FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 26. januar 2006 [1]

I — Indledning

1. Med dette søgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 230 EF, har Republikken Østrig nedlagt påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2327/2003 af 22. december 2003 om som led i en bæredygtig transportpolitik at indføre et midlertidigt pointsystem, som finder anvendelse i 2004 på lastvogne, der kører gennem Østrig [2] (herefter »forordning nr. 2327/2003). Denne forordning, som Østrig gjorde indsigelse imod, blev udstedt på grundlag af artikel 71, stk. 1, EF efter udløbet af det økopointsystem, der var fastsat i artikel 11 i protokol nr. 9 om vejtransport, jernbanetransport og kombineret transport i Østrig (herefter »protokollen«), som er knyttet til akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union [3]. Forordningen trådte i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 31. december 2003.

2. Jeg skal understrege, at dette er den femte sag, som Republikken Østrig har anlagt ved Domstolen siden 2000 med hensyn til forskellige aspekter af økopointsystemet. I den første sag [4] anfægtede den med held den metode, der var anvendt til at fordele en nedsættelse af antallet af økopoint til rådighed i de sidste år, hvor økopointsystemet fandt anvendelse. De andre sager vedrørte Kommissionens afslag på at nedsætte antallet af økopoint for årene 2001, 2002 og 2003 [5]. Efter at Domstolen ikke havde givet Østrig medhold i sagen vedrørende 2001 [6], hævede Østrig de to andre sager, hvorefter de blev slettet af Domstolens register [7].

3. Jeg skal også henvise til, at endnu en sag anlagt af Østrig mod økopointsystemet for

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — EFT L 345, s. 30.

3 — EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1.

4 — Dom af 11.9.2003, sag C-445/00, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 8549. Forud for denne dom havde Domstolens præsident afsagt kendelse, hvorved gennemførelsen af den anfægtede forordning udsattes, kendelse af 23.2.2001, sag C-445/00 R, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 1461.

5 — Sagerne C-356/01, C-296/02 og C-393/03. I de to sidstnævnte sager fremsatte Østrig begæring om udsættelse af gennemførelsen af Kommissionens beslutninger. Ingen af begæringerne blev taget til følge: kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23.10.2002, sag C-296/02 R, Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 9159, og kendelse afsagt af Domstolens præsident den 14.11.2003, sag C-393/03 R, Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 13593.

6 — Dom af 20.11.2003, sag C-356/01, Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 14061.

7 — EUT 2004 C 106, s. 53 og 54.

øjeblikket verserer for Retten i Første Instans [8]. I denne sag, som er relateret til nærværende sag, har Østrig på grundlag af den antagelse, at det vil opnå annullation af forordning nr. 2327/2003, nedlagt påstand om annullation af en beslutning truffet af Kommissionen, hvori denne har nægtet at fremsætte forslag til en efterfølgende forordning, hvorved der ville blive indført et strengere system end det, der er fastsat i forordning nr. 2327/2003. Den videre behandling af sagen for Retten i Første Instans er blevet udsat i afventning af afgørelsen i denne sag for Domstolen.

4. Dette korte overblik over de retstvister, som økopointsystemet har givet anledning til, viser, hvor vanskeligt det er — ud fra hensynet til det indre markeds funktion — at forene behovet for at sikre transittrafikken gennem Østrig med behovet for at beskytte miljøet, navnlig i Alpeområdet, mod de skadelige virkninger af emissioner fra lastvogne, der bruges i denne forbindelse. Domstolen blev for nylig udtrykkeligt stillet over for dette problem i en sag vedrørende et sektorbestemt forbud udstedt af de regionale myndigheder i Tirol om transport af visse varer på en delstrækning af motorvej A 12 i Inn-dalen [9].

8 — Sag T-361/04, Østrig mod Kommissionen, EUT 2004 C 300, s. 44.

9 — Dom af 15.11.2005, sag C-320/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9871.

II — De relevante retsregler

5. For at vurdere det retsspørgsmål, som den østrigske regering har rejst i denne sag, skal jeg gengive de grundlæggende elementer i de (øko)pointsystemer, der er fastsat i både protokollen og forordning nr. 2327/2003.

6. De grundlæggende elementer i det økopointsystem, der er indført ved protokollen, er fastsat i protokollens artikel 11, stk. 2:

»2. Indtil den 1. januar 1998 gælder følgende bestemmelser:

a) Det samlede NO_x-emissionsniveau fra lastvogne, der kører i transit gennem Østrig, nedbringes med 60% mellem den 1. januar 1992 og den 31. december 2003 efter tabellen i bilag 4.

b) Nedbringelserne af det samlede NO_x-emissionsniveau fra lastvogne forvaltes ved hjælp af et økopointsystem. Som led i dette system behøver hver lastvogn, som kører gennem Østrig i transit, et økopointantal, som svarer til talværdien af dens NO_x-emissioner (den godkendte værdi i forbindelse med produktionens

overensstemmelse med (COP-værdien) eller typegodkendelsesværdien). Tildeling og forvaltning af disse point beskrives i bilag 5.

c) Hvis antallet af transitture i et givet år overstiger referencetallet for 1991 med mere end 8%, skal Kommissionen efter proceduren i artikel 16 vedtage passende foranstaltninger i overensstemmelse med nr. 3 i bilag 5.

d) Østrig udfærdiger og stiller rettidigt de økopointkort til rådighed, der skal anvendes ved forvaltning af økopointsystemet i henhold til bilag 5 for lastvogne, der kører i transit gennem Østrig.

e) Økopoint fordeles af Kommissionen på medlemsstaterne i henhold til bestemmelser, der indføres efter stk. 6.«

7. Den tidsmæssige anvendelse af økopunktsystemet er reguleret i protokollens artikel 11, stk. 3-5:

»3. Før den 1. januar 1998 undersøger Rådet på ny på grundlag af en rapport fra Kommissionen, hvorledes bestemmelserne vedrørende vejgodstransport i transit gennem Østrig fungerer. Undersøgelsen finder sted i overensstemmelse med de grundlæggende principper for fællesskabsretten, såsom det indre markeds tilfredsstillende funktion, herunder navnlig de frie varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser, miljøbeskyttelse i hele Fællesskabets interesse og færdselssikkerhed. Medmindre Rådet med enstemmighed træffer anden afgørelse på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, skal overgangsperioden forlænges indtil den 1. januar 2001, hvorunder bestemmelserne i stk. 2 finder anvendelse.

4. Før den 1. januar 2001 foretager Kommissionen i samarbejde med Det Europæiske Miljøagentur en videnskabelig undersøgelse af, i hvilket omfang det mål for nedbringelse af forureningen, der er fastsat i stk. 2, litra a), er nået. Hvis Kommissionen konkluderer, at dette mål er nået på et bæredygtigt grundlag, ophører bestemmelserne i stk. 2 med at gælde fra den 1. januar 2001. Hvis Kommissionen konkluderer, at dette mål ikke er nået på et bæredygtigt grundlag, kan Rådet i henhold til artikel 75 i EF-traktaten inden for rammerne af Fællesskabet vedtage foranstaltninger, der sikrer en tilsvarende beskyttelse af miljøet, navnlig nedbringelse med 60% af forureningen. Hvis Rådet ikke vedtager

sådanne foranstaltninger, forlænges overgangsperioden automatisk i en sidste periode på tre år, hvorunder bestemmelserne i stk. 2 finder anvendelse.

5. Ved overgangsperiodens ophør finder gældende fællesskabsbestemmelser anvendelse i fuldt omfang.«

8. Forordning nr. 2327/2003 er baseret på artikel 71, stk. 1, EF, som har følgende ordlyd:

»Med henblik på gennemførelsen af artikel 70 [»På det i dette afsnit omhandlede sagsområde søger medlemsstaterne at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles transportpolitik«] og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter fastsætter Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget:

a) fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder

b) de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende

c) foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden

d) alle andre formålstjenlige bestemmelser.«

9. Kernen i det pointsystem, der er indført ved forordning nr. 2327/2003, er fastsat i forordningens artikel 3, stk. 2:

»For at fremme brugen af miljøvenlige lastvogne i forbindelse med transittrafik gennem Østrig gælder følgende bestemmelser fra den 1. januar 2004 til den 31. december 2004:

a) Transitkørsel udført af lastvogne, som ellers ville bruge 5 point eller derunder, er ikke omfattet af det midlertidige pointsystem.

b) Transitkørsel udført af lastvogne, der bruger 6, 7 eller 8 point, er omfattet af det midlertidige pointsystem.

c) Transitkørsel udført af lastvogne, der bruger mere end 8 point, er forbudt;

dette forbud gælder dog ikke transitkørsel udført af sådanne lastvogne, der er indregistreret i Grækenland, eller transitkørsel udført af visse stærkt specialiserede køretøjer, som er meget dyre, og som har en lang økonomisk levetid.

d) Det samlede NO_x-emissionsniveau fra lastvogne, der kører i transit gennem Østrig, fastsættes i overensstemmelse med værdierne for det pågældende år i bilag I.

e) Fastsættelsen af det samlede NO_x-emissionsniveau fra lastvogne baseres på det tidligere økopointsystem, som fastlagt i protokol nr. 9 til 1994-tiltrædelsesakten. Som led i dette system behøver hver lastvogn for at køre i transit gennem Østrig, et pointantal, som svarer til talværdien af dens NO_x-emissioner (den godkendte værdi i forbindelse med produktionens overensstemmelse (COP-værdien) eller typegodkendelsesværdien). Tildeling og forvaltning af disse point beskrives i bilag II.

f) Østrig udsteder og stiller rettidigt de point til rådighed, som i henhold til bilag II skal anvendes ved forvaltning af det midlertidige pointsystem for lastvogne, der kører i transit gennem Østrig.

g) Den årlige kvote for tilladte NO_x-emissioner fremgår af bilag I; Kommissionen forvalter denne kvote og fordeler den på medlemsstaterne ud fra de samme principper, som var gældende for økopointsystemet for 2003, i overensstemmelse med bestemmelserne i Kommissionens forordning (EF) nr. 3298/94.

h) Tildelingen af point fra fællesskabsreserven skal vejes efter kriterierne i artikel 8, stk. 2, i forordning (EF) nr. 3298/94 og navnlig i overensstemmelse med den faktiske brug af de point, der er tildelt medlemsstaterne, samt de særlige behov hos vognmænd, der kører i transit gennem Østrig ad ruten Lindau-Bregenz-St. Margrethen (»Hörbranz-transit«).«

10. I artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2327/2003 er den tidsmæssige anvendelse af forordningen reguleret.

»Hvis forslaget vedrørende betaling for brug af infrastrukturer (»Eurovignette«) ikke bliver vedtaget senest den 31. december 2004, opretholdes alle de i stk. 2 fastsatte bestemmelser i et år, og hvis forslaget ikke vedtages senest den 31. december 2005, højst i yderligere et år. Efter 2006 anvendes ikke nogen kvoteordning.«

III — Faktiske omstændigheder

11. Som allerede anført i indledningen blev forordning nr. 2327/2003 udstedt efter udløbet af det økopointsystem, der er fastsat i protokollen. I henhold til præamblen til forordningen blev den udstedt efter anmodning fra først Det Europæiske Råd i Laeken den 14. og 15. december 2001 om at forlænge økopointsystemet som en midlertidig løsning og dernæst Det Europæiske Råd i København den 12. og 13. december 2002 om at udstede en forordning om en midlertidig løsning for transitkørsel med lastvogne gennem Østrig i 2004-2006 [10].

12. Den midlertidige karakter af det pointsystem, der er indført ved forordningen, forklares ved, at det i sidste instans skal erstattes af det ændrede Eurovignette-direktiv om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af infrastrukturer [11]. Det fremgår af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2327/2003, at forlængelsen af pointsystemet afhænger af, om dette forslag vedtages af fællesskabslovgiver. Den fælles holdning, som blev fastlagt af Rådet den 6. september 2005, blev vedtaget af Europa-Parlamentet på dets plenarmøde den 15. december 2005, således at pointsystemet ikke vil blive forlænget yderligere.

13. Det pointsystem, der er indført ved forordning nr. 2327/2003, adskiller sig i en række henseender fra det system, der er fastsat i protokollen, og kan endog anses for mere liberalt.

14. For det første indeholder det ingen mål for nedbringelse af NO_x-emissioner med en vis procentdel, som det er tilfældet i protokollen i artikel 11, stk. 2, litra a).

15. For det andet indeholder det ingen begrænsning af antallet af transitture, som det er tilfældet i protokollens artikel 11, stk. 2, litra c). Tværtimod fremgår det udtrykkeligt af artikel 2, at systemet ikke indebærer nogen direkte begrænsning af antallet af transitkørsler gennem Østrig.

16. For det tredje gælder pointsystemet i forordning nr. 2327/2003 kun for lastvogne, der bruger 6, 7 eller 8 point [artikel 3, stk. 2, litra b), i forordningen]. Lastvogne, der bruger mere end 8 point, er forbudt, med en række undtagelser, mens lastvogne, som bruger 5 point eller derunder, ikke er

10 — Anden betragtning til forordningen.

11 — KOM(2003) 448 endelig af 23.7.2003, forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 1999/62/EF om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer.

omfattet af pointsystemet [artikel 3, stk. 2, litra a) og c), i forordningen]. I modsætning hertil fandt økopointsystemet i protokollen anvendelse på alle lastvogne [artikel 11, stk. 2, litra b), i protokollen].

17. Antallet af point til rådighed fortsætter med at falde, selv om de i henhold til forordningen gælder for en begrænset kategori af lastvogne. Mens antallet af point til rådighed i det sidste år, hvor systemet i protokollen fandt anvendelse (2003), udgjorde 9 322 632 for de 15 medlemsstater, fastsatte forordningen følgende tal for de 15 medlemsstater: for 2004: 6 593 487, for 2005: 6 246 462 og for 2006: 5 899 436 [12].

18. Disse forskelle mellem de to systemer er hovedgrunden til, at Republikken Østrig har anlagt sag i henhold til artikel 230 EF med påstand om annullation af forordning nr. 2327/2003. De retlige argumenter, der er fremført til støtte for denne sag, gengives senere. I mellemtiden har Republikken Østrig nægtet at gennemføre forordningen, hvilket har foranlediget Kommissionen til at indlede den administrative fase af overtrædelsesproceduren i henhold til artikel 226 EF.

12 — Bilag 4 til protokollen og bilag 1 til forordning nr. 2327/2003.

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen

19. Republikken Østrig indgav stævning ved fax den 24. marts 2004. Originalen indgik til Domstolens Justitskontor den 30. marts 2004.

