BESCHLUSS DES PRÄSIDENTEN DES GERICHTSHOFES
23. Oktober 2002 *

In der Rechtssache C-296/02 R

Republik Österreich, vertreten durch H. Dossi als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Antragstellerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. Schmidt, M. Niejahr und W. Wils als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Antragsgegnerin,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

unterstützt durch

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch W.-D. Plessing als Bevollmächtigten im Beistand der Rechtsanwälte J. Sedemund und T. Lübbig,

und

Italienische Republik, vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten im Beistand von M. Fiorilli, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferinnen,

wegen einstweiliger Anordnung im Zusammenhang mit der Klage auf Nichtigerklärung der von der Kommission ausgesprochenen endgültigen Ablehnung der an sie gerichteten Aufforderung zum Tätigwerden sowie des Beschlusses der Kommission vom 24. Juli 2002, mit dem die ungekürzte Freigabe der Ökopunkte für das Jahr 2002 verfügt wurde,

erlässt

DER PRÄSIDENT DES GERICHTSHOFES

folgenden

Beschluss

1 Die Republik Österreich hat mit Klageschrift, die am 20. August 2002 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 230 EG beantragt, die

am 24. Juli 2002 von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften ausgesprochene endgültige Ablehnung der von diesem Mitgliedstaat an sie gerichteten Aufforderung, durch Vorschlag eines Entwurfes zur Reduktion der Zahl der Ökopunkte für das Jahr 2002 tätig zu werden, für nichtig zu erklären, hilfsweise, den Beschluss der Kommission vom 24. Juli 2002, mit dem die ungekürzte Freigabe der Ökopunkte für das Jahr 2002 verfügt wurde, für nichtig zu erklären.

2 Mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Republik Österreich gemäß den Artikeln 242 EG und 243 EG beantragt, den Beschluss der Kommission vom 24. Juli 2002 auszusetzen und die Kommission zu beauftragen, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die tatsächliche Inanspruchnahme der bereits ausgegebenen, aber noch nicht verbrauchten Ökopunkte aus dem Ökopunktekontingent 2002 in jenem Ausmaß sistiert wird, das zur allfälligen Durchführung einer außerordentlichen Ökopunktereduktion im Jahr 2002 erforderlich wäre, hilfsweise, die Kommission zu beauftragen, die Gemeinschaftsreserve der Ökopunkte für das Jahr 2002 nicht zur Verteilung zu bringen.

3 Die Antragstellerin hat ferner gemäß Artikel 84 § 2 der Verfahrensordnung beantragt, den Anträgen auf einstweilige Anordnung vorsorglich, noch vor Eingang der Stellungnahme der Gegenpartei, bis zur Verkündung des Beschlusses, durch den das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes abgeschlossen wird, stattzugeben.

4 Die Kommission hat ihre schriftliche Stellungnahme zum Antrag auf einstweilige Anordnung am 5. September 2002 abgegeben.

5 Die Bundesrepublik Deutschland und die Italienische Republik haben mit Schriftsätzen, die am 30. August und am 13. September 2002 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, beantragt, im vorliegenden Verfahren der einstweiligen Anordnung als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

6 Den Anträgen auf Zulassung als Streithelfer im Verfahren der einstweiligen Anordnung ist nach Artikel 37 Absätze 1 und 4 der EG-Satzung des Gerichtshofes und Artikel 93 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung stattzugeben.

7 Die Bundesrepublik Deutschland hat ihren Streithilfeschriftsatz mit Telefax vom 12. September 2002 eingereicht.

8 Die Kommission hat mit Telefax vom 17. September 2002 an die Kanzlei des Gerichtshofes auf Aufforderung des Gerichtshofes verschiedene Dokumente übermittelt.

9 Die Beteiligten haben am 18. September 2002 mündlich verhandelt.

Rechtlicher und tatsächlicher Rahmen

Allgemeiner rechtlicher Rahmen des Ökopunktesystems

10 Den allgemeinen rechtlichen Rahmen des Ökopunktesystems bilden zum einen das Protokoll Nr. 9 über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kom-

binierten Verkehr in Österreich zur Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994, C 241, S. 21, und ABl. 1995, L 1, S. 1, im Folgenden: Protokoll) und zum anderen die Verordnung (EG) Nr. 3298/94 der Kommission vom 21. Dezember 1994 über verfahrenstechnische Einzelheiten im Zusammenhang mit dem System von Transitrechten (Ökopunkten) für Lastkraftwagen im Transit durch Österreich, begründet durch Artikel 11 des Protokolls Nr. 9 zur Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens (ABl. L 341, S. 20).

11 Die gemäß Artikel 11 Absatz 6 des Protokolls erlassene Verordnung Nr. 3298/94 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1524/96 der Kommission vom 30. Juli 1996 (ABl. L 190, S. 13), die Verordnung (EG) Nr. 609/2000 der Kommission vom 21. März 2000 (ABl. L 73, S. 9) und die Verordnung (EG) Nr. 2012/2000 des Rates vom 21. September 2000 (ABl. L 241, S. 18) geändert (im Folgenden: Verordnung Nr. 3298/94).

12 Das Protokoll enthält in seinem den Straßenverkehr betreffenden Teil III eine Sonderregelung für den Straßengütertransitverkehr durch Österreich.

13 Diese Regelung geht auf das am 2. Mai 1992 in Porto unterzeichnete Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Österreich über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und der Straße (im Folgenden: Abkommen von 1992) zurück, das durch den Beschluss 92/577/EWG des Rates vom 27. November 1992 (ABl. L 373, S. 4) im Namen der Gemeinschaft genehmigt wurde.

