CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. A. GEELHOED
van 26 januari 2006 [1]

I — Inleiding

1. Met dit beroep krachtens artikel 230 EG vordert de Republiek Oostenrijk nietigverklaring van verordening (EG) nr. 2327/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 december 2003 tot invoering van een overgangspuntensysteem voor vrachtwagens in transito door Oostenrijk voor het jaar 2004 in het kader van een duurzaam vervoersbeleid [2]. Deze verordening, waartegen Oostenrijk zich heeft verzet, is op grond van artikel 71, lid 1, EG vastgesteld na afloop van het ecopuntensysteem van artikel 11 van Protocol nr. 9 betreffende vervoer over de weg en per spoor, alsmede gecombineerd vervoer in Oostenrijk (hierna: „Protocol") bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond [3]. De verordening is in werking getreden op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad, op 31 december 2003.

2. Dit is het vijfde beroep dat de Republiek Oostenrijk sedert 2000 bij het Hof heeft ingesteld in verband met verschillende aspecten van het ecopuntensysteem. In de eerste zaak [4] kwam zij met succes op tegen de methode voor de spreiding van de verlaging van het aantal beschikbare ecopunten in de laatste jaren waarin het ecopuntensysteem van toepassing was. De andere zaken betroffen weigeringen van de Commissie om het aantal ecopunten voor de jaren 2001, 2002 en 2003 te verlagen [5]. Nadat het Hof het beroep in de zaak betreffende het jaar 2001 had verworpen [6], deed Oostenrijk afstand van instantie in de andere twee zaken, die zijn doorgehaald in het register van het Hof [7].

3. Een ander beroep van Oostenrijk tegen het ecopuntensysteem is thans aanhangig bij

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — PB L 345, blz. 30.

3 — PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1.

4 — Arrest van 11 september 2003, Oostenrijk/Raad (C-445/00, Jurispr. blz. I-8549). Dit arrest werd voorafgegaan door een beschikking van de president van het Hof waarbij de uitvoering van de betrokken verordening werd opgeschort (beschikking van 23 februari 2001, Oostenrijk/Raad, C-445/00 R, Jurispr. blz. I-1461).

5 — Zaken C-356/01, C-296/02 en C-393/03. In de laatste twee zaken vorderde Oostenrijk opschorting van de besluiten van de Commissie. Beide verzoeken werden afgewezen: beschikkingen van 23 oktober 2002, Oostenrijk/Commissie (C-296/02 R, Jurispr. blz. I-9159), en 14 november 2003, Oostenrijk/Commissie (C-393/03 R, Jurispr. blz. I-13593).

6 — Arrest van 20 november 2003, Oostenrijk/Commissie (C-356/01, Jurispr. blz. I-14061).

7 — PB 2004, C 106, blz. 53-54.

het Gerecht van eerste aanleg [8]. In die zaak, die verband houdt met de onderhavige, vordert Oostenrijk, ervan uitgaande dat verordening nr. 2327/2003 nietig zal worden verklaard, nietigverklaring van een besluit waarbij de Commissie heeft geweigerd een voorstel in te dienen voor een nieuwe verordening die een strenger systeem zou moeten invoeren dan dat van verordening nr. 2327/2003. Die procedure bij het Gerecht van eerste aanleg is geschorst in afwachting van de uitspraak van het Hof in deze zaak.

4. Dit beknopte overzicht van de geschillen betreffende het ecopuntensysteem illustreert hoe moeilijk het is om de vanuit het oogpunt van de werking van de interne markt bestaande behoefte om het transitovervoer door Oostenrijk te verzekeren, te verzoenen met de noodzaak het milieu, in het bijzonder in het Alpengebied, te beschermen tegen de nadelige gevolgen van emissies door de daarvoor gebruikte vrachtwagens. Het Hof is nadrukkelijk met dat probleem geconfronteerd in een recente zaak betreffende een door de autoriteiten van het Land Tirol ingesteld sectoraal verbod op het vervoer van bepaalde goederen over een deel van de autoweg A 12 door het dal van de Inn [9].

8 — Zaak T-361/04, Oostenrijk/Commissie (PB 2004, C 300, blz. 44).

9 — Arrest van 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk (C-320/03, Jurispr. blz. I-9871).

II — Relevante bepalingen

5. Voor de beoordeling van de door de Oostenrijkse regering in deze zaak aan de orde gestelde rechtsvraag moet worden herinnerd aan de belangrijkste elementen van de (eco)puntensystemen van het Protocol en verordening nr. 2327/2003.

6. De belangrijkste elementen van het ecopuntensysteem van het Protocol staan in artikel 11, lid 2, van het Protocol:

„2. Tot 1 januari 1998 zijn de volgende bepalingen van toepassing:

a) de totale NO_x-uitstoot van vrachtwagens in transito op Oostenrijks grondgebied wordt tussen 1 januari 1992 en 31 december 2003 met 60 % verlaagd volgens de tabel in bijlage 4.

b) De verlaging van de totale NO_x-uitstoot van vrachtwagens wordt geadministreerd via een ecopuntensysteem. Volgens dit systeem moet elke vrachtwagen in transito op Oostenrijks grondgebied een aantal ecopunten hebben dat overeenstemt met het niveau van de NO_x-

uitstoot van dat type vrachtwagen [ingeschreven op grond van zijn Conformity of Production (COP)-niveau, afgeleid van de type-goedkeuring]. De toewijzing van de punten en de werking van het stelsel worden in bijlage 5 beschreven.

c) Indien het aantal transitoritten in een jaar het voor 1991 bepaalde referentieaantal met meer dan 8 % overschrijdt, treft de Commissie, volgens de procedure van artikel 16, passende maatregelen overeenkomstig bijlage 5, punt 3.

d) Oostenrijk stelt een ecopuntenkaart op en stelt deze tijdig ter beschikking voor vrachtwagens in transito door Oostenrijk met het oog op het administreren van het ecopuntensysteem overeenkomstig bijlage 5.

e) De ecopunten worden door de Commissie verdeeld over de lidstaten overeenkomstig volgens lid 6 vast te stellen bepalingen."

7. De werkingssfeer ratione temporis van het ecopuntensysteem is geregeld in artikel 11, leden 3 tot en met 5, van het Protocol:

„3. Vóór 1 januari 1998 evalueert de Raad, aan de hand van een verslag van de Commissie, de tenuitvoerlegging van de bepalingen betreffende het transitogoederenvervoer over de weg door Oostenrijk. Deze evaluatie vindt plaats overeenkomstig de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht, zoals de goede werking van de interne markt, inzonderheid het vrije verkeer van goederen en de vrijheid van dienstverrichting, de milieubescherming in het belang van de Gemeenschap in haar geheel en de verkeersveiligheid. Tenzij de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen, een andere beslissing neemt, wordt de overgangsperiode verlengd en wel tot 1 januari 2001, tijdens welke periode het bepaalde in lid 2 van toepassing is.

4. Vóór 1 januari 2001 maakt de Commissie, in samenwerking met het Europees Milieuagentschap, een wetenschappelijke studie over de mate waarin de in lid 2, sub a, bedoelde doelstelling betreffende de vermindering van de vervuiling is verwezenlijkt. Indien de Commissie tot de conclusie komt dat deze doelstelling op permanente grondslag is verwezenlijkt, treedt lid 2 op 1 januari 2001 buiten werking. Indien de Commissie tot de conclusie komt dat dit niet het geval is, kan de Raad, overeenkomstig artikel 75 EG-Verdrag, in een communautair kader, maatregelen treffen met het oog op een gelijkwaardige bescherming van het milieu, inzonderheid een vermindering van de vervuiling met 60 %. Indien de Raad deze

maatregelen niet aanneemt, wordt de overgangsperiode automatisch verlengd met een laatste tijdvak van drie jaar, tijdens welk tijdvak het bepaalde in lid 2 van toepassing is.