20. Ved kendelse afsagt af præsidenten den 22. juli 2004 har Kommissionen fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Europa-Parlamentets og Rådets påstande.

21. Der blev afholdt retsmøde den 17. november 2005, hvor sagsøgeren, de sagsøgte og Kommissionen fremsatte mundtlige bemærkninger.

V — Parternes påstande

22. Republikken Østrig har nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 2327/2003 annulleres.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23. Europa-Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24. Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Principalt, sagen afvises.

— Subsidiært, frifindelse, såfremt Domstolen måtte fastslå, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

VI — Formaliteten

25. Rådet har gjort gældende, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, da søgsmålets genstand og søgsmålsgrundene ikke er tilstrækkeligt klare som krævet i artikel 38, stk. 1, i Domstolens procesreglement. Mere specifikt har Rådet anført, at der ikke er overensstemmelse mellem Republikken Østrigs påstande og dens argumenter til støtte herfor. I denne henseende har Rådet understreget, at selv om den logiske konsekvens af annullationen af forordningen ville være, at traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser og de frie varebevægelser finder fuldt ud anvendelse på transittrafikken gennem Østrig, har den østrigske regering alligevel i sin argumentation antaget, at den overgangsordning, der er fastsat i protokollen, fortsætter efter den fastsatte udløbsdato.

26. Uden at behandle formalitetsspørgsmålet er Europa-Parlamentet også af den opfattelse, at sagsøgerens mål om at indføre et pointsystem, som vil begrænse de grundlæggende friheder yderligere, er vanskelig at forene med genstanden for sagsøgerens påstand, dvs. annullationen af forordning nr. 2327/2003.

27. Østrig har hertil anført, at der ikke er nogen modsigelse mellem dets endelige mål og sagen med påstand om annullation af forordning nr. 2327/2003. Østrig har understreget, at man parallelt med den foreliggende sag ved skrivelse af 31. marts 2004 anmodede Kommissionen om i henhold til artikel 232 EF at fremsætte et nyt forslag til et midlertidigt pointsystem, som ville være foreneligt med fællesskabsretten og opfylde kravene i protokollen, der ifølge Østrig fortsat er bindende. I mellemtiden har Østrig anlagt sag mod Kommissionens afslag på —

ved skrivelse af 22. juni 2004 — at efterkomme denne anmodning [13].

28. Det fremgår af procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), således som fortolket af Domstolen, at enhver stævning skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og at disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Det følger heraf, som Domstolen har anført, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støtter sig på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde [14].

29. I denne sag kan der ikke herske tvivl om, at Republikken Østrigs stævning opfylder disse kriterier, da den klart anfægter, at forordning nr. 2327/2003, hvorved der indføres et nyt midlertidigt pointsystem for transittrafik gennem dens område, er forenelig med den primære fællesskabsret, og de argumenter, som sagsøgeren har fremført til støtte for sin påstand, er fuldt forståelige[15]. Hvorvidt disse argumenter er holdbare eller tilstrækkeligt sammenhængende, skal behandles ved vurderingen af sagens realitet.

30. For så vidt som Rådet har antydet, at Republikken Østrig tilstræber et resultat, som er i strid med dens erklærede interesse og derfor har et iboende paradoks, skal jeg bemærke, at medlemsstaterne i henhold til artikel 230 EF ikke behøver at påvise, at de har en interesse i at anlægge et søgsmål med henblik på annullation af en fællesskabsretsakt. Under alle omstændigheder har Østrig, som det har understreget, parallelt med denne sag også anlagt sag i henhold til artikel 232 EF for at foranledige fællesskabsinstitutionerne til at udstede en forordning, der i højere grad er i overensstemmelse med dets interesser.

31. Under disse omstændigheder må det antages, at den af Republikken Østrig indgivne stævning opfylder kravene i procesreglementets artikel 38, stk. 1. Da den også overholder de frister, der er fastsat i artikel 230 EF, er der intet grundlag for ikke at antage den til realitetsbehandling.

13 — Sag T-361/04; se punkt 3 ovenfor.

14 — Jf. f.eks. dom af 14.10.2004, sag C-55/03, Kommissionen mod Spanien, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 23, og af 15.9.2005, sag C-199/03, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8027, præmis 53.

15 — Jf. dom af 9.1.2003, sag C-178/00, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 303, præmis 6, og af 9.9.2004, forenede sager C-184/02 og C-223/02, Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7789, præmis 20.

VII — Realiteten

32. Til støtte for sin påstand om annullation af forordning nr. 2327/2003 har Republikken Østrig anført fire ugyldighedsgrunde. Den har gjort gældende, at forordningen tilsidesætter:

— proportionalitetsprincippet

— målsætningerne i den horisontale bestemmelse om miljøbeskyttelse, artikel 6 EF

— de målsætninger, der ligger til grund for protokollens artikel 11

— bestemthedsprincippet (Bestimmtheitsgrundsatz).

A — *Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

1. Parternes argumenter

33. Republikken Østrig har for det første anført, at forordning nr. 2327/2003 tilsidesætter proportionalitetsprincippet, hvorefter foranstaltninger skal være både egnede til og nødvendige for at opnå det pågældende mål. Efter Østrigs opfattelse er det pointsystem, der er indført ved forordningen, ikke egnet til at opnå det i præamblen fastsatte mål, dvs. at nedbringe emissionerne fra lastvogne med henblik på en bæredygtig miljøbeskyttelse. Østrig har henvist til en rapport af 1. marts 2004, bestilt af det østrigske forbundsministerium for transport, innovation og teknologi, »LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick«, hvori det konkluderes, at ikrafttrædelsen af forordning nr. 2327/2003 vil medføre en betydelig stigning i emissionsmængden. På den ene side vil 80% af transittrafikken blive liberaliseret fra den 1. januar 2004. På den anden side er antallet af point, som er til rådighed for køretøjer, der stadig skal bruge point i henhold til forordningen, større end nødvendigt. Stigningen i emissionerne kan udgøre 133% eller endog 260% i 2006.

34. Desuden vil anvendelsen af forordningen ifølge vurderinger fra Kapsch TrafficCom AG, den virksomhed, der forvaltede det tidligere økopointsystem, medføre en økonomisk byrde på ca. 9 mio. EUR, hvilket overhovedet ikke står i forhold til de midler, der anvendes til at opnå forordningens mål.

35. Europa-Parlamentet og Rådet har derimod anført, at forordningen er et instrument inden for den fælles transportpolitik, som er

baseret på artikel 71, stk. 1, EF og ikke på protokollen. Selv om forordningen har til formål at beskytte miljøet i Alpeområdet, tager den østrigske regering ikke tilstrækkeligt hensyn til, at den som sådan udgør en undtagelse fra den frie udveksling af tjenesteydelser og de frie varebevægelser. For så vidt som det er nødvendigt at afveje disse interesser, overskrider forordningen ikke grænserne for sit retsgrundlag. Ifølge Rådet bør forordningens gyldighed undersøges på grundlag af EF-traktaten og de almindelige principper i fællesskabsretten og ikke på grundlag af bestemmelser, der afviger fra traktatens bestemmelser, og som udtrykkeligt ikke længere er i kraft.