14 Die wesentlichen Bestandteile dieser Regelung finden sich in Artikel 11 Absatz 2 des Protokolls, der wie folgt lautet:

„Bis zum 1. Januar 1998 finden folgende Bestimmungen Anwendung:

a) Die NO_x-Gesamtemission [säurebildendes Gas] von Lastkraftwagen im Transit durch Österreich wird im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 1992 und dem 31. Dezember 2003 gemäß der Tabelle in Anhang 4 um 60 v. H. reduziert.

b) Die Reduktion der NO_x-Gesamtemission dieser Lastkraftwagen wird über ein Ökopunktesystem verwaltet. Innerhalb dieses Systems benötigt jeder Lkw im Transitverkehr durch Österreich eine Ökopunkteanzahl, die dem Wert der NO_x-Emissionen des jeweiligen Lkw-Wertes gemäß ‚Conformity of Production' (COP)-Wert bzw. Wert gemäß Betriebserlaubnis entspricht. Die Bemessung und Verwaltung dieser Punkte wird im Anhang 5 festgelegt.

c) ...

d) Österreich sorgt gemäß Anhang 5 für die rechtzeitige Ausgabe und Verfügbarkeit der für die Verwaltung des Ökopunktesystems erforderlichen Ökopunktkarten für Lastkraftwagen im Transit durch Österreich.

e) Die Ökopunkte werden von der Kommission gemäß den nach Absatz 6 festzulegenden Bestimmungen auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt."

15 Artikel 11 Absätze 4 bis 6 des Protokolls sieht Folgendes vor:

„(4) In Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur führt die Kommission vor dem 1. Januar 2001 eine wissenschaftliche Studie durch, um festzustellen, inwieweit das in Absatz 2 Buchstabe a festgelegte Ziel einer Reduzierung der Umweltbelastungen erreicht worden ist. Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass dieses Ziel auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage erreicht worden ist, so laufen die Bestimmungen des Absatzes 2 am 1. Januar 2001 aus. Gelangt die Kommission dagegen zu dem Schluss, dass dieses Ziel nicht auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage erreicht worden ist, so kann der Rat gemäß Artikel 75 des EG-Vertrags Maßnahmen im Gemeinschaftsrahmen erlassen, die einen gleichwertigen Schutz der Umwelt, insbesondere eine Reduzierung der Umweltbelastungen um 60 v. H. gewährleisten. Erlässt der Rat solche Maßnahmen nicht, so wird die Übergangszeit automatisch um einen letzten Dreijahreszeitraum verlängert; während dieses Zeitraums gilt Absatz 2.

...

(6) Die Kommission erlässt nach dem Verfahren des Artikels 16 detaillierte Maßnahmen im Zusammenhang mit den Verfahren des Ökopunktesystems, der Aufteilung der Ökopunkte sowie mit technischen Fragen zur Anwendung dieses Artikels, die mit dem Beitritt Österreichs in Kraft treten.

...“

16 Artikel 16 des Protokolls bestimmt, dass die Kommission von einem Ausschuss unterstützt wird, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt (im Folgenden: Ökopunkteausschuss), und legt die Modalitäten des Tätigwerdens dieses Ausschusses fest.

17 In dem Bericht KOM(2000) 862 endg. über den Straßengütertransitverkehr durch Österreich stellte die Kommission fest, dass das Ziel einer Reduzierung der Umweltbelastungen nicht auf einer dauerhaften Grundlage erreicht worden war. Da der Rat keine zusätzlichen Maßnahmen erlassen hat, gilt Artikel 11 Absatz 2 des Protokolls somit weiter bis zum 31. Dezember 2003.

Die Umsetzung des Ökopunktesystems

18 Zur Einbeziehung des Transitverkehrs von in Finnland und Schweden zugelassenen Lastkraftwagen wurde Anhang 4 des Protokolls mit der Verordnung Nr. 3298/94 geändert und die Gesamtzahl der Ökopunkte wie folgt festgelegt:

Jahr	Prozentsatz der Ökopunkte	Ökopunkte für die 15 Mitgliedstaaten
1991 Basis	100 %	23 556 220
1995	71,7 %	16 889 810
1996	65,0 %	15 311 543
1997	59,1 %	13 921 726
1998	54,8 %	12 908 809
1999	51,9 %	12 225 678
2000	48,5 %	11 428 150
2001	47,2 %	11 121 897
2002	43,5 %	10 250 317
2003	39,6 %	9 321 531

Ferner wurde in Anhang D der Verordnung Nr. 3298/94 die Aufteilung der Ökopunkte auf die Mitgliedstaaten festgelegt.

19 Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3298/94 lautet:

„(1) Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten teilen die verfügbaren Ökopunkte unter den betroffenen Güterkraftverkehrsunternehmen auf, die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassen sind.

(2) Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten melden und geben der Kommission bis spätestens 15. Oktober eines jeden Jahres die Ökopunkte zurück, von denen aufgrund von vorliegenden Daten und Verkehrsschätzungen für die letzten Monate des Jahres angenommen werden kann, dass sie bis zum Jahresende nicht mehr verbraucht werden."

20 Artikel 8 der Verordnung Nr. 3298/94 bestimmt:

„(1) Die Ökopunkte, die den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 6 nicht zugeteilt werden oder der Kommission gemäß Artikel 7 zurückgegeben werden, bilden die Gemeinschaftsreserve.

