OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 26 stycznia 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Niniejszą skargą, wniesioną na podstawie art. 230 WE, Republika Austrii żąda stwierdzenia nieważności rozporządzenia (WE) nr 2327/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 grudnia 2003 r. ustanawiającego w ramach stałej polityki transportowej system punktów tranzytowych mający zastosowanie w 2004 r. do samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Austrię [2] (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2327/2003"). Rozporządzenie to, zaskarżone przez Austrię, zostało wydane na podstawie art. 71 ust. 1 WE po wygaśnięciu systemu ekopunktów, o którym mowa w art. 11 Protokołu nr 9 w sprawie transportu drogowego, kolejowego i kombinowanego na terenie Austrii (zwanego dalej „protokołem") do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej [3]. Rozporządzenie weszło w życie w dniu jego publikacji w Dzienniku Urzędowym, to jest w dniu 31 grudnia 2003 r.

2. Należy nadmienić, że niniejsza sprawa jest piątą od 2000 r. skargą wniesioną do Trybunału przez Republikę Austrii w odniesieniu do różnych aspektów systemu ekopunktów. W pierwszej sprawie [4] skutecznie zakwestionowała ona metodę używaną do rozłożenia obniżki w liczbie dostępnych ekopunktów podczas ostatnich lat stosowania systemu ekopunktów. Pozostałe sprawy dotyczyły odmowy zmniejszenia liczby ekopunktów przez Komisję w latach 2001, 2002 i 2003 [5]. Po oddaleniu przez Trybunał skargi w sprawie dotyczącej roku 2001 [6] Austria cofnęła swoją skargę w dwóch pozostałych sprawach, co spowodowało ich wykreślenie z rejestru Trybunału [7].

3. Należy także zauważyć, że kolejna skarga wniesiona przez Austrię przeciwko syste-

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dz.U. L 345, str. 30.

3 — Dz.U. 1994, C 241, str. 21 i Dz.U. 1995, L 1, str. 1.

4 — Wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-445/00 Austria przeciwko Radzie, Rec. str. I-8549. Wyrok ten poprzedzony był postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 23 lutego 2001 r. w sprawie C-445/00 R Austria przeciwko Radzie, Rec. str. I-1461 zawieszającym wykonanie zaskarżonego rozporządzenia.

5 — Sprawy C-356/01, C-296/02 i C-393/03. W dwóch ostatnich sprawach Austria wniosła o zawieszenie wykonania decyzji Komisji. Oba wnioski zostały oddalone: postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 23 października 2002 r. w sprawie C-296/02 R Austria przeciwko Komisji, Rec. str. I-9159 i postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 14 listopada 2003 r. w sprawie C-393/03 R Austria przeciwko Komisji, Rec. str. I-13593.

6 — Wyrok z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie C-356/01 Austria przeciwko Komisji, Rec. str. I-1461.

7 — Dz.U. 2004, C 106, str. 53–54.

mowi ekopunktów jest obecnie rozpatrywana przed Sąd Pierwszej Instancji [8]. W tej sprawie, która jest powiązana z niniejszą skargą, Austria, zakładając, że uzyska stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2327/2003, wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji odmawiającej przedłożenia projektu zastępującego go rozporządzenia, które wprowadziłoby bardziej restrykcyjny system niż ten ustanowiony rozporządzeniem nr 2327/2003. Postępowanie w sprawie przed Sądem Pierwszej Instancji zostało zawieszone na czas trwania niniejszego postępowania przed Trybunałem.

4. Ten krótki przegląd postępowań wynikłych z systemu ekopunktów wskazuje na delikatny charakter problemu godzenia potrzeby zapewnienia, z punktu widzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego, ruchu tranzytowego przez Austrię z wymogiem ochrony środowiska naturalnego, w szczególności w regionie alpejskim, przed szkodliwymi skutkami spalin z samochodów ciężarowych używanych do transportu. Trybunałowi przedstawiono w wyraźny sposób ten problem w niedawno rozpatrywanej sprawie dotyczącej sektorowego zakazu wydanego przez regionalne władze Tyrolu na przewóz określonych towarów na odcinku autostrady A12 w dolinie Innu [9].

