

WICHTIGER RECHTLICHER HINWEIS: Für die Angaben auf dieser Website besteht [Haftungsausschluss](#) und [Urheberrechtsschutz](#).

BESCHLUSS DES PRÄSIDENTEN DES GERICHTSHOFES

2. Oktober 2003⁽¹⁾

Vorläufiger Rechtsschutz - Antrag auf einstweilige Anordnungen - Verkehr - Sektorales Fahrverbot

In der Rechtssache C-320/03 R

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. Schmidt als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

unterstützt durch

Antragstellerin,

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch W.-D. Plessing und A. Tiemann als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwalt T. Lübbig,

und durch

Italienische Republik, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von G. De Bellis, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferinnen,

gegen

Republik Österreich, vertreten durch E. Riedl als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Antragsgegnerin,

wegen Aussetzung des sektoralen Fahrverbots gemäß der Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden, vom 27. Mai 2003 (BGBl. II 2003/279)

erlässt

DER PRÄSIDENT DES GERICHTSHOFES

folgenden

Beschluss

1.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 24. Juli 2003 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, nach Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Republik Österreich durch das Fahrverbot für Lastkraftwagen, die bestimmte Güter befördern, gemäß der Verordnung des

Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot), vom 27. Mai 2003 (BGBl. II 2003/279, im Folgenden: streitige Verordnung) gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 1 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten (ABl. L 95, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 484/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 1. März 2002 (ABl. L 76, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 881/92), den Artikeln 1 und 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 des Rates vom 25. Oktober 1993 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 279, S. 1), in der Fassung der Verordnung Nr. 484/2002 (im Folgenden: Verordnung Nr. 3118/93) und den Artikeln 28 EG bis 30 EG verstoßen hat.

2.

Mit besonderem Schriftsatz, der am 25. Juli 2003 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission gemäß den Artikeln 242 EG und 243 EG beantragt, die Republik Österreich im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Vollzug des durch die streitige Verordnung eingeführten Fahrverbots auszusetzen, bis der Gerichtshof in der Hauptsache entschieden hat.

3.

Die Kommission hat ferner gemäß Artikel 84 § 2 der Verfahrensordnung beantragt, noch vor Eingang der Stellungnahme der Gegenpartei einen Beschluss zu erlassen, mit dem dem Antrag auf einstweilige Anordnung vorsorglich bis zum Erlass des Beschlusses stattgegeben wird, der das Verfahren der einstweiligen Anordnung abschließt.

4.

Mit Beschluss vom 30. Juli 2003 wurde vorsorglich angeordnet, dass die Republik Österreich das Fahrverbot gemäß der streitigen Verordnung bis zum Erlass des Beschlusses aussetzt, der das Verfahren der einstweiligen Anordnung abschließt.

5.

Mit Schriftsätzen, die am 29. Juli und am 6. August 2003 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, haben die Bundesrepublik Deutschland und die Italienische Republik beantragt, im vorliegenden Verfahren der einstweiligen Anordnung als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

6.

Gemäß Artikel 40 Absätze 1 und 4 der Satzung des Gerichtshofes und Artikel 93 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung ist diesen Anträgen auf Zulassung als Streithelfer im Verfahren der einstweiligen Anordnung stattzugeben.

7.

Die Republik Österreich hat mit Telefax vom 18. August 2003 ihre schriftliche Stellungnahme zum Antrag auf einstweilige Anordnung eingereicht. Mit Telefax vom selben Tag haben die Bundesrepublik Deutschland und die Italienische Republik ihre Streithilfeschriftsätze eingereicht.

8.

Die Verfahrensbeteiligten sind am 27. August 2003 angehört worden.

Rechtlicher und tatsächlicher Rahmen

Die Gemeinschaftsregelung in Bezug auf den Binnenmarkt im Bereich des Straßenverkehrs

9.

Die in der Klageschrift der Kommission angeführten Verordnungen Nrn. 881/92 und 3118/93 bilden den rechtlichen Rahmen des Binnenmarkts im Bereich des Straßenverkehrs und regeln den freien Dienstleistungsverkehr in diesem Bereich innerhalb der Gemeinschaft.

Die Richtlinien der Gemeinschaft über den Schutz der Luftqualität

10.

Die Gemeinschaftsregelung über den Schutz der Luftqualität besteht u. a. aus der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. L 296, S. 55) und der Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. L 163, S. 41) in der Fassung der Entscheidung 2001/744/EG der Kommission vom 17. Oktober 2001 (ABl. L 278, S. 35) (im Folgenden: Richtlinie 1999/30).

11.

Nach Artikel 1 der Richtlinie 96/62 ist ihr allgemeiner Zweck die Festlegung der Grundsätze für eine gemeinsame Strategie mit folgendem Ziel:

- Definition und Festlegung von Luftqualitätszielen für die Gemeinschaft im Hinblick auf die Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt;
- Beurteilung der Luftqualität in den Mitgliedstaaten anhand einheitlicher Methoden und Kriterien;
- Verfügbarkeit von sachdienlichen Informationen über die Luftqualität und Unterrichtung der Öffentlichkeit hierüber, u. a. durch Alarmschwellen;
- Erhaltung der Luftqualität, sofern sie gut ist, und Verbesserung der Luftqualität, wenn dies nicht der Fall ist.

12.

Artikel 7 der Richtlinie 96/62 lautet:

Verbesserung der Luftqualität

Allgemeine Anforderungen

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen.

(2) Die Maßnahmen zur Erreichung der Ziele dieser Richtlinie

a) müssen einem integrierten Ansatz zum Schutz von Luft, Wasser und Boden Rechnung tragen;

b) dürfen nicht gegen die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz verstoßen;

c) dürfen keine größeren Beeinträchtigungen der Umwelt in den anderen Mitgliedstaaten verursachen.