(2) Die Ökopunkte aus der Gemeinschaftsreserve werden den Mitgliedstaaten von der Kommission gemäß dem in Artikel 16 des Protokolls Nr. 9 festgelegten Verfahren spätestens einen Monat vor Jahresende zugeteilt.

..."

Die 108%-Klausel

21 Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c des Protokolls lautet: „Sollte in einem Jahr die Zahl der Transitfahrten den für das Jahr 1991 festgelegten Referenzwert um mehr als 8 v. H. übersteigen, trifft die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 16 geeignete Maßnahmen in Übereinstimmung mit Anhang 5 Nummer 3."

22 Diese Schutzklausel (im Folgenden: 108%-Klausel) soll die Zunahme des Transitverkehrs begrenzen, zu der die technischen Fortschritte bei der Entwicklung abgasärmerer Motoren führen könnten.

23 Da im Jahr 1991 die Zahl der Transitfahrten durch Österreich 1 490 900 betrug, liegt der Schwellenwert nach Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c des Protokolls bei 1 610 172 Transitfahrten.

Die vom Ökopunktesystem erfassten Fahrten

24 Nach Artikel 1 Buchstabe c des Protokolls ist „Transitverkehr durch Österreich" „jeder Verkehr durch österreichisches Hoheitsgebiet, bei dem der Ausgangs- und Zielpunkt außerhalb Österreichs liegen".

25 Nach Buchstabe g dieses Artikels sind „bilateraler Verkehr" „alle grenzüberschreitenden Fahrten eines Fahrzeugs, bei denen sich der Ausgangs- bzw. Zielpunkt in Österreich und der Ziel- bzw. Ausgangspunkt in einem anderen Mitgliedstaat befindet, sowie Leerfahrten in Verbindung mit solchen Fahrten".

26 Artikel 1 Absatz 1a der Verordnung Nr. 3298/94 bestimmt:

„Transitfahrten unter den in Anhang C genannten Bedingungen oder im Rahmen von im österreichischen Hoheitsgebiet gültigen CEMT-Genehmigungen [Genehmigungen der Europäischen Verkehrsministerkonferenz] sind von der Ökopunktregelung ausgenommen."

27 Anhang C der Verordnung Nr. 3298/94 nennt sechzehn Beförderungsarten, für die keine Ökopunkte benötigt werden, z. B. die Beförderung von Postsendungen oder die Beförderung beschädigter oder reparaturbedürftiger Fahrzeuge.

28 Ferner bestimmt Artikel 3 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 3298/94:

„(2) Durchgängiger Verkehr, bei dem die österreichische Staatsgrenze einmal auf der Schiene — sei es im konventionellen Eisenbahnverkehr oder im kombinierten Verkehr — und davor oder danach auf der Straße überschritten wird,

gilt nicht als Straßengütertransitverkehr im Sinne von Artikel 1 Buchstabe e) des Protokolls Nr. 9, sondern als bilateraler Verkehr im Sinne von Artikel 1 Buchstabe g).

(3) Unbeschadet der Bestimmungen des Absatzes 2 wird durchgängiger Transitverkehr durch Österreich als bilateraler Verkehr betrachtet, wenn er über folgende Bahnhöfe abgewickelt wird:

‚Fürnitz/Villach Süd, Sillian, Innsbruck/Hall, Brennersee, Graz.'"

29 Schließlich bestimmt Artikel 14 der Verordnung Nr. 3298/94:

„Eine Fahrt, bei der das Fahrzeug entweder eine vollständige Ladung in Österreich absetzt oder aufnimmt und im Fahrzeug geeignete Nachweisunterlagen mitgeführt werden, ist ungeachtet der Strecke, über die die Einreise des Fahrzeugs nach Österreich oder die Ausreise erfolgt, von der Entrichtung der Ökopunkte befreit."

30 Die Begründung für diese Bestimmung findet sich in der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 609/2000, wonach „[e]in Fahrzeug, das in Österreich eine vollständige Ladung absetzt oder aufnimmt, ungeachtet der Strecke, über die die Einreise des Fahrzeugs nach Österreich oder die Ausreise erfolgt,... bilateralen Verkehr durch[führt] und... somit von der Entrichtung von Ökopunkten befreit [ist]."

Die Kontrollmethoden

31 Anhang 5 des Protokolls — Berechnung und Verwaltung der Ökopunkte gemäß Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b des Protokolls — bestimmt unter Nummer 1:

„Für jeden Lastkraftwagen, der Österreich durchfährt, sind bei jeder Fahrt (in eine Richtung) folgende Unterlagen vorzulegen:

a) ein Dokument, aus dem der COP-Wert für die NO_x-Emission des eingesetzten Lastkraftwagens hervorgeht;

b) eine gültige Ökopunktekarte, die von den zuständigen Behörden ausgestellt wird.

...“

32 Die Kontrolle der Umsetzung des Ökopunktesystems erfolgte ursprünglich nach einer Methode, bei der Papierformulare (Ökokarten) verwendet wurden.

33 Mit der Verordnung Nr. 1524/96 führte die Kommission ein elektronisches Kontrollsystem ein, bei dem ein als „Umweltdatenträger“ bezeichnetes, im

Kraftfahrzeug eingebautes elektronisches Gerät verwendet wird, das eine automatische Entwertung der Ökopunkte ermöglicht und dessen technische Spezifikationen in Anhang F der Verordnung Nr. 3298/94 festgelegt sind.

