Enkel degene die erin slaagt zijn capaciteit op hoog niveau te blijven gebruiken, is in staat om de concurrentie het hoofd bieden. Het is dus voor vervoersondernemingen van levensbelang om bestaande opdrachten en klandizie niet kwijt te raken. Voor ondernemingen met weinig voertuigen kan enkele dagen stilstaan reeds tot economische ondergang leiden.

- 72 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland worden op jaarbasis ongeveer 53 700 ritten tussen Duitsland en Italië door het betrokken rijverbod getroffen. Het heeft dus ernstige gevolgen voor de betrokken ondernemingen, zoals ook blijkt uit de verklaringen van sommigen van hen. Deze gevolgen zijn extra ernstig, omdat zij ook een weerslag hebben op de organisatie van retourtrajecten ter vermindering van lege ritten.
- 73 Bovendien is er volgens de Commissie en interveniënten geen bevredigend alternatief voorhanden.
- 74 De betrokken vervoersondernemingen hebben immers slechts twee mogelijkheden om het rijverbod te ontlopen, namelijk kiezen voor een andere route of omschakelen op het vervoer per spoor.
- 75 Andere routes zouden evenwel tot aanzienlijk langere en langduriger ritten leiden en dus tot veel extra kosten, alsmede tot een hoger brandstofverbruik en meer vervuiling.
- 76 Wat het vervoer per spoor betreft, is voor de wegvervoersondernemingen enkel de „Rollende Strasse” denkbaar. Het vervoer per spoorwagon maakt geen deel uit van hun werkterrein en het niet-begeleide gecombineerde vervoer is uitgesloten voor de meeste kleine en middelgrote ondernemingen, die geen middelen hebben om de container of de oplegger op de plaats van bestemming af te halen. Het huidige aanbod van de „Rollende Strasse” is onvoldoende, wat een verlies aan kostbare tijd meebrengt. De Bondsrepubliek Duitsland legt in het bijzonder de nadruk op het feit dat het slechts op middellange termijn mogelijk zal zijn om het aanbod van het vervoer per spoor voldoende te laten stijgen. Zij wijst er eveneens op dat de „Rollende Strasse”, doordat in beginsel 48 uur van tevoren moet

worden gereserveerd, vaak te weinig flexibiliteit biedt en voor regionaal vervoer over korte afstanden economisch niet interessant is. Naast deze aspecten beklemt de Italiaanse Republiek, dat de kosten van het vervoer per spoor duidelijk veel hoger zijn.

- 77 Wat de betrokken ondernemingen ook doen om hun werkzaamheden niet volledig te moeten stoppen, zij zullen dus met extra kosten en tijdverlies worden geconfronteerd. Gelet op de geringe waarde van de door het rijverbod getroffen goederen en de scherpe concurrentie in de sector goederenvervoer over de weg, kunnen deze extra kosten niet rechtstreeks op de opdrachtgevers of de klanten worden afgewenteld, maar zullen zij, althans voorlopig, door de vervoerders zelf moeten worden gedragen. Alleen grote ondernemingen zijn in staat de extra kosten op een traject, in casu de Brennerroute door Oostenrijk, te compenseren. Kleine ondernemingen die zich op het vervoer van de door het rijverbod getroffen goederen hebben gespecialiseerd, kunnen deze extra kosten niet meteen voor hun rekening nemen en zullen hun opdrachten en opdrachtgevers kwijtraken. Op grond van de specialisatie van de meeste kleine ondernemingen moet gevreesd worden dat velen van hen op korte termijn geen vervangende opdrachten kunnen verwerven en hun wagenpark dus buiten bedrijf moeten stellen.
- 78 De Commissie komt tot de slotsom dat, gelet op de geringe winstmarges van de wegvervoersondernemingen, moet worden gevreesd dat de betrokken kleine en middelgrote ondernemingen gedwongen zullen worden hun werkzaamheden te staken. Deze schade weegt zwaar voor de Europese economie en zal onherstelbaar zijn.
- 79 Volgens gegevens van de Bondsrepubliek Duitsland zal het omzetverlies van de betrokken ondernemingen jaarlijks ongeveer 54 miljoen EUR gaan bedragen, nog

afgezien van de mogelijkheid dat ondernemingen zich elders vestigen. Dat zou een verlies van honderden arbeidsplaatsen en het faillissement van tientallen ondernemingen meebrengen.