(3) Die Mitgliedstaaten erstellen Aktionspläne, in denen die Maßnahmen angegeben werden, die im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte und/oder der Alarmschwellen kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern und deren Dauer zu beschränken. Diese Pläne können, je nach Fall, Maßnahmen zur Kontrolle und, soweit erforderlich, zur Aussetzung der Tätigkeiten vorsehen, die zu einer Überschreitung der Grenzwerte beitragen, einschließlich des Kraftfahrzeugverkehrs.

13.

Ferner sieht Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 96/62 vor:

Für die Gebiete und Ballungsräume[, in denen die Werte eines oder mehrerer Schadstoffe die Summe von Grenzwert und Toleranzmarge überschreiten,] ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass ein Plan oder Programm ausgearbeitet oder durchgeführt wird, aufgrund dessen der Grenzwert binnen der festgelegten Frist erreicht werden kann.

Der Plan oder das Programm, zu dem die Öffentlichkeit Zugang haben muss, umfasst mindestens die in Anhang IV aufgeführten Angaben.

14.

In der Richtlinie 1999/30 werden Grenzwerte für Stickstoffdioxid festgelegt.

15.

Artikel 4 der Richtlinie 1999/30 lautet:

Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die gemäß Artikel 7 beurteilten Konzentrationen von Stickstoffdioxid und gegebenenfalls Stickstoffoxiden in der Luft die Grenzwerte des Anhangs II Abschnitt I ab den dort genannten Zeitpunkten nicht überschreiten.

Die in Anhang II Abschnitt I festgelegten Toleranzmengen sind gemäß Artikel 8 der Richtlinie 96/62/EG anzuwenden.

(2) Die Alarmschwelle für die Stickstoffdioxidkonzentrationen in der Luft ist in Anhang II Abschnitt II festgelegt.

16.

Nach Anhang II der Richtlinie 1999/30 beträgt der Jahresgrenzwert zuzüglich Toleranzmarge im Jahr 2002 für Stickstoffdioxid $56 \text{ } \mu\text{g}/\text{m}^3$.

17.

Nach der vierten Begründungserwägung der Richtlinie 1999/30 handelt es sich bei den darin festgesetzten Grenzwerten um Mindestanforderungen, wobei die Mitgliedstaaten

gemäß Artikel 130t EG-Vertrag (jetzt Artikel 176 EG) verstärkte Schutzmaßnahmen beibehalten oder ergreifen und insbesondere strengere Grenzwerte festlegen können.

Nationales Recht und Sachverhalt

18. Die Richtlinien 96/62 und 1999/30 wurden mittels Änderungen des Immissionsschutzgesetzes-Luft (BGBl. I 1997/115) in österreichisches Recht umgesetzt.
19. Nach einer ersten Überschreitung des Grenzwerts für Stickstoffdioxid im Jahr 1999 trat am 1. Oktober 2002 auf einem Teilstück der A 12 Inntalautobahn (Österreich) ein Nachtfahrverbot für Schwerlastfahrzeuge in Kraft.
20. Im Jahr 2002 wurde der im Immissionsschutzgesetz-Luft auf 55 .g/m^3 festgesetzte Jahresgrenzwert an der Messstelle Vomp auf diesem Autobahnteilstück überschritten; der gemessene Jahresdurchschnitt lag dort bei 61 .g/m^3 .
21. Das ursprünglich für begrenzte Zeit vorgesehene Nachtfahrverbot wurde daher verlängert und dann mit Wirkung vom 1. Juni 2003 durch ein dauerhaftes, ganzjährig geltendes Nachtfahrverbot für den Güterkraftverkehr mit Fahrzeugen von über 7,5 t ersetzt.
22. Am 27. Mai 2003 erließ der Landeshauptmann von Tirol auf der Grundlage des Immissionsschutzgesetzes-Luft die streitige Verordnung, die ab 1. August 2003 für unbestimmte Zeit auf einem etwa 46 km langen Teilstück der A 12 Inntalautobahn ein Fahrverbot für Schwerlastfahrzeuge vorsieht, die bestimmte Güter befördern.
23. Die streitige Verordnung zielt nach ihrem § 1 darauf ab, die durch den Menschen beeinflussten Emissionen zu verringern und somit die Luftqualität zu verbessern, um dadurch dem dauerhaften Schutz der Gesundheit des Menschen sowie des Tier- und Pflanzenbestands zu dienen.
24. In § 2 der streitigen Verordnung wird ein Sanierungsgebiet festgelegt, bei dem es sich um einen etwa 46 km langen Abschnitt der A 12 Inntalautobahn zwischen den Gemeindegebieten von Kundl und Ampass (Österreich) handelt. Dort ist nach § 3 der streitigen Verordnung das Fahren mit Lastkraftwagen oder Sattelkraftfahrzeugen mit einer höchsten zulässigen Gesamtmasse von mehr als 7,5 t und Lastkraftwagen mit Anhängern, bei denen die Summe der höchsten zulässigen Gesamtmassen beider Fahrzeuge mehr als 7,5 t beträgt, zum Transport folgender Güter verboten: alle Abfälle, die im Europäischen Abfallverzeichnis aufgenommen sind (entsprechend der Entscheidung 2000/532/EG der Kommission vom 3. Mai 2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle [ABl. L 226, S. 3] in der Fassung der Entscheidung 2001/573/EG des Rates vom 23. Juli 2001 zur Änderung der Entscheidung 2000/532 über ein Abfallverzeichnis [ABl. L 203, S. 18]), Getreide, Rundholz und Kork, Nichteisen- und Eisenerze, Steine, Erden, Aushub, Kraftfahrzeuge und Anhänger sowie Baustahl. Einer bescheidmäßigen Anordnung einer Behörde zur Umsetzung des Verbots bedarf es nicht; dieses wirkt direkt.