34 Gegenwärtig werden ungefähr 95 % der Ökopunkte elektronisch genutzt. Sie werden von einem in Österreich ansässigen Privatunternehmen verwaltet.

35 Artikel 2 Absätze 2, 4 und 5 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 3298/94 lautet:

„(2) Ist das Fahrzeug mit einem Umweltdatenträger versehen, wird nach Bestätigung einer anrechnungspflichtigen Transitfahrt von Ökopunkteguthaben des Mitgliedstaats, in dem das Fahrzeug zugelassen ist, die Anzahl von Ökopunkten abgezogen, die den auf dem Umweltdatenträger des Fahrzeugs gespeicherten Angaben über die NOx-Emissionen entspricht. Die hierfür erforderliche Infrastruktur wird von den österreichischen Behörden zur Verfügung gestellt und unterhalten.

Bei Fahrzeugen, die mit einem Umweltdatenträger versehen sind und im bilateralen Verkehr eingesetzt werden, muss der Umweltdatenträger so eingestellt werden, dass ersichtlich wird, dass vor der Einfahrt in österreichisches Hoheitsgebiet keine Transitfahrt durchgeführt wird.

...

(4) Die Ökokarte und der Umweltdatenträger treten bei Fahrten, für die Ökopunkte zu entrichten sind, anstelle aller bislang für verkehrsstatistische Zwecke verwendeten österreichischen Formulare.

(5) ...

Wenn das Fahrzeug mit einem Umweltdatenträger ausgestattet ist, setzen die österreichischen Behörden eine benannte Stelle des Mitgliedstaats, in dem das Fahrzeug zugelassen ist, innerhalb von 48 Stunden davon in Kenntnis, dass eine Transitfahrt durchgeführt wurde. Auch die Kommission wird hiervon unterrichtet."

36 Anhang F der Verordnung Nr. 3298/94 sieht insbesondere vor:

„*Transitdeklaration*

Der Fahrzeugdatenträger hat über eine Eingabemöglichkeit zur Deklaration einer Ökopunkt-befreiten Fahrt zu verfügen.

Der Status dieser Deklaration muss entweder am Fahrzeugdatenträger klar ersichtlich sein oder es muss die Möglichkeit geben, ihn in eine definierte Ausgangsstellung zu versetzen. In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass für die Bewertung im System nur der Status zum Zeitpunkt der Einreise herangezogen wird."

Sachverhalt

37 Die Republik Österreich teilte der Kommission mit Schreiben vom 17. Dezember 2001 mit, dass aus den Prognosen der Gesamtzahl der ökopunktpflichtigen Transitfahrten im Jahr 2001 hervorgehe, dass der Referenzwert von 1991 überschritten werde, und forderte sie auf, die 108%-Klausel anzuwenden.

38 Mit Schreiben vom 12. April 2002 übermittelte die Republik Österreich der Kommission ihre endgültige Ökopunktestatistik für das Jahr 2001, die die Überschreitung bestätigte. Die Statistik wies für 2001 insgesamt 1 640 416 „deklarierte Transitfahrten" aus, also eine Überschreitung des Referenzwertes des Jahres 1991 um 10,03 %.

39 Der Ökopunkteausschuss prüfte in seiner 26. und seiner 27. Sitzung am 3. Mai und am 18. Juli 2002 die österreichische Statistik und erörterte die Frage, ob nicht für die Entscheidung über die Anwendbarkeit der 108%-Klausel bestimmte Fahrten aus der Statistik zu entfernen seien.

40 Nach weiterem Schriftverkehr richtete die Republik Österreich schließlich mit Schreiben vom 27. Juni 2002 gemäß Artikel 232 Absatz 2 EG eine Aufforderung an die Kommission, tätig zu werden und dem Ökopunkteausschuss umgehend einen Verordnungsentwurf zur Reduktion der Zahl der Ökopunkte für das Jahr 2002 zur Abstimmung vorzulegen.

Der Beschluss vom 24. Juli 2002

41 Am 24. Juli 2002 beschloss die Kommission, keinen Entwurf zur Reduktion der Zahl der Ökopunkte für das Jahr 2002 gemäß der 108%-Klausel vorzulegen.

42 Dieser Beschluss wurde auf der Grundlage einer Mitteilung der Kommissarin Loyola de Palacio vom 23. Juli 2002 (Dokument SEC[2002] 855/4] getroffen, deren Nummern 5 bis 9 wie folgt lauten:

„5. Die Kommission sieht sich im Jahr 2002 demselben Problem gegenüber wie im Jahr 2001, dass nämlich das elektronische System, das mehr als 95 % der Ökopunkte erfasst, sehr viel weniger differenziert ist, als die Kommission angenommen hatte. Dieses System sollte die Daten über *die Einreise und Ausreise* der Lastkraftwagen analysieren, um zu ermitteln, ob sie Österreich durchfahren hatten. Das System erfasst jedoch lediglich *die Einreise in österreichisches Hoheitsgebiet,* wenn der Fahrer den Umweltdatenträger des Lastkraftwagens auf die Position ‚bilaterale Fahrt' eingestellt oder in der Position ‚Transit' (Voreinstellung) belassen hat. Hat er den Datenträger in der Position ‚Transit' belassen, so wird die Fahrt unabhängig davon, ob der Lastkraftwagen Österreich tatsächlich durchfährt, als Transitfahrt registriert.

6. Die von Österreich vorgelegten Statistiken verzeichnen somit nicht die Zahl der tatsächlich durchgeführten Transitfahrten, sondern die Zahl der deklarierten Transitfahrten.

7. Am 2. April 2002 erhielten die Dienststellen der Kommission von den österreichischen Behörden Statistiken, die auf den Einreisen in österreichisches Hoheitsgebiet basieren und zeigen, dass der Schwellenwert von 108 % im Jahr 2001 erneut überschritten worden war. Nach diesen Statistiken waren im Jahr 2001 1 640 416 Transitfahrten durchgeführt worden, also 110 % der Gesamtzahl des Referenzjahrs.

8. Auf eine Bitte um zusätzliche Informationen legten die österreichischen Behörden am 22. April 2002 weitere statistische Daten vor, die u. a. nähere Angaben zu den Fahrten enthalten, die im Vorjahr Anlass zu Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Frage gegeben hatten, ob es sich um ‚Transitfahrten' handele (bilaterale Fahrten, Rollende Landstraße ...).

9. Die Dienststellen der Kommission haben diese Statistiken untersucht und sind zu dem Schluss gelangt, dass die Zahl der Fahrten, die 2001 tatsächlich als Transitfahrten angesehen werden konnten, *1 488 898* beträgt, also *99,9* % der Obergrenze von 1 610 172 Fahrten." (Die Streichungen und Korrekturen befinden sich in dem zitierten Dokument.)

43 Aus den Erläuterungen der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung geht hervor, dass die Zahl von 1 488 898 Transitfahrten errechnet wurde, indem von der Zahl von 1 640 416 erfassten Fahrten, die die Antragstellerin übermittelt hatte, drei Kategorien von Fahrten abgezogen wurden:

— Fahrten, bei denen die Einreise nach und die Ausreise aus Österreich über denselben Grenzübergang erfolgen (49 504);

— Fahrten, bei denen keine Ausreiseinformationen vorliegen (91 250);

— Fahrten auf der Rollenden Landstraße (10 764).

44 Auf der Grundlage des Beschlusses vom 24. Juli 2002 verteilte die Kommission am 29. Juli 2002 die verbleibenden elektronischen Ökopunkte für das Jahr 2002.

Zur Zulässigkeit des Antrags

45 Die Kommission macht in ihrer schriftlichen Stellungnahme geltend, dass sowohl der Hauptantrag als auch der Hilfsantrag unzulässig seien.

46 Was den Hauptantrag betreffe, so sei die Aussetzung des Vollzugs des Beschlusses vom 24. Juli 2002 unmöglich geworden, da dieser bereits am 29. Juli 2002 vollzogen worden sei. Dasselbe gelte für die Sistierung der noch nicht verbrauchten Ökopunkte, da die verbleibenden Ökopunkte bereits den Konten der Mitgliedstaaten gutgeschrieben worden seien und die Kommission darüber somit nicht mehr einseitig verfügen könne.

47 Der Hilfsantrag der Republik Österreich, der Kommission aufzugeben, die Gemeinschaftsreserve für das Jahr 2002 nicht zur Verteilung zu bringen, sei eben-

falls unzulässig, da er nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Gegenstand des Hauptsacheverfahrens stehe, wie dies Artikel 83 § 1 der Verfahrensordnung verlange. Der Beschluss vom 24. Juli 2002 betreffe nämlich nicht die Gemeinschaftsreserve.

48 Hierzu genügt die Feststellung, dass die Einwände der Kommission wegen der sehr allgemein gehaltenen Formulierung einiger Anträge der Republik Österreich nicht zur Feststellung der Unzulässigkeit führen können, möglicherweise aber bei der Prüfung der Frage, welche vorläufigen Maßnahmen konkret zu erlassen sind, relevant werden.

49 Zur prüfen ist daher, ob der Antrag auf einstweilige Anordnung begründet ist.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Beteiligten

50 Die Antragstellerin macht geltend, dass die Kommission durch den Erlass des Beschlusses vom 24. Juli 2002 gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 16 sowie aus Anhang 5 Nummer 3 des Protokolls verstoßen habe.

51 Die Zahl des Transitfahrten habe nämlich die in Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c des Protokolls vorgesehene Grenze von 108 % überschritten.

52 Zur Stützung dieser Behauptung trägt die Antragstellerin im Wesentlichen vor, dass eine Fahrt als Transitfahrt zu werten sei, wenn sie bei der Einreise in österreichisches Hoheitsgebiet als solche deklariert worden sei, und dass die Kommission deshalb ausschließlich auf die Zahl der als Transitfahrten deklarierten Fahrten, wie sie aus den von den österreichischen Behörden vorgelegten Statistiken hervorgehe, abstellen müsse.

53 Aus der Definition des Begriffes „Transitverkehr durch Österreich" in Artikel 1 Buchstabe c des Protokolls ergebe sich nicht, dass zur Feststellung, ob die 108%-Grenze gemäß Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c des Protokolls überschritten sei, nur die tatsächlich durchgeführten und damit jeweils im Einzelfall überprüften Transitfahrten herangezogen werden dürften.

54 Das Primärrecht treffe keine Aussage darüber, wie die „Zahl der Transitfahrten" gemäß Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c des Protokolls festgestellt werden solle.

55 Was das Sekundärrecht angehe, setze Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 3298/94 ganz offensichtlich das Deklarationsprinzip voraus.

