FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

föredraget den 26 januari 2006 [1]

I — Inledning

1. Genom denna talan, som har väckts i enlighet med artikel 230 EG, har Republiken Österrike yrkat att domstolen skall ogiltigförklara Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2327/2003 av den 22 december 2003 om inrättande av ett tillfälligt poängsystem för tunga lastbilar som reser genom Österrike 2004 inom ramen för en hållbar transportpolitik [2] (nedan kallad förordning nr 2327/2003). Denna förordning, som Österrike motsatte sig, antogs på grundval av artikel 71.1 EG efter upphörandet av det miljöpoängsystem som föreskrevs i artikel 11 i protokoll 9 om väg-, järnvägs- och kombitransport genom Österrike (nedan kallat protokollet) till akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen [3]. Förordningen trädde i kraft på dagen för dess offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning, det vill säga den 31 december 2003.

2. Det kan påpekas att detta mål är den femte talan som har väckts i domstolen av Republiken Österrike med avseende på olika aspekter på systemet med miljöpoäng sedan 2000. I det första målet [4] bestreds med framgång den metod som användes för att sprida minskningen av antalet tillgängliga miljöpoäng under de sista år då systemet med miljöpoäng var tillämpligt. De andra målen rörde kommissionens vägran att minska antalet miljöpoäng för åren 2001, 2002 och 2003 [5]. Efter att domstolen hade avvisat talan i målet som avsåg år 2001 [6] tog Österrike tillbaka sin talan i de övriga två målen, varefter de avskrevs. [7]

3. Det bör även noteras att ytterligare ett mål där Österrike väckt talan mot systemet

1 — Originalspråk: engelska.

2 — EUT L 345, s. 30.

3 — EGT C 241, 1994, s. 21 och EGT L 1, 1995, s. 1.

4 — Dom av den 23 oktober 2001 i mål C-445/00, Österrike mot rådet (REG 2003, s. I-8549). Denna dom föregicks av ett beslut av den 23 februari 2001 av domstolens ordförande om att den ifrågasatta förordningen tills vidare inte fick verkställas, mål C-445/00 R, Österrike mot rådet (REG 2001, s. I-1461).

5 — Mål C-356/01, C-296/02 och C-393/03. I de två sistnämnda målen ansökte Österrike om ogiltigförklaring av kommissionens beslut. Båda ansökningarna avvisades. C-296/02 R, Österrike mot kommissionen (REG 2002, s. I-9159) och C-393/03 R, Österrike mot kommissionen (REG 2003, s. I-13593).

6 — Dom av den 20 november 2003 i mål C-356/01, Österrike mot kommissionen (REG 2003, s. I-4061).

7 — EUT C 106, 2004, s. 53–54.

med miljöpoäng för närvarande pågår i förstainstansrätten.[8] I detta mål, som är relaterat till förevarande mål, har Österrike, som agerar utifrån antagandet att det kommer att lyckas uppnå en ogiltigförklaring av förordning nr 2327/2003, yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara ett beslut av kommissionen om vägran att lämna in ett förslag till efterföljande förordning vilken skulle medföra ett strängare system än det som föreskrivs i förordning nr 2327/2003. Förfarandet i målet i förstainstansrätten har skjutits upp i väntan på utgången i förevarande mål i domstolen.

4. Denna kortfattade beskrivning av de rättstvister som har genererats av systemet med miljöpoäng illustrerar hur känsligt det är, med tanke på den inre marknadens funktion, att förena behovet att säkerställa genomfartstrafiken genom Österrike med behovet att skydda miljön, särskilt i Alpregionen, från de skadliga effekterna av utsläpp från tunga lastfordon som används i detta sammanhang. Domstolen ställdes i hög grad inför detta problem nyligen i ett mål som rörde ett sektorsförbud som utfärdades av de regionala myndigheterna i Tyrolen om transport av vissa varor på en sektion av motorvägen A 12 i Inndalen.[9]

8 — Ansökan av den 4 december 2004 i mål T-361/04, Österrike mot kommissionen (EUT C 300, s. 44).

9 — Dom av den 15 november 2005 i mål C-320/03, kommissionen mot Österrike (REG 2005, s. I-9871).

II — Tillämpliga bestämmelser

5. För att bedöma den rättsfråga som har tagits upp av den österrikiska regeringen i detta mål måste de grundläggande beståndsdelarna i de system med miljöpoäng som föreskrivs i både protokollet och förordning nr 2327/2003 återges.

6. De grundläggande beståndsdelarna i det system med miljöpoäng som upprättas i enlighet med protokollet anges i artikel 11.2 i detta instrument:

"2. Följande bestämmelser skall gälla fram till den 1 januari 1998:

a) Den totala mängden av NO_x-utsläpp från trafik med tunga lastbilar genom Österrike skall under tiden den 1 januari 1992–31 december 2003 minskas med 60 % enligt tabellen i bilaga 4.

b) Minskningen av utsläppen från tunga lastbilar skall ske genom ett system med miljöpoäng. Enligt detta system skall det vid trafik med tung lastbil genom Österrike för varje bil beräknas miljöpoäng som motsvarar bilens NO_x-utsläpp (godkända enligt produktionsöverensstämmelse (COP-värdet) eller enligt

typgodkännandevärdet). En beskrivning av hur beräkningen skall gå till och hur systemen skall administreras finns i bilaga 5.

c) Om antalet transittransporter något år överstiger referenssiffran för år 1991 med mer än 8 %, skall kommissionen enligt förfarandet i artikel 16 besluta om lämpliga åtgärder med tillämpning av punkt 3 i bilaga 5.

d) Österrike skall utfärda och i god tid tillhandahålla de kort för miljöpoäng som behövs för att administrera systemet enligt bilaga 5 för tunga lastbilar i trafik genom Österrike.

e) Miljöpoäng skall av kommissionen fördelas mellan medlemsstaterna enligt bestämmelser som skall beslutas med tillämpning av punkt 6."

7. Tillämpningen i tiden av systemet med miljöpoäng föreskrivs i artikel 11.3–11.5 i protokollet:

"3. Före den 1 januari 1998 skall rådet på grundval av en rapport från kommissionen se över bestämmelserna om vägtransport av gods genom Österrike. Översynen skall bygga på sådana grundläggande principer i gemenskapsrätten som den gemensamma marknadens funktion — särskilt den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster — miljöskydd i hela gemenskapens intresse och trafiksäkerhet. Om inte rådet på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet enhälligt beslutar något annat, skall övergångstiden förlängas till den 1 januari 2001 och bestämmelserna i punkt 2 gälla fram till dess.

4. Före den 1 januari 2001 skall kommissionen med hjälp av Europeiska miljöbyrån göra en vetenskaplig undersökning av i vilken omfattning målet för minskning av föroreningar enligt punkt 2 a har uppnåtts. Om kommissionen finner att detta mål har uppnåtts på ett hållbart sätt, skall bestämmelserna i punkt 2 upphöra att gälla den 1 januari 2001. Om kommissionen finner att målet inte har uppnåtts på ett hållbart sätt, kan rådet enligt artikel 75 i Romfördraget besluta åtgärder, inom ramen för gemenskapsrätten, som säkerställer ett motsvarande skydd för miljön och då särskilt en 60-procentig minskning av föroreningarna.

Om rådet inte beslutar sådana åtgärder, skall övergångstiden automatiskt en sista gång förlängas tre år och bestämmelserna i punkt 2 gälla under den tiden.

5. Vid övergångstidens slut skall bestämmelserna i gemenskapsrätten tillämpas fullt ut."

8. Förordning nr 2327/2003 har sin grund i artikel 71.1 EG, som har följande lydelse:

"För att genomföra artikel 70 ['Medlemsstaterna skall på det område som behandlas i denna avdelning uppnå fördragets mål inom ramen för en gemensam transportpolitik'], och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär skall rådet enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén fastställa

a) gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier,

b) de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat,

c) åtgärder för att förbättra transportsäkerheten,

d) alla andra lämpliga bestämmelser."

9. Kärnan i det poängsystem som upprättas genom förordning nr 2327/2003 föreskrivs i artikel 3.2 i förordningen:

"Följande bestämmelser skall tillämpas från och med den 1 januari 2004 till och med den 31 december 2004 för att uppmuntra användningen av miljövänliga tunga lastbilar för transittrafik genom Österrike:

a) Transitering av tunga lastbilar som annars skulle använda 5 poäng eller mindre, skall inte omfattas av det tillfälliga poängsystemet.

b) Transitering av tunga lastbilar som använder 6, 7 eller 8 poäng skall omfattas av det tillfälliga poängsystemet.

c) Transitering av tunga lastbilar som använder mer än 8 poäng skall vara

förbjuden, med undantag av transitering av sådana tunga lastbilar som är registrerade i Grekland samt transitering av vissa högt specialiserade fordon som är mycket dyra i inköp och har betydande ekonomisk livslängd.

d) De totala NO_x-utsläppen från tunga lastbilar i trafik genom Österrike skall fastställas i enlighet med de värden som anges för det berörda året i bilaga I.

e) Värdet av de totala NO_x-utsläppen från tunga lastbilar skall fastställas på grundval av det tidigare systemet med miljöpoäng i protokoll nr 9 till 1994 års anslutningsakt. Enligt detta system behöver alla tunga lastbilar för att kunna köras genom Österrike ett antal poäng som motsvarar bilens NO_x-utsläpp (godkänt värde enligt produktionsöverensstämmelsen (COP-värdet) eller typgodkännandevärdet). Beräkningsmetoden och förvaltningen av dessa miljöpoäng beskrivs i bilaga II.

f) Österrike skall utfärda och i god tid tillhandahålla de poäng som behövs för att förvalta det tillfälliga poängsystemet enligt bilaga II för tunga lastbilar i trafik genom Österrike.

g) Den årliga kvoten för NO_x-utsläpp anges i bilaga I samt skall förvaltas och fördelas av kommissionen mellan medlemsstaterna i enlighet med samma principer som de som tillämpas på systemet med miljöpoäng under 2003, enligt bestämmelserna i kommissionens förordning (EG) nr 3298/94.

h) Omfördelningen av poäng i gemenskapens reserv skall viktas enligt de kriterier som anges i artikel 8.2 i förordning (EG) nr 3298/94 och i synnerhet enligt det faktiska utnyttjandet av de miljöpoäng som har tilldelats medlemsstaterna samt de särskilda behoven för åkare som kör genom Österrike via vägen Lindau-Bregenz-St. Margarethen (Hörbranz-transitering)."

10. I artikel 3.3 i förordning nr 2327/2003 fastställs modaliteterna för förordningens tillämpning i tiden.

"Om Eurovignetteförslaget om avgiftsbeläggning av infrastrukturanvändning inte antas senast den 31 december 2004 skall samtliga bestämmelser i punkt 2 fortsätta att tillämpas under ytterligare ett år, och om förslaget inte antas senast den 31 december 2005 under högst ett år därutöver. Efter 2006 skall inga tillfälliga poängsystem tillämpas."

III — Bakgrund

11. Såsom angavs redan i inledningen antogs förordning nr 2327/2003 efter utgången av den miljöpoängsordning som föreskrivs i protokollet. I ingressen till förordningen anges att den antogs efter begäran från först Europeiska rådet i Laeken av den 14–15 december 2001 om att förlänga systemet med miljöpoäng som en tillfällig lösning och därefter från Europeiska rådet i Köpenhamn av den 12–13 december 2002 om att anta en förordning om en interimslösning för transport med tunga lastfordon genom Österrike under 2004–2006. [10]

12. Poängsystemets tillfälliga karaktär som fastställs i förordningen förklaras av att den i slutänden skall ersättas av det ändrade Eurovignettedirektivet om avgifter på tunga godsfordon för användningen av infrastruktur. [11] Det framgår av artikel 3.3 i förordning nr 2327/2003 att poängsystemets förlängning beror på huruvida detta förslag antas eller ej av gemenskapslagstiftaren. Den gemensamma ståndpunkt som antogs av rådet den 6 september 2005 antogs vid plenarsammanträdet i Europaparlamentet den 15 december 2005 vilket innebär att poängsystemet inte kommer att förlängas ytterligare.

13. Det poängsystem som inrättas genom förordning nr 2327/2003 skiljer sig i ett antal avseenden från det som föreskrivs i protokollet och kan faktiskt betraktas som mer liberalt.

14. För det första innehåller det inga reduktionsmål för NO_x-utsläpp, med en viss andel, vilket protokollet i artikel 11.2 a gör.

15. För det andra innehåller det ingen begränsning av antalet transiteringar, vilket protokollet i artikel 11.2 c gör. Tvärtom anges det uttryckligen i artikel 2 att systemet förutsätter att det inte sker någon direkt begränsning av antalet transiteringar genom Österrike.

16. För det tredje gäller poängsystemet i förordning nr 2327/2003 bara för tunga godsfordon som använder sex, sju eller åtta poäng (artikel 3.2 b i förordningen). De som använder mer än åtta poäng är förbjudna, med ett antal undantag, medan de som använder fem poäng eller mindre inte omfattas av poängsystemet (artikel 3.2 a

10 — Skäl 2 i ingressen till förordningen.

11 — KOM(2003) 448 slutlig av den 23 juli 2003, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer.

och 3.2 c i förordningen). Till skillnad från detta gäller systemet med miljöpoäng i protokollet för alla tunga godsfordon (artikel 11.2 b i protokollet).

17. Antalet tillgängliga poäng fortsätter att minska, trots att de i enlighet med förordningen gäller för en begränsad kategori tunga godsfordon. När antalet poäng som är tillgängligt under det sista året då systemet i protokollet var tillämpligt (2003) uppgick till 9 322 632 för de femton medlemsstaterna föreskrevs i förordningen följande siffror för de femton medlemsstaterna: för 2004: 6 593 487, för 2005: 6 246 462 och för 2006: 5 899 436. [12]

18. Dessa skillnader mellan de två systemen är grundorsaken till att Republiken Österrike väckte talan om ogiltigförklaring av förordning nr 2327/2003 i enlighet med artikel 230 EG. De rättsliga argument som har framförts till stöd för denna talan kommer att beskrivas nedan. Fram till dess har Republiken Österrike vägrat att genomföra förordningen, vilket har föranlett kommissionen att inleda den administrativa fasen i förfarandet om fördragsbrott i enlighet med artikel 226 EG.

12 — Bilaga 4 till protokollet och bilaga 1 till förordning nr 2327/2003.

IV — Förfarandet vid domstolen

19. Republiken Österrike inkom med sin ansökan genom fax den 24 mars 2004. Originalhandlingen togs emot den 30 mars 2004.

20. Genom beslut av ordföranden av den 22 juli 2004 tilläts kommissionen att intervenera till stöd för Europaparlamentets och rådets yrkanden.

21. En förhandling hölls den 17 november 2005, där sökanden, svarandena och kommissionen gjorde muntliga framställningar.

V — Parternas yrkanden

22. Republiken Österrike har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara förordning nr 2327/2003, och

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.

23. Europaparlamentet har yrkat att domstolen skall

— ogilla ansökan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

24. Rådet har yrkat att domstolen skall

— i första hand avvisa talan,

— i andra hand, om domstolen anser att talan kan tas upp till sakprövning, ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

VI — Upptagande till sakprövning

25. Rådet har anfört att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att föremålet för talan och grunderna för den inte är tillräckligt tydliga på det sätt som krävs i enlighet med artikel 38.1 i domstolens rättegångsregler. Mer exakt har rådet hävdat att det saknas ett samband mellan Republiken Österrikes yrkande och dess argument till stöd för detta yrkande. I detta avseende har den noterat att när den logiska följden av ogiltigförklaringen av förordningen skulle vara att fördragsbestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för varor blir fullständigt tillämpliga på transittrafik genom Österrike har den österrikiska regeringen ändå argumenterat för sin sak med utgångspunkt i presumtionen att den övergångsordning som föreskrivs i protokollet fortsätter efter den dag som har angetts för dess upphörande.

26. Utan att nämna frågan om upptagande till sakprövning anser även Europaparlamentet att sökandens målsättning att inrätta ett poängsystem som skulle innebära en begränsning av de grundläggande friheterna är svårare att göra förenlig med föremålet för dess begäran, det vill säga ogiltigförklaringen av förordning nr 2327/2003.

27. Österrike har svarat att det inte föreligger någon motstridighet mellan dess slutgiltiga målsättning och dess talan om en ogiltigförklaring av förordning nr 2327/2003. Österrike har påpekat att man parallellt med detta förfarande, genom en skrivelse av den 31 mars 2004, uppmanade kommissionen att i enlighet med artikel 232 EG lämna in ett nytt förslag till tillfälligt poängsystem som skulle vara förenligt med gemenskapsrätten och ligga i linje med kraven i protokollet, vilket enligt Österrike har fortsatt att vara bindande. Under tiden har Österrike väckt talan mot kommissionens vägran, genom en

skrivelse av den 22 juni 2004, att uppfylla denna begäran. [13]

28. Enligt artikel 38.1 c i rättegångsreglerna skall en ansökan innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna, och dessa uppgifter skall vara tillräckligt tydliga och exakta för att svaranden skall kunna förbereda sitt försvar och domstolen skall kunna meddela dom avseende ansökan. Det är därför, såsom domstolen har anfört, nödvändigt att de grundläggande rättsliga och faktiska omständigheter som ett mål grundar sig på anges på ett sammanhängande och läsbart sätt i själva ansökan. [14]

29. I förevarande mål kan det inte finnas något tvivel om att Republiken Österrikes ansökan uppfyller dessa kriterier, med tanke på att den innehåller ett tydligt bestridande av förenligheten mellan förordning nr 2327/2003 och den primära gemenskapsrätten, att den innebär ett inrättande av ett nytt tillfälligt poängsystem för transittrafik genom dess territorium och att de argument som har framförts av sökanden till stöd för dess anspråk är fullt begripliga. [15] Huruvida dessa argument är hållbara eller tillräckligt sammanhängande skall beaktas när talan prövas i sak.

30. I den mån som rådet antyder att Republiken Österrike har yrkat på ett utslag som strider mot dess angivna intresse och därför är paradoxalt till sin natur, bör det erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 230 EG inte behöver visa att de har ett intresse i att väcka talan om ogiltighetsförklaring av en gemenskapsrättslig akt. I alla händelser har Österrike, såsom det har påpekat, även väckt talan i enlighet med artikel 232 EG parallellt med förevarande talan för att tvinga gemenskapsinstitutionerna att anta en förordning som skulle stämma bättre överens med dess uppfattade intressen.

31. Under dessa omständigheter måste det godtas att den ansökan som har lämnats in av Republiken Österrike uppfyller kraven i artikel 38.1 i rättegångsreglerna. Eftersom den även uppfyller de tidsfrister som föreskrivs i artikel 230 EG finns det ingen grund för att besluta att den inte kan tas upp till sakprövning.

13 — Se domen i målet Österrike mot kommissionen (ovan fotnot 8).

14 — Se exempelvis dom av den 14 oktober 2004 i mål C-55/03, kommissionen mot Spanien (ej publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 23, och av den 15 september 2005 i mål C-199/03, Irland mot kommissionen (REG 2005, s. I-8027), punkt 53.

15 — Jämför dom av den 9 januari 2003 i mål C-178/00, Italien mot kommissionen (REG 2003, s. I-303), punkt 6, och av den 9 september 2004 i de förenade målen C-184/02 och C-223/02, Spanien och Finland mot parlamentet och rådet (REG 2004, s. I-7789), punkt 20.

VII — Prövning i sak

32. Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av förordning nr 2327/2003 har Republiken Österrike framfört fyra grunder för rättsstridighet. Det har anförts att förordningen åsidosätter

— proportionalitetsprincipen,

— målsättningarna i den horisontella bestämmelsen om miljöskydd, artikel 6 EG,

— de målsättningar som ligger bakom artikel 11 i protokollet, och

— "precisionsprincipen" (Bestimmtheitsgrundsatz).

A — *Åsidosättande av proportionalitetsprincipen*

1. Parternas argument

33. Republiken Österrike har för det första gjort gällande att förordning nr 2327/2003 innebär ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, enligt vilken åtgärderna måste vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå den aktuella målsättningen. Österrike anser att det poängsystem som har skapats genom förordningen inte är tillräckligt för att uppfylla den i skälen angivna målsättningen, det vill säga att minska utsläppen från tunga lastfordon med beaktande av ett hållbart miljöskydd. Österrike har hänvisat till en rapport av den 1 mars 2004 på uppdrag av Österrikes förbundsministerium för transport, innovation och teknik, "LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick", där slutsatsen dras att ikraftträdandet av förordning nr 2327/2003 kommer att leda till en betydande ökning av utsläppsvolymen. Å ena sidan skulle 80 procent av transittrafiken avregleras från och med den 1 januari 2004. Å andra sidan är antalet poäng som är tillgängliga för fordon som fortfarande behöver poäng i enlighet med förordningen större än nödvändigt. Ökningen av utsläppen skulle kunna uppgå till 133 procent eller ända upp till 260 procent 2006.

34. Dessutom skulle tillämpningen av förordningen enligt beräkningar av Kapsch TrafficCom Ag, det företag som förvaltade det tidigare systemet med miljöpoäng, innebära en ekonomisk börda på cirka 9 miljoner euro, vilket är helt oproportionerligt i förhållande till de medel som används för att uppnå målsättningarna i förordningen.

35. Europaparlamentet och rådet har däremot påpekat att förordningen är ett instrument i den gemensamma transportpolitiken,

som grundar sig på artikel 71.1 EG och inte på protokollet. Trots att förordningen syftar till att skydda miljön i alpregionen tar den österrikiska regeringen inte tillräcklig hänsyn till att den som sådan utgör ett avsteg från friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för varor. När det är nödvändigt att hitta en balans mellan dessa intressen går förordningen inte bortom gränserna för sin rättsliga grund. Enligt rådet bör förordningens giltighet granskas mot bakgrund av EG-fördraget och de allmänna gemenskapsrättsliga principerna och inte mot bakgrund av bestämmelser som avviker från fördragsordningen vilka uttryckligen har upphört att gälla.

36. De svarande institutionerna har anfört att gemenskapslagstiftaren genom att anta den ifrågasatta förordningen utövade sina befogenheter inom området transportpolitik på ett korrekt sätt och med iakttagande av proportionalitetsprincipen. Med tanke på att lagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning kan bara ett bestående avsteg från de grundläggande friheterna anses vara oproportionerligt. De har vidare angett att förordningen gäller för hela det österrikiska territoriet, och inte bara Alperna, så det är inte rätt att påstå att skyddseffekten på miljön är otillfredsställande. När gemenskapslagstiftaren gavs två alternativ valdes den lösning som medför ett skydd för miljön i Österrike framför den som skulle ha inneburit att de grundläggande friheter som garanteras genom EG-fördraget kunde fortsätta att råda.

37. Kommissionen har noterat att beräkningen av det antal poäng som görs tillgängligt genom den ifrågasatta förordningen grundade sig på siffror som avsåg transittrafik under 2002 (och inte 2003), eftersom de österrikiska myndigheterna på dagen för förordningens antagande endast hade framställt statistik för detta år. Enbart den omständigheten att artikel 3.2 c i förordning nr 2327/2003 innehåller ett förbud mot användningen av starkt förorenande fordon visar i sig att åtgärden uppfyller proportionalitetsprincipen.

38. I sitt svar på kommissionens yttrande har den österrikiska regeringen genmält att det inte ankom på Österrike att framställa slutgiltig statistik över miljöpoäng för 2003 ens före slutet av detta år. De relevanta siffrorna kunde i alla händelser inte användas som grund för fastställandet av det antal poäng som var tillgängligt för perioden mellan 2004 och 2006. När det gäller den andra punkten har den österrikiska regeringen angett att förordningen faktiskt medför en avreglering av transittransporterna genom Österrike och att detta inte uppfyller målsättningen att skydda miljön.

2. Bedömning

39. Det är väl etablerat att proportionalitetsprincipen är en av de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, som erkänns i tredje stycket i artikel 5 EG som en standard som

gemenskapsinstitutionerna skall iaktta när de vidtar vilken form av (lagstiftande) åtgärd som helst. Enligt principen skall åtgärder som vidtas genom gemenskapsrättsliga bestämmelser vara lämpliga för att uppnå målet och de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det. [16] Vid tillämpningen av denna princip som en standard för den materiella domstolsprövningen av lagstiftningsakter måste det emellertid beaktas att inom politikområden såsom området för den gemensamma transportpolitiken [17] åtnjuter gemenskapslagstiftaren med nödvändighet ett brett utrymme för skönsmässig bedömning på grund av att denne måste göra komplexa bedömningar som leder till val av politisk, ekonomisk och social karaktär. Domstolen har av detta dragit slutsatsen att lagligheten hos en åtgärd som vidtas inom ett sådant politikområde endast kan påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig med hänsyn till den målsättning som den behöriga institutionen strävar efter att uppfylla. [18]

40. Som jag har haft anledning att notera tidigare följer det även av principen om institutionell balans och maktfördelning att domstolen bör vara försiktig vid bedömningen av lagenligheten av innehållet i lagstiftningsakter. Det gäller särskilt när den aktuella akten, i likhet med den ifrågasatta förordningen, har antagits gemensamt av Europaparlamentet och rådet enligt medbeslutandeförfarandet. [19]

41. Med tanke på att möjligheten att nå slutsatsen att en rättsakt som har antagits enligt medbeslutandeförfarandet är oproportionell är begränsad, innefattar tillämpningen av proportionalitetstestet en bedömning av tre olika aspekter på den ifrågasatta åtgärden. Först är det nödvändigt att identifiera bestämmelsens ändamål, därefter måste det bedömas huruvida bestämmelsen är lämplig för att uppnå dessa målsättningar och slutligen måste det undersökas huruvida bestämmelsen går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningarna. [20]

42. Republiken Österrike och de svarande institutionerna är oeniga om den exakta målsättningen med förordning nr 2327/2003, vilket inte är förvånande, eftersom den ger en referenspunkt för att granska de två andra aspekterna på proportionalitetstestet.

43. Syftet med förordning nr 2327/2003 bör betraktas mot bakgrund av förändringen i det rättsliga system som gäller för transittrafik genom Österrike. När det i artikel 11.5 i protokollet föreskrevs att gemenskapens

16 — Se bland annat dom av den 14 december 2004 i mål C-434/02, Arnold André (REG 2004, s. I-11825), punkt 45, och av den 10 december 2002 i mål C-491/01, BAT (REG 2002, s. I-11453), punkt 122.

17 — Se domen i de förenade målen Spanien och Finland mot parlamentet och rådet (ovan fotnot 15) punkt 56.

18 — Se bland annat domarna i målen Arnold André och BAT (ovan fotnot 16), punkt 46 respektive 123.

19 — Se mitt förslag till avgörande av den 17 mars 2005 i mål C-244/03, Frankrike mot parlamentet och rådet (REG 2005, s. I-4021), punkterna 91 och 92.

20 — Jämför åter mitt förslag till avgörande i målet Frankrike mot parlamentet och rådet (fotnoten ovan), punkterna 95–99.

regelverk vid upphörandet av systemet med miljöpoäng skulle vara fullt tillämpligt medförde det att reglerna i EG-fördraget och i sekundärrätten som styr transporttjänster i gemenskapen som helhet även skulle gälla för transporter som korsade österrikiskt territorium.

44. Förordningen antogs på grundval av artikel 71.1 EG, vilket tydde på att den främst är ett instrument för den gemensamma transportpolitiken. Den är som sådan utformad för att innehålla de gemensamma reglerna för internationella transporter som passerar genom en medlemsstat, i den mening som avses i punkt a i denna bestämmelse. Vid lagstiftning i detta sammanhang har gemenskapen befogenhet, och är i enlighet med artikel 6 EG till och med skyldig, att beakta miljöskyddskraven. [21] I förordningens ingress finns därför en hänvisning till behovet av att anta åtgärder efter utgången av systemet med miljöpoäng i protokollet, särskilt med tanke på den väntade ökningen av transittrafikens volym efter gemenskapens utvidgning den 1 maj 2004. I skäl 8 i ingressen betonas emellertid även att "[d]et är absolut nödvändigt att finna icke-diskriminerande lösningar som gör det möjligt att förena de skyldigheter som har sin grund i fördraget (artikel 6, artikel 51.1 och artikel 71), såsom fri rörlighet för varor och tjänster och miljöskydd".

21 — Jämför dom av den 13 september 2005 i mål C-176/03, kommissionen mot rådet (REG 2005, s. I-7879), punkt 42, samt domen i målet kommissionen mot Österrike (ovan fotnot 9), punkt 73.

45. Det framgår därmed tydligt av den rättsliga grunden för förordningen å ena sidan och skälen i ingressen å den andra att gemenskapslagstiftaren hade för avsikt att begränsa de negativa miljöeffekterna av gemenskapens regelverk i Österrike inom området för transporttjänster, men att den även strävade efter att skapa en högre grad av avreglering av transittrafiken än den som förelåg enligt protokollet. Det kan därför inte anses att förordning nr 2327/2003 endast har miljömässiga syften. Gemenskapslagstiftaren hittade en tydlig balans mellan de båda intressena. Av detta skäl är den inställning som har antagits av Republiken Österrike att förordningen hade till syfte att utvidga protokollets miljömål ohållbar.

46. Nästa steg i undersökningen av förordningens proportionalitet är att pröva huruvida det poängsystem som införs genom den utgör en lämplig åtgärd för att uppnå dessa målsättningar. Såsom förklarades i punkt 16 gäller poängsystemet i princip bara för tunga lastfordon som använder mellan sex och åtta poäng. Fordon som producerar höga nivåer av NO_x-utsläpp och därför behöver mer än åtta poäng är förbjudna, med undantag för två kategorier fordon, från transit genom Österrike. Fordon som producerar låga NO_x-nivåer, vilka annars skulle använda fem poäng eller mindre, är helt undantagna från poängsystemet.

47. Genom att användningen av de mest förorenande fordonen förbjuds medför förordningen att en viktig källa till miljöföroreningar avlägsnas, så man kan säga att detta har en omedelbar gynnsam effekt på miljön. Denna effekt kan (delvis) neutraliseras av den möjliga ökningen av volymen transporter som utförs av fordon i de andra två kategorierna, varav en inte är föremål för någon kvantitativ begränsning. Det är trots detta tydligt att systemet lutar åt att uppmuntra till användning av renare fordon för transittrafiken genom Österrike. Det kan betraktas som en lämplig metod för att göra den inre marknadens intressen förenliga med intresset att minska bördan för miljön till följd av ökad motortrafik.

48. Med detta sagt måste det även erkännas att den miljöskyddsnivå som uppnås i detta system till sist beror på det antal poäng som görs tillgängligt för fordon i mellanklassen. Såsom anfördes i punkt 17 minskar detta antal under övergångsperioden. Den österrikiska regeringen har gjort gällande att antalet poäng har fastställts till en så hög nivå att det finns mer poäng tillgängliga än vad som i praktiken behövs för de aktuella fordonen. Den har anfört att förordningen därför har till effekt att helt avreglera transittrafiken genom dess territorium. Här måste det påpekas att antalet tillgängliga (miljö)poäng minskade stadigt under det system som inrättades genom protokollet och att förordningen fortsätter med denna trend specifikt för tunga lastfordon som använder sex, sju eller åtta poäng. Om det verkar som om gemenskapslagstiftaren, för att hitta en balans mellan den fria rörligheten och miljöskyddet, fastställde antalet tillgängliga poäng på en nivå som överskrider det som behövs i praktiken innebär inte det nödvändigtvis att åtgärden är oproportionell. Det tyder bara på att systemet har lyckats bättre med att uppmuntra till användning av renare tunga lastfordon än vad som antogs vid den tidpunkt då bestämmelsen antogs. Detta argument, som har framförts av den österrikiska regeringen, påverkar därför inte slutsatsen att det poängsystem som inrättas genom förordning nr 2327/2003 som sådant är en lämplig metod för att uppfylla inte bara miljöskyddsmålet, utan parallellt med detta även målet att säkerställa ett fritt tillhandahållande av tranporttjänster och den fria rörligheten för varor.

49. När det slutligen gäller proportionaliteten måste det beaktas huruvida bestämmelsen går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla dess ändamål. Med tanke på att förordning nr 2327/2003 har till syfte att göra två motstridiga intressen förenliga med varandra verkar denna aspekt på proportionalitetstestet i två riktningar. När det gäller miljöskyddsmålet är frågan huruvida begränsningen av transporttjänster som införs genom poängsystemet inte är överdriven. När det gäller målet att avreglera transittrafiken genom Österrike i större utsträckning skulle frågan vara huruvida miljöskyddet ges tillräcklig vikt i förordningen.

50. I en sådan situation med två motstridiga intressen kan man tänka sig en rad olika åtgärder som skulle ge antingen mindre eller större vikt åt en målsättning jämfört med den andra. Att hitta en balans mellan de två är bara en fråga om politiskt hänsyn av gemenskapslagstiftaren, och det ankommer inte på domstolen att avgöra huruvida resultatet av denna process är riktigt, om det inte är uppenbart att lagstiftaren har överskridit gränserna för sin skönsmässiga bedömning. Såsom anförts ovan gäller detta särskilt när valen träffades i samband med medbeslutandeförfarandet som omfattade Europaparlamentet och rådet.

51. I alla händelser är det tydligt att förordningen, genom förbudet mot användningen av den mest förorenande klassen av tunga lastfordon för transit genom Österrike och föreskrivandet av ett degressivt system med miljöpoäng, har bidragit till ett större miljöskydd än vad som skulle ha varit fallet om gemenskapens regelverk hade blivit fullt tillämpligt. Samtidigt har den skapat en högre, dock inte obegränsad grad av frihet att tillhandahålla tranporttjänster under en övergångsperiod om tre år. Den kan därför inte heller anses vara överdrivet restriktiv, med tanke på den inre marknaden, eller uppenbart bristfällig, med tanke på miljöskyddet.

52. Republiken Österrike har även, på grundval av beräkningar som har utförts av det företag som tidigare förvaltade miljöpoängsystemet, anfört att kostnaden för att tillämpa poängsystemet skulle bli alltför hög. Med tanke på att poängsystemet enligt förordningen har ett mer begränsat tillämpningsområde än miljöpoängsystemet enligt protokollet, och bara gäller för fordon som använder mellan sex och åtta poäng, och det redan finns ett system för att förvalta miljöpoängsordningen, kan detta inte betraktas som ett trovärdigt argument.

53. På grund av det ovan anförda kan det inte anses att förordning nr 2327/2003 medför ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, och således skall det första yrkandet om rättsstridighet som har framförts av Republiken Österrike ogillas.

B — *Åsidosättande av målsättningarna i den horisontella bestämmelsen om miljöskydd, artikel 6 EG*

1. Parternas argument

54. Eftersom den österrikiska regeringen har anfört att förordning nr 2327/2003 leder till en ökning av utsläppen har den gjort

gällande att förordningen strider mot den målsättning att främja en hållbar utveckling som föreskrivs i artikel 6 EG, vilken regeringen anser vara av bindande karaktär, samt mot målsättningen att uppnå högsta möjliga miljöskyddsnivå.

55. Europaparlamentet och rådet har anfört att förordningen bidrar till miljöskyddet i Alperna och att den uppmuntrar till användning av mindre förorenande tunga fordon i transittrafik genom Österrike. De har betonat att den rättsliga grunden är artikel 71 EG om den gemensamma transportpolitiken, enligt vilken ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter inte försummas. De grundläggande friheterna begränsas bara i den mån det är nödvändigt till förmån för Österrike.

56. Kommissionen har påpekat att det är felaktigt att påstå att förordningen bidrar till en ökning av NO_x-utsläppen, med tanke på att om den inte hade funnits skulle den allmänna fördragsordningen gälla från och med dagen för upphörande av undantagen i protokollet, och ingen specifik begränsning av trafiken genom Österrike skulle ske. Förordningen skapar en balans mellan olika intressen, och denna balans kommer, trots att Republiken Österrike skulle ha föredragit en annan utgång, att utvärderas efter upphörandet av den ordning som föreskrivs i förordningen.

2. Bedömning

57. Enligt artikel 6 EG måste miljöskyddskraven integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet som anges i artikel 3 EG, vilket innefattar den gemensamma transportpolitiken, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

58. Domstolen har beskrivit denna bestämmelses funktion genom att ange att det i bestämmelsen understryks att miljöskyddsmålet är av tvärgående och grundläggande karaktär.[22]

59. Trots att denna bestämmelse har en tvingande ordalydelse, tvärtemot vad som har anförts av Republiken Österrike, kan det inte anses att den ger upphov till en standard enligt vilken miljöskyddet i utformningen av gemenskapens politik alltid måste anses vara det förhärskande intresset. En sådan tolkning skulle på ett oacceptabelt sätt begränsa gemenskapsinstitutionernas och gemenskapslagstiftarens befogenheter att göra skönsmässiga bedömningar. Den får på sin höjd anses vara en skyldighet för gemenskapsinstitutionerna att beakta ekologiska intressen inom politikområden som i egentlig mening ligger utanför miljöskyddet. Det

22 — Se domen i målet kommissionen mot rådet (fotnoten ovan), punkt 42.

är bara när det är uppenbart att ekologiska intressen inte har beaktats eller när de helt har åsidosatts som artikel 6 EG kan fungera som standard för en prövning av gemenskapslagstiftningens giltighet.

C — Åsidosättande av de målsättningar som ligger bakom artikel 11 i protokollet

1. Parternas argument

60. Vid bedömningen huruvida en viss bestämmelse i tillräcklig utsträckning bidrar till miljöskyddet bör den med tanke på den horisontella karaktären hos artikel 6 EG vidare inte betraktas separat från andra gemenskapsbestämmelser som antas för detta syfte i förhållande till den aktuella verksamheten. Det är alla bestämmelser som antas av gemenskapen inom detta område som ger rätt ram för bedömningen. I förevarande mål skall därför hänsyn även tas till direktiven om luftkvalitet och det utrymme de ger till medlemsstaterna för att vidta åtgärder inom ramen för planer och program. [23]

61. Förordning nr 2327/2003 kan därför inte anses ogiltig på grund av att den innebär ett åsidosättande av artikel 6 EG — således skall även Republiken Österrikes andra yrkande om rättsstridighet avvisas.

62. Under denna rubrik har Republiken Österrike anfört att förordning nr 2327/2003 är ogiltig eftersom den transitordning som upprättas genom den inte uppfyller de primära gemenskapsrättsliga målen att skydda miljön och folkhälsan. Den har gjort gällande att trots att det system med miljöpoäng som föreskrivs i protokollet må ha upphört den 31 december 2003 fortsätter målet bakom artikel 11 i protokollet om att säkerställa en hållbar minskning av de föroreningar som orsakas av transittrafik [24] att gälla som en integrerad del av gemenskapsrätten. Den anser att transitordningens väntade upphörande endast gäller för bestämmelserna i artikel 11.2 i protokollet. Det skulle vara obegripligt att dessa bestämmelser ersätts av ett obligatoriskt gemenskapssystem som medför en lägre skyddsnivå. Det skulle inte bara strida mot medlemsstaternas vilja vid tidpunkten för protokollets slutförande, utan även underminera den nyttiga effekten av övergångsarrangemangen. Eftersom varken de allmänna eller de specifika målsättningarna i övergångsordningen påverkas av dagen för upphörande är gemenskapen skyldig att respektera den i antagandet av bestämmelser som ersätter den. Republiken

23 — Rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, s. 55) och rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, s. 41).

24 — I den tyska versionen av artikel 11.4 i protokollet uttrycks "hållbar" med det mer detaljerade "dauerhaften und umweltgerechten Grundlage".

Österrike har tillagt att målsättningen med förordningen inte kan uppnås eftersom den metod som kommissionen använder för att beräkna miljöpoängskvoten grundar sig på felaktiga antaganden som har lett till en felaktig framställning av verkligheten och en godtycklig ökning av antalet miljöpoäng för åren 2004–2006.

63. Europaparlamentet och rådet har hänvisat till den uttryckliga och tydliga ordalydelsen i artikel 11.4 och 11.5 i protokollet om övergångsordningens upphörande, vilken även underströks av domstolen i dess dom i målet Österrike mot rådet [25]. De anser att artikel 11 i protokollet inte utgör rätt referenspunkt för bedömningen av giltigheten av förordning nr 2327/2003. Dess giltighet bör i stället bedömas mot bakgrund av de primära gemenskapsrättsliga bestämmelser som gällde när den trädde i kraft. Vid den tidpunkten hade den ordning som föreskrevs i protokollet upphört. Genom förordningen inrättas en ny transitordning på grundval av artikel 71.1 EG.

64. Kommissionen håller med de svarande institutionerna och har påpekat att målsättningarna med ett rättsligt instrument som har upphört inte kan ha någon rättslig effekt på en akt som har antagits därefter. I den ifrågasatta rättsakten anges dessutom uttryckligen dess egna målsättningar och skälen för dess antagande, vilka uppfyller gemenskapsrätten. Kommissionen har även noterat att den österrikiska regeringen inte hade några invändningar mot den metod som kommissionen har använt för att beräkna antalet miljöpoäng, under det föreberedande arbetet med förordningen.

65. I sitt svar på kommissionens yttrande har den österrikiska regeringen svarat att det är motiverat att undersöka förordningens giltighet mot bakgrund av den tidigare ordningen med tanke på att det i själva förordningen finns en hänvisning till denna ordning. Den har vidare anfört att den inte motsatte sig den beräkningsmetod som kommissionen använde under mötet i Coreper den 19 november 2003, under förlikningsförfarandet och i samband med många direkta kontakter med kommissionen på expertnivå.

2. Bedömning

66. Genom detta yrkande om rättsstridighet vill Republiken Österrike härleda en standard för att bedöma giltigheten hos förordning nr 2327/2003 från protokollets målsättning att minska utsläppen av NO_x från tunga lastfordon med 60 procent, och därigenom förlänga protokollets effekter bortom miljöpoängsystemets upphörande den 31 december 2003. Den har försökt förbättra statusen

25 — Ovan fotnot 4, punkt 72.

för denna standard genom att understryka att den föreskrivs i en rättsakt i den primära gemenskapsrätten.

67. Detta argument kan inte godtas av följande skäl.

68. För det första är målsättningen att minska NO_x-utsläppen från tunga lastfordon som passerar genom Österrike med 60 procent fram till 2003 års utgång en del av ett övergångsarrangemang som utgör ett undantag från de allmänna gemenskapsrättsliga reglerna om godstransporter på väg. [26] Med tanke på detta är det lämpligt att inta en restriktiv hållning vid fastställandet av dess tillämpning i tiden. Det kan i detta avseende påpekas att själva protokollet visar behovet av att begränsa undantagets tillämpning i tiden eftersom det, då det ursprungligen var tillämpligt fram till den 1 januari 1998 (artikel 11.2), innehåller två bedömningstidpunkter, den 1 januari 1998 och den 1 januari 2001, före dess förlängning till två ytterligare perioder om vardera tre år (artikel 11.3 och 11.4 i protokollet).

69. För det andra föreskrivs uttryckligen i artikel 11.5 i protokollet att "[v]id övergångstidens slut skall bestämmelserna i gemenskapsrätten tillämpas fullt ut". Denna bestämmelse är inte bara tydlig i sitt materiella tillämpningsområde "fullt ut", den är även ovillkorligt tillämplig, eftersom inget föregående beslut krävs för att den skall träda i kraft, och det finns ingen möjlighet till någon ytterligare förlängning av övergångsordningen av vilket skäl som helst. Den fullständiga tillämpningen av gemenskapens regelverk på transittrafik genom österrikiskt territorium från och med den 31 december 2003 innebär att denna trafik skall omfattas av de allmänna primära och sekundära gemenskapsrättsliga bestämmelser som styr transporttjänster på väg. Miljöskyddsmålen för denna trafik måste uppfyllas genom gemenskapsåtgärder som antas i detta syfte, exempelvis direktiven om luftkvalitet [27], samt genom nationella åtgärder som är förenliga med fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster, om inte annat anges av gemenskapslagstiftaren.

70. För det tredje skulle det i mer allmänna ordalag förefalla som om, trots att minskningen av NO_x-utsläppen med 60-procent är den angivna uttryckliga målsättningen i protokollet, det mer underförstådda syftet

26 — Särskilt rådets första direktiv av den 23 juli 1962 om fastställande av vissa gemensamma regler för internationella transporter (yrkesmässiga godstransporter på väg) (EGT 70, s. 2005; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 30) och rådets förordning (EEG) nr 881/92 av den 26 mars 1992 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier (EGT L 9, s. 1).

27 — Se de ovan i fotnot 23 nämnda direktiven.

var att genom den stadiga minskningen av antalet tillgängliga miljöpoäng per år uppmuntra den gradvisa övergången till att använda mer miljövänliga tunga lastfordon för transittransporter genom Österrike. Som kommissionen har noterat, sett i samband med protokollet som helhet, i vilket gemenskapen och medlemsstaterna uppmanas att vidta åtgärder för att förbättra järnvägskapaciteten, hade övergångsperioden dessutom till syfte att skapa tillräckligt mycket tid för att vidta åtgärder som möjliggör transporter av varor som skall överföras från väg till järnväg. Det kan antas att en sådan utveckling skulle bidra till en mer strukturell lösning av de miljöproblem som uppstår på grund av transittrafiken genom Österrike och bana väg för en fullständig tillämpning av gemenskapens regelverk. Det är i alla händelser orealistiskt att anta att ett så konkret mål kan behållas vid alla tidpunkter med tanke på att alla bidragande faktorer inte kan kontrolleras.

71. För det fjärde, och ännu viktigare, måste det understrykas att målet att minska föroreningarna från NO_x-utsläpp från tunga lastfordon med 60 procent är en politisk målsättning som angavs i samband med protokollet, genom att det föreskrevs att transittrafiken genom Österrike med tunga lastfordon endast fick ske på villkor att dessa fordon innehade ett antal miljöpoäng som motsvarade deras NOx-utsläpp. I detta system var det miljöpoängsinstrumentet som var den rättsligt bindande beståndsdelen och inte målsättningen som sådan. En sådan målsättning kan som mest ha en rättslig effekt när den används som riktlinje för tolkning vid fastställandet av tillämpningsområdet för och innehållet i den rättsakt som väljs för att uppfylla den. Att anse att en målsättning kan fortsätta att gälla efter den dag som har angetts för dess verkställande på ett sådant sätt att den utgör en standard för att bedöma giltigheten hos rättsakter som antas efter upphörandet av de rättsakter som antagits för att uppfylla den skulle utgöra en oacceptabel störning av privilegiet för gemenskapens lagstiftande organ att fastställa om senare rättsakter skall antas i denna situation eller ej och i så fall vilka. Som kommissionen med rätta har noterat bör en målsättnings politiska önskvärdhet inte blandas samman med möjligheten att den är rättsligt bindande.

72. Den österrikiska regeringen har anfört att när det i artikel 11.4 i protokollet, där det föreskrivs att en vetenskaplig undersökning av i vilken omfattning målet för minskning av föroreningarna med 60 procent har uppnåtts skall göras, anges att detta mål skall uppnås "på ett hållbart sätt" måste det antas att målsättningen har till syfte att vara bestående och att den fortsätter att ha effekt efter den 31 december 2003. Trots att det än en gång medges att denna målsättning kan vara önskvärd ur politisk synvinkel utgör den emellertid ingen rättslig standard som de utsedda lagstiftande organen är skyldiga att beakta när de väger intressen mot varandra

och ställer upp prioriteringar. I samband med denna bestämmelse fungerade minskningen av föroreningar på ett hållbart sätt som ett kriterium för att fastställa huruvida systemet med miljöpoäng behövde förlängas med en sista treårsperiod eller ej.

73. Den österrikiska regeringens andra argument, att den omständigheten att förordning nr 2327/2003 hänvisar till protokollet innebär att den har samma målsättning som protokollet, kan inte heller godtas. I hänvisningen i första punkten i ingressen till förordningen uppges bara att systemet med miljöpoäng upphörde den 31 december 2003, vilket innebär att sammanhanget för förordningens antagande anges. Den andra hänvisningen, i artikel 3.2 e i förordningen, är av teknisk karaktär, där det föreskrivs att värdet på de totala NO_x-utsläppen skall fastställas på grundval av det tidigare systemet med miljöpoäng. Användningen av ordet "tidigare" i detta sammanhang har faktiskt bara till syfte att understryka diskontinuitet i stället för kontinuitet.

74. På grund av ovan nämnda hänsyn drar jag slutsatsen att den målsättning som avses i protokollet inte kan tillämpas som standard för bedömningen av giltigheten av förordning nr 2327/2003. Även det tredje yrkandet om rättstridighet skall därför avvisas.

D — *Åsidosättande av precisionsprincipen*

1. Parternas argument

75. Österrike har anfört att förordning nr 2327/2003 innebär ett åsidosättande av precisionsprincipen (Bestimmtheitsgrundsatz), som på grundval av artikel 6.1 EU är bindande för gemenskapens institutioner. Österrike har gjort gällande att olika bestämmelser i förordningen saknar tillräcklig klarhet och precision och därför innebär ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Mer specifikt har Österrike hänvisat till att det i den tyska versionen av artikel 3.2 i förordningen är oklart huruvida ett fordon som använder åtta poäng omfattas av det tillfälliga poängsystemet eller ej. Österrike har vidare hävdat att begreppet "högt specialiserade fordon som är mycket dyra i inköp och har betydande ekonomisk livslängd" inte definieras i förordningen. Dessutom är det omöjligt att övervaka uppfyllandet av förordningen i brist på en skyldighet för transportörerna att medföra lämpliga handlingar. Slutligen får kommissionen i enlighet med artikel 3.4 i förordningen utvidga förordningens materiella tillämpningsområde, i strid med artiklarna 202 tredje strecksatsen EG och 211 fjärde strecksatsen EG.

76. Europaparlamentet och rådet har medgett att det finns en brist i den tyska versionen av artikel 3.2 när Eftersom denna

bestämmelse emellertid är tydlig i de övriga språkversionerna och de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, enligt domstolens rättspraxis, måste tolkas och tillämpas mot bakgrund av versionerna på de övriga officiella språken [28], kan denna omständighet inte påverka förordningens giltighet. Vidare måste den österrikiska regeringen, eftersom den deltog i förhandlingarna i förlikningskommittén, ha varit väl medveten om denna brist. I alla händelser avlägsnades denna skillnad i språkversionerna genom en rättelse som publicerades den 6 juli 2004. [29] Eftersom det är helt tydligt för vilka kategorier fordon som poängsystemet gällde, är kravet på rättssäkerhet uppfyllt.

77. När det gäller påstådda brister har kommissionen anfört att eftersom Republiken Österrike ännu inte har antagit åtgärder för genomförandet av förordning nr 2327/2003 har det inte varit möjligt att anta de åtgärder som föreskrivs i artikel 3.4 i förordningen.

78. Republiken Österrike har invänt mot detta resonemang av kommissionen på den grunden att svårigheterna med den praktiska tillämpningen av förordningen beror på bristen på detaljerade bestämmelser som skall antas av kommissionen, och inte tvärtom.

2. Bedömning

79. Bestimmtheitsgrundsatz eller precisionsprincipen som åberopas av Republiken Österrike är ett uttryck för rättssäkerhetsprincipen. Artikel 6.1 EU, som innehåller en förklaring om att Europeiska unionen bland annat bygger på rättsstatsprincipen, kan i sanning anses vara den formella fördragsgrunden för denna princip. Som domstolen vid flera tillfällen har slagit fast utgör rättssäkerhetsprincipen en grundläggande gemenskapsrättslig princip som bland annat ställer krav på att en reglering skall vara klar och precis, så att enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed. [30] Denna princip föreskrivs även specifikt i det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen av den 22 december 1998 om gemensamma riktlinjer för gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet. Enligt första punkten i dessa riktlinjer som inte är rättsligt bindande anges att gemenskapslag-

28 — Dom av den 2 april 1998 i mål C-296/95, EMU Tabac (REG 1998, s. I-1605), punkt 36.

29 — EUT L 235, s. 23.

30 — Se dom av den 14 april 2005 i mål C-110/03, Belgien mot kommissionen (REG 2005, s. I-1931), punkt 30, av den 9 juli 1981 i mål 169/80 Gondrand Frères och Garancini (REG 1981, s. 1931), och av den 13 februari 1996 i mål C-143/93, Van Es Douane Agenten (REG 1996, s. I-431), punkt 27.

stiftningens rättsakter skall vara klart, enkelt och exakt formulerade. [31]

80. Domstolen har emellertid även medgett att det kan finnas en grad av osäkerhet beträffande innebörden och räckvidden av en gemenskapsrättslig bestämmelse. Vid bedömningen av denna bestämmelses förenlighet med rättssäkerhetsprincipen är det nödvändigt att denna prövning endast omfattar frågan huruvida rättsakten i fråga är så tvetydigt formulerad att dem mot vilka åtgärden riktar sig inte med tillräcklig säkerhet kan skingra eventuella tvivel om den ifrågasatta förordningens räckvidd eller innebörd. [32]

81. Republiken Österrikes första argument rör den omständigheten att det i den ursprungliga tyska versionen av artikel 3.2 i förordning nr 2327/2003 inte var helt tydligt huruvida tunga lastfordon som använde åtta poäng omfattades av poängsystemet eller om de var förhindrade att transportera varor genom Österrike. Trots att denna språkversion faktiskt innehöll en viss tvetydighet, vilket erkändes av de svarande institutionerna, var de övriga språkversionerna helt tydliga på denna punkt. De har med rätta åberopat domstolens rättspraxis enligt vilken behovet av enhetlig tillämpning och tolkning utesluter att texten betraktas isolerad i en av sina versioner. Däremot kräver detta behov att texten tolkas i förhållande både till upphovsmannens verkliga vilja och till det av honom eftersträvade syftet, särskilt mot bakgrund av beslutets avfattning på alla språken. [33] Dessutom korrigerades den tyska versionen genom en formell rättelse, så redan av denna anledning föreligger inget tvivel om att fordon som använder åtta poäng kan användas för transittrafik genom Österrike och omfattas av det tillfälliga poängsystemet.

82. Det andra argumentet som har tagits upp av Republiken Österrike rör bristen på definition av begreppet "högt specialiserade fordon som är mycket dyra i inköp och har betydande ekonomisk livslängd" i artikel 3.2 c i förordningen. Här kan en hänvisning göras till att domstolen slagit fast att det kan finnas en grad av osäkerhet i en rättsakt. Eftersom det är omöjligt att förutse alla möjliga faktiska situationer där en bestämmelse kan vara tillämplig, och för att säkerställa en tillräcklig flexibilitet i dess tillämpning, måste ett lagstiftande organ faktiskt använda en terminologi som inte är alltför precis. Hur det än är därmed, anser jag att det aktuella begreppet tvärtom är ganska exakt, med tanke på att det innehåller

31 — EGT C 73, 1999, s. 1.

32 — Jämför domen i målet kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 30), punkt 31.

33 — Dom av den 12 november 1969 i mål 29/69, Stauder mot Ulm (REG 1969, s. 419; svensk specialutgåva, volym 1, s. 421), punkt 3, av den 7 juli 1988 i mål 55/87, Moksel (REG 1988, s. 3845), punkt 15, samt domen i målet EMU Tabac (ovan fotnot 28), punkt 36.

tre kriterier för att skilja den angivna kategorin från andra fordon.

83. Det tredje problemet som har tagits upp av Republiken Österrike under denna rubrik är att det i avsaknad av en skyldighet att medföra handlingar är omöjligt att övervaka uppfyllandet av poängsystemet. I systemet i förordning nr 2327/2003 får kommissionen, som agerar i enlighet med förfarandet i artikel 5.2 i förordningen, enligt artikel 3.4 befogenhet att vidta ytterligare åtgärder i fråga om förfarandena för det tillfälliga poängsystemet, fördelningen av poäng och tekniska frågor som gäller tillämpningen av artikel 3. När kommissionen har anfört att den inte kunde vidta ytterligare åtgärder så länge Republiken Österrike vägrade att genomföra förordningen, och Republiken Österrike har hävdat att den inte kunde genomföra den i avsaknad av dessa åtgärder, förefaller frågan om övervakning av uppfyllandet till stor del rent teoretisk. Med tanke på att det enligt förordningen i sig finns möjligheter att vidta de nödvändiga åtgärderna kan den omständigheten att detta inte skedde, av vilken anledning som helst, i alla händelser inte utgöra en grund för ogiltigförklaring av förordningen.

84. Det fjärde argumentet avseende bristfällighet som har anförts av Republiken Österrike är att delegeringen av lagstiftningsbefogenheter till kommissionen i artikel 3.4 i förordningen innebär att kommissionen får utvidga förordningens materiella tillämpningsområde. Enligt ordalydelsen i denna bestämmelse, som parafraserades i föregående punkt, inskränker sig emellertid denna befogenhet till förfaranden, fördelning av poäng och tekniska frågor. Därmed är omfattningen av de lagstiftningsbefogenheter som delegeras till kommissionen tillräckligt begränsad och det finns ingen anledning att anta att bestämmelser som avser dessa frågor skulle kunna utvidga förordningens materiella tillämpningsområde.

85. Därför är även det fjärde yrkandet avseende rättsstridighet ogrundat.

VIII — Rättegångskostnader

86. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Europaparlamentet och rådet yrkat att Republiken Österrike skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och Republiken Österrike har tappat målet, skall Europaparlamentets och rådets yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 skall kommissionen, som har intervenerat till stöd för Europaparlamentet och rådet, bära sin rättegångskostnad.

IX — Förslag till avgörande

87. På grundval av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall

— förklara att ansökan från Republiken Österrike kan tas upp till sakprövning,

— ogilla talan,

— förplikta Republiken Österrike att betala rättegångskostnaderna,

— förplikta kommissionen att bära sin rättegångskostnad.