36. De sagsøgte institutioner har anført, at fællesskabslovgiver ved udstedelsen af den anfægtede forordning udøvede sine beføjelser på det transportpolitiske område korrekt og overholdt proportionalitetsprincippet. Da lovgiver råder over en betydelig skønsmargen, kan kun en permanent undtagelse fra de grundlæggende friheder anses for at være uforholdsmæssig. Endvidere har de anført, at forordningen gælder for hele Østrigs område og ikke kun Alperne, hvorfor det ikke kan påstås, at beskyttelsesvirkningen for miljøet er utilfredsstillende. Stillet over for to muligheder valgte fællesskabslovgiver en løsning, der snarere beskytter miljøet i Østrig end de grundlæggende friheder, der er sikret ved EF-traktaten.

37. Kommissionen har anført, at beregningen af det antal point, som stilles til rådighed i henhold til den anfægtede forordning, var baseret på tal vedrørende transittrafikken i 2002 (og ikke 2003), da de østrigske myndigheder på datoen for forordningens udstedelse kun havde udarbejdet statistikker for dette år. Den blotte omstændighed, at artikel 3, stk. 2, litra c), i forordning nr. 2327/2003 indeholder et forbud mod brug af stærkt forurenende køretøjer viser, at foranstaltningen overholder proportionalitetsprincippet.

38. I sit svar på Kommissionens bemærkninger har den østrigske regering anført, at det ikke var Østrigs opgave at udarbejde endelige statistikker over økopoint for 2003 inden udgangen af det pågældende år. Under alle omstændigheder kunne de pågældende tal ikke anvendes som grundlag for fastsættelsen af det antal point, der var til rådighed for årene 2004-2006. Med hensyn til det andet punkt har den østrigske regering anført, at forordningen de facto medfører en liberalisering af transittransporten gennem Østrig, og at dette ikke opfylder miljøbeskyttelsesmålet.

2. Vurdering

39. Det står fast, at proportionalitetsprincippet hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger; det er anerkendt i artikel 5, stk. 3, EF som en standard, som fællesskabs-

institutionerne skal overholde ved vedtagelsen af enhver form for (lovgivningsmæssig) foranstaltning. Princippet indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en fællesskabsbestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det [16]. Ved anvendelsen af dette princip som en standard for den materielle domstolskontrol af retsakter, skal det imidlertid tages i betragtning, at fællesskabslovgiver på politikområder som den fælles transportpolitik [17] nødvendigvis råder over et vidt skøn, da denne skal foretage komplekse vurderinger, som resulterer i valg af politisk, økonomisk og social karakter. Domstolen har på grundlag heraf konkluderet, at kun såfremt en foranstaltning på et sådant politikområde er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institutioner forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig [18].

40. Som jeg tidligere har anført, følger det også af princippet om institutionel ligevægt og kompetencefordeling, at Domstolen bør udvise forsigtighed ved efterprøvelsen af lovligheden af indholdet af retsakter. Dette er navnlig tilfældet, når den pågældende akt som den anfægtede forordning blev udstedt af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab på grundlag af den fælles beslutningsprocedure [19].

41. I betragtning af, at der er begrænset mulighed for at nå til den konklusion, at en retsakt, der er vedtaget på grundlag af den fælles beslutningsprocedure, er uforholdsmæssig, indebærer anvendelsen af proportionalitetstesten en vurdering af tre forskellige aspekter af den anfægtede foranstaltning. Først er det nødvendigt at fastslå foranstaltningens mål, derefter skal det vurderes, om foranstaltningen er egnet til at nå disse mål, og endelig skal det undersøges, hvorvidt foranstaltningen går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målene [20].

42. Republikken Østrig og de sagsøgte institutioner er uenige om den præcise målsætning med forordning nr. 2327/2003, hvilket ikke er overraskende, da denne udgør referencepunktet for undersøgelsen af de to andre aspekter i forbindelse med proportionalitetsprøvelsen.

43. Formålet med forordning nr. 2327/2003 skal ses på baggrund af ændringen af den retlige ordning, der finder anvendelse på transittrafik gennem Østrig. For så vidt som protokollens artikel 11, stk. 5, fastsatte, at de

16 — Jf. bl.a. dom af 10.12.2002, sag C-491/01, BAT, Sml. I, s. 11453, præmis 122, og af 14.12.2004, sag C-434/02, Arnold André, Sml. I, s. 11825,, præmis 4.

17 — Dommen i de forenede sager Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 56.

18 — Jf. bl.a. dommen i Arnold André-sagen og BAT-sagen, begge nævnt ovenfor i fodnote 16, henholdsvis præmis 46 og 123 i dommene.

19 — Jf. mit forslag til afgørelse i sag C-244/03, Frankrig mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2005 I, s. 4021, punkt 91 og 92.

20 — Jf. igen mit forslag til afgørelse i sagen Frankrig mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 19, punkt 95-99.

gældende fællesskabsbestemmelser ville finde anvendelse i fuldt omfang ved det midlertidige økopointsystems udløb, indebar dette, at reglerne i EF-traktaten og den sekundære lovgivning vedrørende transporttjenester i hele Fællesskabet også ville gælde for transittrafik gennem østrigsk område.

44. Forordningen blev udstedt på grundlag af artikel 71, stk. 1, EF, hvilket viser, at den først og fremmest er et instrument inden for den fælles transportpolitik. Som sådan skal den fastsætte fælles regler for international transport gennem en medlemsstats område som omhandlet i denne bestemmelses litra a). Ved lovgivning i denne forbindelse har Fællesskabet beføjelse til, og er i henhold til artikel 6 EF endog forpligtet til, at tage hensyn til miljøbeskyttelseskrav [21]. I forordningens præambel henvises derfor til behovet for at vedtage foranstaltninger efter udløbet af økopointsystemet i protokollen, navnlig i betragtning af den forventede vækst i transittrafikken efter Fællesskabets udvidelse den 1. maj 2004. Det understreges imidlertid også i præamblens ottende betragtning, at »[d]et er af afgørende betydning, at der findes ikke-diskriminerende løsninger for at sikre overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til traktaten (artikel 6, artikel 51, stk. 1, og artikel 71) såsom fri udveksling af tjenesteydelser, frie varebevægelser samt beskyttelse af miljøet.«

45. Det fremgår således klart af forordningens retsgrundlag på den ene side og betragtningerne i præamblen på den anden side, at fællesskabslovgiver agtede at begrænse de negative miljøvirkninger i Østrig af den fulde anvendelse af de gældende fællesskabsbestemmelser inden for transporttjenester, men ligeledes tilstræbte en højere grad af liberalisering af transittrafikken, end det var tilfældet i henhold til protokollen. Det kan derfor ikke hævdes, at forordning nr. 2327/2003 kun forfølger miljømål. Fællesskabslovgiver foretog en klar afvejning mellem begge interesser. På denne baggrund er Republikken Østrigs opfattelse, at forordningen havde til formål at udvide protokollens miljømål, uholdbar.

46. Det næste skridt ved undersøgelsen af forordningens forholdsmæssighed er at vurdere, om det pointsystem, der er indført ved forordningen, udgør en egnet foranstaltning til at nå disse mål. Som anført i punkt 16 gælder pointsystemet i princippet kun for lastvogne, der bruger mellem seks og otte point. Transitkørsel gennem Østrig er forbudt med køretøjer, som har et højt NO_x-emissionsniveau og derfor bruger over otte point, med undtagelse af to kategorier af køretøjer. Køretøjer med et lavt NO_x-emissionsniveu, som ellers ville bruge fem point eller mindre, er helt undtaget fra pointsystemet.