56 Hinsichtlich der Erfassung der vom Fahrer vorzunehmenden Deklaration bestimme Anhang F der Verordnung Nr. 3298/94, dass „sichergestellt sein [muss], dass für die Bewertung im System nur der Status zum Zeitpunkt der Einreise herangezogen wird".

57 Die Antragstellerin führt weiter aus, dass die erforderlichen Einrichtungen zum Lesen der Datenträger, deren Schaffung ihr nach Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 3298/94 obliege, den Abzug der Ökopunkte nach Deklaration durch den Fahrer bei der Einreise in österreichisches Hoheitsgebiet ermöglichen müssten; sie könne deshalb nicht dazu verpflichtet sein, die Erfassung der Ausreisedaten sicherzustellen.

58 Nach Auffassung der Antragstellerin ist das alleinige Abstellen auf die Deklarationen der Fahrer auch unbedingt erforderlich. Die Definition des Begriffes „Transitverkehr durch Österreich" gemäß Artikel 1 Buchstabe c des Protokolls werde sekundärrechtlich durch Ausnahmen und Klarstellungen ergänzt (Ausschluss von Fahrten mit CEMT-Genehmigung, Einbeziehung des Verbringens von Teilladungen nach Österreich, Ausschluss gemäß Artikel 14 der Verordnung Nr. 3298/94 von Fahrzeugen, die eine vollständige Ladung in Österreich absetzen oder aufnehmen), die zur Folge hätten, dass die im elektronischen Kontrollsystem aufgezeichneten Daten nicht darauf schließen ließen, ob es sich um Transitfahrten im Sinne der genannten Definition handele. Die Deklarationen der Fahrer stellten somit die einzige zuverlässige Quelle dar.

59 Bei den Diskussionen, die im Rahmen der Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1524/96 im Ökopunkteausschuss geführt worden seien, hätten sich die Kommission und die Mitgliedstaaten letztlich darauf geeinigt, als entscheidendes Kriterium für die Qualifikation einer Fahrt die durch den Fahrer im Wege des Umweltdatenträgers erfolgende Deklaration bei der Einfahrt nach Österreich heranzuziehen.

60 Die gegenteilige Auffassung der Kommission würde eine manuelle Überprüfung der Frachtpapiere für jede einzelne Fahrt voraussetzen, wodurch dem elektronischen Kontrollsystem der Sinn genommen werde.

61 Schließlich macht die Antragstellerin geltend, dass sie die Ökopunktestatistik bislang immer auf der Basis des Deklarationsprinzips erstellt und der Kommission übermittelt habe.

62 Die Antragstellerin kommt zu dem Ergebnis, dass alle als Transitfahrten deklarierten Fahrten für die Anwendung der 108%-Klausel zu berücksichtigen seien und dass allenfalls jene als Transitfahrten deklarierten Fahrten, bei denen sicher sei, dass sie trotz eindeutiger Deklaration keine Transitfahrten hätten gewesen sein können, in Abzug zu bringen seien.

63 Die Belastungen für Umwelt und Gesundheit, die unmittelbar aus der Nichtanwendung der 108%-Klausel folgten, seien ein schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden, wie der Beschluss vom 23. Februar 2001 in der Rechtssache C-445/00 R (Österreich/Rat, Slg. 2001, I-1461, Randnrn. 103 bis 106) bestätige. Dieser Schaden wiege im Rahmen einer Interessenabwägung schwerer als die geringfügigen negativen Beeinflussungen des Binnenmarktes, die durch die beantragte einstweilige Anordnung bewirkt würden.

64 Die Antragsgegnerin macht in ihrer schriftlichen Stellungnahme geltend, dass sich nach der Definition in Artikel 1 Buchstabe c des Protokolls die Qualifikation der Fahrt als Transitfahrt eindeutig sowohl nach dem Ausgangspunkt der Fahrt, d. h. der Einreise in österreichisches Gebiet, als auch nach dem Zielpunkt, d. h. der Ausreise aus diesem Gebiet, bestimme.

65 Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 3298/94, die die Verpflichtungen der Fahrer beschrieben, könnten diese Definition nicht ändern. Jedenfalls werde die Auffassung der Antragsgegnerin durch die Artikel 2 und 3 dieser Verordnung

ebenso bestätigt wie durch die Ausschreibungsunterlagen der österreichischen Behörden für die Vergabe des Auftrags zur Erstellung und Unterhaltung des Ökopunktesystems, die unter Punkt 2.2.10 („Transitfahrtberechnung") ausdrücklich bestimmten: „Als Entscheidungskriterium, ob eine Transitfahrt vorliegt oder nicht, gilt die Zeitdifferenz zwischen der Ein- und Ausreise."

66 Die Kommission räumt ein, dass das Protokoll keine näheren Angaben zur anzuwendenden Methode enthält, macht aber geltend, dass sie unter diesen Umständen insoweit über einen gewissen Handlungsspielraum verfüge, der nur beschränkt gerichtlich überprüfbar sei.

67 Die deutsche Regierung weist in ihrer schriftlichen Stellungnahme zunächst auf die mangelnde Zuverlässigkeit des österreichischen elektronischen Kontrollsystems hin, die insbesondere durch ein im Juni 2001 erstelltes Gutachten bestätigt werde, das sie ihrer Stellungnahme als Anlage beifügt.