5. Aan het einde van de overgangsperiode wordt het acquis communautaire volledig toegepast."

8. Verordening nr. 2327/2003 is gebaseerd op artikel 71, lid 1, EG, dat luidt:

„Ter uitvoering van artikel 70 [‚De doelstellingen van het Verdrag worden, wat het in deze titel geregelde onderwerp betreft, door de lidstaten nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid'] stelt de Raad, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten;

b) de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn;

c) de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren;

d) alle overige dienstige bepalingen."

9. De kern van het puntensysteem van verordening nr. 2327/2003 staat in artikel 3, lid 2, van de verordening:

„Om het gebruik van milieuvriendelijke vrachtwagens in transito door Oostenrijk te bevorderen zijn van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2004 de volgende bepalingen van toepassing:

a) Het transitoverkeer van vrachtwagens die anders vijf punten of minder zouden verbruiken, valt niet onder het overgangspuntensysteem.

b) Het transitoverkeer van vrachtwagens die 6, 7 of 8 punten verbruiken, valt onder het overgangspuntensysteem.

c) Het transitoverkeer van vrachtwagens die meer dan 8 punten verbruiken is

verboden, met uitzondering van het transitoverkeer van dergelijke in Griekenland geregistreerde vrachtwagens, en van het transitoverkeer van bepaalde zeer gespecialiseerde dure voertuigen met een lange economische levensduur.

d) De totale NO_x-uitstoot van vrachtwagens in transito op Oostenrijks grondgebied wordt vastgesteld overeenkomstig de waarden die voor het betrokken jaar zijn opgegeven in bijlage I.

e) De waarde van de totale NO_x-uitstoot van vrachtwagens wordt vastgesteld op grond van het vroegere ecopuntensysteem zoals vastgesteld in Protocol nr. 9 bij de Toetredingsakte van 1994. Volgens dit systeem moet elke vrachtwagen in transito op Oostenrijks grondgebied een aantal punten hebben dat overeenstemt met het niveau van de NO_x-uitstoot van dat type vrachtwagen (ingeschreven op grond van zijn conformity of production (COP)-niveau, of afgeleid van de typegoedkeuring). De berekening en het beheer van de punten worden in bijlage II beschreven.

f) Oostenrijk stelt de punten vast en stelt deze tijdig ter beschikking voor vrachtwagens in transito door Oostenrijk met het oog op het beheer van het overgangspuntensysteem overeenkomstig bijlage II.

g) Het jaarlijkse totale quotum voor de toegelaten NO_x-uitstoot is vermeld in bijlage I en wordt door de Commissie beheerd en over de lidstaten verdeeld volgens de beginselen die van toepassing zijn op het ecopuntensysteem in 2003, overeenkomstig de bepalingen van verordening (EG) nr. 3298/94 van de Commissie.

h) De nieuwe toewijzing van punten van de communautaire reserve wordt gewogen aan de hand van de criteria van artikel 8, lid 2, van verordening (EG) nr. 3298/94, meer bepaald overeenkomstig het aantal aan de lidstaten toegewezen punten dat thans door hen wordt gebruikt en de specifieke behoeften van vervoerders bij het transitoverkeer door Oostenrijk via de route Lindau-Bregenz-St. Margrethen (‚Hörbranz-transito')."

10. Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2327/2003 regelt de werkingssfeer ratione temporis van de verordening.

„In het geval dat het Eurovignetvoorstel voor de tarifering van het infrastructuurgebruik niet voor 31 december 2004 wordt aangenomen, worden alle bepalingen van lid 2 met een jaar verlengd, en, indien dit voorstel niet voor 31 december 2005 wordt aangenomen, voor ten hoogste nog een tweede jaar. Na 2006 wordt geen overgangspuntensysteem meer toegepast."

III — Achtergrond

11. Zoals ik in de inleiding al zei, is verordening nr. 2327/2003 vastgesteld nadat het ecopuntensysteem van het Protocol was afgelopen. In de considerans van de verordening wordt verklaard dat zij is vastgesteld na het verzoek van de Europese Raad van 14 en 15 december 2001 te Laken om het ecopuntensysteem bij wijze van tussentijdse oplossing te verlengen, en het verzoek van de Europese Raad van Kopenhagen van 12 en 13 december 2002 om een verordening aan te nemen betreffende de tijdelijke oplossing voor zware vrachtwagens in transito door Oostenrijk voor de periode 2004-2006 [10].

12. Het voorlopig karakter van het puntensysteem van de verordening is te verklaren door het feit dat het uiteindelijk moet worden vervangen door de gewijzigde Eurovignetrichtlijn betreffende het in rekening brengen van het gebruik van infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen [11]. Blijkens artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2327/2003 is de verlenging van het puntensysteem afhankelijk van het feit of de gemeenschapswetgever dit voorstel al dan niet aanneemt. Het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 6 september 2005 ter zake is door het Europees Parlement goedgekeurd tijdens de plenaire vergadering van 15 december 2005, zodat het puntensysteem niet verder zal worden verlengd.

13. Het puntensysteem van verordening nr. 2327/2003 verschilt in een aantal opzichten van het systeem van het Protocol, en kan als meer liberaal worden aangemerkt.

14. In de eerste plaats bevat het geen doelstellingen voor de verlaging van de NO_x-uitstoot met een bepaald percentage, zoals het geval is in artikel 11, lid 2, sub a, van het Protocol.

15. In de tweede plaats voorziet het niet in een beperking van het aantal transitoritten, zoals artikel 11, lid 2, sub c, van het Protocol. Integendeel, in artikel 2 wordt uitdrukkelijk gesteld dat het systeem geen rechtstreekse beperking van het aantal transitoritten door Oostenrijk inhoudt.

16. In de derde plaats is het puntensysteem van verordening nr. 2327/2003 enkel van toepassing op vrachtwagens die zes, zeven of acht punten verbruiken (artikel 3, lid 2, sub b, van de verordening). Behoudens een aantal uitzonderingen is het transitoverkeer van vrachtwagens die meer dan 8 punten verbruiken verboden, terwijl dat van vrachtwagens die vijf punten of minder zouden

10 — Overweging 2 van de verordening.

11 — COM(2003) 448 def. van 23 juli 2003, voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen.

verbruiken niet onder het puntensysteem valt (artikel 3, lid 2, sub a en c, van de verordening). Het ecopuntensysteem van het Protocol gold daarentegen voor alle vrachtwagens (artikel 11, lid 2, sub b, van het Protocol).

17. Het beschikbare aantal punten blijft dalen, al zijn zij volgens de verordening slechts van toepassing voor een beperkte categorie vrachtwagens. Terwijl in het laatste jaar waarin het systeem van het Protocol van toepassing was (2003) 9 322 632 punten beschikbaar waren voor de vijftien lidstaten, voorziet de verordening voor de vijftien lidstaten in de volgende aantallen: voor 2004: 6 593 487; voor 2005: 6 246 462 en voor 2006: 5 899 436 [12].

18. Deze verschillen tussen de twee systemen zijn de belangrijkste reden waarom de Republiek Oostenrijk krachtens artikel 230 EG beroep heeft ingesteld tot nietigverklaring van verordening nr. 2327/2003. Het juridisch betoog tot staving van haar vordering wordt hieronder uiteengezet. Intussen weigert de Republiek Oostenrijk de verordening toe te passen, hetgeen de Commissie ertoe heeft gebracht de administratieve fase van de niet-nakomingsprocedure van artikel 226 EG in te leiden.

12 — Bijlage 4 bij het Protocol en bijlage 1 bij verordening nr. 2327/2003.

IV — Procedure voor het Hof

19. De Republiek Oostenrijk heeft haar verzoekschrift ingediend bij fax van 24 maart 2004. Het origineel is ontvangen op 30 maart 2004.

20. Bij beschikking van de president van 22 juli 2004 kreeg de Commissie toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Europees Parlement en de Raad.

21. Op 17 november 2005 vond de terechtzitting plaats, tijdens welke verzoekster, verweerders en de Commissie mondelinge opmerkingen hebben gemaakt.

V — Conclusies van partijen

22. De Republiek Oostenrijk concludeert dat het het Hof behage:

— verordening nr. 2327/2003 nietig te verklaren;

— verweerders in de kosten te verwijzen.

23. Het Europees Parlement concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

24. De Raad concludeert dat het het Hof behage:

— primair, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, zo het Hof het beroep ontvankelijk mocht verklaren, het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

VI — Ontvankelijkheid

25. Volgens de Raad is het beroep niet-ontvankelijk omdat het voorwerp van het geschil en de middelen niet voldoende duidelijk zijn uiteengezet, zoals vereist bij artikel 38, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. De Raad stelt inzonderheid dat de conclusies van de Republiek Oostenrijk en de argumenten tot staving daarvan incoherent zijn. In dit verband merkt hij op dat hoewel nietigverklaring van de verordening tot logisch gevolg zou hebben dat de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van dienstverrichting en het vrije verkeer van goederen in hun geheel van toepassing zouden zijn op het transitovervoer door Oostenrijk, de Oostenrijkse regering haar betoog baseert op het voortbestaan van de overgangsregeling in het Protocol na de voor het verstrijken ervan gestelde datum.

26. Zonder de ontvankelijkheid te betwisten, meent ook het Europees Parlement dat verzoeksters doel om een puntensysteem in te voeren dat de fundamentele vrijheden meer beperkt, moeilijk te verzoenen is met het voorwerp van haar beroep, de nietigverklaring van verordening nr. 2327/2003.

27. De Republiek Oostenrijk repliceert dat er geen sprake is van een contradictie tussen haar einddoel en haar beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 2327/2003. Parallel met deze zaak heeft zij de Commissie bij brief van 31 maart 2004 krachtens artikel 232 EG verzocht een nieuw voorstel in te dienen voor een overgangspuntensysteem dat verenigbaar is met het gemeenschapsrecht en voldoet aan de eisen van het Protocol, die haars inziens nog steeds verbindend zijn. Intussen heeft zij beroep ingesteld tegen de bij brief van 22 juni 2004

meegedeelde weigering van de Commissie om dit verzoek in te willigen [13].

28. Volgens artikel 38, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, zoals uitgelegd door het Hof, moet elk inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en dat het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Zoals het Hof heeft overwogen, volgt daaruit dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf [14].

29. In deze zaak lijdt het geen twijfel dat het verzoekschrift van de Republiek Oostenrijk aan deze criteria voldoet, nu daarin duidelijk wordt gesteld dat verordening nr. 2327/2003, die een nieuw overgangspuntensysteem voor transitovervoer over haar grondgebied invoert, in strijd is met het primaire gemeenschapsrecht, en de argumenten die verzoekster aanvoert tot staving van haar vordering volstrekt begrijpelijk zijn [15]. Of deze argumenten juist of voldoende coherent zijn, moet worden onderzocht bij de beoordeling ten gronde.

30. Voorzover de Raad suggereert dat de Republiek Oostenrijk een resultaat beoogt dat indruist tegen haar gestelde belangen en dus inherent paradoxaal is, moet worden opgemerkt dat artikel 230 EG niet vereist dat lidstaten aantonen dat zij belang hebben bij een beroep tot nietigverklaring van een gemeenschapshandeling. Hoe dan ook, zoals de Republiek Oostenrijk heeft opgemerkt, heeft zij parallel met dit beroep de procedure van artikel 232 EG ingeleid om de gemeenschapsinstellingen ertoe aan te zetten een verordening vast te stellen die beter aan haar gestelde belangen beantwoordt.

31. Derhalve moet worden erkend dat het verzoekschrift van de Republiek Oostenrijk voldoet aan de vereisten van artikel 38, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering. Nu het ook is ingediend binnen de in artikel 230 EG gestelde termijn, is er geen reden om het niet-ontvankelijk te verklaren.

13 — Zaak T-361/04; zie supra, punt 3.

14 — Zie bijvoorbeeld arresten van 14 oktober 2004, Commissie/Spanje (C-55/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 23), en 15 september 2005, Ierland/Commissie (C-199/03, Jurispr. blz. I-8027, punt 53).

15 — Zie arresten van 9 januari 2003, Italië/Commissie (C-178/00, Jurispr. blz. I-303, punt 6), en 9 september 2004, Spanje en Finland/Parlement en Raad (C-184/02 en C-223/02, Jurispr. blz. I-7789, punt 20).

VII — Ten gronde

32. Tot staving van haar vordering tot nietigverklaring van verordening nr. 2327/2003 voert de Republiek Oostenrijk vier onwettigheidsgronden aan. Volgens haar schendt de verordening:

— het evenredigheidsbeginsel;

— de doelstellingen van de horizontale bepaling inzake milieubescherming, artikel 6 EG;

— de doelstellingen van artikel 11 van het Protocol;

— het nauwkeurigheidsbeginsel (Bestimmtheitsgrundsatz).

A — *Schending van het evenredigheidsbeginsel*

1. Argumenten van partijen

33. De Republiek Oostenrijk stelt in de eerste plaats dat verordening nr. 2327/2003 het evenredigheidsbeginsel schendt, dat vereist dat maatregelen zowel passend als noodzakelijk zijn om hun doel te bereiken. Haars inziens is het bij de verordening ingevoerde puntensysteem niet passend om het in de considerans genoemde doel te bereiken, namelijk de verlaging van de uitstoot van vrachtwagens met het oog op een duurzame bescherming van het milieu. Zij verwijst naar een in opdracht van het Oostenrijkse bondsministerie van Transport, Innovatie en Technologie opgesteld rapport van 1 maart 2004, „LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick", waarin wordt geconcludeerd dat de inwerkingtreding van verordening nr. 2327/2003 zal leiden tot een aanmerkelijke toename van de emissies. Enerzijds zou 80 % van het transitovervoer per 1 januari 2004 worden geliberaliseerd, anderzijds is het aantal punten dat beschikbaar is voor voertuigen die krachtens de verordening nog punten nodig hebben, groter dan noodzakelijk. De toename van de emissies zou tegen 2006 kunnen oplopen tot 133 % of zelfs 260 %.

34. Bovendien zou toepassing van de verordening volgens ramingen van Kapsch TraffiCom AG, de onderneming die het vroegere ecopuntensysteem beheerde, leiden tot financiële lasten van ongeveer 9 miljoen EUR, hetgeen volstrekt onevenredig is aan de middelen om het doel van de verordening te bereiken.

35. Het Europees Parlement en de Raad stellen daarentegen dat de verordening een instrument van het gemeenschappelijk ver-

voerbeleid is, dat is gebaseerd op artikel 71, lid 1, EG en niet op het Protocol. Hoewel de verordening strekt tot bescherming van het milieu in het Alpengebied, houdt de Oostenrijkse regering onvoldoende rekening met het feit dat zij als zodanig een uitzondering vormt op de vrijheid van dienstverrichting en het vrije verkeer van goederen. Waar een evenwicht moet worden gezocht tussen deze belangen, overschrijdt de verordening niet de grenzen van haar rechtsgrondslag. Volgens de Raad moet de geldigheid van de verordening worden getoetst aan het EG-Verdrag en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, niet aan bepalingen die afwijken van de verdragsregeling en die uitdrukkelijk hebben opgehouden van kracht te zijn.

36. Verweerders betogen dat de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van de bestreden verordening zijn bevoegdheid inzake vervoerbeleid juist heeft uitgeoefend en het evenredigheidsbeginsel heeft geëerbiedigd. Nu de wetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt, kan enkel een permanente uitzondering op de fundamentele vrijheden onevenredig worden geacht. Verder merken zij op dat de verordening van toepassing is op het gehele Oostenrijkse grondgebied, en niet enkel op de Alpen, zodat niet kan worden gesteld dat het milieu daardoor onvoldoende wordt beschermd. Uit twee opties heeft de gemeenschapswetgever gekozen voor die welke het milieu in Oostenrijk beschermt, ten koste van die welke voorrang zou hebben gegeven aan de fundamentele vrijheden van het EG-Verdrag.

37. De Commissie merkt op dat het aantal punten dat krachtens de bestreden verordening ter beschikking wordt gesteld, is berekend aan de hand van gegevens inzake het transitovervoer in 2002 (niet 2003), aangezien de Oostenrijkse autoriteiten ten tijde van de vaststelling van de verordening enkel voor dat jaar statistieken hadden overgelegd. Het enkele feit dat artikel 3, lid 2, sub c, van verordening nr. 2327/2003 het gebruik van sterk vervuilende voertuigen verbiedt, toont aan dat de maatregel het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt.

38. In haar antwoord op de opmerkingen van de Commissie stelt de Oostenrijkse regering dat het niet aan Oostenrijk stond om reeds voor het eind van het jaar definitieve statistieken inzake ecopunten voor 2003 te maken. De betrokken gegevens konden hoe dan ook niet worden gebruikt als basis voor de vaststelling van het aantal punten dat beschikbaar is voor de periode 2004-2006. Wat het tweede punt betreft, stelt zij dat de verordening het transitovervoer door Oostenrijk de facto liberaliseert, en dat dit niet strookt met het doel van milieubescherming.

2. Beoordeling

39. Vaststaat dat het evenredigheidsbeginsel deel uitmaakt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht en in artikel 5, derde alinea, EG wordt erkend als een norm die de

gemeenschapsinstellingen moeten eerbiedigen wanneer zij (wetgevend) optreden. Het beginsel vereist dat de middelen waarmee een communautaire bepaling het gestelde doel beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is [16]. Bij de toepassing van dit beginsel als norm voor de rechterlijke toetsing van wetgevingshandelingen moet echter rekening worden gehouden met het feit dat de gemeenschapswetgever in beleidsdomeinen, zoals het gemeenschappelijk vervoerbeleid [17], noodzakelijkerwijs over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, nu hij ingewikkelde beoordelingen moet maken die resulteren in keuzen van politieke, economische en sociale aard. Het Hof heeft daaruit afgeleid dat een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig is, wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel [18].

40. Zoals ik eerder al heb opgemerkt, volgt uit het beginsel van institutioneel evenwicht en scheiding der machten ook dat het Hof terughoudend moet zijn bij de toetsing van de wettigheid van wetgevingshandelingen. Dit is met name het geval wanneer de betrokken handeling, zoals de bestreden verordening, via de medebeslissingsprocedure tezamen is vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad [19].

41. Aangezien de mogelijkheid om een via de medebeslissingsprocedure vastgestelde wetgevingshandeling onevenredig te bevinden beperkt is, omvat de toepassing van het evenredigheidscriterium een beoordeling van drie verschillende aspecten van de bestreden maatregel. In de eerste plaats moeten de doelstellingen van de maatregel worden omlijnd. Daarna moet worden nagegaan of de maatregel een passend middel is voor het bereiken van deze doelstellingen en ten slotte moet worden onderzocht of de maatregel niet verder gaat dan hetgeen voor het bereiken van de doelstelling daarvan noodzakelijk is [20].

42. De Republiek Oostenrijk en de verwerende instellingen zijn het oneens over de juiste doelstelling van verordening nr. 2327/2003. Dit is niet verbazingwekkend, aangezien dit het vertrekpunt is voor het onderzoek van de twee andere aspecten van de beoordeling van de evenredigheid.

43. Het doel van verordening nr. 2327/2003 moet worden bezien in het licht van de wijziging van de regeling van het transitovervoer door Oostenrijk. De bepaling van artikel 11, lid 5, van het Protocol dat na

16 — Zie onder meer arresten van 14 december 2004, Arnold André (C-434/02, Jurispr. blz. I-11825, punt 45), en 10 december 2002, BAT (C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punt 122).

17 — Arrest Spanje en Finland/Parlement en Raad, aangehaald in voetnoot 15, punt 56.

18 — Zie onder meer de in voetnoot 16 aangehaalde arresten Arnold André, punt 46, en BAT, punt 123.

19 — Zie mijn conclusie bij het arrest van 24 mei 2005, Frankrijk/Parlement en Raad, C-244/03, Jurispr. blz. I-4021, punten 91 en 92.

20 — Zie opnieuw mijn conclusie in de zaak Frankrijk/Parlement en Raad, aangehaald in de vorige voetnoot, punten 95-99.

afloop van het overgangsecopuntensysteem het acquis communautaire volledig zou worden toegepast, impliceerde dat de regels van het EG-Verdrag en de secundaire wetgeving inzake vervoerdiensten in de Gemeenschap in hun geheel zouden gelden voor vervoer over het Oostenrijkse grondgebied.

44. De verordening is vastgesteld op basis van artikel 71, lid 1, EG, hetgeen erop wijst dat zij primair een instrument van het gemeenschappelijk vervoerbeleid is. Als zodanig is zij bedoeld om gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer over het grondgebied van een lidstaat vast te stellen, zoals bedoeld sub a van die bepaling. Bij de vaststelling van wetgeving in dit verband is de Gemeenschap gemachtigd en krachtens artikel 6 EG zelfs verplicht rekening te houden met eisen inzake milieubescherming [21]. In de considerans van de verordening is daarom ook sprake van de noodzaak om maatregelen te treffen nadat het ecopuntensysteem van het Protocol is afgelopen, met name gelet op de verwachte toename van het transitovervoer na de uitbreiding van de Gemeenschap op 1 mei 2004. In overweging 8 wordt echter ook beklemtoond dat het van wezenlijk belang is „dat niet-discriminerende oplossingen worden gevonden waarmee de onderscheidene verplichtingen van het Verdrag (met inbegrip van artikel 6, artikel 51, lid 1, en artikel 71), zoals vrij verkeer van goederen en diensten en bescherming van het milieu, hun beslag krijgen".

21 — Zie arrest van 13 september 2005, Commissie/Raad (C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 42), en arrest Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 9, punt 73).

45. Uit de rechtsgrondslag van de verordening en de overwegingen van haar considerans blijkt dus duidelijk dat de gemeenschapswetgever de nadelige gevolgen van de volledige toepassing van het acquis communautaire inzake vervoerdiensten voor het milieu in Oostenrijk heeft willen beperken, maar ook heeft gepoogd het transitovervoer meer te liberaliseren dan krachtens het Protocol het geval was. Derhalve kan niet worden gesteld dat verordening nr. 2327/2003 enkel milieudoelstellingen nastreeft. De gemeenschapswetgever heeft duidelijk beide belangen tegen elkaar afgewogen. In het licht hiervan is het standpunt van de Republiek Oostenrijk dat de verordening bedoeld is om de milieudoelstellingen van het Protocol uit te breiden, onthoudbaar.

46. In de volgende stap in de beoordeling of de verordening evenredig is, moet worden onderzocht of het daarbij ingevoerde puntensysteem een passende maatregel is om deze doelstellingen te bereiken. Zoals ik in punt 16 al heb uiteengezet, is het puntensysteem in beginsel alleen van toepassing op vrachtwagens die zes tot acht punten verbruiken. Met uitzondering van twee categorieën voertuigen mogen voertuigen die veel NO_x uitstoten en derhalve meer dan acht punten nodig hebben, niet worden gebruikt voor transitovervoer door Oostenrijk. Voertuigen die weinig NO_x uitstoten en vijf punten of minder zouden verbruiken, zijn geheel uitgezonderd van het puntensysteem.

47. Door het gebruik van de meest vervuilende voertuigen te verbieden, schakelt de verordening een belangrijke bron van milieuvervuiling uit, zodat kan worden gesteld dat zij een rechtstreeks gunstig gevolg heeft voor het milieu. Dit gevolg kan (ten dele) worden geneutraliseerd door de mogelijke toename van het vervoer door vrachtwagens van de andere twee categorieën, waarvan er één niet het voorwerp is van enige kwantitatieve beperking. Desondanks is het duidelijk dat het systeem het gebruik van schonere voortuigen voor het transitovervoer door Oostenrijk wil bevorderen. Dit kan worden beschouwd als een passende methode om de belangen van de interne markt te verzoenen met de vermindering van de milieulasten die voortvloeien uit de toename van het gemotoriseerd vervoer.

48. Niettemin moet ook worden erkend dat het niveau van milieubescherming dat met dit systeem wordt bereikt, in laatste instantie afhankelijk is van het aantal punten dat beschikbaar is voor de middelste categorie voertuigen. Zoals ik in punt 17 al heb aangegeven, daalt dit aantal gedurende de overgangsperiode. De Oostenrijkse regering laakt dat het aantal punten op een zo hoog niveau is vastgesteld, dat er meer punten beschikbaar zijn dan in de praktijk voor de betrokken voertuigen nodig is. De verordening leidt dan ook tot een volledige liberalisering van het transitovervoer over haar grondgebied. Hier moet worden opgemerkt dat het beschikbare aantal (eco)punten in het systeem van het Protocol gestaag daalde en dat de verordening deze trend bevestigt, met name voor vrachtwagens die zes, zeven of acht punten verbruiken. Indien mocht blijken dat de gemeenschapswetgever bij de afweging van het vrije verkeer en de milieubescherming het beschikbare aantal punten heeft vastgesteld op een niveau dat hoger is dan in de praktijk noodzakelijk is, betekent dat nog niet dat de maatregel onevenredig is. Dit wijst er alleen op dat het systeem er beter in is geslaagd het gebruik van schonere vrachtwagens te bevorderen dan ten tijde van de vaststelling van de maatregel werd verwacht. Dit argument van de Oostenrijkse regering doet derhalve niet af aan de vaststelling dat het puntensysteem van verordening nr. 2327/2003 als zodanig een passende methode is om niet enkel het doel van milieubescherming te bereiken, maar tegelijkertijd ook het doel, het vrij verrichten van vervoerdiensten en het vrije verkeer van goederen te verzekeren.

49. Met betrekking tot de evenredigheid moet ten slotte worden nagegaan of de maatregel verder gaat dan noodzakelijk is om zijn doel te bereiken. Aangezien verordening nr. 2327/2003 twee tegenstrijdige belangen poogt te verzoenen, werkt dit aspect van het evenredigheidscriterium in twee richtingen. Wat het doel van milieubescherming betreft, rijst de vraag of de door het puntensysteem opgelegde beperking op het verrichten van vervoerdiensten niet buitensporig is. Wat het doel van een grotere liberalisering van het transitovervoer door Oostenrijk betreft, is het de vraag of de verordening de bescherming van het milieu voldoende laat doorwegen.

50. In een situatie waarin sprake is van twee tegenstrijdige belangen, zijn verschillende maatregelen denkbaar die meer of minder gewicht toekennen aan het ene of het andere doel. Het bereiken van een evenwicht tussen beide is uitsluitend een zaak van politieke overwegingen van de gemeenschapswetgever, en het staat niet aan het Hof zich uit te spreken over het resultaat van dit proces, tenzij de wetgever kennelijk de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden. Zoals ik al heb opgemerkt, is dit met name het geval wanneer de keuzen zijn gemaakt via de procedure van medebeslissing door het Europees Parlement en de Raad.

51. Hoe dan ook is duidelijk dat de verordening, door het gebruik van de meest vervuilende vrachtwagens voor transitovervoer door Oostenrijk te verbieden en te voorzien in een degressief systeem van ecopunten, heeft bijgedragen tot een betere bescherming van het milieu dan het geval zou zijn geweest indien het acquis communautaire volledig toepasselijk zou zijn geworden. Tegelijkertijd heeft zij voor een overgangsperiode van drie jaar een grotere, maar niet onbeperkte vrijheid gecreëerd om vervoerdiensten te verrichten. De verordening kan derhalve niet worden geacht buitensporig restrictief te zijn vanuit het oogpunt van de interne markt, noch kennelijk ontoereikend vanuit het oogpunt van milieubescherming.

52. De Republiek Oostenrijk stelt op basis van ramingen van de onderneming die vroeger het ecopuntensysteem beheerde ook dat de kosten van de toepassing van het puntensysteem buitensporig zijn. Aangezien het puntensysteem van de verordening een beperktere strekking heeft dan het ecopuntensysteem van het Protocol, nu het enkel van toepassing is op voertuigen die zes tot acht punten verbruiken, en er al een systeem bestaat voor het beheer van de ecopuntenregeling, is dit echter geen geloofwaardig argument.

53. Derhalve kan verordening nr. 2327/2003 niet worden geacht het evenredigheidsbeginsel te schenden, zodat het eerste middel van onwettigheid dat de Republiek Oostenrijk heeft aangevoerd, niet kan slagen.

B — *Schending van de doelstellingen van de horizontale bepaling inzake milieubescherming, artikel 6 EG*

1. Argumenten van partijen

54. Nu de Oostenrijkse regering stelt dat verordening nr. 2327/2003 leidt tot een toename van de emissies, concludeert zij

dat de verordening indruist tegen het in artikel 6 EG gestelde doel van het bevorderen van duurzame ontwikkeling, dat volgens haar verbindend is, en tegen het doel van een zo hoog mogelijk niveau van milieubescherming.

55. Het Europees Parlement en de Raad stellen dat de verordening bijdraagt tot de bescherming van het milieu in de Alpen en het gebruik van minder vervuilende vrachtwagens voor het transitovervoer door Oostenrijk bevordert. Zij beklemtonen dat de rechtsgrondslag artikel 71 EG is, betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, dat economische, sociale en ecologische kwesties niet veronachtzaamt. De fundamentele vrijheden worden ten behoeve van Oostenrijk zoveel mogelijk beperkt.

56. Volgens de Commissie is de stelling dat de verordening bijdraagt tot een toename van de NO_x-uitstoot, onjuist: indien zij niet zou bestaan, zou vanaf het aflopen van de afwijkingen in het Protocol de algemene verdragsregeling gelden en zou het vervoer door Oostenrijk niet specifiek worden beperkt. De verordening brengt verschillende belangen met elkaar in evenwicht, en hoewel de Republiek Oostenrijk de voorkeur zou hebben gegeven aan een ander resultaat, zal dit evenwicht na afloop van de regeling van de verordening opnieuw worden onderzocht.

2. Beoordeling

57. Krachtens artikel 6 EG moeten de eisen inzake milieubescherming worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3 EG, waaronder het gemeenschappelijk vervoerbeleid, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

58. Het Hof heeft de functie van deze bepaling aldus omschreven dat zij het sectoroverschrijdende en fundamentele karakter van de doelstelling van milieubescherming benadrukt [22].

59. Hoewel deze bepaling imperatief is geformuleerd, kan zij, anders dan de Republiek Oostenrijk betoogt, niet worden geacht een norm te bepalen volgens welke bij de omschrijving van het beleid van de Gemeenschap milieubescherming steeds het overwegende belang moet zijn. Die uitlegging zou de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen en de gemeenschapswetgever op onaanvaardbare wijze beperken. De betrokken bepaling kan hooguit worden beschouwd als een op de gemeenschapsinstellingen rustende verplichting om terdege rekening te houden met milieubelangen in andere beleidsterreinen dan milieubescher-

22 — Arrest Commissie/Raad, aangehaald in de vorige voetnoot, punt 42.

ming stricto sensu. Enkel wanneer milieubelangen duidelijk niet in aanmerking zijn genomen of geheel terzijde zijn geschoven, kan artikel 6 EG worden gehanteerd als norm bij de toetsing van de geldigheid van gemeenschapswetgeving.

60. Gelet op het algemene horizontale karakter van artikel 6 EG, mag het bij onderzoek van de vraag of een bepaalde maatregel voldoende bijdraagt tot de milieubescherming, bovendien niet los worden beschouwd van andere gemeenschapsmaatregelen die in verband met de betrokken activiteiten met het oog daarop zijn vastgesteld. Het juiste raamwerk voor de beoordeling bestaat uit het geheel van maatregelen die de Gemeenschap ter zake heeft vastgesteld. In deze zaak moet zo ook rekening worden gehouden met de luchtkwaliteitrichtlijnen en de ruimte die zij de lidstaten bieden om maatregelen vast te stellen in het kader van plannen en programma's [23].

61. Verordening nr. 2327/2003 kan derhalve niet ongeldig worden verklaard op grond van schending van artikel 6 EG, zodat ook het tweede middel van de Republiek Oostenrijk faalt.

C — *Schending van de doelstellingen van artikel 11 van het Protocol*

1. Argumenten van partijen

62. Met dit middel stelt de Republiek Oostenrijk dat verordening nr. 2327/2003 ongeldig is omdat de daarbij ingestelde transitoregeling niet beantwoordt aan de primaire gemeenschapsrechtelijke doelstellingen van bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Hoewel het ecopuntensysteem van het Protocol op 31 december 2003 is afgelopen, blijft het doel van artikel 11 van het Protocol, de vermindering van de vervuiling door het transitovervoer op permanente grondslag te verwezenlijken [24], als integrerend onderdeel van het gemeenschapsrecht verder gelden. Het vervroegde aflopen van de overgangsregeling geldt enkel voor de bepalingen van artikel 11, lid 2, van het Protocol. Het is ondenkbaar dat deze regels worden vervangen door een verbindende gemeenschapsregeling die een lager beschermingsniveau oplevert. Dit zou niet enkel indruisen tegen de wil van de lidstaten ten tijde van de aanvaarding van het Protocol, maar het zou ook het nuttig effect van de overgangsregeling ondermijnen. Nu de einddatum geen invloed heeft op de algemene en de bijzondere doelstellingen van de overgangsregeling, moet de Gemeenschap die eerbiedigen bij de vaststelling van de regels die ervoor in de plaats komen. De Republiek Oostenrijk voegt daaraan toe dat de verordening haar doel niet kan bereiken, daar de

23 — Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB L 296, blz. 55) en richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB L 163, blz. 41).

24 — In de Duitse tekst van artikel 11, lid 4, van het Protocol is „op permanente grondslag" weergegeven met het omslachtiger „dauerhaften und umweltgerechten Grundlage".

door de Commissie gehanteerde methode voor de berekening van het aantal ecopunten is gebaseerd op onjuiste veronderstellingen die hebben geleid tot een verkeerde voorstelling van de feiten en een arbitraire verhoging van het aantal ecopunten voor de jaren 2004-2006.

63. Het Europees Parlement en de Raad verwijzen naar de duidelijke en uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 11, leden 4 en 5, van het Protocol inzake het aflopen van de overgangsregeling, waarop ook het Hof heeft gewezen in het arrest Oostenrijk/Raad [25]. Huns inziens is artikel 11 van het Protocol geen juist uitgangspunt voor de beoordeling van de geldigheid van verordening nr. 2327/2003. De geldigheid ervan moet veeleer worden getoetst aan de bepalingen van primair gemeenschapsrecht die van toepassing waren toen zij in werking trad. Op dat tijdstip was de regeling van het Protocol verstreken. De verordening voert een nieuwe transitoregeling in die is gebaseerd op artikel 71, lid 1, EG.

64. De Commissie is het met verweerders eens en merkt op dat de doelstellingen van een rechtsinstrument dat niet meer van kracht is, geen juridische gevolgen kunnen sorteren voor een handeling die later is vastgesteld. Bovendien vermeldt de bestreden maatregel uitdrukkelijk eigen doelstellingen en de redenen voor de vaststelling ervan, die stroken met het gemeenschapsrecht. De Commissie merkt ook op dat de Oostenrijkse regering bij de voorbereiding van de verordening de door haar gehanteerde methode voor de berekening van het aantal ecopunten niet heeft betwist.

65. In haar antwoord op de opmerkingen van de Commissie stelt de Oostenrijkse regering dat de geldigheid van de verordening kan worden getoetst in het licht van de vroegere regeling, aangezien de verordening zelf naar die regeling verwijst. Zij heeft de berekeningsmethode van de Commissie wel degelijk betwist tijdens de COREPER-vergadering van 19 november 2003, tijdens de bemiddelingsprocedure en in talrijke rechtstreekse contacten met de Commissie op het niveau van de deskundigen.

2. Beoordeling

66. Met dit middel van onwettigheid poogt de Republiek Oostenrijk een norm voor de beoordeling van de geldigheid van verordening nr. 2327/2003 af te leiden uit het doel van het Protocol, de NO_x-uitstoot van vrachtwagens met 60 % te verlagen, en aldus het Protocol ook na het verstrijken van het ecopuntensysteem op 31 december 2003 gevolgen te laten sorteren. Zij poogt de

25 — Aangehaald in voetnoot 4, punt 72.

status van deze norm te verhogen door te beklemtonen dat zij is opgenomen in een instrument van primair gemeenschapsrecht.

67. Dit argument kan om de volgende redenen niet worden aanvaard.

68. In de eerste plaats is het doel om de NO_x-uitstoot van vrachtwagens in transito door Oostenrijk tegen uiterlijk eind 2003 met 60 % te verlagen, een deel van een overgangsregeling die afwijkt van de algemene regels van gemeenschapsrecht inzake het goederenvervoer over de weg [26]. Derhalve moet bij de vaststelling van de werkingssfeer ratione temporis ervan een restrictieve benadering worden gevolgd. In dit verband moet worden opgemerkt dat uit het Protocol zelf blijkt dat de werking in de tijd van de aanvankelijk tot 1 januari 1998 geldende afwijking (artikel 11, lid 2) moet worden beperkt, daar het voorziet in twee tijdstippen voor een evaluatie, 1 januari 1998 en 1 januari 2001, die voorafgaat aan twee verlengingen van drie jaar (artikel 11, leden 3 en 4, van het Protocol).

69. In de tweede plaats bepaalt artikel 11, lid 5, van het Protocol uitdrukkelijk: „Aan het einde van de overgangsperiode wordt het acquis communautaire volledig toegepast." Deze bepaling omschrijft niet alleen uitdrukkelijk haar materiële werkingssfeer („volledig"), maar geldt ook onvoorwaardelijk: er is geen voorafgaand besluit vereist voor de inwerkingtreding en de overgangsregeling kan op geen enkele grond nog verder worden verlengd. De volledige toepassing van het acquis communautaire op het transitovervoer over het Oostenrijkse grondgebied vanaf 31 december 2003 impliceert dat dit vervoer valt onder de algemene regels van het primaire en secundaire gemeenschapsrecht inzake vervoer over de weg. Tenzij de gemeenschapswetgever anders bepaalt, moeten milieudoelstellingen in verband met dit vervoer worden nagestreefd via daartoe vastgestelde gemeenschapsmaatregelen, zoals de luchtkwaliteitsrichtlijnen [27], en nationale maatregelen die stroken met de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen en de vrijheid van dienstverrichting.

70. Meer algemeen lijkt het er in de derde plaats op dat hoewel de verlaging van de NO_x-uitstoot met 60 % het uitdrukkelijk genoemde doel van het Protocol is, het door de gestage vermindering van het jaarlijks

26 — In het bijzonder de Eerste richtlijn van de Raad van 23 juli 1962 inzake de vaststelling van bepaalde gemeenschappelijke regels voor het internationale vervoer (goederenvervoer over de weg tegen vergoeding) (PB 1962, 70, blz. 2005) en verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten (PB L 95, blz. 1).

27 — Zie de in voetnoot 23 aangehaalde richtlijnen.

beschikbare aantal ecopunten impliciet de bedoeling was een geleidelijke overschakeling naar het gebruik van milieuvriendelijker vrachtwagens voor transitoritten door Oostenrijk aan te moedigen. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, was de overgangsperiode, gezien in de context van het Protocol in zijn geheel, dat de Gemeenschap en de lidstaten ertoe aanzet maatregelen te treffen om de spoorweginfrastructuur te verbeteren, bovendien ook bedoeld om voldoende tijd te bieden om maatregelen te nemen om de overschakeling van het goederenvervoer over de weg naar het spoor mogelijk te maken. Aangenomen mag worden dat een dergelijke ontwikkeling zou bijdragen tot een meer structurele oplossing voor de milieuproblemen die het gevolg zijn van het transitovervoer door Oostenrijk, en de weg zou banen voor de volledige toepassing van het acquis communautaire. Het is hoe dan ook irrealistisch aan te nemen dat een dusdanig concrete doelstelling steeds kan worden gehandhaafd, aangezien niet alle factoren die een rol spelen, kunnen worden beheerst.

71. In de vierde plaats — en dit lijkt mij nog belangrijker — is het doel van verlaging van de vervuiling ten gevolge van de NO_x-uitstoot van vrachtwagens met 60 % een beleidsdoelstelling die in de context van het Protocol werd nagestreefd door het transitovervoer met vrachtwagens door Oostenrijk afhankelijk te stellen van het bezit van een aantal ecopunten dat overeenstemt met de NO_x-uitstoot van die voertuigen. In dit systeem waren het de ecopunten die het rechtens verbindend element vormden, niet de doelstelling als zodanig. Een dergelijk doel kan hooguit een rechtsgevolg hebben indien het wordt gebruikt als een interpretatierichtsnoer bij de vaststelling van de werkingssfeer en de inhoud van de handeling die is gekozen om het doel te bereiken. Aanvaarden dat een doel na de voor het bereiken ervan gestelde datum kan blijven gelden, zodat het een norm oplevert voor de beoordeling van de geldigheid van maatregelen die zijn vastgesteld na het verstrijken van de maatregelen voor het bereiken van dat doel, zou neerkomen op een onaanvaardbare inmenging in de prerogatieven van de gemeenschapswetgever om te bepalen of in die situatie maatregelen moeten worden getroffen, en zo ja, welke. Zoals de Commissie terecht opmerkt, mag de politieke wenselijkheid van een doel niet worden verward met de mogelijkheid dat het rechtens verbindend is.

72. De Oostenrijkse regering stelt dat nu in artikel 11, lid 4, van het Protocol, waarin wordt voorzien in een wetenschappelijke studie over de mate waarin de doelstelling van de vermindering van de vervuiling met 60 % is verwezenlijkt, sprake is van een vermindering „op permanente grondslag", moet worden aangenomen dat deze doelstelling blijft bestaan en ook blijft gelden na 31 december 2003. Hoewel ik ook hier erken dat dit doel vanuit beleidsoogpunt wenselijk kan zijn, is het geen juridische norm die aan de bevoegde wetgevende instanties kan worden opgelegd voor de afweging van belangen en het bepalen van prioriteiten. In

de context van deze bepaling was „de vermindering van de vervuiling op permanente grondslag" een criterium om te bepalen of het ecopuntensysteem voor een laatste keer met drie jaar moest worden verlengd.

D — *Schending van het nauwkeurigheidsbeginsel*

1. Argumenten van partijen

73. Ook het betoog van de Oostenrijkse regering dat de verwijzing naar het Protocol in verordening nr. 2327/2003 impliceert dat de verordening hetzelfde doel nastreeft als het Protocol, kan niet worden aanvaard. In overweging 1 van de verordening wordt enkel gesteld dat het ecopuntensysteem afliep op 31 december 2003, en wordt de context voor de vaststelling van de verordening aangegeven. De tweede verwijzing, in artikel 3, lid 2, sub e, van de verordening, is technisch van aard, nu daarin is bepaald dat de waarde van de totale NO_x-uitstoot wordt vastgesteld op grond van het vroegere ecopuntensysteem. Het gebruik van het woord „vroegere" wijst in dit verband veeleer op een breuk dan op continuïteit.

75. Oostenrijk stelt dat verordening nr. 2327/2003 het nauwkeurigheidsbeginsel (Bestimmtheitsgrundsatz) schendt, dat krachtens artikel 6, lid 1, EU voor de gemeenschapsinstellingen verbindend is. Verschillende bepalingen van de verordening zijn onvoldoende duidelijk en nauwkeurig, zodat zij het rechtszekerheidsbeginsel schenden. Meer bepaald is het in de Duitse tekst van artikel 3, lid 2, van de verordening onduidelijk of voertuigen die acht punten verbruiken, onder het overgangspuntensysteem vallen. Verder is het begrip „zeer gespecialiseerde dure voertuigen met een lange economische levensduur" in de verordening niet gedefinieerd. Bij gebreke van een verplichting voor de vervoerders om passende documenten bij zich te hebben, is het bovendien onmogelijk om na te gaan of de verordening wordt nageleefd. Ten slotte kan de Commissie, in strijd met de artikelen 202, derde streepje, en 211, vierde streepje, EG, op grond van artikel 3, lid 4, van de verordening de werkingssfeer ratione materiae van de verordening uitbreiden.

74. Derhalve concludeer ik dat het doel van het Protocol niet kan worden gehanteerd als een norm voor de beoordeling van de geldigheid van verordening nr. 2327/2003. Bijgevolg faalt ook het derde middel van onwettigheid.

76. Het Europees Parlement en de Raad erkennen dat de Duitse tekst van artikel 3, lid 2, inzake voertuigen die acht punten

verbruiken, onnauwkeurig is. Daar deze bepaling in de andere taalversies echter duidelijk is en bepalingen van gemeenschapsrecht volgens de rechtspraak van het Hof moeten worden uitgelegd en toegepast in het licht van de tekst in de andere officiële talen [28], kan dit de geldigheid van de verordening niet beïnvloeden. Daar de Oostenrijkse regering heeft deelgenomen aan de onderhandelingen in het bemiddelingscomité, moet zij zich bovendien van deze onnauwkeurigheid bewust zijn geweest. Het verschil tussen de taalversies is hoe dan ook weggewerkt door een op 6 juli 2004 gepubliceerde rectificatie [29]. Nu volstrekt duidelijk is op welke categorieën van voertuigen het puntensysteem van toepassing is, is aan het vereiste van rechtszekerheid voldaan.

77. Met betrekking tot de gestelde onnauwkeurigheden voert de Commissie aan dat aangezien de Republiek Oostenrijk nog geen maatregelen heeft getroffen ter uitvoering van verordening nr. 2327/2003, de in artikel 3, lid 4, van de verordening bedoelde maatregelen nog niet konden worden vastgesteld.

78. De Republiek Oostenrijk betwist deze redenering van de Commissie op grond dat de moeilijkheden bij de toepassing van de verordening in de praktijk te wijten zijn aan het ontbreken van gedetailleerde bepalingen die de Commissie moet vaststellen, en niet omgekeerd.

2. Beoordeling

79. Het door de Republiek Oostenrijk aangevoerde nauwkeurigheidsbeginsel (Bestimmtheitsgrundsatz) is een van de verschijningsvormen van het rechtszekerheidsbeginsel. Artikel 6, lid 1, EU, volgens hetwelk de Europese Unie is gegrondvest op onder meer de beginselen van de rechtsstaat, kan worden beschouwd als de formele verdragsbasis van dit beginsel. Zoals het Hof bij herhaling heeft overwogen, is het rechtszekerheidsbeginsel een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht, dat inzonderheid verlangt, dat een regeling duidelijk en nauwkeurig omschreven is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen [30]). Dit beginsel is ook uitdrukkelijk opgenomen in het tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gesloten Interinstitutioneel Akkoord van 22 december 1998 betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving. Volgens punt 1 van deze rechtens niet verbindende richtsnoeren moeten communautaire wetgevingsbesluiten duidelijk,

28 — Arrest van 2 april 1998, EMU Tabac e.a. (C-296/95, Jurispr. blz. I-1605, punt 36).

29 — PB L 235, blz. 23.

30 — Zie arresten van 14 april 2005, België/Commissie (C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 30); 9 juli 1981, Gondrand Frères en Garancini (169/80, Jurispr. blz. 1931), en 13 februari 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Jurispr. blz. I-431, punt 27).

eenvoudig en nauwkeurig worden geredigeerd [31].

80. Het Hof heeft evenwel ook erkend dat de betekenis of de draagwijdte van een bepaling van gemeenschapsrecht in bepaalde mate onzeker kan zijn. Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die bepaling met het rechtszekerheidsbeginsel dient dan alleen te worden onderzocht of de betrokken rechtshandeling zo dubbelzinnig is, dat de adressaat van de maatregel eventuele twijfels over de draagwijdte of de betekenis van de bestreden verordening niet met voldoende zekerheid kan wegwerken [32].

81. De eerste grief van de Republiek Oostenrijk betreft het feit dat het in de oorspronkelijke Duitse tekst van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2327/2003 niet geheel duidelijk was of vrachtwagens die acht punten verbruiken, onder het puntensysteem vielen dan wel niet mochten worden gebruikt voor het vervoer van goederen door Oostenrijk. Hoewel die taalversie inderdaad dubbelzinnig was, zoals verweerders hebben erkend, waren de andere versies op dit punt overduidelijk. Verweerders verwijzen terecht naar de rechtspraak van het Hof volgens welke het vereiste van een uniforme toepassing en uitlegging meebrengt dat een tekst niet op zichzelf in een van zijn versies wordt beschouwd, doch gebiedt dat hij zal worden uitgelegd zowel naar de werkelijke bedoeling van de auteur ervan als naar het door deze nagestreefde doel, gelet op onder meer de in alle talen geredigeerde versies [33]). Bovendien is de Duitse tekst formeel gerectificeerd, zodat het om die reden alleen reeds geen twijfel lijdt dat voertuigen die acht punten verbruiken, mogen worden gebruikt voor transitovervoer door Oostenrijk en onder de overgangspuntenregeling vallen.

82. Het tweede punt dat de Republiek Oostenrijk heeft aangevoerd, betreft het ontbreken van een definitie van het begrip „zeer gespecialiseerde dure voertuigen met een lange economische levensduur" in artikel 3, lid 2, sub c, van de verordening. In dit verband kan worden verwezen naar de overweging van het Hof dat elke wettelijke bepaling uit zichzelf in bepaalde mate onzeker kan zijn. Aangezien het onmogelijk is om alle situaties te voorzien waarin een regel van toepassing kan zijn, en teneinde voldoende soepelheid te hebben bij de toepassing daarvan, moet een wetgevende instantie noodzakelijkerwijs termen gebruiken die niet al te restrictief zijn. Hoe dan ook, het begrip in kwestie is mijns inziens integendeel vrij nauwkeurig, nu het drie

31 — PB 1999, C 73, blz. 1.

32 — Zie arrest België/Commissie, aangehaald in voetnoot 30, punt 31.

33 — Arresten van 12 november 1969, Stauder (29/69, Jurispr. blz. 419, punt 3), en 7 juli 1988, Moksel (55/87, Jurispr. blz. 3845, punt 15); arrest EMU Tabac e.a. (aangehaald in voetnoot 28, punt 36).

criteria bevat om de betrokken categorie te onderscheiden van andere voertuigen.

83. Het derde probleem dat de Republiek Oostenrijk in dit verband aanvoert, is dat het bij gebreke van een verplichting om documenten bij zich te hebben, onmogelijk is om na te gaan of het puntensysteem wordt geëerbiedigd. In het systeem van verordening nr. 2327/2003 machtigt artikel 3, lid 4, de Commissie volgens de procedure van artikel 5, lid 2, van de verordening nadere maatregelen vast te stellen met betrekking tot de procedures voor het overgangspuntensysteem, de verdeling van punten en technische aspecten van de toepassing van artikel 3. Nu de Commissie betoogt dat zij geen nadere maatregelen kon vaststellen zolang de Republiek Oostenrijk weigerde de verordening uit te voeren, en deze laatste stelt dat zij bij gebreke van die maatregelen niet tot uitvoering kon overgaan, lijkt de vraag inzake het toezicht op de naleving eerder theoretisch. Hoe dan ook, nu de verordening zelf bepaalt dat de noodzakelijke maatregelen moeten worden vastgesteld, kan het feit dat dit om welke reden ook niet is gebeurd, geen reden zijn om de verordening nietig te verklaren.

84. De vierde door de Republiek Oostenrijk gestelde onnauwkeurigheid is dat de delegatie van wetgevende bevoegdheid aan de Commissie in artikel 3, lid 4, van de verordening haar in staat stelt de werkingssfeer ratione materiae van de verordening uit te breiden. Volgens de tekst van deze bepaling, die ik in het vorige punt heb geparafraseerd, is die bevoegdheid echter beperkt tot procedures, de verdeling van punten en technische aspecten. De omvang van de aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheid is dus goed omlijnd en er is geen reden om aan te nemen dat bepalingen met betrekking tot die aangelegenheden de werkingssfeer ratione materiae van de verordening zouden kunnen uitbreiden.

85. Derhalve faalt ook het vierde middel van onwettigheid.

VIII — Kosten

86. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Republiek Oostenrijk in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Europees Parlement en de Raad worden verwezen in de kosten. Volgens lid 4 van ditzelfde artikel draagt de Commissie, die is tussengekomen aan de zijde van het Europees Parlement en de Raad, haar eigen kosten.

IX — Conclusie

87. Op grond van hetgeen voorafgaat, geef ik het Hof in overweging:

— het beroep van de Republiek Oostenrijk ontvankelijk te verklaren;

— het beroep te verwerpen;

— de Republiek Oostenrijk te verwijzen in de kosten;

— de Commissie te verwijzen in haar eigen kosten.