25.

Vom Verbot des § 3 der streitigen Verordnung sind nach § 4 Kraftfahrzeuge dann ausgenommen, wenn bei Fahrten zum Zweck einer Ladetätigkeit in Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit der Ausgangs- oder der Zielpunkt der Fahrt im Gebiet der Stadtgemeinde Innsbruck oder der Bezirke Kufstein, Schwaz oder Innsbruck-Land (Österreich) liegt. Weitere Ausnahmen enthält das Immissionsschutzgesetz-Luft selbst. Es nimmt mehrere Fahrzeugkategorien direkt von Fahrverboten aus, darunter Fahrzeuge zur Straßeninstandhaltung, der Müllabfuhr sowie der Land- und Forstwirtschaft. Für andere Fahrzeuge kann im Einzelfall eine Genehmigung beantragt werden, sofern ein öffentliches oder ein erhebliches persönliches Interesse besteht.

Vorverfahren

26.

Nach einem ersten Schriftwechsel mit der Republik Österreich übersandte ihr die Kommission am 25. Juni 2003 eine schriftliche Aufforderung zur Äußerung binnen einer Frist von einer Woche. Die Republik Österreich antwortete darauf mit Schreiben vom 3. Juli 2003.

27.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2003 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 226 EG an die Republik Österreich, die darauf mit Schreiben vom 18. Juli 2003 antwortete.

Voraussetzungen für den Erlass einstweiliger Anordnungen

28.

Nach Artikel 243 EG kann der Gerichtshof in den bei ihm anhängigen Sachen die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen.

29.

Artikel 83 § 2 der Verfahrensordnung sieht vor, dass Anträge auf solche Anordnungen den Streitgegenstand bezeichnen und die Umstände anführen müssen, aus denen sich die Dringlichkeit ergibt; ferner ist die Notwendigkeit der beantragten Anordnung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft zu machen.

30.

Nach ständiger Rechtsprechung kann der Richter der einstweiligen Anordnung solche Anordnungen treffen, wenn ihre Notwendigkeit in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft gemacht ist (*Fumus boni iuris*) und wenn feststeht, dass sie in dem Sinne dringlich sind, dass sie zur Verhinderung eines schweren und nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Interessen des Antragstellers bereits vor der Entscheidung zur Hauptsache erlassen werden und ihre Wirkungen entfalten müssen. Der Richter der einstweiligen Anordnung nimmt gegebenenfalls auch eine Abwägung der bestehenden Interessen vor (vgl. Beschluss vom 14. Februar 2002 in der Rechtssache C-440/01 P[R], Kommission/Artegodan, Slg. 2002, I-1489, Randnrn. 58 und 59).

Zum *Fumus boni iuris*

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

31.

Die Kommission trägt vor, das Fahrverbot behindere ganz offensichtlich die im EG-Vertrag garantierte und sekundärrechtlich in den Verordnungen Nrn. 881/92 und 3118/93 konkretisierte Dienstleistungsfreiheit im Bereich des Gütertransports und den freien Warenverkehr im Sinne von Artikel 28 EG.

32.

Die Maßnahme treffe de facto - wenn nicht ausschließlich, so doch schwerpunktmäßig - den internationalen Gütertransitverkehr. Sie sei damit zumindest indirekt diskriminierend, was sowohl mit den Verordnungen Nrn. 881/92 und 3118/93 als auch mit den Artikeln 28 ff. EG unvereinbar sei. Als diskriminierende Maßnahme könne sie nicht mit Erwägungen des Umweltschutzes gerechtfertigt werden und sei jedenfalls unverhältnismäßig.

33.

Die Bundesrepublik Deutschland schließt sich diesem Vorbringen an und fügt hinzu, die streitige Verordnung könne nicht auf der Grundlage der Richtlinien 96/62 und 1999/30 gerechtfertigt werden und verstoße gegen den in Artikel 10 EG verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

34.

Die Republik Österreich könne sich nicht auf Artikel 7 der Richtlinie 96/62 berufen, da diese Bestimmung die Erstellung eines Aktionsplans vorschreibe und nur den Erlass vorübergehender Maßnahmen gestatte, die keine größeren Beeinträchtigungen der Umwelt in den anderen Mitgliedstaaten verursachen dürften; all diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

35.

Die streitige Verordnung stehe auch nicht mit Artikel 8 der Richtlinie 96/62 in Einklang.

36.

Zudem sei die Überschreitung des Grenzwerts bei Stickstoffdioxid, auf die sich die streitige Verordnung stütze, nicht gemäß den Anforderungen der Anhänge V und VI der Richtlinie 1999/30 dargetan worden.

37.

Nach Artikel 10 EG wäre die Republik Österreich überdies verpflichtet gewesen, sich vor dem Erlass einer so einschneidenden Maßnahme wie des fraglichen sektoralen Fahrverbots rechtzeitig mit den betroffenen Mitgliedstaaten abzustimmen.

38.

Die durch die streitige Verordnung angeordnete Maßnahme sei auch unverhältnismäßig, da es keine Rechtfertigung dafür gebe, dass sie sich gegen den Gütertransport mit Lastkraftwagen oder gegen bestimmte Güter richte.

39.

Die Italienische Republik hat in der Anhörung hervorgehoben, dass derartige Maßnahmen ausschließlich auf Gemeinschaftsebene getroffen werden müssten.

40.

Die Republik Österreich ist dagegen der Ansicht, dass die streitige Verordnung mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehe.

41.

Das Fahrverbot sei unter Beachtung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und der Bestimmungen der Gemeinschaftsrichtlinien über den Schutz der Luftqualität, insbesondere der Artikel 7 und 8 der Richtlinie 96/62, ergangen.

42.

Die streitige Verordnung verstoße auch nicht gegen die Verordnungen Nrn. 881/92 und 3118/93. Diese verschafften dem Inhaber einer Gemeinschaftslizenz kein

- schrankenloses Recht und befreien ihn nicht von seiner Pflicht, die allgemeinen Verkehrsbedingungen einzuhalten.
43. Das fragliche Fahrverbot stelle im Übrigen eine erforderliche, nicht diskriminierende und verhältnismäßige Maßnahme dar.
44. Die Erforderlichkeit der Maßnahme werde durch die bloße Feststellung der Überschreitung der sowohl in den österreichischen Rechtsvorschriften als auch in der Richtlinie 1999/30 für das Jahr 2002 festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid belegt.
45. Das Fehlen einer Diskriminierung ergebe sich daraus, dass das Fahrverbot auch den Binnenverkehr treffe. Die vorgesehenen Ausnahmen seien begrenzt, aus zwingenden öffentlichen Interessen gerechtfertigt und kämen auch ausländischen Transportunternehmen zugute.
46. Selbst wenn das Fahrverbot als indirekt diskriminierend angesehen würde, ließe es sich jedenfalls aus Gründen des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt rechtfertigen.
47. Die Bedenken der Kommission hinsichtlich der katastrophalen Auswirkungen dieser Maßnahme seien unbegründet, da die Bahn sowohl in technischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht eine denkbare Ersatzlösung für die Beförderung der vom Fahrverbot betroffenen Güter sei.

Würdigung

48. Nach Artikel 83 § 2 der Verfahrensordnung ist im Antrag auf einstweilige Anordnung u. a. die Notwendigkeit der beantragten Anordnung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft zu machen.
49. Insoweit ergibt eine erste Prüfung der von den Verfahrensbeteiligten vorgetragene Gesichtspunkte, dass die streitige Verordnung zu Beschränkungen des im EG-Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehenen freien Wirtschaftsverkehrs führt, ohne dass es in diesem Stadium der genauen Bestimmung der betroffenen Gemeinschaftsvorschriften bedarf.
50. Die streitige Verordnung sieht ein völliges Fahrverbot für eine große Gruppe von Transportunternehmen auf einer Verkehrsachse vor, die zu den wichtigsten Landverbindungen für den Handelsverkehr zwischen Nordeuropa und Norditalien gehört.
51. Dass diese Beschränkung indirekt diskriminierend sein könnte, lässt sich nach einer ersten Prüfung nicht ausschließen.
52. Es trifft zu, dass die streitige Verordnung für alle Transportunternehmen unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit gilt und dass sie somit auch österreichische Transportunternehmen trifft, die auf dem fraglichen Autobahnteilstück die betreffenden Güter befördern.
- 53.

Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die streitige Verordnung aufgrund der von ihr erfassten Beförderungsart sowie des Umfangs der vorgesehenen Ausnahmen de facto dazu führt, dass hauptsächlich die Transportunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten als der Republik Österreich betroffen sind, ohne dass dieses Ungleichgewicht gerechtfertigt werden könnte. Die Beurteilung dieser Frage erfordert jedoch eine eingehende Prüfung der Auswirkungen der streitigen Verordnung auf die verschiedenen Gruppen von Transportunternehmen, die im Stadium des vorliegenden Verfahrens der einstweiligen Anordnung nicht möglich ist. In der Anhörung haben verschiedene Verfahrensbeteiligte im Übrigen hierzu Zahlen vorgelegt, die auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen und deren Stichhaltigkeit nicht überprüft werden konnte.

54.

Abgesehen von der Frage einer möglichen Diskriminierung erfordert die Beurteilung des Vorliegens einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch die Republik Österreich überdies eine eingehende Prüfung der Beschränkung, die das Fahrverbot darstellt.

55.

Zu dieser Prüfung gehört zum einen die Berücksichtigung der von der Republik Österreich angeführten Ziele des Gesundheits- und/oder Umweltschutzes und insbesondere des Umfangs, in dem sich die streitige Verordnung in das Regelungswerk der Gemeinschaft im Bereich der Luftqualität einfügt, und zum anderen die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der vorgenommenen Beschränkung anhand dieser Ziele.

56.

Insoweit ergibt eine erste Analyse, dass sich die streitige Verordnung, wie die Republik Österreich geltend gemacht hat, in den innerstaatlichen rechtlichen Rahmen einfügt, der geschaffen wurde, um den Verpflichtungen aufgrund der Gemeinschaftsrichtlinien im Bereich der Luftqualität nachzukommen.

57.

Zudem wird von den verschiedenen Verfahrensbeteiligten nicht bestritten, dass die als Grund für den Erlass der streitigen Verordnung genannte Überschreitung des Grenzwerts für Emissionen von Stickstoffdioxid im Jahr 2002 tatsächlich eingetreten ist.

58.

Ohne dass im gegenwärtigen Stadium geklärt zu werden braucht, ob sich die streitige Verordnung auf Erwägungen des Umwelt- und/oder Gesundheitsschutzes stützen kann, liegt es auf der Hand, dass grundsätzlich den mit derartigen Erwägungen verbundenen Anforderungen Vorrang vor wirtschaftlichen Erwägungen eingeräumt werden muss.

59.

Die Betonung der rein wirtschaftlichen Aspekte des Sachverhalts durch die Kommission im Rahmen ihres Antrags auf einstweilige Anordnung kann daher als solche nicht gebilligt werden.

60.

Gleichwohl wirft das in der streitigen Verordnung vorgesehene Fahrverbot ernste Fragen hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht auf.

61.

Zunächst wurde, wie die italienische Regierung ausführt, die streitige Verordnung nur wenige Monate nach dem Inkrafttreten des Nachtfahrverbots erlassen, also bevor die Auswirkungen der letztgenannten Maßnahme auf die Konzentration von Stickstoffdioxid in vollem Umfang ermittelt werden konnten. Da das Nachtfahrverbot

erst am 1. Oktober 2002 in Kraft trat, ließen sich dessen tatsächliche Auswirkungen anhand des durchschnittlichen Stickstoffdioxidwerts für das Jahr 2002 nicht beurteilen.

62.

Ferner ist die kurze Frist zwischen dem Erlass der streitigen Verordnung und ihrem vorgesehenen Inkrafttreten geeignet, ihre negativen Auswirkungen auf die Tätigkeit und die Planung der betroffenen Straßentransportunternehmen erheblich zu verstärken. Ein Zeitraum von zwei Monaten erscheint sehr kurz angesichts der strukturellen Anpassungen im Bereich der Verkehrsmittel oder Strecken, die das Fahrverbot erforderlich macht. Auch wenn die Republik Österreich in der Lage war, einige Gesichtspunkte vorzutragen, die die Durchführbarkeit einer Steigerung des Bahntransportangebots auf der fraglichen Strecke belegen, geht aus der Gesamtheit der von den Verfahrensbeteiligten mitgeteilten Informationen insbesondere hervor, dass eine solche Anpassung nur mittelfristig und allmählich vorgenommen werden kann.

63.

Schließlich dürften, wie die Kommission und die Streithelferinnen geltend gemacht haben, Maßnahmen, die sich unmittelbar auf den Gütertransport zwischen Mitgliedstaaten auswirken, ein gewisses Maß an vorheriger Abstimmung auf Gemeinschaftsebene verlangen, das im vorliegenden Fall offenbar fehlte.

64.

Die endgültige Beurteilung all dieser Argumente, die die schwierige Frage des Ausgleichs zwischen den Erfordernissen des Binnenmarktes einerseits und dem Schutz der Gesundheit und/oder der Umwelt andererseits aufwirft, bedarf einer eingehenderen Prüfung, die im Stadium des vorliegenden Verfahrens der einstweiligen Anordnung nicht erfolgen kann.

65.

Unter diesen Umständen ist, ohne dass in diesem Stadium näher auf das einzelne Vorbringen im Rahmen der Hauptsache eingegangen werden muss, festzustellen, dass die Begründetheit der Klage nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, auch wenn die von der Republik Österreich zu ihrer Verteidigung vorgetragene Argumente nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

66.

Daher ist die Prüfung des Antrags auf einstweilige Anordnung fortzusetzen, indem ermittelt wird, ob die beantragte Anordnung in dem Sinne dringlich ist, dass sie zur Verhinderung eines schweren und nicht wieder gutzumachenden Schadens für die von der Kommission angeführten Interessen bereits vor der Entscheidung zur Hauptsache erlassen werden und ihre Wirkungen entfalten muss; bejahendenfalls ist eine Abwägung der bestehenden Interessen vorzunehmen.

Zur Dringlichkeit und zur Interessenabwägung

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

67.

Zur Dringlichkeit trägt die Kommission, unterstützt von den Streithelferinnen, vor, die streitige Verordnung, die am 1. August 2003 habe in Kraft treten sollen, hätte unmittelbare und erhebliche Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit der auf dem betroffenen Markt tätigen Transportunternehmen und allgemeiner gesehen auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes.

68.

Die Rechtssache sei im Hinblick auf den ordre public von exemplarischer Bedeutung, da neben Tirol bereits andere österreichische Bundesländer mit hohem Transitverkehr angedeutet hätten, dem Beispiel der streitigen Verordnung folgen zu wollen und den Erlass ähnlicher Vorschriften zu erwägen. Darüber hinaus sei nicht auszuschließen, dass auch andere Mitgliedstaaten als die Republik Österreich derartige Maßnahmen in Erwägung ziehen könnten.

69.

Überdies greife das Fahrverbot im vorliegenden Fall unmittelbar in die Logistikkette der mit den betroffenen Gütern handelnden Wirtschaftsteilnehmer ein. Das ohne Aufschub einseitig verfügte Verbot rufe plötzliche und wesentliche Veränderungen der gegenwärtig auf dem Güterkraftverkehrsmarkt der Gemeinschaft herrschenden Bedingungen hervor, die später nicht voll wiederhergestellt werden könnten. Zu Schaden kämen dabei zuerst die schwächsten Glieder der Produktionskette, im konkreten Fall die Straßengüterverkehrsunternehmen und vor allem Kleinbetriebe, die sich aufgrund ihrer Fuhrparkgröße auf den Transport nur einer Güterart spezialisiert hätten. Mehr als die Hälfte der betroffenen Fuhrunternehmen verfügten nur über ein bis drei Lastkraftwagen, und weitere 31 % über vier bis zehn Lastkraftwagen.

70.

Für Unternehmen, die sich auf den Transport bestimmter Güter (z. B. Neuwagen oder Abfallstoffe) spezialisiert hätten und dafür spezielle Fahrzeuge verwendeten, komme das sektorale Fahrverbot einem generellen Fahrverbot gleich, da sie sich nicht ohne weiteres kurzfristig auf den Transport anderer Güter umstellen könnten.

71.

Das Straßentransportgewerbe weise in den meisten Mitgliedstaaten, vor allem in Deutschland, Überkapazitäten auf, die für harte Konkurrenz unter den Betrieben und geringe Gewinnspannen sorgten. Nur Unternehmen mit einem hohen Auslastungsgrad seien konkurrenzfähig. Daher sei es für Fuhrunternehmer lebensnotwendig, bestehende Aufträge und Kundenbeziehungen nicht zu verlieren. Für Betriebe mit nur wenigen Fahrzeugen könnten Standzeiten von ein paar Tagen bereits den wirtschaftlichen Ruin bedeuten.

72.

Die Bundesrepublik Deutschland führt aus, jährlich würden etwa 53 700 Fahrten zwischen Deutschland und Italien unter das fragliche Fahrverbot fallen. Es hätte somit ernste Konsequenzen für die betroffenen Unternehmen, wie die Erklärungen einiger von ihnen belegten. Diese Konsequenzen wären umso gravierender, als sie sich auch auf die Gestaltung der Rundläufe erstrecken würden, die die Lastkraftwagen durchführten, um Leerfahrten zu vermeiden.

73.

Darüber hinaus tragen die Kommission und die Streithelferinnen vor, es gebe keine ausreichende Ersatzlösung.

74.

Die betroffenen Transportunternehmen hätten nur zwei Möglichkeiten, das Fahrverbot zu umgehen; sie könnten eine Ausweichroute wählen oder den Transport auf die Bahn verlagern.

75.

Die Ausweichrouten würden jedoch zu einer erheblichen Verlängerung der Fahrtstrecke und -dauer und damit zu erheblichen Mehrkosten sowie zu höherem Kraftstoffverbrauch und höheren Umweltbelastungen führen.

76.

Bei der Verlagerung des Transports auf die Bahn komme für die Straßentransportunternehmen nur die Rollende Landstraße in Betracht. Der Transport

per Waggon gehöre nicht zu ihrem Tätigkeitsfeld, und der unbegleitete kombinierte Verkehr scheidet für die meisten kleinen und mittleren Unternehmen aus, da sie nicht die Möglichkeit hätten, den Container oder Auflieger am Zielort abzuholen. Das gegenwärtige Angebot an Zügen der Rollenden Landstraße sei jedoch unzureichend und würde zu Zeitverlust führen. Die Bundesrepublik Deutschland weist insbesondere darauf hin, dass eine ausreichende Steigerung des Bahntransportangebots erst mittelfristig möglich sei. Überdies sei die Rollende Landstraße wegen einer grundsätzlichen Vorbestellfrist von 48 Stunden häufig zu unflexibel und für regionale Transporte über kurze Entfernungen wirtschaftlich uninteressant. Die Italienische Republik weist neben diesen Aspekten noch auf die erheblich höheren Kosten des Bahntransports hin.

77.

Den betroffenen Unternehmen entstünden daher, wie sie sich auch verhielten, um ihre Tätigkeit nicht völlig einstellen zu müssen, Mehrkosten und Zeitverluste. Angesichts des geringen Wertes der vom Fahrverbot betroffenen Güter und des scharfen Wettbewerbs im Güterkraftverkehrsgewerbe könnten diese Mehrkosten nicht unmittelbar an die Auftraggeber oder Kunden weitergegeben werden, sondern müssten, zumindest zunächst, von den Transporteuren getragen werden. Jedoch seien nur große Betriebe in der Lage, Mehrkosten auf einer bestimmten Strecke wie im konkreten Fall der Brenneroute durch Österreich zu kompensieren. Kleine Unternehmen, die sich auf den Transport der vom Fahrverbot betroffenen Güter spezialisiert hätten, könnten nicht einmal kurzfristig diese Mehrkosten tragen und verlören ihre Aufträge und Auftraggeber. Aufgrund der Spezialisierung der meisten Kleinbetriebe sei zu befürchten, dass viele von ihnen kurzfristig keine Ersatzaufträge erhalten könnten und ihren Fuhrpark stilllegen müssten.

78.

Im Ergebnis sei angesichts der geringen Gewinnspannen der Straßentransportunternehmen zu befürchten, dass die betroffenen kleinen und mittleren Unternehmen zur Einstellung ihrer Tätigkeit gezwungen würden. Dieser Schaden wäre schwerwiegend für die europäische Wirtschaft und ließe sich nicht wieder gutzumachen.

79.

Nach Angaben der Bundesrepublik Deutschland würden die jährlichen Umsatzeinbußen der betroffenen Unternehmen bei etwa 54 Millionen Euro liegen; hinzu kämen noch die Standortverlagerungen von Unternehmen. Dies würde zum Verlust Hunderter Arbeitsplätze und zur Insolvenz Dutzender Unternehmen führen.

80.

Die Kommission und die Italienische Republik weisen ferner darauf hin, dass von dem Fahrverbot nicht nur der Transportsektor, sondern auch das produzierende Gewerbe betroffen wäre, insbesondere die Holzindustrie und die Steinbrüche in Norditalien. Die Bundesrepublik Deutschland führt aus, auch die geregelten Wirtschaftsbeziehungen zwischen Verladern würden Schaden nehmen, und das Fahrverbot könnte letztlich bei bestimmten von ihm betroffenen Gütern zu einer Einstellung des Handelsverkehrs zwischen Italien und Deutschland führen.

81.

Die Interessenabwägung spreche zugunsten des Antrags, da weniger einschneidende Maßnahmen wie ein Fahrverbot für die die Umwelt am meisten belastenden Lastkraftwagen denkbar wären.

82.

Zu den Umweltinteressen, auf die sich die Republik Österreich beruft, trägt die Kommission vor, im Gegensatz zu den greifbaren wirtschaftlichen Auswirkungen des

Fahrverbots sei der potenzielle Schaden, den die Umwelt im Inntal für den Fall der Nichtanwendung des Fahrverbots erleiden würde, nicht quantifizierbar. Die Bundesrepublik Deutschland weist darauf hin, dass die streitige Verordnung das Problem der Stickstoffdioxidemissionen nicht löse, sondern nur auf andere Gebiete in Österreich oder andere Mitgliedstaaten sowie die Schweiz verlagere. Die Italienische Republik führt zudem aus, zur Beurteilung des Ausmaßes der geltend gemachten Umweltprobleme müssten zunächst die positiven Auswirkungen des im Oktober 2002 eingeführten Nachtfahrverbots ermittelt werden, was erst Ende des Jahres 2003 möglich sei.

83.

Die Republik Österreich weist in ihrer Stellungnahme das Vorbringen zurück, mit dem geltend gemacht wird, im Fall der Anwendung der streitigen Verordnung werde ein schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden eintreten.

84.

Zunächst bestreitet sie förmlich, dass andere österreichische Bundesländer als Tirol planten, dem Beispiel dieser Verordnung zu folgen. Ihres Wissens habe auch kein anderer Mitgliedstaat eine solche Absicht, so dass die von der Kommission geltend gemachte Ausbreitungsgefahr nicht bestehe.

85.

Sodann trägt sie vor, angesichts des Zeitabstands zwischen dem Erlass der streitigen Verordnung im Mai 2003 und ihrem Inkrafttreten am 1. August 2003 hätten die Betroffenen über eine ausreichend lange Übergangszeit verfügt.

86.

Die Nachteile eines Fahrverbots für Transportunternehmen gehörten zu den jeder Marktwirtschaft immanenten Risiken, und im Übrigen sei die Verlagerung auf die Bahn sowohl technisch als auch wirtschaftlich möglich. Was die technischen Aspekte anbelange, so habe die Kommission die Möglichkeiten der Verlagerung auf den Wagenladungsverkehr und den unbegleiteten kombinierten Verkehr nicht berücksichtigt. Im Übrigen reichten die Bahnkapazitäten schon jetzt aus, und wenn ein Bahntransport technisch nicht möglich sei, könne die in der österreichischen Regelung vorgesehene individuelle Ausnahmegenehmigung erteilt werden. Wirtschaftlich gesehen seien Kosten und Dauer des Bahntransports mit denen des Straßentransports vergleichbar.

87.

Entgegen der Behauptung der Kommission könnten die Transportunternehmen auch andere Strecken als das fragliche Autobahnteilstück benutzen. Derzeit beruhe ein erheblicher Teil der Verkehrsströme von Lastkraftwagen auf diesem Teilstück auf der Entscheidung der betreffenden Transportunternehmen, nicht den kürzesten Weg durch die Schweiz zu wählen.

88.

Die Auswirkungen des Fahrverbots auf die Straßentransportunternehmen seien relativ begrenzt. Da sie nach den Gemeinschaftsvorschriften über erhebliche finanzielle Mittel verfügen müssten, sei die Gefahr einer Einstellung ihrer Tätigkeit gering. Die Kommission habe auch keine überzeugenden Belege für eine tatsächliche Schädigung des produzierenden Gewerbes und insbesondere der italienischen Holzindustrie vorgelegt.

89.

Schließlich hebt die Republik Österreich im Zusammenhang mit der Interessenabwägung die Bedeutung des Schadens für die Gesundheit und die Umwelt hervor, der durch die Überschreitung der in der Richtlinie 96/62 vorgesehenen Grenzwerte und durch verschiedene internationale Studien belegt werde. Diese

grundlegenden Interessen hätten Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen, die nur den Schutz des Güterkraftverkehrsgewerbes betreffen.

Würdigung

90. Um sowohl die Erforderlichkeit des Erlasses einstweiliger Anordnungen als auch deren Umfang zu ermitteln, sind die bestehenden Interessen gegeneinander abzuwägen, wobei die Gefahr eines schweren und nicht wieder gutzumachenden Schadens als Kriterium für die behauptete Dringlichkeit einen Faktor des in diesem Rahmen durchgeführten Vergleichs darstellt.
91. Die Interessen, auf die sich die Republik Österreich beruft, hängen mit Erwägungen zusammen, die auf dem Schutz der Umwelt und der Gesundheit beruhen.
92. Ein Schaden, der solche Interessen betrifft, kann grundsätzlich nicht wieder gutgemacht werden, da Beeinträchtigungen der Umwelt und der Gesundheit ihrer Natur nach häufig nicht rückwirkend beseitigt werden können.
93. Im Übrigen scheint das Vorhandensein dieses Schadens durch die tatsächlichen Gesichtspunkte belegt zu werden, die im Rahmen des vorliegenden Verfahrens der einstweiligen Anordnung vorgebracht wurden.
94. Dabei ergibt sich aus der Gemeinschaftsregelung zum Schutz der Luftqualität und insbesondere aus dem Programm der Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (ABl. 1993, C 138, S. 5), dass die Politik im Bereich der Luftqualität auf Gemeinschaftsebene auf der Grundlage langfristiger Ziele geplant wird.
95. Im vorliegenden Fall ist die gegenwärtige Situation im Bereich der Luftverschmutzung im betreffenden Gebiet das Ergebnis einer graduellen Entwicklung und scheint bei erster Analyse nur mittelfristig und allmählich zufrieden stellend bewältigt werden zu können.
96. In diesem Zusammenhang dürften strukturelle Maßnahmen erforderlich sein, wobei alle am vorliegenden Verfahren der einstweiligen Anordnung Beteiligten in unterschiedlichem Maß gehalten sind, ihren Beitrag zur Suche der geeignetsten Lösungen zu leisten. Die in Betracht kommenden Lösungen werden zwangsläufig einen Kompromiss zwischen widerstreitenden Interessen darstellen, ohne dass von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass sie gewisse Nachteile sowohl für das Funktionieren des Binnenmarktes als auch für die Interessen bestimmter Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern der Gemeinschaft mit sich bringen.
97. Unter diesen Umständen ist zwar anzuerkennen, dass die streitige Verordnung zur kurzfristigen Verbesserung der Situation im Bereich der Luftqualität in dem betreffenden Gebiet beitragen kann, doch würde eine mittelfristige strukturelle Vorgehensweise - die unabdingbar ist - durch die vorübergehende Nichtanwendung der Verordnung nicht gefährdet.
98. Mit anderen Worten ist für den Fall, dass der Gerichtshof die Klage der Kommission abweisen sollte, nicht anzunehmen, dass die Nichtanwendung der streitigen

Verordnung während eines begrenzten Zeitraums bis zur Entscheidung in der Hauptsache auf längere Sicht den Schutz der Luftqualität in dem betreffenden Gebiet gefährden würde.

99.

Dagegen dürfen die Schwere und die Schwierigkeiten bei der Wiedergutmachung von Schäden, die das sofortige Inkrafttreten des Fahrverbots auslösen würde, nicht unterschätzt werden. Es ist davon auszugehen, dass dieses Verbot aufgrund seiner Tragweite und seiner Einseitigkeit die Funktionsfähigkeit und die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität zahlreicher Unternehmen der Gemeinschaft spürbar beeinträchtigen würde.

100.

Die insbesondere von den Streithelferinnen vorgetragene tatsächlichen Gesichtspunkte belegen Existenz und Umfang der wirtschaftlichen Auswirkungen des Fahrverbots auf zahlreiche Transportunternehmen, vor allem auf kleinere Unternehmen, die sich auf den Transport der vom Fahrverbot erfassten Güter spezialisiert haben.

101.

Dieser Schaden würde sich nicht in der Summe negativer finanzieller Konsequenzen für die verschiedenen Unternehmen erschöpfen. Es ist überzeugend dargelegt worden, dass eine erhebliche Gefahr besteht, dass das Fahrverbot zum endgültigen Verschwinden zahlreicher Unternehmen vom Markt sowie zu einer strukturellen und in gewissem Umfang unumkehrbaren Veränderung der Transportbedingungen und der Warenströme in dem betreffenden Gebiet und durch dieses Gebiet hindurch führen würde.

102.

Unter diesen Umständen ist die Gefahr eines schweren und nicht wieder gutzumachenden Schadens infolge der sofortigen Anwendung der streitigen Verordnung als hinreichend dargetan anzusehen.

103.

Angesichts der dem Richter der einstweiligen Anordnung zur Kenntnis gebrachten Beurteilungsgesichtspunkte erscheint es daher erforderlich, einstweilige Anordnungen zu treffen, die es ermöglichen, die bestehenden Interessen kurzfristig so weit wie möglich zu wahren. Während dieses Zeitraums ist den Interessen, die am stärksten unmittelbar und irreversibel bedroht sind, gesteigertes Gewicht beizumessen; dies sind die von der Kommission angeführten Interessen.

104.

Es erscheint somit angebracht, die Anordnung an die Republik Österreich, das in der streitigen Verordnung enthaltene sektorale Fahrverbot auszusetzen, für begrenzte Zeit zu verlängern.

105.

Angesichts des Vorliegens und der Bedeutung der Probleme im Bereich der Luftqualität in dem betreffenden Gebiet werden die Verfahrensbeteiligten jedoch aufgefordert, sich auf Maßnahmen zu verständigen, die geeignet sind, die widerstreitenden Interessen, und sei es auch nur vorläufig, miteinander in Einklang zu bringen, und dem Gerichtshof jeden etwaigen Kompromiss mitzuteilen.

106.

Andernfalls werden die Verfahrensbeteiligten aufgefordert, alle einschlägigen Informationen, insbesondere über die Entwicklung der Luftqualität in dem betreffenden Gebiet, über die geschätzten Auswirkungen des Nachtfahrverbots im Jahr 2003 sowie über die Perspektiven bei der Entwicklung des Transports per Bahn oder des Transports über andere Routen zu sammeln und dem Gerichtshof diese

Informationen zusammen mit den für nützlich erachteten Stellungnahmen bis spätestens 6. Februar 2004 vorzulegen.

107.

Auf der Grundlage dieser neuen Informationen und Stellungnahmen kann die durch den vorliegenden Beschluss getroffene Anordnung verlängert, aufgehoben oder geändert werden.

108.

Infolgedessen erscheint es gerechtfertigt, die im Beschluss vom 30. Juli 2003 getroffene einstweilige Anordnung bis zum 30. April 2004 zu verlängern.

Aus diesen Gründen

hat

DER PRÄSIDENT DES GERICHTSHOFES

beschlossen:

1. Die Republik Österreich setzt das sektorale Fahrverbot gemäß der Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol vom 27. Mai 2003, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden, bis zum 30. April 2004 aus.

2. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Luxemburg, den 2. Oktober 2003

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

[1:](#) Verfahrenssprache: Deutsch.