68 Weiter kritisiert die deutsche Regierung die von der Antragstellerin vertretene Definition des Begriffes „Transitfahrt". Sie stützt sich insbesondere auf das Abkommen von 1992, das als Vorgänger und Vorbild für die jetzige Regelung herangezogen worden sei; in der Präambel und in Artikel 1 dieses Abkommens werde der Begriff des „Transitverkehrs" im Zusammenhang mit dem Adjektiv „alpenquerend" verwendet.

69 Schließlich kann nach Auffassung der deutschen Regierung das von der Antragstellerin reklamierte Deklarationsprinzip weder aus den geltenden Bestimmungen noch aus dem historischen Kontext des Ökopunktesystems, noch aus dessen Sinn und Zweck abgeleitet werden.

Dieses System sei kein Selbstzweck, sondern müsse im Licht des ihm vom Primärrecht zugewiesenen Zweckes gesehen werden. Daher sei die Frage einer eventuellen Abbuchung von Ökopunkten bei falscher Einstellung der Ökokarte zum Zeitpunkt des Ablesens am Lesegerät an der Grenze strikt von der Frage nach der Erfassung einer solche Fahrt als Transitfahrt in der Statistik zu trennen. Da die 108%-Klausel lediglich die besondere Umweltbelastung Österreichs als Transitland ausgleichen solle, dürften hierfür ausschließlich die tatsächlichen Transitfahrten erfasst werden.

Würdigung

70 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach den Artikeln 242 EG und 243 EG der Richter der einstweiligen Anordnung, wenn er dies den Umständen nach für nötig hält, die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen oder die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen kann. Hierbei berücksichtigt er die Voraussetzungen des Artikels 83 § 2 der Verfahrensordnung, wie sie durch die Rechtsprechung näher bestimmt worden sind (Beschluss vom 19. Juli 1995 in der Rechtssache C-149/95 P[R], Kommission/Atlantic Container Line u. a., Slg. 1995, I-2165, Randnr. 21).

71 In der Frage der Glaubhaftmachung der Notwendigkeit der beantragten Anordnung (Fumus boni iuris des Antrags) betreffen die Meinungsverschiedenheiten der Beteiligten im Wesentlichen die Voraussetzungen für die Anwendung der 108%-Klausel, deren Auslegung ausführlich erörtert wurde.

72 Die Republik Österreich hatte der Kommission eine Zahl von 1 640 416 Fahrten gemeldet, die im Jahr 2001 von den Fahrern als Transitfahrten deklariert worden waren.

73 Die Kommission hat — auf der Grundlage der von der Republik Österreich vorgelegten Daten — von dieser Zahl drei Kategorien von Fahrten abgezogen und die Zahl von 1 488 898 Fahrten ermittelt, die unterhalb des Schwellenwerts von 108 % liegt.

74 Bei den ausgeschlossenen Fahrten handelte es sich um 49 504 Fahrten, bei denen die Einreise nach und die Ausreise aus Österreich über denselben Grenzübergang erfolgten (Kategorie A), 91 250 Fahrten, bei denen keine Informationen über die Ausreise aus Österreich vorliegen (Kategorie B), und 10 764 Fahrten auf der Rollenden Landstraße (Kategorie C).

75 Bezüglich einer vierten Kategorie, die 11 374 Fahrten umfasst, bei denen die Einreise nach und die Ausreise aus Österreich aus demselben und in denselben Mitgliedstaat erfolgten, bestehen im Rahmen der vorliegenden Rechtssache keine Meinungsverschiedenheiten.

76 Aus den Erläuterungen der Kommission in der mündlichen Verhandlung geht nämlich hervor, dass sie diese Fahrten trotz ihrer Zweifel, ob sie als „Transitfahrten" qualifiziert werden können, nicht von der für eine etwaige Anwendung der 108%-Klausel zu berücksichtigenden Gesamtzahl von Fahrten abgezogen hat.

77 Zur vorläufigen Beurteilung der Frage, ob die Kommission die Fahrten der Kategorien A, B und C zu Recht von der Gesamtzahl der als Transitfahrten deklarierten Fahrten abgezogen hat, ist zu prüfen, nach welchen Kriterien Fahrten als Transitfahrten zu verbuchen sind.

78 In diesem Zusammenhang können die von der Antragstellerin vorgetragenen Argumente bei einer ersten Prüfung nicht von vornherein als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen werden.

79 Anhand der Punkte, die die Beteiligten im Rahmen des vorliegenden Verfahrens der einstweiligen Anordnung zur Beschreibung des rechtlichen Rahmens und der tatsächlichen Funktionsweise des Ökopunktesystems vortragen, lässt sich nämlich nicht mit Sicherheit feststellen, nach welchen konkreten Modalitäten die 108%-Klausel anzuwenden ist.

80 Ungeachtet dessen wirft das von der Antragstellerin angeführte Deklarationsprinzip einige Fragen auf.

81 Die Antragstellerin räumt zunächst ein, dass einige der als Transitfahrten deklarierten und somit in ihre Statistiken aufgenommenen Fahrten nicht notwendig Transitfahrten waren.

82 Die unwiderlegbare Vermutung, die sie an die Deklarationen der Fahrer knüpfen möchte, könnte somit zu einer künstlichen Erhöhung der für die Anwendung der 108%-Klausel zu berücksichtigenden Zahl von Fahrten führen, was nur dann vertretbar wäre, wenn sich in den Rechtsvorschriften klare Anhaltspunkte dafür finden.

83 Bei einer ersten Prüfung scheint aber keines der auf den Wortlaut der Bestimmungen gestützten Argumente unzweifelhaft zu belegen, dass sämtliche Deklarationen als Transitfahrten zu verbuchen sind.