21 — Jf. dom af 13.9.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 7879, præmis 42, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 73.

47. Ved at forbyde brugen af de mest forurenende køretøjer eliminerer forordningen én vigtig kilde til miljøforurening, således at man kan hævde, at dette har en umiddelbar positiv virkning på miljøet. Denne virkning kan (delvist) blive neutraliseret af den mulige stigning i mængden af transporter, der udføres af køretøjer i de andre to kategorier, hvoraf den ene ikke er omfattet af nogen mængdemæssig begrænsning. Alligevel er det klart, at systemet snarere fremmer brugen af renere køretøjer i transittrafikken gennem Østrig. Dette kan betragtes som en metode, der er egnet til at forene det indre markeds interesser og interessen i at nedbringe miljøbelastningen som følge af væksten i den motoriserede trafik.

48. På denne baggrund må det også erkendes, at det miljøbeskyttelsesniveau, der opnås med dette system, i sidste instans afhænger af det antal point, der stilles til rådighed for køretøjer i mellemklassen. Som anført i punkt 17 falder dette antal i overgangsperioden. Den østrigske regering har anført, at antallet af point er fastsat på et så højt niveau, at der er flere point til rådighed, end der i praksis er behov for til de pågældende køretøjer. Den har anført, at forordningen derfor medfører en fuldstændig liberalisering af transittrafikken gennem dens område. Jeg skal herved understrege, at antallet af (øko)-point til rådighed faldt kontinuerligt under det system, der er indført ved protokollen, og at forordningen fortsætter denne tendens specifikt i forbindelse med lastvogne, der bruger seks, syv eller otte point. Hvis det viser sig, at fællesskabslovgiver ved afvejningen mellem den frie bevægelighed og miljøbeskyttelsen fastsatte antallet af point til rådighed på et niveau, som overstiger det, der i praksis er behov for, indebærer dette ikke nødvendigvis, at foranstaltningen er uforholdsmæssig. Det viser blot, at det i højere grad er lykkedes systemet at fremme brugen af renere lastvogne, end det blev antaget på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev vedtaget. Dette argument, som den østrigske regering har fremført, påvirker derfor ikke den konklusion, at det pointsystem, der er fastsat i forordning nr. 2327/2003, som sådant er en egnet foranstaltning til at forfølge ikke kun miljøbeskyttelsesmålet, men parallelt hermed også målet om at sikre den frie udveksling af transporttjenester og de frie varebevægelser.

49. Endelig skal det undersøges med hensyn til forholdsmæssigheden, om foranstaltningen går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målene. I betragtning af, at forordning nr. 2327/2003 tilstræber at forene to modstridende interesser, går dette aspekt i forbindelse med proportionalitetsprøvelsen i to retninger. Med hensyn til miljøbeskyttelsesmålet er spørgsmålet, om transporttjenesterne begrænses uforholdsmæssigt af pointsystemet. Med hensyn til målet om i højere grad at liberalisere transittrafikken gennem Østrig vil spørgsmålet være, om forordningen tillægger miljøbeskyttelsen tilstrækkelig vægt.

50. I en sådan situation med to modstridende interesser kan man forestille sig en række forskellige foranstaltninger, som kan tillægge det ene mål større eller mindre vægt i forhold til det andet. At finde en balance mellem disse to mål beror udelukkende på fællesskabslovgivers politiske betragtninger, og det tilkommer ikke Domstolen at afgøre, om resultatet af denne proces er rigtigt, medmindre det er åbenbart, at lovgiver har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse. Som tidligere anført er dette navnlig tilfældet, når valgene blev truffet af Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af den fælles beslutningsprocedure.

51. Under alle omstændigheder er det klart, at forordningen gennem forbuddet mod brugen af den mest forurenende klasse af lastvogne til transit gennem Østrig og indførelsen af et degressivt økopointsystem har bidraget til en bedre miljøbeskyttelse, end det havde været tilfældet, hvis de gældende fællesskabsbestemmelser havde fundet anvendelse i fuldt omfang. Samtidig har den skabt en højere, om end ikke ubegrænset, grad af frihed til at udføre transporttjenester i en overgangsperiode på tre år. Den kan derfor hverken anses for at være for restriktiv i forhold til det indre marked eller klart utilstrækkelig i forhold til miljøbeskyttelsen.

52. Republikken Østrig har på grundlag af skøn fra den virksomhed, der tidligere forvaltede økopointsystemet, endvidere anført, at omkostningerne ved at anvende pointsystemet er alt for høje. I betragtning af, at pointsystemet i henhold til forordningen har et mere begrænset anvendelsesområde end økopointsystemet i henhold til protokollen, da det kun gælder for køretøjer, der bruger mellem seks og otte point, og da der allerede findes et system til forvaltning af økopointordningen, kan dette ikke betragtes som et troværdigt argument.

53. På baggrund af det anførte kan forordning nr. 2327/2003 ikke anses for at tilsidesætte proportionalitetsprincippet, hvorfor det første ulovlighedsanbringende, som Republikken Østrig har fremført, ikke kan tages til følge.

B — *Tilsidesættelse af målsætningerne i den horisontale bestemmelse om miljøbeskyttelse, artikel 6 EF*

1. Parternes argumenter

54. Da den østrigske regering har anført, at forordning nr. 2327/2003 resulterer i en stigning i emissionerne, har den konkluderet,

at forordningen tilsidesætter det mål om at fremme en bæredygtig udvikling, der er fastsat i artikel 6 EF, som efter dens opfattelse er bindende, og målet om at opnå det højest mulige miljøbeskyttelsesniveau.

55. Europa-Parlamentet og Rådet har anført, at forordningen bidrager til miljøbeskyttelsen i Alperne og fremmer brugen af mindre forurenende lastvogne i transittrafikken gennem Østrig. De har understreget, at retsgrundlaget er artikel 71 EF om den fælles transportpolitik, som ikke negligerer økonomiske, sociale og økologiske aspekter. De grundlæggende friheder er begrænset mest muligt til fordel for Østrig.

56. Efter Kommissionens opfattelse er det ukorrekt at påstå, at forordningen bidrager til en stigning i NO_x-emissionerne, i betragtning af, at hvis den ikke fandtes, ville traktatens almindelige regler gælde fra tidspunktet for udløbet af undtagelserne i protokollen, og der ville ikke være nogen specifik begrænsning af trafikken gennem Østrig. I forordningen foretages en afvejning mellem forskellige interesser, og denne afvejning vil, selv om Republikken Østrig havde foretrukket et andet resultat, blive genvurderet efter udløbet af den ordning, der er fastsat i forordningen.

2. Vurdering

57. I henhold til artikel 6 EF skal miljøbeskyttelseskrav integreres i udformningen og gennemførelsen af fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3 EF, der omfatter den fælles transportpolitik, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.

58. Domstolen har beskrevet denne bestemmelses funktion ved at anføre, at bestemmelsen understreger, at miljøbeskyttelsesmålet er et tværgående og grundlæggende mål [22].

59. Selv om denne bestemmelse er formuleret som en bindende forskrift, kan den, i modsætning til det, Republikken Østrig har hævdet, ikke anses for at fastsætte en standard, hvorefter miljøbeskyttelsen ved udformningen af fællesskabspolitikkerne altid skal anses for at være den fremherskende interesse. En sådan fortolkning ville indebære en uacceptabel begrænsning af fællesskabsinstitutionernes og fællesskabslovgivers skønsbeføjelser. Bestemmelsen kan højst betragtes som en forpligtelse for fællesskabsinstitutionerne til at tage behørigt hensyn til økologiske interesser på andre

22 — Dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 42.

politikområder end miljøbeskyttelsesområdet i snæver forstand. Kun i de tilfælde, hvor det er åbenbart, at der ikke er taget hensyn til økologiske interesser, eller hvor de er blevet fuldstændig tilsidesat, kan artikel 6 EF anvendes som standard for undersøgelsen af fællesskabslovgivningens gyldighed.

60. Ved undersøgelsen af, om en given foranstaltning bidrager tilstrækkeligt til miljøbeskyttelsen, bør artikel 6 EF i betragtning af dens brede horisontale karakter desuden ikke betragtes isoleret fra andre fællesskabsforanstaltninger, der er vedtaget til dette formål med hensyn til den pågældende aktivitet. Det er samtlige foranstaltninger, som er vedtaget af Fællesskabet på dette område, der udgør det behørige grundlag for vurderingen. I denne sag må der derfor også tages hensyn til direktiverne om luftkvalitet og de muligheder, som de giver medlemsstaterne for at vedtage foranstaltninger som led i planer og programmer [23].

61. Forordning nr. 2327/2003 kan derfor ikke erklæres ugyldig med den begrundelse, at den tilsidesætter artikel 6 EF, hvorfor Republikken Østrigs andet ulovlighedsanbringende heller ikke kan tages til følge.

C — *Tilsidesættelse af de målsætninger, der ligger til grund for protokollens artikel 11*

1. Parternes argumenter

62. Under denne overskrift har Republikken Østrig anført, at forordning nr. 2327/2003 er ugyldig, da den transitordning, der er indført ved forordningen, ikke opnår de primærretlige mål om beskyttelse af miljøet og folkesundheden. Den har gjort gældende, at selv om det økopointsystem, der er fastsat i protokollen, udløb den 31. december 2003, er dette med protokollens artikel 11 forfulgte mål om at nedbringe den forurening, der forårsages af transittrafikken, på et bæredygtigt grundlag [24] fortsat gældende som en integrerende del af fællesskabsretten. Den er af den opfattelse, at transitordningens på forhånd fastsatte udløb kun gælder for bestemmelserne i protokollens artikel 11, stk. 2. Det ville være utænkeligt, at disse regler blev erstattet af et obligatorisk fællesskabssystem med et lavere beskyttelsesniveau. Dette ville ikke alene stride mod medlemsstaternes vilje på tidspunktet for protokollens indgåelse men også underminere den effektive virkning af overgangsordninger. Da hverken de generelle eller de specifikke mål i overgangsordningen påvirkes af udløbstidspunktet, er Fællesskabet forpligtet til at overholde den, når det vedtager regler, der skal erstatte den. Repu-

23 — Rådets direktiv 96/62/EF af 27.9.1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55) og Rådets direktiv 1999/30/EF af 22.4.1999 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163, s. 41).

24 — I den tyske udgave af protokollens artikel 11, stk. 4, er »på et bæredygtigt grundlag« gengivet med det mere udførlige udtryk »dauerhaften und umweltgerechten Grundlage«.

blikken Østrig har tilføjet, at forordningen ikke kan nå sit mål, da den metode, som Kommissionen anvender til at beregne miljøpointkvoten, er baseret på ukorrekte antagelser, som har medført en fordrejet fremstilling af virkeligheden og en vilkårlig forhøjelse af antallet af økopoint for årene 2004-2006.

63. Europa-Parlamentet og Rådet har henvist til den udtrykkelige og klare ordlyd af protokollens artikel 11, stk. 4 og 5, vedrørende overgangsordningens udløb, hvilket Domstolen også understregede i sin dom i sagen Østrig mod Rådet [25]. De er af den opfattelse, at protokollens artikel 11 ikke udgør det korrekte referencepunkt for vurderingen af gyldigheden af forordning nr. 2327/2003. Dens gyldighed bør snarere vurderes på baggrund af de bestemmelser i den primære fællesskabsret, der fandt anvendelse, da den trådte i kraft. På daværende tidspunkt var den ordning, der var fastsat i protokollen, udløbet. Ved forordningen indføres en ny transitordning på grundlag af artikel 71, stk. 1, EF.

64. Kommissionen er enig med de sagsøgte institutioner og har understreget, at målsætningerne med et retligt instrument, som ikke længere er i kraft, ikke kan have nogen retlig virkning på en retsakt, der er vedtaget efterfølgende. Desuden fastsætter den anfægtede foranstaltning udtrykkeligt sine egne mål og baggrunden for sin indførelse, som er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Kommissionen har også anført, at den metode, som den har anvendt til at beregne antallet af økopoint, ikke blev anfægtet af den østrigske regering ved udarbejdelsen af forordningen.

65. I sit svar på Kommissionens bemærkninger har den østrigske regering anført, at det er berettiget at undersøge forordningens gyldighed på baggrund af den tidligere ordning, da forordningen selv henviser hertil. Den har endvidere anført, at den faktisk gjorde indsigelse mod den af Kommissionen anvendte beregningsmetode på mødet i Coreper den 19. november 2003, under samrådsproceduren og i forbindelse med talrige direkte kontakter med Kommissionen på ekspertniveau.

2. Vurdering

66. Med dette ulovlighedsanbringende har Republikken Østrig af protokollens målsætning om at nedbringe NO_x-emissionerne fra lastvogne med 60% søgt at udlede en standard for vurderingen af gyldigheden af forordning nr. 2327/2003 og derved forlænge protokollens virkninger til at omfatte perioden efter økopointsystemets udløb den 31. december 2003. Den har forsøgt at styrke

25 — Nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 72.

denne standards status ved at understrege, at den er fastsat i en retsakt i den primære fællesskabsret.

67. Dette argument kan ikke tages til følge af følgende grunde.

68. For det første er målet om at nedbringe NO_x-emissionerne fra lastvogne, der kører gennem Østrig, med 60% inden udgangen af 2003 en del af en overgangsordning, som udgør en undtagelse fra de generelle fællesskabsretlige bestemmelser om godstransport ad landevej [26]. Det er derfor hensigtsmæssigt at indtage en restriktiv holdning ved fastsættelsen af dens tidsmæssige anvendelsesområde. Jeg kan herved understrege, at protokollen selv viser behovet for at begrænse undtagelsen tidsmæssigt, idet den — oprindeligt gældende indtil den 1. januar 1998 (artikel 11, stk. 2) — foreskriver to tidspunkter for vurdering, den 1. januar 1998 og den 1. januar 2001, inden dens forlængelse med to yderligere perioder på hver tre år (protokollens artikel 11, stk. 3 og 4).

69. For det andet fastsætter protokollens artikel 11, stk. 5, udtrykkeligt, at »[v]ed overgangsperiodens ophør finder gældende fællesskabsbestemmelser anvendelse i fuldt omfang«. Denne bestemmelse er ikke kun klar med hensyn til det materielle anvendelsesområde (»i fuldt omfang«), den finder også ubetinget anvendelse, da der ikke kræves nogen forudgående beslutning, for at den træder i kraft, og der er ingen mulighed for en yderligere forlængelse af overgangsordningen, uanset grund. Den fulde anvendelse af de gældende fællesskabsbestemmelser på transittrafik gennem østrigsk område fra den 31. december 2003 indebærer, at denne trafik skal være omfattet af de generelle bestemmelser i den primære og sekundære fællesskabsret vedrørende transporttjenester ad landevej. Miljøbeskyttelsesmål i relation til denne trafik skal forfølges gennem fællesskabsforanstaltninger, der indføres til dette formål, f.eks. direktiverne om luftkvalitet [27], og nationale foranstaltninger, der er forenelige med traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, medmindre fællesskabslovgiver har fastsat andet.

70. For det tredje — og mere generelt — var det, selv om nedbringelsen af NO_x-emissionerne med 60% er det mål, der udtrykkeligt er angivet i protokollen, tilsyneladende mere implicit hensigten ved den kontinuerlige

26 — Jf. navnlig Rådets første direktiv af 23.7.1962 om fastsættelse af visse fælles regler for den internationale transport (erhvervsmæssig godstransport ad landevej) (EFT 1959-1962, s. 237) og Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 af 26.3.1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder (EFT L 95, s. 1).

27 — Jf. de direktiver, der er nævnt ovenfor i fodnote 23.

nedsættelse af antallet af økopoint til rådighed pr. år at fremme den gradvise overgang til brug af mere miljøvenlige lastvogne til transitture gennem Østrig. Som Kommissionen har anført, havde overgangsperioden desuden på grundlag af protokollen som helhed, hvori Fællesskabet og medlemsstaterne opfordres til at træffe foranstaltninger til at forbedre jernbanefaciliteterne, også til formål at skaffe tilstrækkelig tid til at træffe foranstaltninger, som gør det muligt at omlægge godstransporten fra vej til jernbane. Det kan antages, at en sådan udvikling vil bidrage til en mere strukturel løsning på de miljøproblemer, der forårsages af transittrafikken gennem Østrig, og bane vejen for en fuld anvendelse af de gældende fællesskabsbestemmelser. Det er under alle omstændigheder urealistisk at antage, at et så konkret mål stedse kan opretholdes, da ikke alle medvirkende faktorer kan kontrolleres.

71. For det fjerde, og endnu vigtigere, skal jeg understrege, at målet om at nedbringe forureningen fra NO_x-emissioner fra lastvogne med 60% er et politisk mål, som blev forfulgt inden for rammerne af protokollen, idet lastvogne for at køre i transit gennem Østrig behøvede et antal økopoint, som svarede til talværdien af disse køretøjers NO_x-emissioner. I dette system var det økopointinstrumentet, der var det retligt bindende element, og ikke målet som sådant. Et sådant mål kan højst have en virkning i retlig henseende, når det anvendes som en fortolkende retningslinje ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for og indholdet af det instrument, der var valgt til at forfølge det. Antagelsen af, at et mål efter det tidspunkt, der er fastsat for dets gennemførelse, fortsat kan gælde som standard for vurderingen af gyldigheden af foranstaltninger, der vedtages efter udløbet af de foranstaltninger, der er truffet til at opfylde det, vil indebære et uacceptabelt indgreb i de beføjelser, som Fællesskabets lovgivningsorganer har til at afgøre, om der skal vedtages foranstaltninger i denne situation og i givet fald hvilke. Som Kommissionen med rette har anført, bør den omstændighed, at et mål er politisk ønskeligt, ikke forveksles med muligheden for, at det er retligt bindende.

72. Den østrigske regering har anført, at da der i protokollens artikel 11, stk. 4, som fastsætter, at der skal foretages en videnskabelig undersøgelse af, i hvilket omfang målet om en nedbringelse af forureningen med 60% er nået, henvises til, at denne nedbringelse skal nås »på et bæredygtigt grundlag«, må det antages, at målet skal være vedvarende og fortsat gælde efter den 31. december 2003. Selv om det også i denne forbindelse anerkendes, at dette mål kan være ønskeligt fra en politisk synsvinkel, udgør det ingen retlig standard, som de ansvarlige lovgivningsorganer skal anvende, når de afvejer interesser og fastsætter

prioriteter. I forbindelse med denne bestemmelse fungerede »nedbringelsen af forurening på et bæredygtigt grundlag« som et kriterium for afgørelsen af, om økopointsystemet burde forlænges med en sidste periode på tre år.

73. Den østrigske regerings yderligere argument om, at den omstændighed, at forordning nr. 2327/2003 henviser til protokollen, indebærer, at forordningen forfølger samme mål som protokollen, kan jeg heller ikke tiltræde. I henvisningen i første betragtning til forordningen er det blot anført, at økopointsystemet udløb den 31. december 2003, hvorved den sammenhæng, som forordningen vedtages i, angives. Den anden henvisning, i forordningens artikel 3, stk. 2, litra e), er af teknisk karakter og foreskriver, at fastsættelsen af det samlede NO_x-emissionsniveau skal baseres på det tidligere økopointsystem. Anvendelsen af ordet »tidligere« i denne forbindelse har snarere til formål at understrege diskontinuitet end kontinuitet.

74. På baggrund af det anførte konkluderer jeg, at det mål, der forfølges med protokollen, ikke kan anvendes som standard for vurderingen af gyldigheden af forordning nr. 2327/2003. Det tredje ulovlighedsanbringende kan derfor heller ikke tages til følge.

D — *Tilsidesættelse af bestemthedsprincippet*

1. Parternes argumenter

75. Østrig har gjort gældende, at forordning nr. 2327/2003 tilsidesætter bestemthedsprincippet (Bestimmtheitsgrundsatz), som på grundlag af artikel 6, stk. 1, EU er bindende for fællesskabsinstitutionerne. Østrig har anført, at forskellige bestemmelser i forordningen ikke er tilstrækkeligt klare og præcise og derfor tilsidesætter retssikkerhedsprincippet. Østrig har navnlig henvist til, at det i den tyske sprogudgave af forordningens artikel 3, stk. 2, er uklart, hvorvidt køretøjer, der bruger otte point, er omfattet af det midlertidige pointsystem eller ikke. Østrig har endvidere anført, at begrebet »stærkt specialiserede køretøjer, som er meget dyre, og som har en lang økonomisk levetid« ikke er defineret i forordningen. Desuden er det umuligt at kontrollere, om forordningen overholdes, når transportvirksomhederne ikke er forpligtet til at medføre behørige dokumenter. Endelig giver forordningens artikel 3, stk. 4, Kommissionen mulighed for at udvide forordningens materielle anvendelsesområde i strid med artikel 202, tredje led, EF og artikel 211, fjerde led, EF.

76. Europa-Parlamentet og Rådet har erkendt, at der er en uklarhed i den tyske udgave af artikel 3, stk. 2, vedrørende køre-

tøjer, der bruger otte point. Da ordlyden af denne bestemmelse imidlertid er klar i de øvrige sprogudgaver, og fællesskabsretlige bestemmelser ifølge Domstolens praksis skal fortolkes og anvendes på baggrund af udgaverne på de andre officielle sprog [28], kan denne omstændighed ikke have betydning for forordningens gyldighed. Desuden deltog den østrigske regering i forhandlingerne i samrådsudvalget og må derfor have været helt klar over denne uklarhed. Under alle omstændigheder blev denne forskel mellem sprogudgaverne elimineret ved en berigtigelse, som blev offentliggjort den 6. juli 2004 [29]. Da det er helt klart, hvilke kategorier af køretøjer pointsystemet fandt anvendelse på, er kravet om retssikkerhed opfyldt.

77. Med hensyn til de påståede uklarheder har Kommissionen anført, at da Republikken Østrig endnu ikke har vedtaget foranstaltninger til gennemførelsen af forordning nr. 2327/2003, har det ikke været muligt at indføre de foranstaltninger, der er fastsat i forordningens artikel 3, stk. 4.

78. Republikken Østrig har vedrørende Kommissionens argumentation i denne henseende anført, at vanskelighederne i forbindelse med den praktiske anvendelse af forordningen skyldes, at der mangler detaljerede bestemmelser, som skal vedtages af Kommissionen, og ikke omvendt.

28 — Dom af 2.4.1998, sag C-296/95, EMU Tabac, Sml. I, s. 1605, præmis 36.

29 — EUT L 235, s. 23.

2. Vurdering

79. Bestimmtheitsgrundsatz eller bestemthedsprincippet, som Republikken Østrig har påberåbt sig, er ét udtryk for retssikkerhedsprincippet. Artikel 6, stk. 1, EU, hvorefter Den Europæiske Union bygger på bl.a. retsstatsprincippet, kan i realiteten betragtes som det formelle grundlag for dette princip i traktaten. Som Domstolen har fastslået flere gange, er retssikkerhedsprincippet et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som kræver, at en ordning skal være klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter [30]. Dette princip er også specifikt fastsat i den interinstitutionelle overenskomst mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen af 22. december 1998 om fælles retningslinjer for EF-lovgivningens affattelse. I henhold til det første punkt i disse ikke retligt bindende retningslinjer skal EF's retsakter affattes klart, enkelt og præcist [31].

30 — Jf. dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand Frères og Garancini, Sml. s. 1931, af 13.2.1996, sag C-143/93, Van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27, og af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I. s. 2801, præmis 30.

31 — EFT 1999 C 73, s. 1.

80. Domstolen har imidlertid også erkendt, at en bestemmelse i fællesskabsretten kan give anledning til en vis usikkerhed med hensyn til dens betydning og rækkevidde. Ved vurderingen af, om denne bestemmelse er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, er det nødvendigt blot at undersøge, om den omhandlede retsakt er så tvetydig, at den er til hinder for, at retsaktens adressater med tilstrækkelig sikkerhed kan rydde en eventuel tvivl vedrørende rækkevidden eller betydningen af den anfægtede forordning af vejen [32].

81. Republikken Østrigs første klagepunkt vedrører den omstændighed, at det i den oprindelige tyske udgave af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2327/2003 ikke var helt klart, om køretøjer, der bruger otte point, var omfattet af pointsystemet eller udelukket fra at kunne benyttes til godstransport gennem Østrig. Selv om denne sprogudgave faktisk indeholdt en vis tvetydighed, hvilket de sagsøgte institutioner erkendte, var de øvrige sprogudgave absolut klare i denne henseende. De har med rette henvist til Domstolens praksis, hvorefter nødvendigheden af en ensartet anvendelse og fortolkning forbyder, at denne betragtes isoleret i en af sine udgaver,, idet det tværtimod er påkrævet, at den fortolkes i overensstemmelse såvel med ophavsmandens virkelige vilje som med det af ham forfulgte mål, navnlig i lyset af dens affattelse på alle sprogene [33]. Endvidere blev den tyske sprogudgave korrigeret ved en formel berigtigelse, hvorfor der allerede af denne grund ikke hersker nogen tvivl om, at køretøjer, der bruger otte point, kan benyttes til transittrafik gennem Østrig og er omfattet af det midlertidige pointsystem.

82. Det andet punkt, som Republikken Østrig har rejst, vedrører den manglende definition af begrebet »stærkt specialiserede køretøjer, som er meget dyre, og som har en lang økonomisk levetid« i forordningens artikel 3, stk. 2, litra c). I denne henseende kan jeg henvise til, at Domstolen har fastslået, at enhver lovbestemmelse kan give anledning til en vis usikkerhed. Da det nemlig er umuligt at forudse alle mulige faktiske situationer, hvor en bestemmelse kan finde anvendelse, og for at sikre en tilstrækkelig fleksibilitet i forbindelse med anvendelsen, må et lovgivningsorgan nødvendigvis anvende en terminologi, som ikke er alt for specifik. Hvorom alting er, er det omhandlede begreb efter min opfattelse derimod temmelig præcist, da det indeholder

32 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 31.

33 — Dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder mod Ulm, Sml. 1969, s. 107, org.ref.: Rec. s. 419, præmis 3, af 7.7.1988, sag 55/87, Moksel, Sml. s. 3845, præmis 15, og dommen i EMU Tabac-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 36.

tre kriterier til at afgrænse den pågældende kategori fra andre køretøjer.

83. Det tredje problem, som Republikken Østrig har rejst under denne overskrift, er, at det uden en forpligtelse til at medføre dokumenter er umuligt at kontrollere, om pointsystemet overholdes. I systemet i forordning nr. 2327/2003 giver artikel 3, stk. 4, Kommissionen, der handler efter proceduren i forordningens artikel 5, stk. 2, beføjelse til at indføre yderligere bestemmelser for fremgangsmåderne vedrørende det midlertidige pointsystem, fordelingen af point og de tekniske spørgsmål i forbindelse med anvendelsen af artikel 3. Da Kommissionen har anført, at den ikke kunne indføre yderligere foranstaltninger, så længe Republikken Østrig nægtede at gennemføre forordningen, og Republikken Østrig har hævdet, at den ikke kunne gennemføre den, da disse foranstaltninger ikke var indført, synes spørgsmålet om kontrollen med overholdelsen i vidt omfang at være teoretisk. I betragtning af, at forordningen selv giver mulighed for at indføre de nødvendige foranstaltninger, kan den omstændighed, at dette af den ene eller den anden grund ikke skete, ikke medføre annullation af forordningen.

84. Det fjerde punkt med hensyn til uklarhed, som Republikken Østrig har rejst, er, at delegationen af lovgivningsbeføjelser til Kommissionen i forordningens artikel 3, stk. 4, giver denne mulighed for at udvide forordningens materielle anvendelsesområde. Ifølge ordlyden af denne bestemmelse, som er angivet i ovenstående punkt, er denne beføjelse imidlertid begrænset til fremgangsmåder, fordeling af point og tekniske spørgsmål. Udstrækningen af den lovgivningsbeføjelse, der er delegeret til Kommissionen, er derfor tilstrækkeligt afgrænset, og der er ingen grund til at antage, at bestemmelser vedrørende disse spørgsmål kan udvide forordningens materielle anvendelsesområde.

85. Det fjerde ulovlighedsanbringende er derfor ligeledes ugrundet.

VIII — Omkostninger

86. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Europa-Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges Republikken Østrig at betale sagens omkostninger. I henhold til samme artikels stk. 4, skal Kommissionen, som er indtrådt i sagen til støtte for Europa-Parlamentet og Rådet, bære sine egne omkostninger.

IX — Forslag til afgørelse

87. På baggrund af det anførte foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

— Den af Republikken Østrig anlagte sag antages til realitetsbehandling.

— Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

— Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Kommissionen tilpligtes at betale sine egne omkostninger.