KOHTUJURISTI ETTEPANEK

L. A. GEELHOED

esitatud 26. jaanuaril 2006 [1]

I. Sissejuhatus

1. Austria Vabariik palub käesoleva, EÜ artikli 230 alusel esitatud hagiga tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. detsembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 2327/2003, millega sätestatakse punktidel põhinev üleminekusüsteem, mida kohaldatakse läbi Austria kulgevate raskete kaubaveokite suhtes säästva transpordipoliitika raames 2004. aastal [2] (edaspidi „määrus nr 2327/2003"). Määrus, millele Austria vastu seisis, võeti vastu EÜ artikli 71 lõike 1 alusel pärast aktile Austria Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi ühinemistingimuste ning Euroopa Liidu asutamislepingutesse tehtavate muudatuste kohta lisatud protokolli nr 9 maantee-, raudtee- ja kombineeritud transpordi kohta Austrias (edaspidi „protokoll") artikliga 11 ette nähtud ökopunktide süsteemi kehtetuks muutumist. [3] Kõnealune määrus jõustus Euroopa Liidu Teatajas avaldamise kuupäeval 31. detsembril 2003.

2. Tuleb viidata sellele, et tegemist on viienda hagiga, mille Austria Vabariik on alates 2000. aastast esitanud Euroopa Kohtule erinevates ökopunktide süsteemi puudutavates küsimustes. Esimeses kohtuasjas [4] vaidlustas ta edukalt meetodi, mille alusel jaotati viimaste ökopunktide süsteemi kohaldamise aastate vahel vähendatud arvul kasutuselevõetavad ökopunktid. Ülejäänud hagid puudutasid komisjoni keeldumist vähendada ökopunktide arvu aastateks 2001, 2002 ja 2003. [5] Pärast seda, kui Euroopa Kohus oli jätnud 2001. aastat puudutava hagi rahuldamata, [6] loobus Austria ülejäänud kahest hagist, mis seejärel Euroopa Kohtu registrist kustutati. [7]

3. Samuti tuleb märkida, et Esimese Astme Kohtus on praegu pooleli veel ühe Austria

1 — Algkeel: inglise.

2 — ELT 2003, L 345, lk 30; ELT eriväljaanne 07/07, lk 706.

3 — EÜT 1994, C 241, lk 21, ja EÜT 1995, L 1, lk 1.

4 — 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-445/00: Austria *vs.* nõukogu (EKL 2003, lk I-8549). Nimetatud kohtuotsusele eelnes Euroopa Kohtu presidendi 23. veebruari 2001. aasta määrus kohtuasjas C-445/00 R: Austria *vs.* nõukogu, millega peatati vaidlustatud määruse rakendamine (EKL 2001, lk I-1461).

5 — Kohtuasjad C-356/01, C-296/02 ja C-393/03. Viimases kahes kohtuasjas palus Austria peatada komisjoni otsuste kohaldamine. Mõlemad hagiavaldused jäeti rahuldamata: 23. oktoobri 2002. aasta määrusega kohtuasjas C-296/02 R: Austria *vs.* nõukogu (EKL 2002, lk I-9159) ja 14. novembri 2003. aasta määrusega kohtuasjas C-393/03 R: Austria *vs.* nõukogu (EKL 2003, lk I-13593).

6 — 20. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-356/01: Austria *vs.* komisjon (EKL 2003, lk I-14061).

7 — ELT 2004, C 106, lk 53 ja 54.

esitatud ökopunktide süsteemi vastase hagi menetlemine.[8] Kõnealuses kohtuasjas, mis on seotud käesoleva asjaga, palub Austria, lähtudes eeldusest, et määruse nr 2327/2003 tühistamise taotlemine osutub edukaks, tühistada komisjoni otsus, millega viimane keeldub esitamast kõnealust määrust asendava määruse ettepanekut, millega kehtestataks rangem süsteem, kui on sätestatud määruses nr 2327/2003. Kõnealuse kohtuasja menetlemine Esimese Astme Kohtus on peatatud kuni Euroopa Kohtu otsuse langetamiseni käesolevas asjas.

4. Eeltoodud lühike ülevaade ökopunktide süsteemi põhjustatud vaidlustest näitab, kuivõrd raske on ühitada siseturu toimimiseks vajaliku Austriat läbiva transiitliikluse tagamine ning vajadus kaitsta keskkonda, eeskätt Alpide piirkonda, transiitliikluses kasutatavate raskete kaubaveokite heitmete kahjuliku mõju eest. Euroopa Kohus puutus kõnealuse probleemiga vahetult kokku ühes hiljutises kohtuasjas, mis oli seotud Tirooli ametiasutuste valdkondliku keeluga teatavate kaupade transportimise kohta Inni orus kiirteel A 12.[9]

8 — Kohtuasi T-361/04: Austria *vs.* komisjon (ELT 2004, C 300, lk 44).

9 — 15. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-320/03: komisjon *vs.* Austria (EKL 2005, lk I-9871).

II. Asjaomased õigusnormid

5. Selleks et hinnata Austria valitsuse tõstatatud õiguslikku küsimust käesolevas asjas, tuleks veel kord välja tuua nii protokolliga kui ka määrusega nr 2327/2003 kehtestatud (öko)punktide süsteemide olulised osad.

6. Protokolliga kehtestatud ökopunktide süsteemi põhielemendid on sätestatud kõnealuse protokolli artikli 11 lõikes 2:

„2. Kuni 1. jaanuarini 1998 kohaldatakse järgmisi sätteid:

a) Ajavahemikus 1. jaanuar 1992 kuni 31. detsember 2003 vähendatakse Austriat transiidina läbivate raskete kaubaveokite NOx-heitmete kogumahtu 60% vastavalt tabelile lisas 4.

b) Raskete kaubaveokite NOx-heitmete kogumahtude vähendamist juhitakse vastavalt ökopunktide süsteemile. Sellise süsteemi kohaselt peab igal Austriat transiidina läbival raskel kaubaveokil olema tema NOx-heitmetega võrdväärne hulk ökopunkte (lubatud vastavalt toodangu vastavuse (COP)

väärtusele või tüübikinnituse väärtusele). Selliste punktide arvutamise meetod ja haldamine on kirjeldatud lisas 5.

c) Kui transiitteekondade arv peaks mingil aastal ületama 1991. aastaks kehtestatud kontrollarvu rohkem kui 8%, võtab vastavalt artiklis 16 sätestatud korrale otsustav komisjon vastavalt lisa 5 lõikele 3 asjakohased meetmed.

d) Vastavalt lisale 5 annab Austria Vabariik aegsasti välja ja teeb kättesaadavaks ökopunktide kaardid, mis on vajalikud ökopunktide süsteemi haldamiseks Austriat transiidina läbivatele rasketele kaubaveokitele.

e) Komisjon jaotab ökopunktid liikmesriikidele vastavalt sätetele, mis kehtestatakse vastavalt lõikele 6."

7. Protokolli artikli 11 lõiked 3–5 reguleerivad ökopunktide süsteemi ajalist kehtivust:

„3. Enne 1. jaanuari 1998 vaatab nõukogu komisjoni aruande põhjal läbi Austria kaudu kulgevate kaupade maanteetransiiti käsitlevate sätete toimimise. Ülevaatus toimub kooskõlas ühenduse õiguse aluspõhimõtetega nagu siseturu korrektne toimimine, eriti kaupade vaba liikumine ja teenuste osutamise vabadus, keskkonnakaitse ühenduse kui terviku huvides ja liiklusohutus. Kui nõukogu ei otsusta komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ühehäälselt teisiti, pikendatakse üleminekuperioodi 1. jaanuarini 2001 ning selle aja jooksul kohaldatakse lõike 2 sätteid.

4. Enne 1. jaanuari 2001 viib komisjon koostöös Euroopa Keskkonnaagentuuriga läbi teadusuuringu, et teha kindlaks, millises ulatuses on saavutatud lõike 2 punktis a kehtestatud saaste vähendamise eesmärk. Kui komisjon leiab, et see eesmärk on piisaval tasemel saavutatud, peatab ta lõike 2 kohaldamise 1. jaanuarist 2001. Kui komisjon leiab, et seda eesmärki ei ole piisaval tasemel saavutatud, võtab nõukogu ühenduse raamistikus vastavalt asutamislepingu artiklile 75 meetmed, mis tagavad samaväärse keskkonna kaitse, eelkõige saastuse vähendamise 60%. Kui nõukogu selliseid meetmeid vastu ei võta, pikendatakse üleminekuaega auto-

maatselt viimaseks kolmeaastaseks ajavahemikuks, mille jooksul kohaldatakse lõiget 2.

5. Üleminekuaja möödumisel kohaldatakse *acquis communautaire*'i täies ulatuses."

8. Määrus nr 2327/2003 tugineb EÜ artikli 71 lõikele 1, mis sätestab:

„1. Nõukogu, toimides vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega, kehtestab transpordi iseärasusi arvesse võttes artikli 70 [„Käesolevas jaotises käsitletud küsimustes taotlevad liikmesriigid käesoleva lepingu eesmärke ühist transpordipoliitikat rakendades"] rakendamiseks:

a) ühised eeskirjad, mida kohaldatakse liikmesriigi territooriumile või sealt välja kulgeva rahvusvahelise transpordi suhtes, samuti läbi ühe või mitme liikmesriigi territooriumi kulgeva rahvusvahelise transpordi suhtes;

b) tingimused, mille kohaselt võivad liikmesriigis transporditeenuseid osutada mitteresidentidest vedajad;

c) meetmed transpordi ohutuse tõhustamiseks;

d) kõik muud asjakohased sätted."

9. Määrusega nr 2327/2003 kehtestatud punktidel põhineva süsteemi olulisim osa sisaldub selle artikli 3 lõikes 2:

„Soodustamaks keskkonnasõbralike raskete kaubaveokite kasutamist läbi Austria kulgevas transiitliikluses, kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2004 kuni 31. detsembrini 2004 järgmisi sätteid:

a) raskete kaubaveokite transiitvedude suhtes, mis muul juhul kasutaks ära kuni viis punkti, ei kehti punktidel põhinev üleminekusüsteem;

b) raskete kaubaveokite transiitvedude suhtes, mis kasutavad ära kuus, seitse või kaheksa punkti, kehtib punktidel põhinev üleminekusüsteem [täpsustatud tõlge];

c) keelatakse raskete kaubaveokite transiitveod, mis kasutavad ära üle kaheksa

punkti, välja arvatud Kreekas registreeritud raskete kaubaveokite transiitveod ning teatavate suuri kulutusi tekitavate ja pika majandusliku kasutusajaga spetsialiseeritud veokite transiitveod;

d) läbi Austria transiitvedusid tegevate raskete kaubaveokite NOx-heitmete üldkogused määratakse kindlaks I lisas asjaomaseks aastaks ettenähtud väärtuste alusel;

e) raskete kaubaveokite NOx-heitmete üldkogus määratakse kindlaks endise ökopunktide süsteemi põhjal, nagu on ette nähtud 1994. aasta ühinemisakti protokolliga nr 9. Kõnealuse süsteemi alusel kasutab iga läbi Austria transiitvedu sooritav raske kaubaveok ära veoki NOx-heitmetele vastava arvu punkte (lubatud toodangu vastavuse (COP) või tüübikinnitusel kindlaksmääratud väärtuse kohaselt). Kõnealuste punktide arvutamise ja kasutamise viisi kirjeldatakse II lisas;

f) Austria väljastab ja teeb läbi Austria transiitvedusid tegevatele rasketele kaubaveokitele õigel ajal kättesaadavaks punktidel põhineva üleminekusüsteemi haldamiseks vajalikud punktid II lisa kohaselt;

g) I lisas esitatakse NOx-heitmete aastakvoot, mida komisjon haldab ning jaotab liikmesriikide vahel 2003. aasta ökopunktide süsteemile vastavate põhimõtete kohaselt komisjoni määruse (EÜ) nr 3298/94 sätete alusel;

h) ühenduse valduses olevate punktide ümberjaotamist kaalutakse vastavalt määruse (EÜ) nr 3298/94 artikli 8 lõikega 2 sätestatud tunnustele, kuid eelkõige vastavalt liikmesriikidele eraldatud punktide tegelikule kasutamisele ning nende vedajate konkreetsetele vajadustele, kes teevad transiitvedusid läbi Austria marsruudil Lindau-Bregenz-St. Margrethen (Hörbranz-Transit)."

10. Määruse nr 2327/2003 artikli 3 lõige 3 määrab kindlaks määruse ajalise kohaldamise korra.

„Kui „Eurovignetté'i" infrastruktuuri kasutamise maksustamise ettepanekut ei võeta vastu 31. detsembriks 2004, pikendatakse kõigi lõikes 2 esitatud tingimuste kehtivust ühe aasta võrra, ning juhul kui kõnealust ettepanekut ei võeta vastu 31. detsembriks 2005, siis kõige rohkem veel üheks aastaks. Pärast 2006. aastat ei kohaldata ühtegi punktidel põhinevat üleminekusüsteemi."

III. Vaidluse taust

11. Nagu sissejuhatuses märgitud, võeti määrus nr 2327/2003 vastu pärast protokolliga ette nähtud ökopunktide korra kehtetuks muutumist. Kõnealuse määruse preambulis on täpsustatud, et määrus võeti vastu kooskõlas Euroopa Ülemkogu 14. ja 15. detsembri 2001. aasta Laekeni kohtumise otsusega pikendada ajutise lahendusena ökopunktide süsteemi kehtivust ning kooskõlas Euroopa Ülemkogu 12. ja 13. detsembri 2002. aasta Kopenhaageni kohtumise otsusega võtta vastu määrus ajutise lahenduse kohta seoses raskete kaubaveokitega, mis läbivad Austriat aastatel 2004–2006. [10]

12. Asjaomase määrusega kehtestatud ökopunktide süsteemi ajutisust näitab tõsiasi, et lõpuks asendatakse see muudetud Eurovignette'i direktiiviga raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest. [11] Määruse nr 2327/2003 artikli 3 lõikest 3 selgub, et ökopunktide süsteemi kehtivuse pikendamine sõltub sellest, kas ühenduse seadusandja võtab nimetatud ettepaneku vastu või mitte. Nõukogu 6. septembri 2005. aasta ühise seisukoha võttis Euroopa Parlament 15. detsembri 2005. aasta plenaaristungil vastu, seega asjaomase punktidel põhineva süsteemi kehtivust edaspidi ei pikendata.

13. Määrusega nr 2327/2003 kehtestatud punktidel põhinev süsteem erineb protokolliga kehtestatust mitmes mõttes ning on tegelikult palju liberaalsem.

14. Esiteks ei sisalda määrus erinevalt protokolli artikli 11 lõike 2 punktist a NOx-heitmete protsentuaalse vähendamise eesmärki.

15. Teiseks ei piira määrus erinevalt protokolli artikli 11 lõike 2 punktist c transiitvedude arvu. Vastupidi, määruse artikkel 2 sätestab sõnaselgelt, et asjaomane süsteem ei tähenda läbi Austria kulgevate transiitvedude arvu otsest piiramist.

16. Kolmandaks kohaldatakse määrusega nr 2327/2003 kehtestatud punktidel põhinevat süsteemi üksnes raskete kaubaveokite transiitvedude suhtes, mis kasutavad ära kuus, seitse või kaheksa punkti (määruse artikli 3 lõike 2 punkt b). Keelatakse raskete kaubaveokite transiitveod — välja arvatud

10 — Määruse preambuli põhjendus 2.

11 — KOM(2003) 448 (lõplik), 23. juuli 2003; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepanek, millega muudetakse direktiivi 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest.

mõned erandid — mis kasutavad ära üle kaheksa punkti, samas raskete kaubaveokite transiitvedudele, mis kasutaksid ära kuni viis punkti, asjaomast punktide süsteemi ei kohaldata (määruse artikli 3 lõike 2 punktid a ja c). Seevastu protokolliga kehtestatud ökopunktide süsteemi kohaldati kõikidele rasketele kaubaveokitele (protokolli artikli 11 lõike 2 punkt b).

17. Kasutuselevõetavate punktide arvu vähendatakse jätkuvalt, kuigi vastavalt määrusele kohaldatakse punkte üksnes teatavat liiki rasketele kaubaveokitele. Kui protokolliga kehtestatud süsteemi viimase kehtivusaasta 15 liikmesriigi punktiarv oli 9 322 632, siis määrus nägi 15 liikmesriigi jaoks ette järgmised punktiarvud: 2004. aastal 6 593 487; 2005. aastal 6 246 462 ja 2006. aastal 5 899 436. [12]

18. Kõnealuse kahe süsteemi vahelised erinevused on peamine põhjus, miks Austria Vabariik esitas EÜ artikli 230 alusel hagi määruse nr 2327/2003 tühistamiseks. Õigusväited, millele tema hagi tugineb, on toodud allpool. Vahepeal keeldus Austria Vabariik asjaomast määrust rakendamast ning seetõttu algatas komisjon EÜ artikli 226 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse.

12 — Protokolli IV lisa ja määruse nr 2327/2003 I lisa.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

19. Austria Vabariik esitas hagiavalduse 24. märtsil 2004 faksiga. Hagiavalduse originaal saabus 30. märtsil 2004.

20. Komisjon sai Euroopa Kohtu presidendi 22. juuli 2004. aasta määrusega loa astuda menetlusse Euroopa Parlamendi ja nõukogu nõuete toetuseks.

21. 17. novembri 2005. aasta kohtuistungil esitasid hageja, kostjad ja komisjon oma suulised märkused.

V. Poolte nõuded

22. Austria Vabariik palub Euroopa Kohtul:

— tühistada määrus nr 2327/2003;

— mõista kohtukulud välja kostjatelt.

23. Euroopa Parlament palub Euroopa Kohtul:

— jätta hagi rahuldamata;

— mõista kohtukulud välja hagejalt.

24. Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

— esimese võimalusena tunnistada hagi vastuvõetamatuks;

— teise võimalusena, kui Euroopa Kohus leiab, et hagi on vastuvõetav, siis jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

— mõista kohtukulud välja hagejalt.

VI. Vastuvõetavus

25. Nõukogu väidab, et hagi on vastuvõetamatu, kuna hagi ese ning fakti- ja õigusväited ei ole piisavalt selged ega vasta Euroopa Kohtu kodukorra artikli 38 lõikele 1. Täpsemalt väidab nõukogu, et Austria Vabariigi nõue ja selle toetuseks esitatud väited ei ole omavahel kooskõlas. Sellega seoses märgib nõukogu, et kuigi määruse tühistamise loogiline tulemus oleks see, et läbi Austria kulgevale transiitliiklusele kohaldataks täies ulatuses asutamislepingu sätteid teenuste osutamise vabaduse ja kaupade vaba liikumise kohta, lähtub Austria valitsus oma väidetes siiski eeldusest, et protokolliga kehtestatud üleminekukorra kohaldamine jätkub pärast määratud kehtivuse kaotamise kuupäeva.

26. Tõstatamata vastuvõetavuse küsimust, leiab ka Euroopa Parlament, et hageja eesmärki kehtestada põhivabadusi veelgi rohkem piirav punktide süsteem on raske viia kooskõlla hagi esemega, nimelt määruse nr 2327/2003 tühistamisega.

27. Austria vastab, et tema lõppeesmärk ei ole hagiga määruse nr 2327/2003 tühistamiseks vastuolus. Austria märgib, et samal ajal käesoleva menetluse algatamisega palus ta 31. märtsi 2004. aasta kirjaga EÜ artikli 232 alusel komisjoni võtta vastu uus ettepanek punktidel põhineva üleminekusüsteemi kohta, mis oleks kooskõlas ühenduse õigusega ja vastaks protokolli nõuetele, mis on tema sõnul jäänud siduvaks. Vahepeal algatas Austria menetluse seoses komisjoni 22. juuni

2004. aasta kirjas teatavaks tehtud keeldumisega nõuet täita. [13]

28. Vastavalt Euroopa Kohtu tõlgendusele nõuab kodukorra artikli 38 lõige 1, et hagiavalduses tuleb märkida hagi ese ja ülevaade fakti- ja õigusväidetest, ning et see peab olema piisavalt selge ja täpne võimaldamaks kostjal enda kaitseks valmistuda ning Euroopa Kohtul hagiavalduse üle otsustada. Nagu Euroopa Kohus on sedastanud, peavad põhilised fakti- ja õigusväited, millel hagiavaldus põhineb, tulenema seetõttu ühtselt ja arusaadavalt hagiavalduse tekstist endast. [14]

29. Käesolevas asjas ei ole kahtlust, et Austria Vabariigi hagiavaldus nimetatud nõuetele vastab, kuna see vaidlustab selgelt uue punktidel põhineva üleminekusüsteemi seoses transiitliiklusega läbi Austria kehtestava määruse nr 2327/2003 kooskõla ühenduse esmase õigusega, ning tema nõude toetuseks esitatud väited on täiesti arusaadavad. [15] Seda, kas need väited on põhjendatud ja piisavalt seotud, tuleb hinnata hagi põhjendatuse kontrollimise raames.

30. Seoses nõukogu väitega, et Austria Vabariik taotleb lahendit, mis vastandub tema väljendatud huvile ning on seetõttu olemuselt vastuoluline, tuleb märkida, et vastavalt EÜ artiklile 230 ei pea liikmesriik tõendama ühenduse õigusakti tühistamishagi esitamise huvi. Lisaks sellele märgib Austria, et algatas samal ajal käesoleva menetlusega ka menetluse EÜ artikli 232 alusel eesmärgiga kutsuda ühenduse institutsioone üles võtma vastu määrus, mis tema huvidele paremini vastaks.

31. Arvestades eeltoodud asjaoludega, tuleb lähtuda sellest, et Austria Vabariigi hagiavaldus vastab kodukorra artikli 38 lõike 1 nõuetele. Kuna seoses kõnealuse hagiavaldusega on järgitud ka EÜ artiklis 230 sätestatud tähtaegu, siis puudub selle vastuvõetamatuks tunnistamiseks alus.

13 — Eespool 3. punktis viidatud kohtuotsus T-361/04.

14 — Vt näiteks 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-55/03: komisjon *vs.* Hispaania (kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 23) ja 15. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-199/03: Iirimaa *vs.* komisjon (EKL 2005, lk I-8027, punkt 53).

15 — Vt 9. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-178/00: Itaalia *vs.* komisjon (EKL 2003, lk I-303, punkt 6) ja 9. septembri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-184/02 ja C-223/02: Hispaania ja Soome *vs.* parlament ja nõukogu (EKL 2004, lk I-7789, punkt 20).

VII. Põhiküsimus

32. Austria Vabariik esitab määruse nr 2327/2003 tühistamishagi toetuseks neli õigusvastasuse väidet. Tema sõnul rikub asjaomane määrus:

— proportsionaalsuse põhimõtet;

— keskkonnakaitset puudutava horisontaalse sätte — EÜ artikli 6 — eesmärke;

— protokolli artikli 11 eesmärke;

— „täpsuse" põhimõtet (*Bestimmtheitsgrundsatz*).

A. *Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine*

1. Poolte argumendid

33. Ennekõike väidab Austria Vabariik, et määrus nr 2327/2003 rikub proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peavad meetmed olema saavutatava eesmärgi seisukohalt sobivad ja vajalikud. Ta leiab, et asjaomase määrusega kehtestatud punktidel põhinev süsteem ei ole sobiv, et saavutada preambulis sätestatud eesmärki vähendada raskete kaubaveokite heitmeid säästva keskkonnakaitse raames. Ta viitab Austria transpordi-, innovatsiooni- ja tehnoloogia föderaalministeeriumi tellitud 1. märtsi 2004. aasta aruandele *LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick*, milles tehakse järeldus, et määruse nr 2327/2003 jõustumise tulemusena suurenevad heitmed tunduvalt. Esiteks liberaliseeritakse alates 1. jaanuarist 2004 transiitliiklusest 80%. Teiseks on määruse alusel punktide kasutamise kohustust omavate sõidukite jaoks kasutuselevõetavate punktide arv suurem kui vaja. Aastaks 2006 võivad heitmed suureneda 133% või isegi 260%.

34. Lisaks läheb määruse rakendamine varasemat ökopunktide süsteemi hallanud äriühingu Kapsch TraffiCom AG hinnangul maksma umbes 9 miljonit eurot, mis on määruse eesmärkide saavutamiseks kasutatavate meetmete suhtes täiesti ebaproportsionaalne.

35. Euroopa Parlament ja nõukogu leiavad vastupidi, et määrus on ühist transpordipoliitikat reguleeriv meede, mis tugineb

EÜ artikli 71 lõikele 1 ja mitte protokollile. Kuigi määruse eesmärk on kaitsta Alpide piirkonna keskkonda, ei arvesta Austria valitsus piisavalt asjaoluga, et sellisena on määrus erand teenuste osutamise vabaduse ja kaupade vaba liikumise põhimõtetest. Seoses asjaomaste huvide tasakaalustamisega ei lähe määrus kaugemale oma õiguslikus aluses sätestatud piiridest. Nõukogu sõnul tuleb määruse kehtivus üle vaadata lähtuvalt EÜ asutamislepingust ja ühenduse õiguse aluspõhimõtetest ning mitte asutamislepinguga kehtestatud korrast kõrvalekalduvate sätete seisukohast, mis on sõnaselgelt kehtivuse kaotanud.

36. Kostjaks olevad institutsioonid väidavad, et seoses vaidlustatud määruse vastuvõtmisega teostas ühenduse seadusandja nõuetekohaselt oma transpordipoliitika-alast pädevust ja järgis proportsionaalsuse põhimõtet. Arvestades ühenduse seadusandja laia kaalutlusõigust, saab ebaproportsionaalseks pidada üksnes alalist kõrvalekaldumist põhivabadustest. Liiatigi märgivad nad, et määrust kohaldatakse kogu Austria territooriumile, mitte üksnes Alpide piirkonnale ning seetõttu on ekslik väita, et keskkonnakaitseline mõju on ebapiisav. Olles uurinud kahte võimalust, valis ühenduse seadusandja lahenduse, mis, kaitstes Austria keskkonda, läheb kaugemale EÜ asutamislepinguga tagatud põhivabaduste raamistikust.

37. Komisjon märgib, et vaidlustatud määrusega kasutuselevõetavate punktide arvutamisel lähtuti 2002. aasta (mitte 2003. aasta) transiitliikluse statistikast, kuna määruse vastuvõtmise kuupäevaks olid Austria ametiasutused koostanud üksnes 2002. aasta statistika. Ainuüksi tõsiasi, et määruse nr 2327/2003 artikli 3 lõike 2 punkt c keelab kõige rohkem saastet tekitavate sõidukite kasutamise, tõendab, et asjaomane meede järgib proportsionaalsuse põhimõtet.

38. Oma vastuses komisjoni märkustele väidab Austria valitsus, et ta ei olnud kohustatud koostama 2003. aasta ökopunktide lõppstatistikat enne asjaomase aasta lõppu. Pealegi ei oleks tohtinud kasutada asjaomaseid andmeid ajavahemikus 2004–2006 kasutuselevõetavate punktide arvu kindlaksmääramiseks. Teise punkti kohta väidab ta, et tegelikult liberaliseerib määrus läbi Austria kulgeva transiitliikluse ning see ei aita kaasa keskkonnakaitse eesmärgi saavutamisele.

2. Hinnang

39. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on proportsionaalsuse põhimõte üks ühenduse õiguse aluspõhimõtetest, mis vastavalt EÜ artikli 5 kolmandale lõigule on

norm, millest ühenduse institutsioonid peavad lähtuma mis tahes (seadusandlikus) tegevuses. Nimetatud põhimõte nõuab, et ühenduse õigusnormidega võetud meetmed ei tohi minna kaugemale sellest, mis on ühenduse õigusaktiga taotletavate eesmärkide saavutamiseks asjakohane ja vajalik. [16] Siiski, selle põhimõtte kohaldamisel õigusaktide kohtuliku kontrolli kriteeriumina tuleb arvestada, et ühenduse seadusandjal on poliitika valdkondades, sealhulgas ühise transpordipoliitika valdkonnas [17] ulatuslik kaalutlusõigus, kuna ta peab andma keerulisi hinnanguid, mille tulemuseks on poliitilised, majanduslikud ja sotsiaalsed valikud. Euroopa Kohus on sellest järeldanud, et sellises valdkonnas võetud meetme õiguspärasust võib mõjutada vaid selle meetme ilmselge ebasobivus võrreldes pädevate institutsioonide püstitatud eesmärgiga. [18]

40. Nagu ma juba varem märkinud olen, tuleneb institutsioonilise tasakaalu ja võimude lahususe põhimõtetest, et Euroopa Kohtu kontroll seadusandliku akti sisu seaduslikkuse üle on piiratud. See kehtib eeskätt vaidlustatud määrusega sarnaste õigusaktide puhul, mille Euroopa Parlament ja nõukogu on ühiselt kaasotsustamismenetluse teel vastu võtnud. [19]

41. Kuna kaasotsustamismenetluse teel vastuvõetud seadusandliku akti ebaproportsionaalsuse tuvastamise puhul on kaalutlusruum piiratud, hõlmab proportsionaalsuse kontroll vaidlusaluse meetme kolme aspekti hindamist. Esiteks on vaja kindlaks teha meetme eesmärgid; seejärel tuleb analüüsida, kas meede on asjaomase eesmärgi saavutamiseks sobiv ning lõpuks tuleb hinnata, kas meede ei lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik. [20]

42. Austria Vabariik ja kostjaks olevad institutsioonid ei ole üksmeelel määruse nr 2327/2003 täpse eesmärgi osas, mis ei üllata, kuna nimetatud eesmärk on lähtekohaks proportsionaalsuse kahe ülejäänud aspekti hindamisel.

43. Määruse nr 2327/2003 eesmärki tuleb käsitleda läbi Austria kulgevale transiitliiklusele kohaldatavat õiguslikku regulatsiooni silmas pidades. Kui protokolli artikli 11 lõige 5 sätestas, et pärast ökopunktidel

16 — Vt mh 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-434/02: Arnold André (EKL 2004, lk I-11825, punkt 45) ja 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-491/01: BAT (EKL 2002, lk I-11453, punkt 122).

17 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania ja Soome *vs.* parlament ja nõukogu, punkt 56.

18 — Vt mh eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Arnold André ja kohtuotsus BAT, vastavalt punktid 46 ja 123.

19 — Vt minu 17. märtsi 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-244/03: Prantsusmaa *vs.* parlament ja nõukogu, milles otsus tehti 24. mail 2005 (EKL 2005, lk I-4021, punktid 91 ja 92).

20 — Vt eespool 19. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas Prantsusmaa *vs.* parlament ja nõukogu, punktid 95–99.

põhineva üleminekusüsteemi kehtetuks muutumist kohaldatakse *acquis communautaire*'i täies ulatuses, siis see tähendas, et Austria territooriumi läbiva transiitliikluse suhtes kohaldatakse ka neid EÜ asutamislepingu ja ühenduse teisese õiguse eeskirju, mis reguleerivad transporditeenuseid ühenduses tervikuna.

44. Määrus võeti vastu EÜ artikli 71 lõike 1 alusel ning see näitab, et tegu on ennekõike ühist transpordipoliitikat reguleeriva meetmega. Sellisena on määruse eesmärk ühiste eeskirjade kehtestamine seoses läbi liikmesriigi kulgeva rahvusvahelise transpordiga kõnealuse sätte punkti a tähenduses. Asjaomase valdkonna seadusandlikus tegevuses on ühendus pädev ja EÜ artikli 6 alusel isegi kohustatud arvestama keskkonnakaitse nõuetega.[21] Vastavalt sellele viitab määruse preambul vajadusele võtta meetmed pärast protokolliga kehtestatud ökopunktide süsteemi kehtetuks muutumist, pidades eeskätt silmas eeldatavat transiitvedude mahu suurenemist seoses ühenduse laienemisega 1. mail 2004. Preambuli põhjenduses 8 on rõhutatud, et „[o]luline on leida asutamislepingust (k.a artikkel 6, artikli 51 lõige 1 ja artikkel 71) tulenevatele kohustustele vastavad mittediskrimineerivad lahendused näiteks teenuste osutamise vabaduse, kaupade vaba liikumise ja keskkonnakaitse alal". [täpsustatud tõlge]

21 — Vt 13. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-176/03: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2005, lk I-07879, punkt 42) ja eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Austria, punkt 73.

45. Seega selgub ühelt poolt määruse õiguslikust alusest ning teiselt poolt preambuli põhjendustest, et ühenduse seadusandja eesmärk oli piirata transporditeenuseid puudutava *acquis communautaire*'i täies ulatuses kohaldamisest tulenevat kahjulikku mõju Austria keskkonnale, kuid samas liberaliseerida transiitliiklust protokolliga võrreldes veelgi rohkem. Järelikult ei saa väita, et määruse nr 2327/2003 eesmärk on üksnes keskkonnakaitse. Ühenduse seadusandja suutis selgelt tasakaalustada mõlemad huvid. Selles valguses on arusaamatu Austria Vabariigi seisukoht, et määruse eesmärk oli laiendada protokolli keskkonnakaitseliste eesmärkide ulatust.

46. Järgmisena tuleb seoses määruse proportsionaalsuse hindamisega analüüsida, kas määrusega kehtestatud punktide süsteem on sobiv meede asjaomaste eesmärkide saavutamiseks. Nagu selgitatud punktis 16, kohaldatakse punktidel põhinevat süsteemi peamiselt rasketele kaubaveokitele, mis kasutavad ära kuus kuni kaheksa punkti. Kahe sõidukiliigi erandiga on keelatud selliste kaubaveokite transiitliiklus läbi Austria, mille NOx-heitmete tase on kõrge ja mis seetõttu kasutavad ära üle kaheksa punkti. Punktidel põhinevast süsteemist on täielikult vabastatud sõidukid, mille NOx-heitmete tase on madal ja mis muul juhul kasutaksid ära kuni viis punkti.

47. Keelates kõige rohkem saastet tekitavate sõidukite kasutamise, kõrvaldab määrus ühe olulise keskkonnasaasteallika ning seetõttu võib öelda, et määrus avaldab keskkonnale otsest kasulikku mõju. Kõnealust mõju võib (osaliselt) vähendada ülejäänud kahe sõidukikategooria transpordimahtude võimalik kasv, kusjuures ühe suhtes puuduvad igasugused koguselised piirangud. Siiski on selge, et asjaomase süsteemi eesmärk on kutsuda üles kasutama Austriat läbivateks transiitvedudeks puhtamaid kaubaveokeid. Määrust võib pidada sobivaks meetmeks, viimaks siseturu toimimisega seotud huvi kooskõlla mootorsõidukite liikluse suurenemisest tingitud keskkonnakoormuse vähendamise huviga.

48. Seejuures tuleb samuti tunnistada, et asjaomase süsteemiga saavutatav keskkonnakaitse tase sõltub lõplikult keskmisse saasteklassi kuuluvate sõidukite jaoks kasutuselevõetavate punktide arvust. Nagu märgitud punktis 17, vähendatakse üleminekuajal punktide arvu. Austria valitsus heidab ette, et kehtestatud punktide arv on nii suur, et saadaval on rohkem punkte kui asjaomaste sõidukite jaoks tegelikult vaja. Seetõttu leiab Austria valitsus, et määrusega liberaliseeritakse tema territooriumi läbiv transiitliiklus täielikult. Siinkohal tuleb rõhutada, et vastavalt protokolliga kehtestatud süsteemile vähendati pidevalt kasutuselevõetavate (öko)punktide arvu, ning et määrusega jätkub see suundumus iseäranis selliste raskete kaubaveokite osas, mis kasutavad ära kuus, seitse või kaheksa punkti. Kui selgub, et ühenduse seadusandja kehtestas seoses liikumisvabaduse ning keskkonnakaitse huvide tasakaalustamisega suurema kasutuselevõetavate punktide arvu kui tegelikult vaja, siis ei tähenda see veel ilmtingimata seda, et meede on ebaproportsionaalne. See näitab lihtsalt, et asjaomane süsteem on osutunud puhtamate raskete kaubaveokite kasutuselevõtu edendamise osas palju edukamaks, kui meetme võtmise ajal võis eeldada. Järelikult ei sea Austria valitsuse kõnealune väide kahtluse alla järeldust, et määrusega nr 2327/2003 kehtestatud punktidel põhinev süsteem kui selline on sobiv meede mitte ainult keskkonnakaitse eesmärgi seisukohalt, vaid ka seoses transporditeenuste osutamise vabaduse ja kaupade vaba liikumise tagamisega.

49. Lõpuks tuleb proportsionaalsuse kontrolli raames analüüsida, kas meede läheb kaugemale oma eesmärgi saavutamiseks vajalikust. Kuna määruse nr 2327/2003 eesmärk on ühitada kahte vastandlikku huvi, siis sellest tulenevalt on kõnealusel proportsionaalsuse kontrolli aspektil kaks külge. Seoses keskkonnakaitse eesmärgiga tekib küsimus, kas punktidel põhinev süsteem transporditeenuseid liigselt ei piira. Seoses läbi Austria kulgeva transiitliikluse liberaalsemaks muutmise eesmärgiga tekib küsimus, kas määrus arvestab piisavalt keskkonnakaitsega.

50. Olukorras, kus on tegu kahe vastandliku huviga, on mõeldavad mitmesugused erinevad meetmed, mis võimaldavad anda ühele huvile teise suhtes rohkem või vähem kaalu. Kahe huvi tasakaalustamine on üksnes ühenduse seadusandja poliitiline kaalutlus ning Euroopa Kohtul puudub pädevus otsustada selle protsessi tulemuse sobivuse üle, välja arvatud juhul, kui on ilmselge, et ühenduse seadusandja on oma kaalutlusõiguse piire ületanud. Nagu eespool märgitud, kehtib see iseäranis juhul, kui nimetatud valikud on tehtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu kaasotsustamismenetluse teel.

51. Igal juhul on selge, et kuna määrus keelab kõige rohkem saastet tekitavate raskete kaubaveokite transiitliikluse läbi Austria ning kehtestab järk-järgult vähendatava ökopunktide süsteemi, on see keskkonnakaitsele kaasa aidanud enam kui seda oleks teinud täies ulatuses kohaldatav *acquis communautaire*. Samas sätestab määrus transporditeenuste osutamise suurema — kuigi piirangutega — vabaduse kolmeks üleminekuaastaks. Järelikult ei saa määrust pidada siseturu seisukohalt liigselt piiravaks ega keskkonnakaitse seisukohalt ilmselgelt puudulikuks.

52. Tuginedes varem ökopunktide süsteemi hallanud äriühingu hinnangule, väidab Austria Vabariik veel, et punktidel põhineva süsteemi rakendamise kulud on liiga suured. Ometi ei saa seda väidet pidada usutavaks, kuna määrusega kehtestatud punktidel põhineva süsteemi ulatus on protokolliga ette nähtud süsteemist palju kitsam, hõlmates üksnes sõidukeid, mis kasutavad ära kuus, seitse või kaheksa punkti, ning kuna ökopunktide haldussüsteem on juba loodud.

53. Eeltoodud põhjendustest lähtuvalt ei saa määrust nr 2327/2003 pidada proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevaks ning seetõttu tuleb Austria Vabariigi esimene õigusvastasuse väide tagasi lükata.

B. *Keskkonnakaitset puudutava horisontaalse sätte — EÜ artikli 6 — eesmärkide rikkumine*

1. Poolte argumendid

54. Kuna Austria valitsus leiab, et määruse nr 2327/2003 rakendamise tulemusena heitmed suurenevad, siis järeldab ta sellest, et

kõnealune määrus rikub nii EÜ artiklis 6 sätestatud säästva arengu edendamise eesmärki, mida ta peab siduvaks eeskirjaks, kui ka kõrgeima võimaliku keskkonnakaitse taseme saavutamise eesmärki.

55. Euroopa Parlament ja nõukogu leiavad, et kõnealune määrus aitab kaasa Alpide piirkonna keskkonnakaitsele ning kutsub üles kasutama Austriat läbivateks transiitvedudeks vähem saastet tekitavaid raskeid kaubaveokeid. Euroopa Parlament ja nõukogu rõhutavad, et määruse õiguslik alus on EÜ artikkel 71, mis reguleerib ühist transpordipoliitikat, mis arvestab nii majandusliku, sotsiaalse kui ka keskkonnakaitse huviga. Põhivabadusi on Austria kasuks piiratud nii palju kui võimalik.

56. Komisjon märgib, et ekslik on väita, et määruse rakendamise tulemusena NOx-heitmed suurenevad, kuna määruse puudumisel oleks pärast protokolliga kehtestatud erandite kehtetuks muutumist kohaldatud asutamislepingust tulenevat üldist korda, mis ei näe Austriat läbiva transiitliikluse suhtes ette ühtegi piirangut. Määrus tasakaalustab erinevad huvid ning kuigi Austria Vabariik eelistaks teistsugust tulemust, vaadatakse kõnealune huvide tasakaal uuesti üle pärast määrusega kehtestatud korra kehtetuks muutumist.

2. Hinnang

57. EÜ artikkel 6 sätestab kohustuse, et EÜ artiklis 3 osutatud ühenduse poliitika, sh ühise transpordipoliitika ning tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist.

58. Euroopa Kohus on kirjeldanud nimetatud sätte eesmärki, näidates, et see rõhutab keskkonnakaitse eesmärgi kõikehõlmavust ja põhjapanevust. [22]

59. Kuigi kõnealune säte on sõnastatud käskivas kõneviisis, ei saa seda erinevalt Austria Vabariigi seisukohast tõlgendada nii, et see kehtestab normi, mille kohaselt on keskkonnakaitse huvi ühenduse poliitika määratlemisel alati olulisim. Selline tõlgendus piiraks lubamatult ühenduse institutsioonide ja ühenduse seadusandja kaalutluspädevust. Äärmisel juhul võib seda pidada ühenduse institutsioonide kohustuseks

22 — Eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, punkt 42.

arvestada nõuetekohaselt keskkonnakaitse huvidega sellistes poliitikavaldkondades, mis jäävad keskkonnakaitsest kitsamas tähenduses väljapoole. Üksnes juhul, kui keskkonnakaitse huviga ei ole arvestatud piisavalt või kui see on jäetud täiesti tähelepanuta, võib ühenduse õigusakti kehtivuse kontrollimisel kohaldada normina EÜ artiklit 6.

60. Lisaks sellele, arvestades EÜ artikli 6 laia horisontaalse ulatusega, ei saa keskkonnakaitselise panuse piisavuse hindamisel käsitleda asjaomast meedet eraldi teistest asjaomase valdkonna sama eesmärgiga ühenduse meetmetest. Kohase hindamisraamistiku moodustavad asjaomase valdkonna kõik ühenduse meetmed. Järelikult tuleb käesolevas asjas arvestada ka õhukvaliteedi direktiividega ning nendes sätestatud liikmesriikide tegutsemisruumiga meetmete võtmiseks kavade ja programmide raames. [23]

61. Järelikult ei saa määrust nr 2327/2003 tühistada põhjusel, et see on vastuolus EÜ artikliga 6, ning seetõttu tuleb tagasi lükata ka Austria Vabariigi teine õigusvastasuse väide.

23 — Nõukogu 27. septembri 1996. aasta direktiiv 96/62/EÜ välisõhu kvaliteedi hindamise ja juhtimise kohta (EÜT L 296, lk 55; ELT eriväljaanne 15/03, lk 95) ja nõukogu 22. aprilli 1999. aasta direktiiv 1999/30/EÜ vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi ning lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii piirtasemete kohta välisõhus (EÜT L 163, lk 41; ELT eriväljaanne 15/04, lk 164).

C. Protokolli artikli 11 eesmärkide rikkumine

1. Poolte argumendid

62. Seoses käesoleva väitega leiab Austria Vabariik, et määrus nr 2327/2003 on tühine, kuna sellega kehtestatud transiidikord ei järgi ühenduse õiguse peamisi eesmärke nagu keskkonnakaitse ja rahva tervis. Austria Vabariik väidab, et kuigi protokolliga kehtestatud punktidel põhinev süsteem muutus 31. detsembril 2003 kehtetuks, kehtib protokolli artikli 11 eesmärk tagada transiitliikluse saaste vähendamine piisaval tasemel [24] kui ühenduse õiguse lahutamatu osa edasi. Austria Vabariik on seisukohal, et transiidikorra eelseisev kehtetuks muutumine puudutab üksnes protokolli artikli 11 lõiget 2. Austria Vabariigi arvates on mõeldamatu, et need eeskirjad asendatakse siduva ühenduse süsteemiga, mille kaitse tase on madalam. See ei lähe vastuollu mitte üksnes liikmesriikide tahtega protokolli sõlmimise ajal, vaid kahjustab lisaks sellele ka üleminekukorra kasulikku mõju. Kuna üleminekukorra üldised ja täpsemad eesmärgid püsivad kehtivusaja lõppemisel muutumatuna, siis on ühendus kohustatud üleminekukorda asendavate

24 — Protokolli saksakeelse versiooni artikli 11 lõike 4 tekstis on mõiste „piisav tase" väljendatud palju täpsema väljendiga *dauerhaften und umweltgerechten Grundlage.*

eeskirjade vastuvõtmisel lähtuma üleminekukorrast. Austria Vabariik lisab, et määrus ei saa oma eesmärki saavutada, kuna komisjoni kasutatav ökopunktide kvootide arvutamise meetod lähtub väärast eeldusest, moonutades tegelikkust ja suurendades meelevaldselt ökopunktide arvu aastateks 2004–2006.

63. Euroopa Parlament ja nõukogu viitavad protokolli artikli 11 üleminekukorra kehtetuks muutumist puudutavate lõigete 4 ja 5 sõnaselgele ja üheseltmõistetavale sõnastusele, mida rõhutas ka Euroopa Kohus oma otsuses Austria *vs.* nõukogu.[25] Euroopa Parlamendi ja nõukogu sõnul ei ole protokolli artikkel 11 kohane lähtealus määruse nr 2327/2003 kehtivuse hindamiseks. Asjaomase määruse kehtivust tuleks hinnata pigem lähtuvalt määruse jõustumise ajal kehtinud ühenduse esmase õiguse sätetest. Selleks ajaks oli protokolliga kehtestatud kord kehtivuse kaotanud. Määrusega kehtestatakse uus transiidikord, mis põhineb EÜ artikli 71 lõikel 1.

64. Komisjon nõustub kostjaks olevate institutsioonidega ning viitab sellele, et kehtetuks muutunud õigusakti eesmärkidel puudub igasugune õigusmõju hiljem vastuvõetud õigusakti suhtes. Liiatigi on vaidlustatud meetmes sõnaselgelt sätestatud selle eesmärgid ja vastuvõtmise põhjendused, mis on kooskõlas ühenduse õigusega. Samuti märgib komisjon, et Austria valitsus ei vaidlustanud tema kasutatud ökopunktide arvutamise meetodit määruse ettevalmistamise perioodil.

65. Vastusena komisjoni märkustele väidab Austria valitsus, et kuna määrus ise viitab endisele korrale, siis on lubatav teostada kehtivuse kontrolli nimetatud korrast lähtuvalt. Seejärel märgib ta, et tegelikult vaidlustas ta komisjoni arvutamise meetodi nii 19. novembri 2003. aasta Coreperi kohtumisel, lepitusmenetluses kui ka ekspertide otsesuhtluses komisjoniga.

2. Hinnang

66. Käesoleva õigusvastasuse väitega püüab Austria Vabariik tuletada protokolli eesmärgist, mis seisneb raskete kaubaveokite NOx-heitmete vähendamises 60%, määruse nr 2327/2003 kehtivuse hindamise kriteeriumi ja pikendada sellega protokolli õigusmõju ajale pärast ökopunktide süsteemi kehtetuks muutumise kuupäeva 31. detsemb-

25 — Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Austria *vs.* nõukogu, punkt 72.

rit 2003. Rõhutades asjaolu, et hindamise kriteerium on kehtestatud ühenduse esmase õiguse aktiga, püüab ta sellele omistada suuremat tähtsust.

67. See väide tuleb tagasi lükata järgmistel põhjustel.

68. Esiteks, eesmärk vähendada 2003. aasta lõpuks Austriat läbivate raskete kaubaveokite NOx-heitmeid 60% on üleminekukorra osa, mis kaldub kõrvale ühenduse õiguse üldeeskirjadest kaupade autoveo kohta.[26] Sellisel juhul on kohane kasutada üleminekukorra kohaldamisaja kindlaksmääramiseks kitsast tõlgendust. Siinkohal tuleb viidata sellele, et protokoll ise sätestab vajaduse piirata esialgu kuni 1. jaanuarini 1998 kehtiva erandi (artikli 11 lõige 2) kohaldamisaega, kuna selles on hindamiseks, mis tuleb teostada enne protokolli pikendamist kaheks kolmeaastaseks ajavahemikuks, sätestatud kaks tähtpäeva — 1. jaanuar 1998 ja 1. jaanuar 2001 (protokolli artikli 11 lõiked 3 ja 4).

69. Teiseks on protokolli artikli 11 lõikes 5 sõnaselgelt sätestatud, et „[ü]leminekuaja möödumisel kohaldatakse *acquis communautaire*'i täies ulatuses". Kõnealune säte ei ole mitte ainult sisult kategooriline („täies ulatuses"), vaid ka selle kohaldamine on tingimusteta, kuna asjaomase sätte jõustumine ei eelda varasemat otsust ning puudub igasugune võimalus pikendada üleminekukorda mis tahes põhjusel. *Acquis communautaire*'i täies ulatuses kohaldamine Austria territooriumi läbivale transiitliiklusele alates 31. detsembrist 2003 tähendab seda, et kõnealusele transiitliiklusele kohaldatakse ühenduse esmase ja teisese õiguse eeskirju maanteetranspordi kohta. Kui ühenduse seadusandja ei sätesta teisiti, siis tuleb seoses transiitliiklusega järgida keskkonnakaitse eesmärki selleks otstarbeks vastuvõetud ühenduse meetmetes nagu õhukvaliteedi direktiivid[27], ja siseriiklikes meetmetes, mis on kooskõlas asutamislepingu eeskirjadega kaupade vaba liikumise ja teenuste osutamise vabaduse kohta.

70. Kolmandaks, kuigi NOx-heitmete vähendamine 60% on protokollis sõnaselgelt sätestatud eesmärk, kavatseti aastas kasutuselevõetavate ökopunktide arvu pideva vähendamisega kaudselt ergutada Austriat

26 — Eeskätt esimene nõukogu 23. juuli 1962. aasta direktiiv, millega kehtestatakse rahvusvaheliste vedude teatavad ühiseeskirjad (kaupade autovedu rendi või tasu eest) (EÜT 1962, 70, lk 2005 ja 2006) ning nõukogu 26. märtsi 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 881/92 turulepääsu kohta sellise ühenduses toimuva kaupade autoveo puhul, mille algus- või lõppunkt asub liikmesriigi territooriumil või mis läbib ühe või mitme liikmesriigi territooriumi (EÜT L 95, lk 1; ELT eriväljaanne 07/01, lk 370).

27 — Vt eespool 23. joonealuses märkuses viidatud direktiivid.

läbivateks transiitvedudeks järk-järgult kasutusele võtma keskkonnasõbralikumaid raskeid kaubaveokeid. Nagu komisjon märgib, tuleneb protokollist kui tervikust, mis kutsub ühendust ja liikmesriike üles võtma meetmeid raudteede olukorra parandamiseks, et üleminekuaja eesmärk oli ka anda piisavalt aega selliste meetmete võtmiseks, mis võimaldavad kaubavedude üleviimist maanteelt raudteele. Võib arvata, et nimetatud suundumused aitavad kaasa Austriat läbiva transiitliikluse põhjustatud keskkonnaprobleemide struktuursemale lahendamisele ning loovad tingimused *acquis communautaire*'i täies ulatuses kohaldamiseks. Igatahes on ebarealistlik eeldada, et niisugust konkreetset eesmärki saab säilitada alaliselt, kuna kõiki asjaomaseid mõjureid ei ole võimalik kontrollida.

71. Neljandaks tuleb rõhutada, et palju olulisem on see, et raskete kaubaveokite NOx-heitmete vähendamine 60% on poliitiline eesmärk, mida püüti saavutada protokolliga, mis muutis Austriat läbivate raskete kaubaveokite transiitliikluse sõltuvaks asjaomaste veokite NOx-heitmetele vastavast ökopunktide arvust. Selle süsteemi puhul olid siduvaks ökopunktid ja mitte eesmärk kui selline. Sellisel eesmärgil saab olla õigusmõju äärmisel juhul siis, kui seda kasutatakse tõlgendussuunisena eesmärgi saavutamiseks valitud meetme ulatuse ja sisu kindlaksmääramisel. Kui arvata, et eesmärk saab edasi kehtida pärast eesmärgi saavutamise kuupäeva möödumist nii, et see muutub selliste meetmete kehtivuse hindamise kriteeriumiks, mis on võetud pärast asjaomase eesmärgi saavutamiseks kasutatud meetmete kehtetuks muutumist, siis on tegu lubamatu sekkumisega ühenduse seadusandlike organite pädevusse seoses otsustamisega, kas teatavas olukorras tuleb võtta uusi meetmeid ning kui, siis milliseid. Eesmärgi poliitilist soovitavust ei tohi segi ajada selle võimaliku õigusliku siduvusega, nagu komisjon õigesti märgib.

72. Austria valitsus väidab, et kuna protokolli artikli 11 lõige 4, mis sätestab, et saaste vähendamise 60% eesmärgi saavutatud ulatuse kindlakstegemiseks viiakse läbi teadusuuring, viitab heitmete vähendamise „piisava taseme" saavutamisele, siis võib arvata, et tegu on alalise eesmärgiga, mille õigusmõju ulatub kaugemale 31. detsembrist 2003. Kuid isegi kui taas möönda, et asjaomane eesmärk on poliitiliselt soovitav, ei ole ometi tegu õigusliku kriteeriumiga, mida nimetatud seadusandlikud organid peavad kohaldama seoses huvide kaalumisega ja esmatähtsate

eesmärkide püstitamisega. Arvestades kõnealuse sätte taustaga, on „heitmete vähendamise piisava taseme saavutamine" tingimus, mille alusel tehakse kindlaks, kas ökopunktide süsteemi on vaja viimaseks kolmeaastaseks ajavahemikuks pikendada.

D. *Täpsuse põhimõtte rikkumine*

1. Poolte argumendid

73. Samuti ei saa nõustuda Austria valitsuse järgmise väitega, mille kohaselt asjaolu, et määrus nr 2327/2003 viitab protokollile, tähendab seda, et määrusel ja protokollil on samad eemärgid. Seoses viitega protokollile on määruse preambuli esimeses põhjenduses kõigest öeldud, et ökopunktide süsteem muutub kehtetuks 31. detsembril 2003, viidates sellega määruse vastuvõtmise taustale. Teine viide protokollile sisaldub määruse artikli 3 lõike 2 punktis e ja on olemuselt tehniline, kuna see sätestab, et NOx-heitmete üldkogus määratakse kindlaks endise ökopunktide süsteemi põhjal. Selles olukorras rõhutab sõna „endine" pigem lõppemist kui kestvust.

74. Eeltoodud põhjendustest lähtuvalt järeldan ma, et protokolliga järgitud eesmärki ei saa kohaldada määruse nr 2327/2003 kehtivuse hindamise kriteeriumina. Järelikult tuleb ka kolmas õigusvastasuse väide tagasi lükata.

75. Austria väidab, et määrus nr 2327/2003 rikub täpsuse põhimõtet (*Bestimmtheitsgrundsatz*), mis EL lepingu artikli 6 lõikest 1 tulenevalt on ühenduse institutsioonide jaoks siduv. Austria sõnul ei ole paljud määruse sätted piisavalt arusaadavad ja täpsed ning seetõttu rikuvad need õiguskindluse põhimõtet. Täpsemalt viitab ta sellele, et määruse artikli 3 lõike 2 saksakeelsest versioonist ei selgu, kas kaubaveokid, mis kasutavad ära kaheksa punkti, kuuluvad punktidel põhineva üleminekusüsteemi kohaldamisalasse või mitte. Seejärel heidab ta ette, et määruses puudub mõiste „suuri kulutusi tekitavate ja pika majandusliku kasutusajaga spetsialiseeritud veokid" määratlus. Lisaks sellele ei ole võimalik kontrollida määruse täitmist, sest kaubaveoki juhil ei ole kohustust kanda kaasas asjaomaseid dokumente. Lõpuks lubab määruse artikli 3 lõige 4 komisjonil laiendada määruse sisulist kohaldamisala, mis on vastuolus EÜ artikli 202 kolmanda taandega ja artikli 211 neljanda taandega.

76. Euroopa Parlament ja nõukogu tunnistavad, et kaheksat punkti ärakasutavaid kaubaveokeid puudutava artikli 3 lõike 2

saksakeelne versioon on ebatäpne. Kuna kõnealune säte on arusaadav teistes keeltes ja kuna vastavalt Euroopa Kohtu praktikale tuleb ühenduse õiguse sätteid tõlgendada ja kohaldada lähtuvalt teistes ametlikes keeltes koostatud versioonidest,[28] siis ei mõjuta nimetatud asjaolu määruse kehtivust. Liiatigi pidi Austria valitsus olema kõnealusest ebatäpsusest täiesti teadlik, sest ta osales lepituskomitee läbirääkimistel. Kõnealune keeleversioonide vaheline erinevus kõrvaldati 6. juulil 2004 avaldatud parandusega.[29] Kuna on täiesti selge, milliste sõidukiliikide suhtes punktidel põhinev süsteem kehtis, siis on õiguskindluse nõue täidetud.

77. Seoses väidetavate ebatäpsustega märgib komisjon, et kuna Austria Vabariik ei ole veel võtnud meetmeid määruse nr 2327/2003 rakendamiseks, siis ei ole komisjon saanud võtta määruse artikli 3 lõikes 4 sätestatud meetmeid.

78. Austria Vabariik vaidleb komisjoni arutluskäigule vastu põhjendusega, et määruse praktilise rakendamise raskused on tingitud sellest, et komisjon ei ole vastu võtnud üksikasjalikke eeskirju ja mitte vastupidi.

2. Hinnang

79. *Bestimmtheitsgrundsatz* ehk täpsuse põhimõte, millele Austria Vabariik tugineb, on õiguskindluse põhimõtte väljendus. EL artikli 6 lõiget 1, mis sätestab, et Euroopa Liit on rajatud muu hulgas õigusriigi põhimõtetele, võib pidada kõnealuse põhimõtte formaalseks aluseks asutamislepingus. Euroopa Kohus on mitmel korral öelnud, et õiguskindluse põhimõte on ühenduse õiguse aluspõhimõte, mille kohaselt peab määrus olema selge ja täpne, selleks et õigussubjektid saaksid selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning võtta arvesse nende tagajärgi.[30] Kõnealune põhimõte on konkreetselt sätestatud ka Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 22. detsembril 1998 sõlmitud institutsioonidevahelises kokkuleppes ühenduse õigusaktide koostamise üldiste kvaliteedisuuniste kohta. Vastavalt õiguslikult mittesiduvate kvaliteedisuuniste esimesele punktile

28 — 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-296/95: EMU Tabac (EKL 1998, lk I-1605, punkt 36).

29 — ELT 2004, L 235, lk 23.

30 — Vt 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-110/03: Belgia *vs.* komisjon (EKL 2005, lk I-2801, punkt 30), 9. juuli 1981. aasta otsus kohtuasjas 169/80: Gondrand Frères ja Garancini (EKL 1981, lk I-1931) ja 13. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-143/93: Van Es Douane Agenten (EKL 1996, lk I-431, punkt 27).

peavad ühenduse õigusaktid olema koostatud selgelt, lihtsalt ja täpselt. [31]

80. Euroopa Kohus on siiski ka tunnistanud, et ühenduse õigusnormile võib olla omane teatud ebaselguse aste selle mõtte ja ulatuse osas. Sellise sätte õiguskindluse põhimõttele vastavuse hindamisel tuleb kontrollida, kas asjaomane õigusakt on nii ebaselge, et see takistab adressaatidel jõuda piisava kindlusega selgusele vaidlustatud määruse reguleerimisala või mõtte osas tekkinud kahtlustes. [32]

versiooni eraldiseisva käsitlemise, kuid eeldab selle tõlgendamist tulenevalt nii autori tegelikust tahtest kui ka viimase poolt taotletavast eesmärgist ja seda eelkõige kõiki keeleversioone arvesse võttes. [33] Lisaks tehti saksakeelsesse versiooni ametlik parandus ning juba ainuüksi seetõttu ei ole kahtlust, et Austriat läbivaid transiitvedusid võib teha kaheksat punkti ärakasutavate kaubaveokitega ning et neile kohaldatakse punktidel põhinevat üleminekusüsteemi.

81. Austria Vabariigi esimene etteheide puudutab asjaolu, et määruse nr 2327/2003 artikli 3 lõike 2 algne saksakeelne versioon ei olnud täiesti selge küsimuses, kas raskete kaubaveokite suhtes, mis kasutavad ära kaheksa punkti, kehtib punktidel põhinev süsteem või on nende kasutamine Austriat läbivateks kaubavedudeks keelatud. Kuigi saksakeelne versioon oli tõepoolest mitmetimõistetav, nagu märgivad kostjaks olevad institutsioonid, olid teised keeleversioonid kõnealuses küsimuses üheselt mõistetavad. Kostjad tuginevad õigesti Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt välistab ühenduse õigusakti ühesuguse kohaldamise ja järelikult ühesuguse tõlgendamise nõue teksti ühe

82. Austria Vabariigi teine etteheide puudutab määruse artikli 3 lõike 2 punktis c sisalduva mõiste „suuri kulutusi tekitavate ja pika majandusliku kasutusajaga spetsialiseeritud veokid" määratluse puudumist. Sellega seoses tuleb viidata Euroopa Kohtu märkusele, et teatud ebaselguse aste võib olla omane mis tahes õigusnormile. Kuna ei ole võimalik ette näha kõiki tegelikke õigusnormi kohaldamise olukordi, peab seadusandlik organ paratamatult kasutama mitte kõige kitsamaid mõisteid, et tagada õigusnormi paindlik kohaldamine. Olgu sellega kuidas on, kuid leian, et vaidlusalune mõiste on pigem täpne, sest see sisaldab kolme

31 — EÜT 1999, C 73, lk 1; ELT eriväljaanne 01/03, lk 39.

32 — Vt eespool 30. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, punkt 31.

33 — 12. novembri 1969. aasta otsus kohtuasjas 29/69: Stauder *vs.* Ulm (EKL 1969, lk 419, punkt 3), 7. juuli 1988. aasta otsus kohtuasjas 55/87: Moksel (EKL 1988, lk 3845, punkt 15) ja eespool 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus EMU Tabac, punkt 36.

tunnust, mis eristavad asjaomast sõidukiliiki teistest sõidukitest.

83. Kolmas probleem, mille Austria Vabariik seoses asjaomase väitega tõstatab, seisneb selles, et kuna puudub dokumentide kaasaskandmise kohustus, ei ole võimalik kontrollida punktidel põhineva süsteemi täitmist. Määrusega nr 2327/2003 kehtestatud süsteemis võimaldab artikli 3 lõige 4 komisjonil, toimides artikli 5 lõikes 2 nimetatud korras, võtta vajaduse korral täiendavad meetmed seoses punktidel põhineva üleminekusüsteemi menetluste, punktide jaotamise ja artikli 3 rakendamist puudutavate tehniliste küsimustega. Kuna komisjon väidab, et ta ei saanud võtta täiendavaid meetmeid, sest Austria Vabariik keeldus määrust rakendamast, ning kuna Austria Vabariik väidab, et ta ei saanud määrust rakendada komisjoni meetmete puudumise tõttu, siis on määruse täitmise järelevalve probleem suures osas teoreetiline. Kuigi määrus näeb ette võimaluse võtta vajaduse korral vajalikke meetmeid, ei ole asjaolu, et seda mingil põhjusel ei tehtud, mingil juhul alus määruse tühistamiseks.

84. Seoses ebatäpsusega väidab Austria Vabariik neljandaks, et määruse artikli 3 lõikes 4 ette nähtud seadusandliku pädevuse delegeerimine komisjonile võimaldab komisjonil määruse sisulist kohaldamisala laiendada. Vastavalt nimetatud sätte sõnastusele, mis eelmises punktis oli esitatud ümbersõnastatuna, piirdub asjaomane pädevus menetluste, punktide jaotamisega ja tehniliste küsimustega. Seega on komisjonile delegeeritud seadusandlik pädevus piisavalt piiratud ning ei ole mingit põhjust arvata, et neid küsimusi puudutavad sätted võiksid määruse sisulist kohaldamisala laiendada.

85. Järelikult ei ole ka neljas õigusvastasuse väide põhjendatud.

VIII. Kohtukulud

86. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Euroopa Parlament ja nõukogu on Austria Vabariigilt kohtukulude hüvitamist nõudnud ja viimati nimetatu on kohtuvaidluse kaotanud pool, tuleb kohtukulud välja mõista Austria Vabariigilt. Kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel kannab Euroopa Parlamendi ja nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astunud komisjon oma kohtukulud ise.

IX. Ettepanek

87. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha käesolevas asjas järgmine otsus:

— tunnistada Austria Vabariigi hagiavaldus vastuvõetavaks;

— jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

— mõista kohtukulud välja Austria Vabariigilt;

— jätta komisjoni kohtukulud tema enda kanda.