84 Im Übrigen hat die Antragstellerin, als sie zwischen den verschiedenen Kategorien von Fahrten unterschieden hat, die die Kommission von der Gesamtzahl der erfassten Fahrten ausgeschlossen hat, nicht dargelegt, weshalb sie meint, dass es sich sehr wohl in jedem Fall um Transitfahrten handele.

85 Sie hat lediglich behauptet, dass es einen Grundsatz gebe, wonach unabhängig von der wahren Natur der tatsächlich durchgeführten Fahrt nur die Deklaration zähle.

86 Daher kann im Stadium des Verfahrens der einstweiligen Anordnung nicht vorbehaltlos dem Ansatz der Antragstellerin gefolgt werden, der auf die Auffassung hinausläuft, dass Ungewissheiten infolge der Schwächen des bestehenden elektronischen Kontrollsystems zu der Vermutung führen müssten, dass im Rahmen der Entscheidung über die Anwendbarkeit der 108%-Klausel jede Deklaration eine Transitfahrt bedeute.

87 Darüber hinaus erscheinen die Gegenargumente der Antragsgegnerin und der beiden Streithelferinnen insbesondere deswegen gewichtig, weil sie auf den Wortlaut des Protokolls selbst gestützt sind und bei einer ersten Prüfung eher den mit dem Ökopunktesystem verfolgten Zielen zu entsprechen scheinen.

88 Im Übrigen hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingehend erläutert, weshalb sie der Ansicht ist, dass bestimmte Fahrten von der Gesamtzahl der deklarierten Fahrten abzuziehen seien. So hat sie für die 91 250 Fahrten, bei denen keine Informationen über die Ausreise aus österreichischem Hoheitsgebiet vorliegen (Kategorie B), dargelegt, dass das elektronische Kontrollsystem die Ausreise nicht erfasse, wenn die Einreise mehr als 48 Stunden zuvor erfasst worden sei, und dass deshalb vermutet werden könne, dass das betreffende Fahrzeug zum Be- oder Entladen in österreichisches Hoheitsgebiet verbracht worden sei und nicht, um Österreich zu durchfahren. Weiter hat sich die Kommission zur Rechtfertigung des Ausschlusses der 10 764 Fahrten auf der Rol-

lenden Landstraße (Kategorie C) auf Artikel 3 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 3298/94 bezogen.

89 Aus dem Vorstehenden folgt, dass das Vorbringen der Antragstellerin zwar nicht gänzlich unbegründet erscheint, nach einer ersten Prüfung jedoch nicht schwerer wiegt als die von der Kommission, der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik angeführten Rechtfertigungen und Erläuterungen.

90 Somit sind die betroffenen Interessen abzuwägen, wobei der schwere und nicht wieder gutzumachende Schaden das Kriterium für die behauptete Dringlichkeit, den ersten Punkt des in diesem Rahmen durchgeführten Vergleichs, darstellt.

91 Die Dringlichkeit, auf die sich die Antragstellerin beruft, hängt mit Erwägungen des Schutzes der Umwelt insbesondere gegen die Störungen infolge des hohen Verkehrsaufkommens zusammen.

92 Ein solcher Schaden kann, wenn er feststeht, tatsächlich nicht wieder gutgemacht werden, da derartige Störungen ihrem Wesen nach rückwirkend nicht ungeschehen gemacht werden können.

93 Im vorliegenden Fall sind jedoch sowohl das tatsächliche Vorliegen als auch die Schwere des behaupteten Schadens unmittelbar mit der Beurteilung des Fumus boni iuris des Antrags verknüpft.

94 Die negativen Folgen des Straßentransitverkehrs durch Österreich stellen nämlich nur dann einen Umweltschaden dar, dem unter Umständen abgeholfen werden müsste, wenn erwiesen ist, dass sie das beim Erlass des Protokolls als hinnehmbar angesehene Ausmaß überschreiten. Dies ist, wie sich aus der Prüfung in den Randnummern 71 bis 89 des vorliegenden Beschlusses ergibt, nach einer ersten Prüfung nicht eindeutig der Fall.

95 Die vorliegende Situation unterscheidet sich insoweit wesentlich von der in der bereits zitierten Rechtssache Österreich/Rat, in der der besonders ausgeprägte Charakter des Fumus boni iuris es rechtfertigte, die Dringlichkeit, auf die sich die Antragstellerin berufen konnte, besonders zu berücksichtigen (Beschluss Österreich/Rat, Randnr. 110).

96 Was die übrigen im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigenden Interessen betrifft, so wird aus den Prognosen für die Verwendung der Ökopunkte für das Jahr 2002, wie sie die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung dargelegt haben, deutlich, dass eine im gegenwärtigen Stadium beschlossene Reduktion der Zahl der verteilten Ökopunkte unmittelbare und erhebliche Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit der auf dem betreffenden Markt tätigen Unternehmen und allgemeiner auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes hätte.

97 Da der Beschluss faktisch endgültige Wirkungen erzeugen kann, fällt deshalb die Interessenabwägung zugunsten einer Zurückweisung des Antrags aus.

98 Der Antrag auf einstweilige Anordnung ist somit zurückzuweisen.

Aus diesen Gründen

hat

DER PRÄSIDENT DES GERICHTSHOFES

beschlossen:

1. Der Antrag auf einstweilige Anordnung wird zurückgewiesen.

2. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Luxemburg, den 23. Oktober 2002

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias