

An  
das Präsidium des Nationalrates,  
alle Bundesministerien,  
alle Sektionen des BKA,  
die Ämter der Landesregierung und  
die Verbindungsstelle der Bundesländer

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

**Betrifft:** Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. November 2005  
in der Rechtssache C-320/03, Kommission gegen Österreich,  
betreffend das „Sektorale Fahrverbot“ auf der Inntalautobahn in Tirol

## **1. Zusammenfassung des Urteilstenors**

Mit Urteil vom 15. November 2005 in der Rechtssache C-320/03, Kommission gegen Österreich<sup>1</sup>, hat der EuGH für Recht erkannt, dass der Erlass des sektoralen Fahrverbots auf einem Teilstück der A 12 Inntalautobahn für Lastkraftwagen, die bestimmte Güter transportieren, wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, konkret wegen

- seiner unzulänglichen Vorbereitung (keine Vergewisserung des Vorhandenseins ausreichend geeigneter Schienenkapazitäten vor Erlassung des Verbots, keine schlüssige Darlegung der hinreichenden Untersuchung von weniger einschränkenden Maßnahmen bei der Ausarbeitung des Verbotes) und
- der extrem kurzen Frist für die Einführung des Verbots (nur zwei Monate zwischen Erlassung und In-Kraft-Treten des Verbotes),

mit den Vorgaben der gemeinschaftsrechtlichen Warenverkehrsfreiheit nicht vereinbar ist.

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter: <http://www.curia.eu.int/de/content/juris/index.htm>.

## **1. Innerstaatliche Ausgangslage**

Auf Grund des Immissionsschutzgesetzes-Luft hat der Landeshauptmann von Tirol am 27. Mai 2003 ein Verbot für Schwerfahrzeuge (Lastkraftwagen mit einer höchsten zulässigen Gesamtmasse von mehr als 7,5 t), die bestimmte Güter (Abfälle, Getreide, Rundholz und Kork, Nichteisen- und Eisenerze, Steine, Erden, Aushub, Kraftfahrzeuge und Anhänger, Baustahl) befördern, auf einem ca. 46 km langen Teilstück („Sanierungsgebiet“) der A 12 Inntalautobahn erlassen, welches mit 1. August 2003 in Kraft treten sollte. Ausgenommen von diesem Fahrverbot waren insbesondere der Ziel- und Quellverkehr in der Stadt Innsbruck sowie in den Bezirken Kufstein, Schwaz und Innsbruck-Land.

Grund für die Maßnahme war die Überschreitung des – sowohl nach dem österreichischen Immissionsschutzgesetz-Luft als auch nach den Luftqualität-Richtlinien<sup>2</sup> der EG vorgesehenen – Grenzwertes für Stickstoffdioxid.

Wegen der Überschreitung des Grenzwertes für Stickstoffdioxid waren bereits im Jahr 1999 Maßnahmen notwendig, um die Emission dieses Schadstoffes zu reduzieren. Die Ermittlungen hatten ergeben, dass die Ursache für die Überschreitung des Grenzwertes an der Messstelle Vomp/Raststätte A 12 der Autobahnverkehr – und dabei wiederum hauptsächlich der schwere Güterverkehr – war. Es wurde daher zunächst im Herbst 2002 ein LKW-Nachtfahrverbot im Winterhalbjahr (von 1. Oktober bis zum 31. März eines jeden Jahres) verordnet.

Ende des Jahres 2002 musste festgestellt werden, dass der Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid im Jahr 2002 ungeachtet des verordneten Nachtfahrverbotes an derselben Messstelle wiederum überschritten wurde.

## **2. Verfahren vor dem EuGH**

Nach der Durchführung eines zeitlich äußerst gestrafften Vorverfahrens (mit Stellungnahmefristen von jeweils nur knapp einer Woche) hat die Kommission am 23. Juli 2003 Klage vor dem EuGH erhoben.

Unter einem richtete die Kommission – angesichts der ihrer Ansicht nach bestehenden Dringlichkeit – einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung an den EuGH.

---

<sup>2</sup> Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABl. L 296, S. 55, und 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, geändert durch die Entscheidung 2001/744/EG der Kommission vom 17. Oktober 2001, ABl. L 278, S. 35.

Diesem Antrag der Kommission gab der EuGH nach zwei vorangegangenen Beschlüssen<sup>3</sup>, die im Wesentlichen aufschiebenden Charakter hatten und den Streitparteien eine gütliche Einigung nahe legten, schließlich mit Beschluss des Präsidenten vom 27. April 2004 statt. Die Anwendung des sektoralen Fahrverbots wurde damit bis zur Verkündung des Urteils in der Hauptsache ausgesetzt.

Das schriftliche Verfahren wurde am 1. Juli 2004 geschlossen, die mündliche Verhandlung in der gegenständlichen Rechtssache fand am 24. Mai 2005 statt.

Am 14. Juli 2005 ergingen die Schlussanträge, in welchen der Generalanwalt im Wesentlichen zum Ergebnis gelangte, dass der Erlass des sektoralen Fahrverbots auf einem Teilstück der A 12 Inntalautobahn für Lastkraftwagen, die bestimmte Güter transportieren wegen seiner unzulänglichen Vorbereitung, des Fehlens vorheriger Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und der Kommission und der extrem kurzen Frist für die Einführung des Verbots mit den Vorgaben der gemeinschaftsrechtlichen Warenverkehrsfreiheit nicht vereinbar ist.

Damit kritisierte der Generalanwalt zwar die konkrete formale und zeitliche Ausgestaltung der Maßnahme, bestätigte aber letztlich den grundsätzlichen Ansatz der verpflichtenden Verlagerung bestimmter Güter von der Straße auf die Schiene.

### **3. Urteil des EuGH vom 15. November 2005**

3.1 Die Klage der Kommission erachtet der EuGH trotz der extrem kurzen Fristen im Vorverfahren insbesondere angesichts der der Kommission zukommenden Rolle als Hüterin der Verträge als zulässig (Rz. 31 ff des Urteils).

3.2 Den Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit begründet der EuGH im Wesentlichen wie folgt:

- Das sektorale Fahrverbot, welches auf einem Straßenabschnitt gilt, der einer der wichtigsten terrestrischen Verbindungswege zwischen Süddeutschland und Norditalien ist, behindert ganz offensichtlich den freien Warenverkehr und insbesondere die freie Warendurchfuhr und ist daher als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen anzusehen (Rz. 63 ff des Urteils).
- Nationale Maßnahmen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel zu behindern, können grundsätzlich durch zwingende Erfordernisse des Umwelt-

---

<sup>3</sup> Beschlüsse des Präsidenten des EuGH vom 30. Juli 2003 und vom 2. Oktober 2003 in der Rechtssache C-320/03 R; jeweils abrufbar unter: <http://www.curia.eu.int/de/content/juris/index.htm>.

schutzes gerechtfertigt sein, sofern sie in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Im vorliegenden Fall steht fest, dass das sektorale Fahrverbot zum Zweck der Gewährleistung der Luftqualität im betreffenden Gebiet erlassen worden ist und demnach mit Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt wird (Rz. 70 f des Urteils).

- Aufgrund der Überschreitung der Schadstoffgrenzwerte an der Messstelle Vomp/Raststätte in den Jahren 2002 und 2003 war Österreich nach dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität zum Handeln verpflichtet (Rz. 79 f des Urteils).
- Die im Immissionsschutzgesetz-Luft des Bundes aufgeführten Maßnahmen können nicht als „Plan“ oder „Programm“ im Sinne von Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG angesehen werden, da sie nicht an eine konkrete Situation der Überschreitung von Grenzwerten anknüpfen. Das sich auf das Immissionschutzgesetz-Luft stützende sektorale Fahrverbot selbst ist ebenfalls nicht als ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung des Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG anzusehen (Rz. 82 f des Urteils). Die Behinderung des freien Warenverkehrs, die sich aus dem sektoralen Fahrverbot ergibt, kann aber durch eines der in der Rechtsprechung des EuGH aufgestellten zwingenden Erfordernisse des Gemeinwohls gerechtfertigt sein (Rz. 82 ff des Urteils).
- Der EuGH hat nicht selbst darüber zu entscheiden, ob Ausweichmöglichkeiten auf der Schiene oder auf der Straße bestehen, mit denen der von der streitigen Verordnung erfasste Gütertransport unter wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen sichergestellt werden könnte, oder zu prüfen, ob andere, gegebenenfalls kombinierte Maßnahmen hätten ergriffen werden können, um das Ziel der Verringerung der Schadstoffemissionen im fraglichen Gebiet zu erreichen (Rz. 87 des Urteils).
- Angesichts des erklärten Zieles, den Transport der betreffenden Güter von der Straße auf die Schiene zu verlagern, hatten sich die österreichischen Behörden vor Erlassung einer Maßnahme wie der mit der streitigen Verordnung erlassenen insbesondere zu vergewissern, dass für eine solche Verlagerung ausreichend geeignete Schienenkapazität zur Verfügung steht. Im vorliegenden Fall ist nicht schlüssig dargetan worden, dass die österreichischen Behörden bei der Ausarbeitung der streitigen Verordnung hinreichend untersucht hätten, ob das Ziel der Verringerung der Schadstoffemissionen nicht auch durch andere, den freien Verkehr weniger beschränkende Maßnahmen erreicht werden könnte und ob tatsächlich eine realistische Ausweichmöglichkeit besteht, um die Beförderung der betroffenen

Güter mit anderen Verkehrsträgern oder über andere Straßenverbindungen sicherzustellen (Rz. 88 f des Urteils).

- Ein Übergangszeitraum von nur zwei Monaten zwischen der Erlassung der streitigen Verordnung und dem von den österreichischen Behörden für die Vollziehung des sektoralen Fahrverbots vorgesehenen Zeitpunkt ist unzureichend, um es den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern in zumutbarer Weise zu ermöglichen, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen (Rz. 90 des Urteils).

3.3 Die in der Klage ebenfalls enthaltene Rüge eines Verstoßes gegen zwei die Dienstleistungsfreiheit auf dem Güterkraftverkehrsmarkt betreffenden EG-Verordnungen (Verordnung Nr. 881/92 und 3118/93) wird vom EuGH mangels Substanziertheit des Klagevorbringens der Kommission zurückgewiesen (Rz. 92 ff des Urteils).

#### **4. Bewertung und innerstaatliche Konsequenzen**

4.1 Der EuGH setzt sich – anders als der Generalanwalt<sup>4</sup> – mit der Frage, ob das sektorale Fahrverbot eine (mittelbar) diskriminierende oder eine nicht diskriminierende, beschränkende Maßnahme darstellt, nicht auseinander. Damit lässt er die (bislang nicht eindeutig geklärte) Frage, ob auch (mittelbar) diskriminierende Maßnahmen einer Rechtfertigung durch den Umweltschutz zugänglich sind, offen<sup>5</sup>.

Im Gegensatz zu den Schlussanträgen des Generalanwalts (der das bejaht hat) enthält das Urteil somit keine ausdrückliche Aussage über die grundsätzliche Zulässigkeit oder Rechtfertigbarkeit einer verpflichtenden Verlagerung bestimmter Güter von der Straße auf die Schiene aus Gründen des Umweltschutzes. Im Urteil finden sich nur allgemeine Aussagen, dass der Umweltschutz eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft darstellt (Rz. 72 des Urteils). Andererseits verwirft der EuGH diesen Ansatz aber auch

---

<sup>4</sup> Der Generalanwalt qualifizierte das sektorale Fahrverbot als eine den freien Warenverkehr grundsätzlich beschränkende Maßnahme. Die Maßnahme sei allerdings angesichts des besonderen räumlichen Zusammenhangs und der Intention der Verlagerung des Gütertransportes von der Straße auf die Schiene nicht diskriminierend. Angesichts dessen könne Österreich nicht nur den Gesundheitsschutz, sondern auch den (bei diskriminierenden Maßnahmen üblicherweise nicht einwendbaren) Umweltschutz zur Rechtfertigung der Maßnahme ins Treffen führen. Aber auch im Falle der Annahme einer mittelbaren Diskriminierung sei nach Auffassung des Generalanwaltes eine Rechtfertigung aus Gründen des Umweltschutzes möglich, da das sektorale Fahrverbot nicht bezwecke, die österreichischen Spediteure zu begünstigen.

<sup>5</sup> Der EuGH nennt im Urteil als möglichen Rechtfertigungsgrund ausschließlich jenen des Umweltschutzes. Der Generalanwalt hatte demgegenüber auch noch auf den von Österreich ebenfalls relevierten Rechtfertigungsgrund des Gesundheitsschutzes Bezug genommen. Diesbezüglich ist allerdings auch auf Rz. 8 der Schlussanträge hinzuweisen, wo der Generalanwalt ausführt, dass der Gesundheitsschutz seines Erachtens unter den vorliegenden Umständen keine eigenständige Rolle spiele. Werde die Umwelt mehr oder weniger im Interesse des Schutzes der öffentlichen Gesundheit geschützt, sollte nach Auffassung des Generalanwaltes der Gesundheitsschutz als Bestandteil des Umweltschutzes angesehen werden.

nicht ausdrücklich. Die Unverhältnismäßigkeit des auf diesem Ansatz beruhenden sektoralen Fahrverbotes sieht der EuGH – (je nach Urteilsauslegung) lediglich oder aber bereits – darin, dass das Verbot unzulänglich vorbereitet und zu kurzfristig eingeführt worden war.

Auch zur Frage der in der verfahrensgegenständlichen Verordnung vorgesehenen Ausnahme des Ziel- und Quellverkehrs (in der Stadt Innsbruck sowie in den Bezirken, Kufstein, Schwaz und Innsbruck-Land) vom Fahrverbot äußert sich der EuGH nicht<sup>6</sup>.

4.2 Als Maßnahmen zur formalen Durchführung des gegenständlichen Urteils des EuGH wurde die Verordnung des Landeshauptmannes von Tirol vom 3. Jänner 2006, LGBl. Nr. 7/2006, erlassen, mit der die Verordnung, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot), BGBl. II Nr. 279/2003, aufgehoben wird. Weiters ist auf die Kundmachung des Landeshauptmannes von Tirol vom 3. Jänner 2006 betreffend die Entscheidung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften über die Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen die Republik Österreich in der Rechtssache C-320/03, LGBl. Nr. 8/2006, zu verweisen.

Zumal die streitgegenständliche Verordnung vor dem Hintergrund der Beschlüsse des Präsidenten des EuGH im Verfahren C-320/03 R über den einstweiligen Rechtsschutz (siehe oben Punkt 2) ohnedies nie vollzogen worden ist, ergaben sich durch das gegenständliche Urteil materiell unmittelbar keine Auswirkungen.

7. März 2006  
Für den Bundeskanzler:  
Georg LIENBACHER

**Elektronisch gefertigt**

---

<sup>6</sup> Wiewohl diese Frage einer der zentralen Aspekte im Prozessverlauf war und vom Generalanwalt in seinen Schlussanträgen (zugunsten Österreichs) behandelt wurde (vgl. Rz. 53 der Schlussanträge).