80 Bovendien wijzen de Commissie en de Italiaanse Republiek erop, dat het rijverbod niet enkel de transportsector treft, maar ook de producerende bedrijven, in het bijzonder de houtindustrie en de steengroeven in Noord-Italië. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland kunnen ook de vaste economische betrekkingen tussen verladers schade ondervinden en kan het rijverbod voor bepaalde getroffen goederen uiteindelijk leiden tot stopzetting van het handelsverkeer tussen Italië en Duitsland.

81 De belangenafweging pleit ten gunste van het verzoek, want er zijn minder ingrijpende maatregelen denkbaar, bijvoorbeeld een rijverbod voor de meest vervuilende vrachtauto's.

82 Wat de door de Republiek Oostenrijk aangevoerde milieubelangen betreft, stelt de Commissie dat in tegenstelling tot de tastbare economische gevolgen van het rijverbod de mogelijke schade die het milieu in het dal van de Inn zonder het rijverbod zou ondervinden, niet kwantificeerbaar is. De Bondsrepubliek Duitsland wijst erop, dat de bestreden regeling het probleem van de stikstofdioxide-emissies niet oplost, maar het slechts verplaatst naar andere gebieden in Oostenrijk of naar andere lidstaten en Zwitserland. Verder betoogt de Italiaanse Republiek, dat voor een beoordeling van de omvang van de gestelde milieuproblemen eerst de positieve effecten van het in oktober 2002 ingevoerde nachtelijk rijverbod moeten worden geëvalueerd, wat pas eind 2003 mogelijk is.

- 83 In haar opmerkingen weerlegt de Republiek Oostenrijk het argument, dat de toepassing van de bestreden regeling tot ernstige en onherstelbare schade leidt.
- 84 Om te beginnen betwist de Republiek Oostenrijk formeel dat andere Oostenrijkse deelstaten van plan zouden zijn om het voorbeeld van Tirol te volgen. Voorzover zij weet, heeft ook geen enkele andere lidstaat een dergelijk plan, zodat het door de Commissie gevreesde verspreidingsgevaar niet bestaat.
- 85 Gelet op de beschikbare tijd tussen mei 2003, toen de bestreden regeling werd vastgesteld, en 1 augustus 2003, het tijdstip van de inwerkingtreding, was de overgangsperiode voor de belanghebbenden lang genoeg.
- 86 Voorts stelt de Republiek Oostenrijk dat de nadelen van een rijverbod voor vervoersondernemingen behoren tot de met elke markteconomie verbonden risico's en dat de omschakeling op het vervoer per spoor zowel technisch als economisch mogelijk is. Met betrekking tot de technische aspecten verwijt de Republiek Oostenrijk de Commissie geen rekening te hebben gehouden met de mogelijkheden van omschakeling op het vervoer per spoorwegwagon en op niet-begeleid gecombineerd vervoer. Overigens beschikken de spoorwegen nu reeds over voldoende capaciteit, en wanneer vervoer per spoor technisch onmogelijk is, kan op grond van de Oostenrijkse regeling een individuele ontheffing worden verleend. Economisch gezien zijn de kosten en de duur van het vervoer per spoor vergelijkbaar met die van het wegvervoer.
- 87 Anders dan de Commissie stelt, kunnen de vervoersondernemingen ook gebruik maken van andere routes dan het omstreden snelweggedeelte. In dat verband beklemtoont de Republiek Oostenrijk het feit dat een groot deel van de huidige

stroom vrachtauto's op dit gedeelte wordt verklaard door de keuze van de betrokken wegvervoerders om niet het kortste traject door Zwitserland te nemen.

- 88 De gevolgen van het rijverbod voor de wegvervoersondernemingen zijn relatief beperkt. Aangezien zij volgens de gemeenschapsregels over aanzienlijke financiële middelen moeten beschikken, is het gevaar voor stopzetting van hun werkzaamheden gering. De Commissie heeft ook niet overtuigend bewezen dat de productiesector, in het bijzonder de Italiaanse houtindustrie, werkelijk schade zal ondervinden.
- 89 Ten slotte legt de Republiek Oostenrijk in het kader van de belangenafweging de nadruk op het belang van de schade voor de gezondheid en het milieu, die wordt aangetoond door de overschrijding van de in richtlijn 96/62 vastgestelde grenswaarde en door verschillende internationale studies. Deze fundamentele belangen wegen zwaarder dan economische belangen die slechts de bescherming van de sector wegvervoer betreffen.

Beoordeling

- 90 Teneinde de noodzaak alsook de draagwijdte van de voorlopige maatregelen te bepalen, moeten de betrokken belangen tegen elkaar worden afgewogen, waarbij het gevaar van ernstige en onherstelbare schade, als criterium voor de gestelde spoedeisendheid, één van de factoren van de in dit kader gemaakte vergelijking vormt.

- 91 De belangen waarop de Republiek Oostenrijk zich beroept, hangen samen met overwegingen die berusten op bescherming van het milieu en de gezondheid.
- 92 Schade aan dergelijke belangen kan in beginsel niet worden hersteld, omdat aantastingen van het milieu en de gezondheid naar hun aard veelal niet met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt kunnen worden.
- 93 Verder lijkt het bestaan van deze schade aangetoond door de feitelijke gegevens die in het kader van deze kortgedingprocedure zijn aangevoerd.
- 94 Daarbij blijkt uit de gemeenschapsregeling betreffende de bescherming van de luchtkwaliteit en in het bijzonder uit het beleidsplan en actieprogramma van de Gemeenschap inzake het milieu en duurzame ontwikkeling (PB 1993, C 138, blz. 5), dat het beleid op het gebied van de luchtkwaliteit op communautair niveau op langetermijndoelstellingen berust.
- 95 De huidige situatie bij de luchtvervuiling in het betrokken gebied is het resultaat van een graduele ontwikkeling, en een bevredigende oplossing lijkt op het eerste gezicht slechts op middellange termijn en geleidelijk mogelijk.

- 96 In dit verband zullen waarschijnlijk structurele maatregelen nodig zijn, en alle partijen in deze kortgedingprocedure zijn in verschillende mate gehouden hun bijdrage aan het zoeken naar de meest geschikte oplossingen te leveren. De in aanmerking komende oplossingen zullen noodgedwongen een compromis tussen conflicterende belangen vormen, zonder dat bij voorbaat kan worden uitgesloten dat zij zekere nadelen zowel voor de werking van de interne markt als voor de belangen van bepaalde categorieën marktdeelnemers van de Gemeenschap meebrengen.
- 97 In deze omstandigheden moet weliswaar worden erkend dat de bestreden regeling op korte termijn tot een verbetering van de situatie bij de luchtkwaliteit in het betrokken gebied kan bijdragen, doch zou een op de middellange termijn gerichte structurele benadering, die essentieel is, door de tijdelijke niet-toepassing van deze regeling niet in gevaar komen.
- 98 Het is met andere woorden niet aannemelijk dat wanneer het Hof het beroep van de Commissie zou verwerpen, de niet-toepassing van de bestreden regeling gedurende een beperkte periode voorafgaand aan de beslissing in de hoofdzaak de bescherming van de luchtkwaliteit in het betrokken gebied op langere termijn in gevaar zou brengen.
- 99 Daarentegen mogen de ernst en de moeilijk herstelbare aard van de schade die de onmiddellijke inwerkingtreding van het rijverbod zou veroorzaken, niet worden onderschat. Dit verbod zou immers door zijn draagwijdte en eenzijdigheid de activiteiten en de economische en financiële stabiliteit van talrijke ondernemingen in de Gemeenschap merkbaar aantasten.

- 100 Uit de met name door interveniënten overgelegde feitelijke gegevens blijken de realiteit en de omvang van de economische gevolgen van het rijverbod voor talrijke vervoersondernemingen, vooral voor kleinere ondernemingen die zich op het vervoer van de door het rijverbod getroffen goederen hebben gespecialiseerd.
- 101 Deze schade zou niet beperkt blijven tot de som van de negatieve financiële gevolgen voor de verschillende ondernemingen. Er is overtuigend aangetoond, dat er een groot risico bestaat dat het rijverbod de definitieve verdwijning van talrijke ondernemingen alsmede een structurele en tot op zekere hoogte onomkeerbare wijziging van de vervoersvoorwaarden en de goederenstromen in en door het betrokken gebied tot gevolg zal hebben.
- 102 In deze omstandigheden moet het gevaar van ernstige en onherstelbare schade als gevolg van de onmiddellijke toepassing van de bestreden regeling voldoende aangetoond worden geacht.
- 103 Gelet op de aan de kortgedingrechter ter beoordeling voorgelegde gegevens, blijkt het dus noodzakelijk om voorlopige maatregelen te gelasten die de betrokken belangen op korte termijn zo veel mogelijk kunnen beschermen. Gedurende deze periode moet meer gewicht worden toegekend aan de belangen die het meest rechtstreeks en onomkeerbaar worden bedreigd, te weten de door de Commissie aangevoerde belangen.
- 104 Het lijkt derhalve gepast om het aan de Republiek Oostenrijk gegeven bevel tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het in de bestreden regeling vervatte sectorale rijverbod met een beperkte periode te verlengen.

- 105 Gelet op de realiteit en de ernst van de problemen bij de luchtkwaliteit in het betrokken gebied, wordt partijen niettemin verzocht in gemeen overleg naar maatregelen te zoeken, die geschikt zijn om, al was het maar tijdelijk, de tegenstrijdige belangen met elkaar in overeenstemming te brengen en het Hof elk eventueel compromis mee te delen.
- 106 Voor het geval zij hierin niet slagen, wordt partijen verzocht alle relevante informatie te verzamelen, met name over de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in het betrokken gebied, over de geschatte invloed van het nachtelijk rijverbod gedurende het jaar 2003 en over de vooruitzichten op het gebied van de ontwikkeling van het spoorvervoer of het vervoer via andere routes, en deze informatie, vergezeld van de nuttig geoordeelde opmerkingen, uiterlijk 6 februari 2004 aan het Hof over te leggen.
- 107 Op basis van deze nieuwe informatie en opmerkingen zal de bij deze beschikking getroffen maatregel kunnen worden verlengd, ingetrokken of gewijzigd.
- 108 Alles bijeengenomen lijkt het gerechtvaardigd om de bij de beschikking van 30 juli 2003 getroffen voorlopige maatregel te verlengen tot 30 april 2004.

DE PRESIDENT VAN HET HOF

beschikt:

- 1 De Republiek Oostenrijk schort de tenuitvoerlegging van het sectorale rijverbod voorzien in *Verordnung des Landeshauptmannes von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot)* [verordening van de minister-president van Tirol, waarbij op de autoweg A 12 door het dal van de Inn verkeersbeperkende maatregelen worden vastgesteld (sectoraal rijverbod)] van 27 mei 2003, op tot 30 april 2004.

- 2 De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

Luxemburg, 2 oktober 2003.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias