L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. január 26. [1]

I – Bevezetés

1. Jelen, az EK 230. cikk alapján benyújtott keresetével az Osztrák Köztársaság a fenntartható közlekedéspolitika keretén belül az Ausztrián áthaladó nehéz tehergépjárművekre [helyesen és a továbbiakban: nehéztehergépjárművekre] alkalmazandó, 2004-re vonatkozó átmeneti pontrendszer létrehozásáról szóló, 2003. december 22-i 2327/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet [2] (a továbbiakban: 2327/2003 rendelet) megsemmisítését kéri. Ezt az Ausztria által kifogásolt rendeletet az EK 71. cikk (1) bekezdése alapján fogadták el, miután az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmányhoz csatolt, az ausztriai közúti és vasúti kombinált szállításról szóló 9. jegyzőkönyv (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) 11. cikkében előírt ökopontrendszer hatályát vesztette. [3] A rendelet a Hivatalos Lapban történő kihirdetése napján, azaz 2003. december 31-én lépett hatályba.

2. Rá kell mutatni, hogy a jelen ügy az ötödik kereset, amelyet az Osztrák Köztársaság az ökopontrendszer különböző vonatkozásait illetően 2000 óta a Bíróság elé terjeszt. Az első ügyben [4] sikeresen támadta meg a rendelkezésre álló ökopontcsökkentésnek az ökopontrendszer alkalmazása utolsó éveire vonatkozó elosztására alkalmazott módszert. A többi ügy a 2001., 2002. és 2003. évre vonatkozó ökopontok csökkentésének a Bizottság általi elutasítására vonatkozott. [5] A 2001. évre vonatkozó kereset a Bíróság általi elutasítását követően [6] Ausztria visszavonta a másik két ügyben benyújtott keresetét, majd ezeket törölték a Bíróság nyilvántartásából. [7]

3. Azt is meg kell jegyezni, hogy az Elsőfokú Bíróság előtt még egy további, Ausztria által

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – HL 2003. L 345., 30. o.

3 – HL 1994. C 241., 21. o. és HL 1995. L 1., 1. o.

4 – A C-445/00. sz. Ausztria kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8549. o.). Az ítéletet megelőzte a Bíróság elnökének a vitatott rendelet alkalmazását felfüggesztő, C-445/00. sz., Ausztria kontra Bizottság ügyben 2001. február 23-án hozott végzése (EBHT 2001., I-1461. o.).

5 – A C-356/01. sz., C-296/02. sz. és C-393/03. sz. ügyek. A két utóbbi ügyben Ausztria a Bizottság határozatainak felfüggesztése iránti kérelmet nyújtott be. Mindkét kérelmet elutasították: a Bíróság elnökének a C-296/02. R. sz., Ausztria kontra Bizottság ügyben 2002. október 23-án hozott végzése (EBHT 2002., I-9159. o.) és a C-393/03. R. sz., Ausztria kontra Bizottság ügyben 2003. november 14-én hozott végzése (EBHT 2003., I-13593. o.).

6 – A C-356/01. sz. Ausztria kontra Bizottság ügyben 2003. november 20-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-14061. o.).

7 – HL 2004. C 106., 53 o.

az ökopontrendszer ellen benyújtott kereset van függőben. [8] Az említett ügyben – amely a jelenlegi keresethez kapcsolódik – Ausztria, a 2327/2003 rendelet megsemmisítése iránti keresetének sikerességét feltételezve, a Bizottságnak a 2327/2003 rendeletben előírtnál szigorúbb rendszert létrehozó, az ökopontrendszert felváltó szabályozást előíró rendeletre vonatkozó javaslat benyújtását elutasító határozata megsemmisítését kéri. Az Elsőfokú Bíróság előtti eljárást a Bíróság előtt folyó jelen eljárás befejezéséig felfüggesztették.

4. Az ökopontrendszerrel előidézett jogviták e rövid áttekintése jól szemlélteti azon probléma érzékenységét, amely abban áll, hogy az Ausztrián átmenő forgalom biztosításának a belső piac működése miatt fennálló szükségességét össze kell egyeztetni a környezetnek a nehéz-tehergépjárművek általi károsanyag-kibocsátások hatásaival szemben való védelme szükségességével, mely különösen érinti az alpesi régiót, A Bíróság kifejezetten ezzel a problémával szembesült egy utóbbi ügyben, amely a tiroli helyi hatóság által az A 12 autópálya Inn Valley-i szakaszán bizonyos áruk szállítására vonatkozóan kiadott körzeti korlátozást érintette. [9]

8 – A T-361/04. sz. Ausztria kontra Bizottság ügy (HL 2004. C 300., 44. o.)

9 – A Bíróság C-320/03. sz. Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítélete (EBHT 2005., I-9871. o.).

II – Vonatkozó rendelkezések

5. Az Osztrák Kormány által a jelen ügyben felvetett jogkérdés értékelése érdekében a Jegyzőkönyvben és a 2327/2003 rendeletben lefektetett ökopontrendszerek kulcselemeinek felidézése szükséges.

6. A Jegyzőkönyvben kialakított ökopontrendszer alapvető elemeit ezen okmány 11. cikkének (2) bekezdése határozta meg:

„(2) 1998. január 1-jéig a következő rendelkezések alkalmazandók:

a) Az Ausztrián átmenő nehéz-tehergépjárművek összes NOx-kibocsátását az 1992. január 1-je és 2003. december 31-e közötti időszakban, a 4. mellékletben foglalt táblázat szerint, 60%-kal csökkenteni kell.

b) A nehéz-tehergépjárművek összes NOx-kibocsátásának csökkentését ökopontrendszer alkalmazása útján kell végrehajtani. E rendszer értelmében az Ausztrián átmenő nehéz-tehergépjárművek a NOx-kibocsátásuknak megfelelő [a gyártásmegfelelőségi (ún. COP) érték vagy típus-jóváhagyási érték

szerint engedélyezett] ökopontot kapnak. Az ökopontok kiszámításának és kezelésének módját az 5. melléklet tartalmazza.

c) Amennyiben az átmenő forgalom mennyisége bármely évben több mint 8%-kal meghaladja az 1991-es évre meghatározott összehasonlító számadatot, a Bizottság a 16. cikkben meghatározott eljárás szerint eljárva, az 5. melléklet 3. pontja szerint elfogadja a megfelelő intézkedéseket.

d) Ausztria az 5. melléklet szerint a kellő időben kiadja és elérhetővé teszi az ökopontrendszer kezeléséhez szükséges ökopont okmányokat az Ausztrián átmenő nehéz-tehergépjárművekre vonatkozóan.

e) A Bizottság az ökopontokat a tagállamok között a 6. pont szerint megállapítandó rendelkezések alapján osztja el." [nem hivatalos fordítás]

7. Az ökopontrendszer időbeli alkalmazhatóságát a Jegyzőkönyv 11. cikkének (3)–(5) bekezdése határozza meg:

„(3) A Tanács 1998. január 1-jét megelőzően a Bizottság jelentése alapján felülvizsgálja az Ausztrián átmenő közúti áruszállításra vonatkozó rendelkezések alkalmazását. A felülvizsgálat a közösségi jog alapvető elveivel – így a belső piac megfelelő működésével, különösen az áruk szabad mozgásával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával, a környezetnek a Közösség egészének érdekében történő védelmével és a forgalom biztonságával – összhangban történik. Az átmeneti időszakot 2001. január 1-jéig meg kell hosszabbítani, amely időszak alatt a (2) bekezdés alkalmazandó, kivéve, ha a Tanács a Bizottság javaslatára, egyhangúlag eljárva és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően másként határoz.

(4) 2001. január 1-jét megelőzően a Bizottság az Európai Környezetvédelmi Ügynökséggel együttműködve tudományos tanulmányt készít arra vonatkozóan, hogy a (2) bekezdés a) pontjában meghatározott, a szennyezés csökkentésére irányuló cél milyen mértékben valósult meg. Ha a Bizottság megállapítja, hogy e cél fenntartható módon megvalósult, a (2) bekezdés rendelkezései 2001. január 1-jén hatályukat vesztik. Ha a Bizottság azt állapítja meg, hogy e cél fenntartható módon nem valósult meg, a Tanács az EK-Szerződés 75. cikke szerint közösségi szintű intézkedéseket fogadhat el a környezet egyenértékű védelmének biztosítására, különösen a szennyezés 60%-os csökkentésére. Ha a Tanács

ilyen intézkedéseket nem fogad el, az átmeneti időszak automatikusan és véglegesen három évre hosszabbodik meg, amely időszak alatt a (2) bekezdés alkalmazandó.

(5) Az átmeneti időszak eltelte után a közösségi vívmányok teljes egészében alkalmazandók." [nem hivatalos fordítás]

8. A 2327/2003 rendelet az EK 71. cikk (1) bekezdésén alapszik, amely a következőket írja elő:

„A 70. cikk végrehajtása céljából [»E szerződés célkitűzéseit a tagállamok az e címben szabályozott területen egy közös közlekedéspolitika keretében hajtják végre.«] és a közlekedés sajátosságainak figyelembevételével a Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően meghatározza:

a) a valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre alkalmazandó közös szabályokat;

b) azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó közlekedési szolgáltatásokat végezhet;

c) a közlekedés biztonságát javító intézkedéseket;

d) az egyéb megfelelő rendelkezéseket."

9. A 2327/2003 rendelettel kialakított pontrendszer lényegét a rendelet 3. cikkének (2) bekezdése tartalmazza:

„2004. január 1-jétől 2004. december 31-ig az Ausztrián átmenő forgalomban a környezetbarát nehéz-tehergépjárművek használatának ösztönzése céljából az alábbi rendelkezéseket kell alkalmazni:

a) azon nehéz-tehergépjárművek forgalma, amelyek egyébként öt vagy annál kevesebb pontot használnának, nem tartoznak az átmeneti pontrendszer hatálya alá;

b) a hat, hét vagy nyolc pontot használó nehéz-tehergépjárművek forgalma az átmeneti pontrendszer hatálya alá tartozik;

c) a nyolcnál több pontot használó nehéztehergépjárművek forgalma tilos, a

Görögországban bejegyzett ilyen nehéz-tehergépjárművek és bizonyos rendkívül speciális, nagy költségű és hosszú gazdasági élettartamú járművek forgalma kivételével;

d) az Ausztrián átmenő nehéz-tehergépjárművek összes NOx-kibocsátását az I. mellékletben megadott éves értékeknek megfelelően kell meghatározni;

e) a nehéz-tehergépjárműveknek tulajdonítható összes NOx-kibocsátás értékét az 1994. évi csatlakozási okmány 9. jegyzőkönyvében megállapított ökopontrendszer alapján kell meghatározni. Az ökopontrendszer szerint bármely Ausztrián átmenő nehéz-tehergépjármű a NOx-kibocsátásának megfelelő számú pontot kap [a gyártásmegfelelőségi (COP) vagy típus-jóváhagyási érték szerint engedélyezve]. E pontok kiszámításának és kezelésének módja a II. mellékletben található.

f) Ausztria kellő időben kiadja és hozzáférhetővé teszi az átmeneti pontrendszer kezeléséhez szükséges pontokat a II. melléklet alapján az Ausztrián átmenő nehéz-tehergépjárművekre vonatkozóan;

g) az éves összes NOx-kibocsátás kvótája az I. mellékletben található, és azt a Bizottság a 2003. évi ökopontrendszerre alkalmazandó elvek szerint kezeli és osztja el a tagállamok között, a 3298/94/EK bizottsági rendelet rendelkezéseinek megfelelően.

h) A Közösség tartalékát képező ökopontok újraelosztását a 3298/94/EK rendelet 8. cikke (2) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően, valamint még inkább a tagállamoknak juttatott pontok tényleges felhasználása szerint és az Ausztrián a Lindau-Bregenz-St. Margrethen (Hörbranz-Transit) útvonalon áthaladó fuvarozási vállalkozó egyedi igényei szerint kell súlyozni."

10. A 2327/2003 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése meghatározza a rendelet időbeli hatálya alkalmazhatóságának módjait.

„Amennyiben az infrastruktúra használatáért felszámított díjról szóló »Eurovignette«-javaslatot 2004. december 31-ig nem fogadják el, a (2) bekezdés minden kikötését további egy évre, illetve amennyiben a javaslatot 2005. december 31-ig sem fogadják el, legfeljebb még további egy évre meg kell hosszabbítani. 2006 után átmeneti pontrendszer nem alkalmazható."

III – Háttér

11. Ahogyan arról a bevezetésben már szó volt, a 2327/2003 rendeletet azután fogadták el, hogy a Jegyzőkönyvben meghatározott ökopontrendszer hatályát vesztette. A rendelet preambuluma szerint azt egyrészt a 2001. december 14-i és 15-i laekeni Európai Tanács arra vonatkozó indítványára fogadták el, hogy az ökopontrendszert ideiglenes megoldásként hosszabbítsák meg, és másrészt, a 2002. december 12-i és 13-i koppenhágai Európai Tanács arra vonatkozó indítványára, hogy a Tanács rendeletet fogadjon el a nehéz-tehergépjárművek Ausztrián átmenő forgalmának ideiglenes megoldásáról a 2004-től 2006-ig terjedő időszakra. [10]

12. A rendelettel létrehozott pontrendszer ideiglenes jellegét az a tény magyarázza, hogy azt végső soron hatályon kívül helyezi a nehéz-tehergépjárművekre az infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló, módosított Eurovignette-irányelv. [11] A 2327/2003 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése szerint a pontrendszer meghosszabbítása attól függ, hogy ezt a javaslatot a közösségi jogalkotó elfogadja-e. Az Európai Parlament 2005. december 15-i plenáris ülésén tényleges elfogadta a Tanács által 2005. szeptember 6-án elfogadott közös álláspontot, így a pontrendszer további meghosszabbítására nem kerül sor.

13. A 2327/2003 rendeletben létrehozott pontrendszer számos szempontból különbözik a Jegyzőkönyvben meghatározottól, és az valóban liberálisabbnak tekinthető.

14. Először, a Jegyzőkönyv 11. cikke (2) bekezdésének a) pontjától eltérően nem tartalmaz a NOx-kibocsátás meghatározott százalékos csökkentésére vonatkozó célkitűzést.

15. Másodszor, nem tartalmaz az átmenő tranzitutak számára vonatkozó olyan korlátozást, mint a Jegyzőkönyv 11. cikke (2) bekezdésének c) pontja. Ellenkezőleg, a 2. cikkben kifejezetten megállapítja, hogy a pontrendszer nem jelenti az Ausztrián áthaladó tranzitutak számának közvetlen korlátozását.

16. Harmadszor, a 2327/2003 rendelet pontrendszere csak a hat, hét vagy nyolc pontot használó nehéz-tehergépjárművekre vonatkozik (a rendelet 3. cikke [2] bekezdésének c) pontja). A nyolcnál több pontot használók forgalma, néhány kivételtől eltekintve, tilos, míg az öt vagy annál kevesebb pontot használók nem tartoznak a pontrendszer

10 – A rendelet (2) preambulumbekezdése.

11 – COM(2003) 448 végleges, az Európai Parlament és a Tanács 2003. július 23-i irányelvjavaslata a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló 1999/62/EK irányelv módosítására.

hatálya alá (a rendelet 3. cikke [2] bekezdésének a) és c) pontja). Ezzel ellentétben a Jegyzőkönyv ökopontrendszere valamennyi nehéz-tehergépjárműre vonatkozott (a Jegyzőkönyv 11. cikke (2) bekezdésének b) pontja).

17. Az elérhető pontok száma folyamatosan csökken, habár a rendelet szerint a nehéztehergépjárműveknek egy korlátozott kategóriájára alkalmazandó. Míg a Jegyzőkönyv szerinti rendszer alkalmazhatóságának utolsó évében (2003) az elérhető pontok száma a tizenöt tagállamra 9 322 632 pont, addig a rendelet a tizenöt tagállam tekintetében a következő pontokat határozta meg: 2004-re: 6 593 487; 2005-re 6 246 462; és 2006-ra 5 899 436.[12]

18. Az Osztrák Köztársaság alapvetően a két rendszer közötti fenti különbség miatt nyújtott be keresetet az EK 230. cikk alapján a 2327/2003 rendelet megsemmisítése iránt. A keresetének alátámasztására szolgáló jogi érvelés az alábbiakban kerül kifejtésre. Időközben az Osztrák Köztársaság megtagadta a rendelet végrehajtását, melynek következtében a Bizottság az EK 226. cikk szerint megindította a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás közigazgatási szakaszát.

12 – A Jegyzőkönyv 4. melléklete és a 2327/2003 rendelet I. melléklete.

IV – A Bíróság előtti eljárás

19. Az Osztrák Köztársaság 2004. március 24-én faxon nyújtotta be keresetét. Az eredeti példány 2004. március 30-án került kézhezvételre.

20. A Bíróság elnöke 2004. július 22-i végzésével engedélyezte, hogy a Bizottság az Európai Parlament és a Tanács által benyújtott kérelem támogatása érdekében beavatkozzon..

21. 2005. november 17-én tárgyalást tartottak, amelyen a felperes, az alperesek, valamint a Bizottság szóbeli észrevételeket terjesztettek elő.

V – A felek kérelmei

22. Az Osztrák Köztársaság kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a 2327/2003 rendeletet;

– az alpereseket kötelezze a költségek viselésére.

23. Az Európai Parlament kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

24. A Tanács kéri, hogy a Bíróság

– elsődlegesen állapítsa meg a kereset elfogadhatatlanságát;

– másodlagosan, amennyiben a Bíróság a kereset elfogadhatóságát állapítaná meg, a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el.

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

VI – Elfogadhatóság

25. A Tanács szerint a kereset elfogadhatatlan, tekintettel arra, hogy a jogvita tárgya és a keresetben felhozott jogalap nem kellően egyértelmű, ahogyan azt a Bíróság eljárási szabályzata 38. cikkének 1. §-a előírja. Konkrétabban, a Tanács szerint az Osztrák Köztársaság kereseti kérelme és az annak alátámasztására előadott jogi érvek nem függenek össze. E tekintetben megállapítja, hogy míg a rendelet megsemmisítésének logikus következménye az lenne, hogy az Ausztrián átmenő forgalom tekintetében teljes mértékben alkalmazandók lennének a Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára és az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezései, az Osztrák Kormány arra alapozza érvelését, hogy a Jegyzőkönyvben meghatározott átmeneti rendszer feltételezett módon a hatályának megszűnésére megállapított határidő után is folytatódik.

26. Az Európai Parlament – anélkül, hogy az elfogadhatóság kérdését felvetné – szintén úgy ítéli meg, hogy a felperesnek az alapvető szabadságok további korlátozásához vezető pontrendszer létrehozására irányuló célja nehezen egyeztethető össze kérelme tárgyával, nevezetesen a 2327/2003 rendelet megsemmisítésével.

27. Ausztria azzal válaszol, hogy nincs ellentmondás alapvető célja és a 2327/2003 rendelet megsemmisítésére irányuló keresete között. Rámutat, hogy a jelen eljárással párhuzamosan 2004. március 31-én kelt levelében az EK 232. cikk alapján arra kérte a Bizottságot, hogy nyújtson be új javaslatot a közösségi joggal összeegyeztethető és a Jegyzőkönyv előírásaival összhangban lévő átmeneti pontrendszerre, amely előírások álláspontja szerint továbbra is kötelezőek.

Időközben eljárást kezdeményezett a Bizottság ellen, amely 2004. június 22-én kelt levelével elutasította a fenti kérelem teljesítését. [13]

28. A Bíróság eljárási szabályzata 38. cikke 1. §-ának a Bíróság általi értelmezése szerint az eljárást megindító keresetlevélnek meg kell jelölnie a jogvita tárgyát, és tartalmaznia kell a jogalapok rövid összefoglalását, illetve annak kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az alperes elő tudja készíteni védekezését, illetve a Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét. Mindebből következik, ahogyan azt korábban a Bíróság megállapította, hogy a kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemeknek magából a keresetlevél szövegéből kell egységes és érthető módon következniük. [14]

29. A jelen ügyben nem férhet kétség ahhoz, hogy az Osztrák Köztársaság keresete megfelel ezeknek a követelményeknek, mivel egyértelműen kétségbe vonja, hogy a 2327/2003 rendelet – amely a területén átmenő forgalom tekintetében új átmeneti pontrendszert hoz létre – megfelel az elsődleges közösségi jognak, valamint a felperes által keresete alátámasztására előadott jogi érvek teljes mértékben érthetőek. [15] A kereset érdemét érintő döntés során kell megítélni azt a kérdést, hogy ezek a jogi érvek helytállóak, illetve megfelelően egységesek-e.

30. A tekintetben, hogy a Tanács szerint az Osztrák Köztársaság a saját érdekeivel ellentétes, ezáltal paradox eredményt kíván elérni, ki kell emelni, hogy az EK 230. cikk nem írja elő, hogy a tagállamok a valamely közösségi jogi aktus megsemmisítése iránti keresethez fűződő érdeküket bizonyítsák. Mindenesetre, ahogyan azt az Osztrák Köztársaság kiemeli, a jelen eljárással párhuzamosan az EK 232. cikk szerint kezdeményezte, hogy a közösségi intézmények az érdekeivel jobban összhangban lévő rendeletet fogadjanak el.

31. Ezen körülmények között el kell fogadni, hogy az Osztrák Köztársaság által benyújtott kereset megfelel az eljárási szabályzat 38. cikke 1. §-a szerinti követelményeknek. Mivel megfelel az EK 230. cikkben meghatározott határidőknek is, nincs alapja az elfogadhatatlanság megállapításának.

13 – T-361/04. sz. ügy; lásd a fenti 3. pontot.

14 – Lásd, például a Bíróság C-55/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2004. október 14-én hozott ítéletének (az EBHT-ban nem tették közzé) 23. pontját és a C-199/03. sz., Írország kontra Bizottság ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-8027. o.) 53. pontját.

15 – Vö. a Bíróság C-178/00. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2003. január 9-én hozott ítéletének (EBHT 2003., I-303. o.) 6. pontjával és a C-184/02. sz. és a C-223/02. sz., Spanyolország és Finnország kontra Európai Parlament és Tanács egyesített ügyekben 2004. szeptember 9-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-7789. o.) 20. pontjával.

VII – Az ügy érdeméről

32. Az Osztrák Köztársaság a 2327/2003 rendelet megsemmisítése iránti keresetének alátámasztására négy jogellenességi okot hoz fel. Állítása szerint a rendelet megsérti:

– az arányosság elvét;

– az EK 6. cikk horizontális környezetvédelmi rendelkezéseinek célkitűzéseit;

– a Jegyzőkönyv 11. cikkének célkitűzéseit;

– a „pontosság" elvét (Bestimmtheitsgrundsatz).

A – *Az arányosság elvének megsértése*

1. A felek érvei

33. Az Osztrák Köztársaság első állítása szerint a 2327/2003 rendelet sérti az arányosság elvét, amely szerint az intézkedéseknek az adott célkitűzés elérésére alkalmasnak és ahhoz szükségesnek kell lenniük. Álláspontja szerint a rendelettel létrehozott pontrendszer nem alkalmas a preambulumában meghatározott célkitűzés elérésére, azaz a környezet fenntartható védelmét figyelembe véve a nehéz-tehergépjárművek károsanyag-kibocsátásának a csökkentésére. Hivatkozik az osztrák szövetségi közlekedési, fejlesztési és technológiai minisztérium által készített, 2004. március 1-jén kelt, „LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick" címet viselő jelentésére, amely arra a következtetésre jut, hogy a 2327/2003 rendelet hatálybalépése a károsanyag-kibocsátás mennyiségének nagymértékű emelkedéséhez vezet. Egyrészt, az átmenő forgalom 80%-a 2004. január 1-jétől liberalizálásra kerül. Másrészt, a rendelet szerint továbbra is pontozott járművek számára elérhető pontok száma a szükségesnél nagyobb. A kibocsátás növekedése 2006-ra elérheti a 133%-ot, vagy akár a 260%-ot is.

34. Továbbá, a Kapsch TrafficCom Ag nevű, a korábbi ökopontrendszert működtető társaság becslése szerint a rendelet alkalmazása körülbelül 9 millió eurós anyagi terhet jelentene, ami teljes mértékben aránytalan a rendelet célkitűzéseinek eléréséhez igénybe vett eszközökhöz képest.

35. Az Európai Parlament és a Tanács ezzel ellentétben kiemeli, hogy a rendelet a közös közlekedéspolitika eszköze, amely az

EK 71. cikk (1) bekezdésén, és nem a Jegyzőkönyvön alapszik. Habár a rendelet az alpesi régióban a környezet védelmére irányul, az Osztrák Kormány nem veszi kellőképpen figyelembe, hogy ez önmagában a szolgáltatásnyújtás szabadságától és az áruk szabad mozgásától való eltérést jelent. Azokban az esetekben, amelyekben a fenti érdekek mérlegelése szükséges, a rendelet nem lépi túl a jogalapjában meghatározott korlátokat. A Tanács szerint a rendelet érvényességét az EK-Szerződés és a közösségi jog általános elvei fényében kell megvizsgálni, és nem a Szerződés rendszerétől eltérést engedő olyan rendelkezések alapján, amelyek kifejezetten hatályukat vesztették.

36. Az alperes intézmények szerint a vitatott rendelet elfogadásakor a közösségi jogalkotó megfelelően alkalmazta a közlekedéspolitika területén fennálló hatáskörét, és figyelembe vette az arányosság elvét. Adottnak tekintve a tényt, hogy a jogalkotó mérlegelési mozgástere nagyon tág, csak az alapvető szabadságoktól való állandó eltérés tekinthető aránytalannak. Megjegyzik továbbá, hogy a rendelet nemcsak az Alpokra, hanem Ausztria teljes területére kiterjed, így nem helyénvaló azt állítani, hogy a környezetre gyakorolt védő hatás nem kielégítő. Két lehetőség közül a közösségi jogalkotó az EK-Szerződéssel biztosított alapvető szabadságok érvényesülése helyett azt a megoldást választotta, amely Ausztriában a környezetet védi.

37. A Bizottság megállapítja, hogy a vitatott rendelet szerinti elérhető pontok kiszámítása a 2002-es (és nem a 2003-as) évi átmenő forgalom számadatain alapult, mivel a rendelet elfogadásakor az osztrák hatóságok csak erre az évre nézve szolgáltattak statisztikai adatokat. A puszta tény, hogy a 2327/2003 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének c) pontja megtiltja az erősen szennyező járművek használatát, bizonyítja, hogy az intézkedés figyelembe veszi az arányosság elvét.

38. A Bizottság észrevételeire adott válaszában az Osztrák Kormány azzal felel, hogy Ausztria nem volt köteles a 2003-as évre vonatkozóan végleges statisztikai adatokat szolgáltatni az ökopontokról azelőtt, hogy a szóban forgó év egyáltalán lezárult volna. A releváns számadatokat mindenesetre nem lehet felhasználni a 2004-től 2006-ig terjedő időszakban elérhető pontok meghatározásának alapjaként. Ami a második kérdést illeti, állítja, hogy a rendelet ténylegesen liberalizálja az Ausztrián átmenő forgalmat, és ez nem szolgálja a környezet védelmének célkitűzését.

2. Értékelés

39. A következetes ítélkezési gyakorlat szerint az arányosság elve a közösségi jog egyik általános elve, az EK 5. cikk (3) bekezdésében elismert olyan általános szabály, amelyet a

közösségi intézményeknek bármilyen (jogalkotói) aktusa során be kell tartani. Az elv megköveteli, hogy a közösségi rendelkezés által létrehozott eszközök alkalmasak legyenek az elérni kívánt cél megvalósítására, és ne lépjenek túl azon, ami annak eléréséhez szükséges. [16] Ennek az elvnek a jogalkotói aktusok anyagi jogi bírósági felülvizsgálatában általános szabályként történő alkalmazása során azonban figyelembe kell venni, hogy az olyan politikákban, mint a közös közlekedési politika [17], a közösségi jogalkotó szükségszerűen széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak fényében, hogy a politikai, gazdasági és szociális tényezők közötti választáson alapuló összetett értékelést kell elvégeznie. A Bíróság ebből arra következtetett, hogy az ilyen politikai területen meghozott intézkedés jogszerűségére csak az lehet kihatással, ha a hatáskörrel rendelkező intézmény által elérni kívánt célt tekintetbe véve az intézkedés nyilvánvalóan alkalmatlan. [18]

40. Ahogyan azt már korábban megállapítottam, az intézményi egyensúly elvéből és a hatalmi ágak szétválasztásából is következik, hogy a Bíróságnak tartózkodnia kell a jogalkotási aktusok tartalmi jogszerűségének felülvizsgálatától. Különösen ez a helyzet akkor, ha az adott aktust együttdöntési eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács együttesen fogadta el, mint ahogyan a vitatott rendeletet is. [19]

41. Szem előtt tartva, hogy valamely, az együttdöntési eljárás keretében elfogadott jogi aktus aránytalan jellege megállapításának köre korlátozott, az arányossági vizsgálat alkalmazása a vitatott intézkedés három különböző szempontjának vizsgálatát foglalja magában. Elsőként szükséges az intézkedés célkitűzésének megállapítása, majd mérlegelni kell, hogy az intézkedés alkalmas-e a célkitűzések elérésére, végül azt kell megvizsgálni, hogy az intézkedés nem lép-e túl a célkitűzések eléréséhez szükséges mértéken. [20]

42. Az Osztrák Köztársaság és az alperes intézmények nem értenek egyet a 2327/2003 rendelet pontos célját illetően, ami nem is meglepő, mivel ez képezi az arányossági vizsgálat másik két szempontja megvizsgálásának viszonyítási pontját.

43. A 2327/2003 rendelet célját az Ausztrián átmenő forgalomra vonatkozó jogszabályok megváltozásának hátterével együtt kell vizsgálni. Amikor a Jegyzőkönyv 11. cikkének (5) bekezdése előírta, hogy az átmeneti ökopontrendszer hatályának megszűnése után a

16 – Lásd, többek közt, a Bíróság C-434/02. sz. Arnold André-ügyben 2004. december 14-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-11825. o.) 45. pontját és a C-491/01. sz., British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ügyben hozott ítéletének (EBHT 2002., I-11453. o.) 122. pontját.

17 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország és Finnország kontra Parlament és Tanács ügy 56. pontja.

18 – Lásd többek közt a 16. lábjegyzetben hivatkozott Arnold André és BAT ügyekben hozott ítélet 46., illetve 123. pontját.

19 – Lásd a C-244/03. sz. Franciaország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben (a C-244/03. sz. ügyben 2005. május 24-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-4021. o.]) előterjesztett indítványom 91. és 92. pontját.

20 – Vö., ismét, a fenti lábjegyzetben hivatkozott Franciaország kontra Parlament ügyre vonatkozó indítványom 95–99. pontját.

közösségi vívmányokat teljes egészében alkalmazni kell, ez azt is jelentette, hogy a Közösség egészén belül a közlekedési szolgáltatásokra irányadó, az EK-Szerződés és a másodlagos joganyag által meghatározott szabályok az Ausztria területén átmenő közlekedésre is vonatkoznak.

44. A rendelet az EK 71. cikk (1) bekezdése alapján került elfogadásra, amely mutatja, hogy az elsősorban a közös közlekedéspolitika eszköze. E jellegénél fogva a célja a fenti rendelkezés a) pontjának értelmében a valamely tagállam területén átmenő nemzetközi közlekedésre vonatkozó közös szabályok megállapítása. A Közösség felhatalmazással rendelkezik, sőt, az EK 6. cikk értelmében köteles az ilyen területhez kapcsolódó jogalkotás során a környezetvédelmi követelmények figyelembevételére.[21] A rendelet preambuluma így hivatkozik a Jegyzőkönyvben meghatározott ökopontrendszer hatálytalanná válását követő időszakra szóló intézkedések elfogadásának szükségességére, különösen az átmenő forgalomnak a Közösség 2004. május 1-jén bekövetkező bővítését követően várható növekedésére tekintettel. A preambulum azonban a (8) preambulumbekezdésben azt is hangsúlyozza, hogy „kiemelkedő fontosságú olyan megkülönböztetéstől mentes megoldásokat találni, amelyek összhangba hozzák a Szerződésből fakadó (a 6. cikket, az 51. cikk [1] bekezdését és a 71. cikket is beleértve), például a szolgáltatások és áruk szabad mozgásával kapcsolatos kötelezettségeket a környezetvédelemmel."

21 – Vö. a Bíróság a C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-én hozott ítéletének (EBHT 2005., I-7879. o.) 42. pontjával és a 9. lábjegyzetben hivatkozott C-320/03. sz. Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítéletének 73. pontjával.

45. Ezért egyrészt a rendelet jogalapjából, másrészt a preambulum megfontolásaiból egyértelmű, hogy a közösségi jogalkotó szándéka a közlekedési szolgáltatások területén elfogadott közösségi vívmányok teljes egészében történő alkalmazása által az Ausztriában a környezetre gyakorolt negatív hatások korlátozása volt, ugyanakkor egyértelmű az is, hogy az átmenő forgalomnak a Jegyzőkönyv alapján fennállónál nagyobb mértékű liberalizálását is el kívánta érni. Nem állapítható meg ezért, hogy a 2327/2003 rendelet kizárólag környezeti célkitűzéseket kíván elérni. A közösségi jogalkotó egyértelműen a két érdek közötti egyensúlyt hozott létre. Ennek fényében tarthatatlan az Osztrák Köztársaság azon álláspontja, miszerint a rendelet szándéka a Jegyzőkönyv környezeti céljainak kiterjesztése volt.

46. A rendelet arányosságának felülvizsgálata során a következő lépés annak megítélése, hogy a bevezetésre kerülő pontrendszer a célkitűzések elérésére alkalmas intézkedésnek minősül-e. A 16. pontban kifejtettek szerint a pontrendszer alapvetően csak a hat, hét vagy nyolc pontot felhasználó nehéz-tehergépjárművekre vonatkozik. A magas NOx-kibocsátású, így a nyolc pontnál többet használó járművek Ausztrián átmenő forgalma, két kategóriába tartozó járművek kivételével, tilos. Az alacsony NOx-kibocsátású, egyébként öt vagy annál kevesebb pontot használó járművek teljes mértékben mentesülnek a pontrendszer alól.

47. A leginkább szennyező járművek használatának megtiltásával a rendelet megszünteti a környezetszennyezés egyik lényeges forrását, így kijelenthető, hogy a környezetre azonnali kedvező hatást gyakorol. Ezt a hatást (részben) semlegesíti a másik két kategóriába tartozó járművek által lebonyolított forgalom esetleges növekedése, amelyik közül az egyik nem esik semmilyen mennyiségi korlátozás alá. Mindezek mellett nyilvánvaló, hogy a rendszer az Ausztrián átmenő forgalomban a kevésbé szennyező járművek használatának ösztönzése irányába billen. Ez alkalmas módszernek tekinthető a belső piac érdekeinek a megnövekedett motorizált forgalomból eredő környezeti terhek csökkentése érdekével való összeegyeztetésre.

48. Ezen kijelentés után azt is el kell ismerni, hogy az e rendszerben megvalósuló környezetvédelem szintje végső soron a középső kategóriába tartozó járművek által elérhető pontok számától függ. Ahogyan az a 17. pontban kifejtésre került, ez a szám az átmeneti időszakban csökken. Az Osztrák Kormány kifogásolja, hogy a pontok száma olyan magas értékekben került meghatározásra, hogy az érintett járművek számára a gyakorlatban szükségesnél több elérhető pont áll rendelkezésre. Az Osztrák Kormány álláspontja szerint a rendelet így a területén átmenő forgalom teljes liberalizációját valósítja meg. Itt kell kiemelni, hogy a Jegyzőkönyvben létrehozott rendszer szerint az elérhető ökopontok száma folyamatosan csökkent, és a rendelet ezt az irányt folytatja, különösen a hat, hét vagy nyolc pontot használó nehéz-tehergépjárművek tekintetében. Ha úgy tűnik, hogy a közösségi jogalkotó a szabad mozgás és a környezet védelme közötti egyensúly megteremtése során az elérhető pontok számát a gyakorlatban szükségesnél magasabb értékekben állapította meg, ez nem jelenti szükségképpen az intézkedés aránytalanságát. Ez egyszerűen arra utal, hogy a rendszer sikeresebb volt a kevésbé szennyező nehéz-tehergépjárművek használatára való ösztönzésben, mint az intézkedés elfogadásakor azt feltételezték. Az Osztrák Köztársaság által előadott jogi érv ezért nincs kihatással arra a megállapításra, hogy a 2327/2003 rendeletben lefektetett pontrendszer önmagában alkalmas módszer nemcsak a környezet védelme céljának megvalósítására, hanem ezzel párhuzamosan a közlekedési szolgáltatások nyújtása szabadságának és az áruk szabad mozgásának biztosítására is.

49. Végül, az arányosságot illetően mérlegelni kell, hogy az intézkedés túllép-e a célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéken. Adottnak tekintve a tényt, hogy a 2327/2003 rendelet két ellentétes érdek összehangolására törekszik, az arányossági vizsgálat ezen szempontja két vonatkozásban is felmerül. A környezetvédelem célját illetően a kérdés az, hogy a közlekedési szolgáltatásoknak a pontrendszer általi korlátozása nem túlzott-e. Az Ausztrián átmenő forgalom nagyobb liberalizálásának célját illetően viszont az a kérdés merülhet fel, hogy a rendelet elegendő hangsúlyt helyez-e a környezet védelmére.

50. A két ellentétes érdek ilyen fennállása esetén számos olyan intézkedés képzelhető el, amely vagy az egyik, vagy a másik célkitűzésre helyez nagyobb hangsúlyt. A kettő közötti egyensúly megtalálása kizárólag a közösségi jogalkotó általi politikai megfontolások kérdése, és nem a Bíróság feladata ezen eljárás eredményének megfelelőségéről dönteni, hacsak nem teljesen nyilvánvaló, hogy a jogalkotó túllépte mérlegelési jogköre korlátait. Ahogyan az fent már kifejtésre került, ez különösen így van, ha az Európai Parlament és a Tanács együttdöntési eljárás keretében mérlegelt.

51. Mindenesetre az nyilvánvaló, hogy a rendelet a legszennyezőbb csoportba tartozó nehéz-tehergépjárművek Ausztrián átmenő forgalomban való használatának megtiltásával, valamint a fokozatos ökopontrendszer létrehozásával a környezet hatékonyabb védelméhez járult hozzá, mint ami a közösségi vívmányok teljes körű alkalmazása esetén valósult volna meg. Ugyanakkor egy átmeneti három éves időszakra a közlekedési szolgáltatások nyújtása terén nagyobb, bár nem korlátlan szabadságot valósított meg. Ezért nem tekinthető túlságosan korlátozónak a belső piac szempontjából, sem nyilvánvalón elégtelennek a környezetvédelem szempontjából.

52. Az Osztrák Köztársaság az ökopontrendszert korábban működtető társaság becslései alapján arra is hivatkozik, hogy a pontrendszer alkalmazásának költségei túlságosan magasak lennének. Adottnak tekintve azonban azt a tényt, hogy a rendelet szerinti pontrendszer alkalmazási köre szűkebb, mint a Jegyzőkönyv szerinti ökopontrendszer, mivel az csak a hat, hét és nyolc pontot használó járművekre alkalmazandó, és az ökopontrendszer működtetésére már van létező rendszer, ez az érv nem tekinthető hitelesnek.

53. A fenti megfontolások fényében a 2327/2003 rendelet nem tekinthető az arányosság elvével ellentétesnek, és így az Osztrák Köztársaság által a jogellenességre vonatkozóan felhozott első jogalapot el kell utasítani.

B – *Az EK 6. cikk horizontális környezetvédelem célkitűzésére vonatkozó rendelkezéseinek a megsértése*

1. A felek érvei

54. Mivel az Osztrák Köztársaság fenntartja, hogy a 2327/2003 rendelet a károsanyag-kibocsátás növekedését eredményezi, arra a

következtetésre jut, hogy az megsérti az EK 6. cikkben előírt, általa kötelező szabálynak tekintett fenntartható fejlődés előmozdításának célkitűzését, valamint a környezet lehető legmagasabb szintű védelme elérésének célkitűzését.

55. Az Európai Parlament és a Tanács szerint a rendelet hozzájárul a környezet védelméhez az Alpokban, és az Ausztrián átmenő forgalomban a kevésbé szennyező nehéz-tehergépjárművek használatára ösztönöz. Hangsúlyozza, hogy a jogalap a közös közlekedéspolitikáról szóló EK 71. cikk, amely nem hagyja figyelmen kívül a gazdasági, szociális és ökológiai szempontokat sem. Az alapvető szabadságok Ausztria előnyére a lehetőségekhez mérten korlátozottak.

56. A Bizottság rámutat, hogy helytelen az a feltételezés, miszerint a rendelet a NOx-kibocsátás növekedéséhez vezet, mivel ha nem létezne, a Jegyzőkönyvben meghatározott eltérések hatálytalanná válása után az általános szerződéses rendelkezések lépnének hatályba, és az Ausztrián átmenő forgalom tekintetében speciális rendelkezések nem lennének alkalmazandók. A rendelet különböző érdekek közötti egyensúlyt hoz létre, és, jóllehet az Osztrák Köztársaság más eredményt részesített volna előnyben, az egyensúly a rendeletben létrehozott rendszer hatálytalanná válása után újraértékelésre kerül.

2. Értékelés

57. Az EK 6. cikk előírja, hogy a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az EK 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába, amely magában foglalja a közös közlekedési politikát.

58. A Bíróság e rendelkezés funkcióját úgy határozta meg, hogy az a környezetvédelem céljának átfogó és alapvető jellegét, illetve a politikák és tevékenységek összességére való kiterjesztését hangsúlyozza. [22]

59. Habár a rendelkezés szövege kötelező jelleget fejez ki, az Osztrák Köztársaság állításával ellentétben nem tekinthető olyan általános szabály előírásának, amely szerint a közösségi politikák meghatározása során a környezetvédelmet minden esetben meghatározó érdeknek kell tekinteni. Ez az értelmezés elfogadhatatlan módon korlátozná a közösségi intézmények és a közösségi jogalkotó mérlegelési jogkörét. A rendelkezés legfeljebb a közösségi intézmények olyan kötelezettségének tekinthető, amely szerint az ökológiai érdekeket a szoros értelemben vett környezetvédelmen kívüli politikákban megfelelően figyelembe kell venni. Az

22 – A fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 42. pontja.

EK 6. cikk csak abban az esetben válhat a közösségi jogszabályok érvényessége felülvizsgálatának alapvető szabályává, ha az ökológiai érdekeket nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyták, vagy azokat teljes mértékben mellőzték.

60. Továbbá, az EK 6. cikk széles horizontális jellegét adottnak tekintve, annak vizsgálata során, hogy valamely adott intézkedés megfelelően járul-e hozzá a környezetvédelemhez, nem lehet a többi, az adott tevékenység viszonylatában erre a célra elfogadott közösségi intézkedéstől elkülönülten figyelembe venni. A Közösség által ezen a területen elfogadott intézkedések összessége szolgáltatja az értékelés megfelelő kereteit. Így a jelen ügyben tekintetbe kell venni a levegőminőségről szóló irányelveket, és ezekben a tagállamok számára tervek és programok keretén belül intézkedések elfogadására biztosított mozgásteret. [23]

61. A 2327/2003 rendelet érvénytelensége ezért nem állapítható meg az EK 6. cikk megsértésére alapozva, így a jogellenességnek az Osztrák Köztársaság által hivatkozott második jogalapját szintén el kell utasítani.

23 – A környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló, 1996. szeptember 27-i 96/62/EK tanácsi irányelv (HL L 296., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet 3. kötet, 95. o.) és a környezeti levegőben lévő kén-dioxidra, nitrogén-dioxidra és nitrogén-oxidokra, valamint porra és ólomra vonatkozó határértékekről szóló, 1999. április 22-i 1999/30/EK tanácsi irányelv (HL L 163., 41. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 164. o.).

C – A Jegyzőkönyv 11. cikke célkitűzéseinek megsértése

1. A felek érvei

62. A fenti cím alatt az Osztrák Köztársaság előadja, hogy a 2327/2003 rendelet érvénytelen, mivel az általa létrehozott átmeneti rendszer nem éri el a környezet és a közegészség védelmének elsődleges közösségi jogi célkitűzéseit. Azzal érvel, hogy habár a Jegyzőkönyvben létrehozott ökopontrendszer 2003. december 31-ével hatályát vesztette, a Jegyzőkönyv 11. cikke által elérni kívánt cél, azaz az átmenő forgalom által okozott szennyezés csökkentésének fenntartható módon történő biztosítása [24], a közösségi jog szerves részeként továbbra is alkalmazandó. Álláspontja szerint az átmeneti rendszer várható lejárta csak a Jegyzőkönyv 11. cikkének (2) bekezdésére vonatkozik. Nem képzelhető el, hogy ezeket a szabályokat egy alacsonyabb védelmi szintet nyújtó, kötelező közösségi rendszer váltsa fel. Ez nemcsak ellentétes lenne a tagállamoknak a Jegyzőkönyv aláírásakor fennálló szándékával, hanem aláásná az átmeneti rendelkezések hasznos hatásait is. Mivel a hatálytalanná válás az átmeneti rendszer általános és különös célkitűzéseit nem befolyásolja, a Közösségnek a rendszer helyébe lépő szabályok elfogadásakor ezeket a célokat figyelembe kell vennie. Az Osztrák Köztársaság hozzáteszi, hogy a rendelet alkalmatlan a

24 – A Jegyzőkönyv 11. cikke (4) bekezdésének német nyelvű változatában a „fenntartható módon" választékosabban került kifejezésre: „dauerhaften und umweltgerechten Grundlage".

célja elérésére, mivel a Bizottság által az ökopontkvóta kiszámítására alkalmazott módszer helytelen feltételezéseken alapszik, amelyek a valóság torz felvázolásához és a 2004–2006 évekre nézve az ökopontok számának önkényes növeléséhez vezettek.

63. Az Európai Parlament és a Tanács a Jegyzőkönyv 11. cikke (4) és (5) bekezdésének az átmeneti rendszer hatálytalanná válására vonatkozó kifejezett és világos szövegezésére hivatkozik, amelyet a Bíróság is hangsúlyozott az Ausztria kontra Tanács ügyben hozott ítéletében.[25] Álláspontjuk szerint 2327/2003 rendelet érvényességének vizsgálatához a Jegyzőkönyv 11. cikke nem szolgáltat helyes viszonyítási pontot. Érvényességét inkább a hatálybalépésekor alkalmazandó elsődleges közösségi jogi rendelkezések fényében kell értékelni. A Jegyzőkönyvben lefektetett rendszer abban az időben már hatályát vesztette. A rendelet az EK 71. cikk (1) bekezdésén alapuló új átmeneti rendszert hoz létre.

64. A Bizottság egyetért az alperes intézményekkel, és kiemeli, hogy valamely hatálytalanná vált jogi aktus célkitűzései nem gyakorolhatnak joghatást valamely később elfogadott aktusra. A vitatott intézkedés továbbá kifejezetten meghatározza saját, a közösségi joggal összhangban lévő célkitűzéseit és elfogadásának indokait. A Bizottság megállapítja még, hogy az osztrák kormány az ökopontok kiszámítására alkalmazott módszert a rendelet előkészítésekor nem kifogásolta.

65. Az Osztrák Kormány a Bizottság észrevételeire adott válaszában azzal felel, hogy a rendelet érvényességének a korábbi rendszer fényében történő felülvizsgálata indokolt, mivel maga a rendelet hivatkozik erre a rendszerre. Előadja továbbá, hogy a Bizottság által használt számítási módszer ellen a 2003. november 19-i COREPER ülésen, az egyeztető eljárás alatt és a Bizottsággal szakértői szinten fennálló közvetlen kapcsolatok útján ténylegesen tiltakozott.

2. Értékelés

66. Az Osztrák Köztársaság ebben a jogellenességi kifogásban a Jegyzőkönyvnek a nehéz-tehergépjárművek NOx-kibocsátása 60%-os csökkentésére irányuló célkitűzéséből kíván általános szabályt levezetni a 2327/2003 rendelet érvényességének megítéléséhez, mely által a Jegyzőkönyv joghatásait az ökopontrendszer 2003. december 31-i hatálytalanná válása utánra is kiterjeszti. Az általános szabályi státuszt azon tény hangsú-

25 – Hivatkozás a 4. lábjegyzetben, az ítélet 72. pontja.

lyozásával igyekszik erősíteni, hogy annak előírására elsődleges közösségi jogi aktusban került sor.

67. Ez a jogi érvelés nem fogadható el a következő okok miatt.

68. Először, az Ausztrián átmenő nehéztehergépjárművek NOx-kibocsátásának 2003. végére 60%-kal való csökkentésére irányuló cél olyan átmeneti megállapodás részét képezi, amely eltérést enged a közúti áruszállításról szóló általános közösségi jogszabályoktól.[26] Mint ilyen, időbeli hatályának megállapítása során a megszorító megközelítés alkalmazása a megfelelő. E tekintetben ki kell emelni, hogy a Jegyzőkönyv maga igazolja az eltérés alkalmazása időbeli korlátozásának szükségességét, amennyiben a kezdetben 1998. január 1-jéig alkalmazandó (a 11. cikk [2] bekezdése) Jegyzőkönyv hatályának további kétszer három éves időszakkal történő meghosszabbítását megelőzően (a Jegyzőkönyv 11. cikkének [3] és [4] bekezdése) két értékelési időpontot – 1998. január 1. és 2001. január 1. – határoz meg.

69. Másodszor, a Jegyzőkönyv 11. cikkének (5) bekezdése kifejezetten előírja, hogy „[a]z átmeneti időszak eltelte után a közösségi vívmányok teljes egészében alkalmazandók". Ez a rendelkezés nemcsak anyagi jogi hatályát illetően határozott („teljes egészében"), de annak alkalmazása feltétlen is, hatálybalépéséhez semmilyen további intézkedésre nincs szükség, és nincs lehetőség arra sem, hogy az átmeneti rendszer bármilyen okból kifolyólag további meghosszabbításra kerüljön. Az Ausztria területén átmenő forgalom tekintetében a közösségi vívmányok 2003. december 31-étől történő teljes körű alkalmazása azt jelenti, hogy ez a forgalom a közúti áruszállításra vonatkozó elsődleges és másodlagos általános közösségi jogszabályok hatálya alá tartozik. Az ezzel a forgalommal kapcsolatos környezetvédelmi törekvéseket az erre a célra elfogadott közösségi jogi aktusokon, mint pl. a levegőminőségről szóló irányelv[27], és a Szerződésnek az áruk szabad mozgására és a szolgáltatás szabad nyújtására vonatkozó rendelkezéseivel összhangban lévő tagállami aktusokon keresztül kell érvényesíteni, kivéve, ha közösségi jogszabály másként rendelkezik.

70. Harmadszor – általánosabb vonatkozásban – úgy tűnik, hogy habár a Jegyzőkönyv kimondott, határozott célja a NOx-kibocsátás 60%-os csökkentése, hallgatólagos szándéka inkább az, hogy az elérhető pontok számának folyamatos, évente történő csökkentésén keresztül az Ausztrián átmenő

26 – Különösen a nemzetközi szállításra (az ellenszolgáltatás fejében végzett közúti árufuvarozásra) vonatkozó egyes közös szabályok létrehozásáról szóló, 1962. július 23-i első tanácsi irányelv (HL 70. 1962.8.6., 2005–2006. o.; angol nyelvű különkiadás: I. Sorozat, 1959–1962. fejezet, 267. o.; magyar nyelvű különkiadás: 7. fejezet, 1. kötet, 4. o.), és a tagállamok területére vagy területéről történő, illetve a tagállamok területén áthaladó, Közösségen belüli közúti árufuvarozási piacra való bejutásról szóló, 1992. március 26-i 881/92/EGK tanácsi rendelete (HL 1992. L 9., 1. o; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 370. o.)

27 – Lásd a fenti 23. lábjegyzetben hivatkozott irányelveket.

forgalomban a környezetbarátabb nehéztehergépjárművekre való fokozatos átállást ösztönözze. Továbbá, ahogyan azt a Bizottság megjegyezte, a Közösséget és a tagállamokat a vasút fejlesztésének irányába tett intézkedésekre ösztönző Jegyzőkönyv egészének összefüggésében meg kell állapítani, hogy az átmeneti időszak arra is szolgált, hogy elegendő időt adjon a közúti áruszállításról a vasúti áruszállításra történő átálláshoz szükséges intézkedések megtételére. Ezek a fejlemények feltehetőleg hozzájárulnak az Ausztrián átmenő forgalomból származó környezeti problémák strukturális jellegű megoldásához, és előkészítik a közösségi vívmányok teljes körű alkalmazását. Ennek a konkrét célnak a folyamatos fenntartása mindenesetre irreális, mivel nem minden tényező ellenőrizhető.

71. Negyedszer, ami még fontosabb, hangsúlyozni kell, hogy a nehéz-tehergépjárművek NOx-kibocsátásából származó szennyezés 60%-os csökkentésének célja politikai célkitűzés, amelyet a Jegyzőkönyv keretén belül kívántak elérni oly módon, hogy az Ausztrián átmenő nehéztehergépjármű-forgalmat a járművek NOx-kibocsátásának megfelelő ökopontok birtoklásától tették függővé. Ebben a rendszerben az ökopont-intézmény volt a kötelező elem, és nem maga a célkitűzés. Az ilyen célkitűzés legfeljebb abban a jogi értelemben válthat ki joghatást, amennyiben az elérésére szolgáló eszköz hatályának és tartalmának a meghatározásához nyújt értelmezési segítséget. Annak a megállapítása, hogy valamely célkitűzés a végrehajtására megállapított határidő után is alkalmazandó oly módon, hogy általános szabályt képez az elérésére alkalmazott jogi aktusok hatálytalanná válását követően elfogadott jogi aktusok érvényességének megítéléséhez, elfogadhatatlan beavatkozást jelentene a közösségi jogalkotó szervek azon jogosultságába, hogy meghatározzák, ilyen esetben hozzanak-e intézkedést, és ha igen, milyet. Ahogyan a Bizottság helyesen megjegyzi, valamely célkitűzés politikai kívánalma nem keverendő össze kötelező erejének lehetőségével.

72. Az Osztrák Kormány előadja, hogy mivel a Jegyzőkönyv 11. cikkének (4) bekezdése – amely tudományos tanulmány készítését írja elő arról, hogy a szennyezés 60%-os csökkentésének célkitűzését milyen mértékben érték el – a csökkentés „fenntartható módon" való elérésére hivatkozik, feltételezni kell, hogy azt tartós célkitűzésnek szánták, és az 2003. december 31. után továbbra is érvényes. Habár, ismét elismerve, hogy ez a célkitűzés politikai szempontból kívánatos lehet, ez mégsem jogszabály, amely a kijelölt jogalkotó szervre kötelező az érdekek mérlegelése és a prioritások felállítása során. E rendelkezés összefüggésében „a szennyezés

fenntartható módon való csökkentése" annak a megállapítására szolgáló kritériumként szerepelt, hogy az ökopontrendszert meg kell-e hosszabbítani három évvel, vagy sem.

73. Az Osztrák Kormánynak azt az érvelését is el kell utasítani, miszerint a tény, hogy a 2327/2003 rendelet a Jegyzőkönyvre hivatkozik, magában foglalja, hogy a Jegyzőkönyvvel azonos célkitűzést kíván elérni. A rendelet első preambulumbekezdésében található hivatkozás kizárólag annyit állít, hogy az ökopontrendszer 2003. december 31-én hatályát vesztette, így a rendelet elfogadásának körülményeire utal. A 3. cikk (2) bekezdésének e) pontjában található második utalás technikai jellegű, amennyiben előírja, hogy az összes NOx-kibocsátás értékét a korábbi ökopontrendszer alapján kell meghatározni. Valóban, a „korábbi" [magyar fordításból hiányzó] szó használata ebben az összefüggésben a folyamatosság helyett inkább annak hiányát hangsúlyozza.

74. A fenti megfontolások fényében arra a következtetésre jutottam, hogy a Jegyzőkönyv által elérni kívánt célkitűzés nem alkalmazható általános szabályként a 2327/2003 rendelet érvényességének megítélésére. A jogellenesség harmadik jogalapját ezért szintén el kell utasítani.

D – *A „pontosság" elvének megsértése*

1. A felek érvei

75. Ausztria állítja, hogy a 2327/2003 rendelet megsérti a pontosság elvét (Bestimmtheitsgrundssatz), amely az EU 6. cikk (1) bekezdése alapján kötelező a közösségi intézményekre. Kijelenti, hogy a rendelet számos rendelkezése nem megfelelőképpen világos és pontos, így sérti a jogbiztonság elvét. Konkrétabban arra a tényre hivatkozik, hogy a rendelet 3. cikke (2) bekezdésének német nyelvű változata nem egyértelmű a tekintetben, hogy a nyolc pontot használó járművek az átmeneti pontrendszer hatálya alá esnek-e. Azt is szóvá teszi továbbá, hogy a „rendkívül speciális, nagy költségű és hosszú gazdasági élettartamú járművek" fogalma nem került meghatározásra a rendeletben. Továbbá, a rendeletnek való megfelelés ellenőrzése lehetetlen a szállítójárművek olyan irányú kötelezettségének a hiányában, hogy a megfelelő okmányokat maguknál tartsák. Végül, a rendelet 3. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a rendelet anyagi jogi hatályát meghosszabbítsa, ellentétben az EK 202. cikk harmadik francia bekezdésével és az EK 211. cikk negyedik francia bekezdésével.

76. Az Európai Parlament és a Tanács elismeri, hogy a nyolc pontot használó járművekre vonatkozó 3. cikk (2) bekezdésé-

nek német változatában pontatlanság van. Azonban, mivel ez a rendelkezés a többi nyelvi változatban világos, és mivel az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jog rendelkezéseit a más hivatalos nyelveken elfogadott változatok fényében kell értelmezni és alkalmazni [28], ez a körülmény nem befolyásolhatja a rendelet érvényességét. Továbbá, mivel az osztrák kormány részt vett az egyeztető bizottságban lefolytatott tanácskozásokon, tökéletesen tisztában kellett lennie ezzel a pontatlansággal. Mindenesetre, a nyelvi változatok közötti ezen különbséget a 2004. július 6-án közzétett helyesbítés megszüntette. [29] Mivel teljesen világos, hogy a pontrendszer mely kategóriájú járművekre vonatkozik, teljesül a jogbiztonság elve.

77. Az állítólagos pontatlanságokat illetően a Bizottság kifejti, hogy mivel az Osztrák Köztársaság még nem fogadta el a 2327/2003 rendelet végrehajtásához szükséges intézkedéseket, a rendelet 3. cikkének (4) bekezdésében előírt intézkedések elfogadása még nem volt lehetséges.

78. Az Osztrák Köztársaság a Bizottság ezen érvelése ellen azon az alapon tiltakozik, hogy a rendelet gyakorlati alkalmazásának nehézségei a Bizottság által elfogadandó részletes rendelkezések hiányából fakadnak, és nem fordítva.

2. Értékelés

79. Az Osztrák Köztársaság által hivatkozott Bestimmtheitsgrundsatz, vagy pontosság elve, a jogbiztonság elvének kifejeződése. Az EU 6. cikk (1) bekezdése, amely szerint az Európai Unió – többek közt – a jogállamiság elvén alapul, valóban ezen elv formális szerződéses alapjának tekinthető. Ahogyan a Bíróság azt számos alkalommal megállapította, a jogbiztonság elve a közösségi jog egyik alapelve, amely azt követeli meg, hogy a szabályozás egyértelmű és pontos legyen, lehetővé téve azt, hogy a jogalanyok félreérthetőség nélkül megismerjék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el. [30] Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti, a közösségi jogszabályok szövegezésének minőségére vonatkozó közös iránymutatásokról szóló, 1998. december 22-i intézményközi megállapodás is kifejezetten utal erre az alapelvre. E jogilag kötelező erővel nem bíró iránymutatások első pontja szerint a közösségi

28 – A Bíróság C-296/95. sz., EMU Tabac ügyben 1998. április 2-án hozott ítéletének (EBHT 1998., I-1605. o.) 36. pontja.

29 – HL 2004. L 235., 23. o.

30 – Lásd a Bíróság C-110/03. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 2005. április 14-én hozott ítéletének (EBHT 2005., I-2801. o.) 30. pontját, a 169/80. sz., Gondrand Frères és Garancini ügyben 1981. július 9-én hozott ítéletét (EBHT 1981., 1931. o.) és a C-143/93. sz., Van Es Douane Agenten ügyben 1996. február 13-án hozott ítéletének (EBHT 1996., I-431. o.) 27. pontját.

jogszabályokat egyértelműen, egyszerűen és pontosan kell megfogalmazni. [31]

80. A Bíróság azt is megállapította azonban, hogy a közösségi jogi rendelkezéssel együtt járhat bizonyos fokú bizonytalanság a jogszabály tartalmát és a hatályát illetően. E rendelkezésnek a jogbiztonság elvével való összeegyeztethetősége értékelésekor annak vizsgálatára kell szorítkozni, hogy a szóban forgó jogi aktus kétértelmű-e annyira, hogy annak címzettje emiatt nem tudja megfelelő bizonyossággal eloszlatni a megtámadott rendelet hatályát vagy tartalmát illető esetleges kétségeket. [32]

81. Az Osztrák Köztársaság első kifogása arra a tényre utal, hogy a 2327/2003 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének eredeti német változatában nem volt teljesen egyértelmű, hogy a nyolc pontot használó nehéz-tehergépjárművek a pontrendszer hatálya alá tartoznak-e vagy az Ausztrián átmenő áruszállításból ezeket kizárták. Habár ez a nyelvi változat valóban némiképp kétértelmű volt, ahogyan azt az alperes intézmények is elismerték, a többi nyelvi változat ebben a kérdésben teljesen egyértelmű volt. Helyesen hivatkoznak arra az állandó ítélkezési gyakorlatra, miszerint valamely közösségi jogi aktus egységes alkalmazása és egységes értelmezése érdekében az nem vizsgálható elszigetelten valamelyik nyelvi változatában, hanem mind alkotójának tényleges szándéka, mind pedig az általa követett cél alapján kell értelmezni, figyelembe véve többek között az összes nyelvi változatot. [33] Továbbá, a német nyelvi változat hivatalos helyesbítéssel kijavításra került, így kizárólag ennél az egy oknál fogva sem férhet kétség ahhoz a tényhez, hogy a nyolc pontot használó járművek részt vehetnek az Ausztrián átmenő forgalomban, és az átmeneti pontrendszer hatálya alá tartoznak.

82. Az Osztrák Köztársaság által felhozott második kérdés a rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében használt, „rendkívül speciális, nagy költségű és hosszú gazdasági élettartamú járművek" fogalma meghatározásának hiányára vonatkozik. Itt utalni lehet a Bíróság azon megállapítására, miszerint bizonyos fokú bizonytalanság bármilyen jogi rendelkezéssel együtt járhat. Valóban, mivel lehetetlen az adott szabály alkalmazhatóságának minden elképzelhető tényállását előre látni, valamint az alkalmazásban megnyilvánuló megfelelő rugalmasság biztosítása érdekében, a jogalkotó szerv szükségképpen nem alkalmazhat túlságosan kizárólagos értelmű szaknyelvet. Bárhogyan is, a kérdéses kifejezés véleményem szerint, éppen ellenkezőleg, meglehetősen pontos annak fényében, hogy a szóban forgó kategóriának a többi járműtől

31 – HL 1999. C 73., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 98. o.

32 – Vö. a 30. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 31. pontjával.

33 – A Bíróság 29/69. sz., Stauder kontra Ulm ügyben 1969. november 12-én hozott ítéletének (EBHT 1969., 419. o.) 3. pontja, az 55/87. sz. Moksel-ügyben 1988. július 7-én hozott ítéletének (EBHT 1988., 3845. o.) 15. pontja és a 28. lábjegyzetben hivatkozott EMU Tabac ügy 36. pontja.

való megkülönböztetésére három kritériumot tartalmaz.

83. E cím alatt az Osztrák Köztársaság által felvetett harmadik kérdés szerint az okmányok rendelkezésre állására irányuló kötelezettség hiányában a pontrendszer ellenőrzése lehetetlen. A 2327/2003 rendelet rendszere, a 3. cikk (4) bekezdésében feljogosítja a Bizottságot, hogy a rendelet 5. cikke (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően eljárva további intézkedéseket fogadjon el az átmeneti pontrendszerrel kapcsolatos eljárásokra, a pontok elosztására és a 3. cikk alkalmazásával kapcsolatos műszaki kérdésekre vonatkozóan. Amikor a Bizottság azt állítja, hogy további intézkedéseket nem tudott elfogadni addig, amíg az Osztrák Köztársaság megtagadta a rendelet végrehajtását, és ez utóbbi arra hivatkozik, hogy az ilyen intézkedések hiányában nem tudta a végrehajtást eszközölni, a megfelelés ellenőrzésének kérdése nagymértékben elméletinek tűnik. Mindenesetre, mivel maga a rendelet rendelkezik a szükséges intézkedések elfogadásáról, ennek bármilyen okból való elmaradása nem szolgáltathat alapot a rendelet megsemmisítésére.

84. Az Osztrák Köztársaság által megjelölt negyedik pontatlanság abban áll, hogy a rendelet 3. cikkének (4) bekezdésében a Bizottságra ruházott jogalkotói jogkör megengedi a rendelet tárgyi hatályának a kiterjesztését. A rendelkezésnek a fenti pontban kifejtett szövegezése szerint azonban ez a jogkör az eljárásokra, a pontok elosztására és a műszaki kérdésekre korlátozott. Ezért a Bizottságra ruházott jogalkotói jogkör terjedelme kellőképpen körülhatárolt, és nincs ok feltételezni, hogy a fenti kérdésekre vonatkozó rendelkezések kiterjeszthetik a rendelet tárgyi hatályát.

85. Következésképpen a jogellenesség negyedik jogalapja sem megalapozott.

VIII – A költségekről

86. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az Osztrák Köztársaságot, mivel pervesztes lett, az Európai Parlament és a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 4. §-ával összhangban a Bizottság – mint az Európai Parlament és a Tanács támogatása végett beavatkozó fél – maga viseli a költségeit.

IX – Végkövetkeztetések

87. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

– az Osztrák Köztársaság által benyújtott keresetet nyilvánítsa elfogadhatónak;

– utasítsa el a keresetet mint megalapozatlan,

– az Osztrák Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére;

– a Bizottságot kötelezze saját költségeinek viselésére.