8 — Sprawa T-361/04 Austria przeciwko Komisji, Dz.U. 2004, C 300, str. 44.

9 — Wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. str. I-9871.

II — Właściwe przepisy

5. W celu oceny kwestii prawnej podniesionej przez rząd austriacki w niniejszej sprawie należy przywołać kluczowe elementy systemu ekopunktów, ustanowionego w protokole oraz rozporządzeniu nr 2327/2003.

6. Podstawowe elementy systemu ekopunktów ustanowionego przez protokół są opisane w art. 11 ust. 2 protokołu:

„2. Do 1 stycznia 1998 roku zastosowanie mają poniższe przepisy:

a) Poziom całkowitej emisji NO_x przez pojazdy ciężarowe przejeżdżające w tranzycie przez terytorium Austrii winien być zredukowany o 60% w okresie pomiędzy 1 stycznia 1992 a 31 grudnia 2003 roku, zgodnie z tabelą w załączniku 4.

b) Redukcja poziomu całkowitej emisji NO_x przez pojazdy ciężarowe winna być przeprowadzana zgodnie z systemem ekopunktów. W myśl tego systemu pojazdy ciężarowe przejeżdżające w tranzycie przez Austrię wymagają liczby ekopunktów równej emisji NO_x [dozwolonych zgodnie z wartością

zgodności produkcji (COP) lub wartością zatwierdzenia typu]. Metoda obliczania i stosowania tych punktów jest opisana w załączniku 5.

c) Jeśli ilość podróży tranzytowych w dowolnym roku przekroczy liczbę referencyjną ustaloną na 1991 rok o więcej niż 8%, Komisja, działając zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 16, podejmie stosowne środki zgodnie z ust. 3 załącznika 5.

d) Austria, zgodnie z załącznikiem 5, wyda i odpowiednio wcześniej udostępni dla samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Austrię w tranzycie, karty ekopunktowe wymagane przy administrowaniu systemem ekopunktów.

e) Ekopunkty będą dystrybuowane przez Komisję między państwami członkowskimi zgodnie z postanowieniami ustanowionymi zgodnie z ust. 6".

7. Zastosowanie ratione temporis systemu ekopunktów jest uregulowane w art. 11 ust. 3 załącznika 5 do protokołu:

„3. Przed 1 stycznia 1998 roku Rada, na podstawie sprawozdania Komisji, dokona przeglądu działania przepisów dotyczących tranzytu towarów przez Austrię w transporcie drogowym. Przegląd ten odbędzie się w zgodzie z podstawowymi zasadami prawa Wspólnoty, takimi jak właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, w szczególności swobodny przepływ towarów i swoboda w świadczeniu usług, ochrona środowiska w interesie Wspólnoty jako całości [i] bezpieczeństwo w ruchu na drogach. O ile Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, nie ustali inaczej, okres przejściowy przedłuża się do 1 stycznia 2001 roku. W trakcie tego okresu przejściowego zastosowanie mają postanowienia ust. 2.

4. Przed 1 stycznia 2001 roku Komisja, we współpracy z Europejską Agencją Ochrony Środowiska, przeprowadzi badania naukowe dotyczące stopnia osiągnięcia założonego celu redukcji zanieczyszczenia określonego w ust. 2 lit. a). O ile Komisja stwierdzi, że cel ten został osiągnięty na zrównoważonej podstawie, postanowienia ust. 2 przestają obowiązywać 1 stycznia 2001 roku. O ile Komisja stwierdzi, że cel nie został osiągnięty na zrównoważonej podstawie, Rada, działając zgodnie z artykułem 75 traktatu WE, może w ramach Wspólnoty podjąć środki, które zapewnią odpowiednią ochronę środowiska, w szczególności 60% redukcję zanieczyszcze-

nia. Jeśli Rada nie podejmie takich środków, okres przejściowy przedłuża się automatycznie na okres trzech lat, podczas których obowiązują przepisy ust. 2.

5. Po zakończeniu okresu przejściowego obowiązuje w całości dorobek wspólnotowy".

8. Podstawą rozporządzenia nr 2327/2003 jest art. 71 ust. 1 WE, który stanowi:

„W celu wykonania artykułu 70 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, ustanawia:

a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jedne[go] lub większej liczby państw członkowskich;

b) warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim;

c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;

d) wszelkie inne potrzebne przepisy".

9. Istota systemu punktów ustanowionego przez rozporządzenie nr 2327/2003 została uregulowana w art. 3 ust. 2 rozporządzenia:

„Od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2004 r., w celu zachęcenia do stosowania przyjaznych dla środowiska samochodów ciężarowych w ruchu tranzytowym przez Austrię, stosuje się następujące przepisy:

a) tranzyt samochodów ciężarowych, które w innych okolicznościach korzystałyby z pięciu lub mniejszej liczby punktów, nie podlega systemowi punktów tranzytowych;

b) tranzyt samochodów ciężarowych wykorzystujący sześć, siedem lub osiem punktów podlega systemowi punktów tranzytowych;

c) tranzyt samochodów ciężarowych wykorzystujący więcej niż osiem punk-

tów jest zakazany, z wyjątkiem tranzytu takich samochodów ciężarowych zarejestrowanych w Grecji oraz tranzytu niektórych wysoko wyspecjalizowanych i kosztownych pojazdów o długim okresie eksploatacji;

d) ogólny poziom emisji NO_x z samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Austrię w ruchu tranzytowym ustala się zgodnie z wartościami podanymi na dany rok w załączniku I;

e) wartość ogólnego poziomu emisji NO_x dla samochodów ciężarowych ustala się w oparciu o poprzedni system ekopunktów ustanowiony w protokole 9 do aktu przystąpienia z 1994 r. Na podstawie tego systemu każdy samochód ciężarowy przejeżdżający przez Austrię w ruchu tranzytowym wymaga liczby punktów równorzędnej do poziomu emisji NO_x [dopuszczalnego na podstawie wartości zgodności produkcji (COP) lub wartości zatwierdzenia typu]. Metoda obliczania i zarządzania takimi punktami jest opisana w załączniku II;

f) Austria wydaje i udostępnia w odpowiednim czasie punkty wymagane do zarządzania systemem punktów tranzytowych, w zastosowaniu załącznika II, dla samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Austrię w ruchu tranzytowym;

g) roczna, ogólna liczba emisji NO_x podana jest w załączniku I i jest zarządzana oraz dystrybuowana między państwami członkowskimi przez Komisję zgodnie z tymi samymi zasadami co te mające zastosowanie do systemu ekopunktów w 2003 r., zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 3298/94;

h) realokacja punktów z rezerwy wspólnotowej jest ustalana zgodnie z kryteriami określonymi w art. 8 ust. 2 rozporządzenia (WE) 3298/94 oraz w szczególności zgodnie z rzeczywistym wykorzystaniem punktów przydzielonych państwom członkowskim, a także szczególnymi potrzebami przewoźników poruszających się w ruchu tranzytowym przez Austrię w drodze do Lindau-Bregenz-St. Margrethen (tranzyt Hörbranz)".

10. Artykuł 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2327/2003 określa sposoby stosowania ratione temporis rozporządzenia.

„Jeżeli propozycja »eurowiniet« w sprawie pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury nie zostanie przyjęta do 31 grudnia 2004 r., wszystkie ustalenia ust. 2 są przedłużane o kolejny rok, a jeżeli propozycja ta nie zostanie przyjęta do 31 grudnia 2005 r., najdalej na drugi rok. Po 2006 r. nie stosuje się żadnego systemu punktów tranzytowych".

III — Kontekst

11. Jak już wskazałem we wstępie, rozporządzenie nr 2327/2003 zostało wydane po wygaśnięciu systemu ekopunktów ustanowionego w protokole. Preambuła rozporządzenie stanowi, że zostało ono wydane z uwzględnieniem przede wszystkim wniosków Rady Europejskiej z posiedzenia, które odbyło się w Laeken w dniach 14 i 15 grudnia 2001 r., o przedłużenie terminu obowiązywania systemu ekopunktów jako rozwiązania tymczasowego oraz w drugiej kolejności wniosków Rady Europejskiej z posiedzenia, które odbyło się w Kopenhadze w dniach 12 i 13 grudnia 2002 r., o wydanie rozporządzenia w sprawie tymczasowego rozwiązania mającego zastosowanie do tranzytu samochodów ciężarowych przejeżdżających przez Austrię w latach 2004–2006 [10].

12. Czasowy charakter systemu punktów ustanowionego rozporządzeniem tłumaczy się tym, że ma on zostać ostatecznie zastąpiony zmienioną dyrektywą dotyczącą eurowiniet w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe [11]. Z art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2327/2003 wynika, że przedłużenie obowiązywania systemu punktów zależy od tego, czy propozycja zostanie przyjęta przez prawodawcę wspólnotowego. Stan faktyczny w chwili sporządzenia niniejszej opinii jest taki, że wspólne stanowisko wydane przez Radę w dniu 6 września 2005 r. zostało przyjęte na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, która odbyła się w dniu 15 grudnia 2005 r., a zatem obowiązywanie systemu punktów nie zostanie przedłużone.

13. System punktów ustanowiony rozporządzeniem nr 2327/2003 różni się w kilku aspektach od tego, który został uregulowany w protokole, i może być faktycznie uznany za bardziej liberalny.

14. Po pierwsze, nie określa on żadnego celu w zakresie redukcji emisji NO_x o określony procent, jak to czyni protokół w art. 11 ust. 2 lit. a).

15. Po drugie, nie przewiduje żadnego ograniczenia liczby przejazdów tranzytowych, jak czynił to protokół w art. 11 ust. 2 lit. c). Natomiast wyraźnie stwierdza w art. 2, że z systemu nie wynika bezpośrednio ograniczenie liczby tranzytów przez Austrię.

16. Po trzecie, system punktów z rozporządzenia nr 2327/2003 stosuje się tylko do samochodów ciężarowych wykorzystujących sześć, siedem lub osiem punktów (art. 3 ust. 2 lit. b) rozporządzenia). Te, które wykorzystują więcej niż osiem punktów, są, z pewnymi wyjątkami, zakazane, podczas gdy te wykorzystujące pięć lub mniej punktów

10 — Drugi motyw preambuły rozporządzenia.

11 — COM(2003) 448 końcowy z dnia 23 lipca 2003 r., Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe.

nie podlegają systemowi punktów. Natomiast system ekopunktów z protokołu znajdował zastosowanie do wszystkich samochodów ciężarowych (art. 11 ust. 2 lit. b) protokołu).

17. Liczba dostępnych punktów nadal maleje, choć zgodnie z rozporządzeniem stosują się one do ograniczonej kategorii samochodów ciężarowych. Podczas gdy liczba dostępnych punktów w ostatnim roku stosowania systemu z protokołu (rok 2003) była równa 9 322 632 dla piętnastu państw członkowskich, rozporządzenie przewidywało następujące liczby dla piętnastu państw członkowskich: na 2004 r. — 6 593 487; na 2005 r. — 6 246 462 i na 2006 r. — 5 899 436 [12].

18. Te różnice między dwoma systemami są podstawową przyczyną, dla której Republika Austrii wniosła na podstawie art. 230 WE skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2327/2003. Argumenty prawne uzasadniające tę skargę zostaną omówione poniżej. Tymczasem Republika Austrii odmówiła wykonania rozporządzenia, co spowodowało wszczęcie przez Komisję administracyjnego stadium postępowania z art. 226 WE o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.

12 — Załącznik 4 do protokołu i załącznik 1 do rozporządzenia nr 2327/2003.

IV — Postępowanie przez Trybunałem

19. Republika Austrii wniosła skargę faksem w dniu 24 marca 2004 r. Oryginał wpłynął w dniu 30 marca 2004 r.

20. Postanowieniem Prezesa z dnia 22 lipca 2004 r. Komisja została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta po stronie Parlamentu Europejskiego i Rady.

21. Rozprawa, podczas której skarżąca, strony pozwane oraz Komisja przedstawiły uwagi ustne, miała miejsce w dniu 17 listopada 2005 r.

V — Żądania stron

22. Republika Austrii wnosi do Trybunału:

— o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2327/2003;

— o obciążenie pozwanych kosztami postępowania.

23. Parlament Europejski wnosi do Trybunału:

— o oddalenie skargi;

— o obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

24. Rada wnosi do Trybunału:

— tytułem żądania głównego o uznanie skargi za niedopuszczalną;

— tytułem żądania ewentualnego, gdyby Trybunał uznał skargę za dopuszczalną, o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej;

— o obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

VI — W przedmiocie dopuszczalności

25. Rada twierdzi, że skarga jest niedopuszczalna z tego względu, że przedmiot postępowania i zarzuty prawne stanowiące podstawę skargi nie są wystarczająco jasne, jak tego wymaga art. 38 § 1 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości. Rada twierdzi w szczególności, że żądania Republiki Austrii i argumenty przez nią przedstawione na ich poparcie są niespójne. W tym zakresie zauważa, że chociaż logiczną konsekwencją stwierdzenia nieważności rozporządzenia byłoby pełne stosowanie do ruchu tranzytowego przez Austrię postanowień traktatu dotyczących swobody świadczenia usług i swobody przepływu towarów, to jednak rząd austriacki uzasadnia skargę zakładanym stosowaniem systemu przejściowego ustanowionego w protokole po dacie jego wygaśnięcia.

26. Nie podnosząc kwestii dopuszczalności, Parlament Europejski również uważa, że cel skarżącej polegający na ustanowieniu systemu punktów, który bardziej ograniczyłby podstawowe swobody, jest trudny do pogodzenia z celem skargi, a mianowicie stwierdzeniem nieważności rozporządzenia nr 2327/2003.

27. Austria odpowiada, że nie ma sprzeczności między jej ostatecznym celem a jej skargą o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2327/2003. Podkreśla, że równolegle z obecnym postępowaniem pismem z dnia 31 marca 2004 r. zażądała od Komisji na podstawie art. 232 WE przedłożenia projektu przejściowego systemu punktów, który byłby zgodny z prawem wspólnotowym oraz z wymogami wynikającymi z protokołu, który — jak twierdzi — nadal jest wiążący. W tym czasie zainicjowała ona pismem z dnia 22 czerwca 2004 r. postępowanie

przeciwko odmowie uwzględnienia tego żądania przez Komisję [13].

28. Artykuł 38 § 1 regulaminu wymaga, by skarga zawierała oznaczenie przedmiotu sporu oraz zwięzłe przedstawienie zarzutów prawnych stanowiących podstawę skargi oraz by oznaczenie to było wystarczająco jasne i precyzyjne, tak aby umożliwić pozwanemu przygotowanie się do obrony, a Trybunałowi orzeczenie w przedmiocie skargi. Konieczne jest zatem, jak stwierdził Trybunał, by podstawowe okoliczności prawne i faktyczne stanowiące podstawę skargi zostały wskazane w samej skardze w sposób spójny i zrozumiały [14].

29. W niniejszej sprawie nie może być wątpliwości, że skarga Republiki Austrii odpowiada tym kryteriom, jako że w sposób wyraźny kwestionuje zgodność z pierwotnym prawem wspólnotowym rozporządzenia nr 2327/2003 ustanawiającego nowy przejściowy system punktów dla ruchu tranzytowego przez jej terytorium, a argumenty podniesione przez skarżącą na poparcie jej skargi są w pełni zrozumiałe [15]. Czy argumenty te są prawidłowe lub wystarczająco spójne, jest kwestią, która podlega rozważeniu w ramach orzekania o zasadności skargi.

30. Ponieważ Rada wskazuje, iż Republika Austrii dąży do rozwiązania, które jest sprzeczne z jej stwierdzonym interesem, a zatem jest wewnętrznie sprzeczne, należy podkreślić, że art. 230 WE nie wymaga od państwa członkowskiego wykazania, że ma ono interes we wnoszeniu skargi o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego. W każdym bądź razie, jak to podkreśla Austria, doprowadziła ona również do wszczęcia na podstawie art. 230 WE, równolegle z niniejszą skargą, postępowania w celu skłonienia instytucji wspólnotowych do wydania rozporządzenia, które byłoby bardziej zbieżne z jej interesami, tak jak je sama postrzega.

31. W takich okolicznościach należy przyjąć, że skarga wniesiona przez Republikę Austrii spełnia wymogi art. 38 § 1 regulaminu Trybunału. Jako że została również wniesiona w terminach ustanowionych w art. 230 WE, brak jest podstaw do stwierdzenia jej niedopuszczalności.

13 — Sprawa T-361/04; zob. pkt 3 powyżej.

14 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-55/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, niepublikowany w Zbiorze, pkt 23 oraz wyrok z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-199/03 Irlandia przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-8027, pkt 53.

15 — Porównaj wyrok z dnia 9 stycznia 2003 r. w sprawie C-178/00 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-303, pkt 6 oraz wyrok z dnia 9 września 2004 r. w sprawach połączonych C-184/02 i C-223/02 Hiszpania i Finlandia przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Rec. str. I-7789, pkt 20.

VII — Co do istoty sprawy

32. Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2327/2003 Republika Austrii wskazuje cztery podstawy jego niezgodności z prawem. Twierdzi, że rozporządzenie narusza:

— zasadę proporcjonalności;

— cele horyzontalnego przepisu dotyczącego ochrony środowiska naturalnego, art. 6 WE;

— cele będące podstawą art. 11 protokołu;

— zasadę „precyzji" (Bestimmtheitsgrundsatz).

A — *W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności*

1. Argumenty stron

33. Republika Austrii twierdzi po pierwsze, że rozporządzenie nr 2327/2003 narusza zasadę proporcjonalności, która wymaga, by przepisy były zarówno odpowiednie, jak i niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu. Jej zdaniem system punktów ustanowiony rozporządzeniem nie jest odpowiedni do osiągnięcia celu, o którym mowa w jego preambule, a mianowicie zmniejszenia emisji spalin pochodzących z samochodów ciężarowych w celu stałej ochrony środowiska naturalnego. Odwołuje się ona do sprawozdania z dnia 1 marca 2004 r. zamówionego przez austriackie federalne ministerstwo transportu, innowacji i technologii pod tytułem „LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick", które stwierdza, iż wejście w życie rozporządzenia nr 2327/2003 doprowadzi do znacznego wzrostu wielkości emisji. Z jednej strony 80% ruchu tranzytowego zostanie zliberalizowane z dniem 1 stycznia 2004 r. Z drugiej strony liczba punktów dostępnych dla pojazdów nadal wymagających punktów zgodnie z rozporządzeniem jest większa niż to potrzebne. Emisja może się zwiększyć o 133%, a nawet 260% do roku 2006.

34. Ponadto zgodnie z szacunkami Kapsch TraffiCom Ag, spółki, która zarządzała poprzednim systemem ekopunktów, rozporządzenie spowoduje koszty finansowe w wysokości około 9 milionów euro, co jest zupełnie nieproporcjonalne w stosunku do środków użytych do zrealizowania celów rozporządzenia.

35. Parlament Europejski i Rada podnoszą natomiast, że rozporządzenie jest instrumentem wspólnej polityki transportowej, która

opiera się na art. 71 ust. 1 WE, a nie na protokole. Chociaż celem rozporządzenia jest ochrona środowiska naturalnego w regionie alpejskim, rząd austriacki nie bierze w wystarczającym stopniu pod uwagę, że stanowi ono samo w sobie odstępstwo od swobody świadczenia usług i swobody przepływu towarów. Tam, gdzie konieczne jest wyważenie tych interesów, rozporządzenie nie wykracza poza ramy jego podstawy prawnej. Zdaniem Rady ważność rozporządzenia winna być badana w świetle traktatu WE i ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a nie pod kątem przepisów stanowiących odstępstwo od systemu traktatowego, które w wyraźny sposób przestały obowiązywać.

36. Pozwane instytucje twierdzą, że przyjmując zaskarżone rozporządzenie, prawodawca wspólnotowy w sposób właściwy skorzystał z przysługujących mu uprawnień w zakresie polityki transportowej i przestrzegał zasady proporcjonalności. Mając na uwadze, że prawodawcy przysługuje szeroki zakres swobody uznania, jedynie trwałe odstępstwo od podstawowych swobód mogłoby być uznane za nieproporcjonalne. Ponadto podnoszą one, że rozporządzenie stosuje się do całego terytorium Austrii, a nie tylko do Alp, a zatem nie jest słuszny zarzut, że skutek ochronny w odniesieniu do środowiska naturalnego nie jest zadowalający. Mając do wyboru dwa rozwiązania, prawodawca wspólnotowy wybrał to, które chroni środowisko naturalne w Austrii w stopniu przewyższającym to, na co pozwoliłyby podstawowe swobody zagwarantowane w traktacie WE.

37. Komisja zauważa, że obliczenie liczby punktów dostępnych zgodnie z zaskarżonym rozporządzeniem oparte było na liczbach odnoszących się do ruchu tranzytowego w 2002 r. (a nie 2003 r.), ponieważ do dnia wydania rozporządzania władze austriackie sporządziły statystyki jedynie za ten rok. Sam fakt, że art. 3 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 2327/2003 zakazuje użycia silnie zanieczyszczających pojazdów, wskazuje, że przepis ten jest zgodny z zasadą proporcjonalności.

38. W odpowiedzi na uwagi Komisji rząd austriacki ripostuje, że sporządzenie końcowych statystyk dotyczących ekopunktów za rok 2003 nie było nawet przed końcem tego roku obowiązkiem Austrii. Odpowiednie liczby nie mogły zostać w każdym razie użyte jako podstawa określenia liczby punktów dostępnych na okres od 2004 r. do 2006 r. Jeśli chodzi o drugi argument to podnosi ona, że rozporządzenie liberalizuje de facto transport tranzytowy przez Austrię oraz że nie służy to celowi ochrony środowiska naturalnego.

2. Ocena

39. Jest oczywiste, że zasada proporcjonalności zalicza się do podstawowych zasad prawa wspólnotowego uznanych w art. 5 akapit trzeci WE za wzorzec, który powinien

być przestrzegany przez instytucje wspólnotowe przy podejmowaniu wszelkich działań (legislacyjnych). Zasada ta wymaga, by środki wprowadzane w drodze przepisów wspólnotowych były zdatne do realizacji zamierzonego celu oraz żeby nie wychodziły poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia [16]. Jednakże stosując tę zasadę jako wzorzec sądowej kontroli aktów prawnych, należy mieć na uwadze okoliczność, że w takich dziedzinach polityki jak wspólna polityka transportowa [17] prawodawca wspólnotowy dysponuje w oczywisty sposób szerokim zakresem uznania, ponieważ musi dokonywać złożonych ocen wynikających z wyborów o naturze politycznej, gospodarczej i społecznej. Trybunał wywiódł z tego, że legalność przepisu wydanego w jednej z takich dziedzin może zostać naruszona jedynie wtedy, gdy przepis ten jest oczywiście niewłaściwy w odniesieniu do celu, jaki realizuje odpowiednia instytucja [18].

40. Jak już miałem okazję kiedyś stwierdzić, również z zasady równowagi instytucjonalnej i podziału władzy wynika, że Trybunał powinien zachować pewien dystans w ramach kontroli legalności treści aktów prawnych. Ma to zwłaszcza miejsce, gdy dany akt, jak zaskarżone rozporządzenie, został wydany łącznie przez Parlament Europejski i Radę w ramach procedury współdecydowania [19].

41. Mając na uwadze, że możliwość uznania aktu prawnego wydanego w ramach procedury współdecydowania za nieproporcjonalny jest ograniczona, należy stwierdzić, że stosowanie testu proporcjonalności obejmuje ocenę trzech różnych aspektów zaskarżonego przepisu. Po pierwsze konieczne jest zidentyfikowanie celów przepisu, następnie musi on zostać uznany za odpowiedni do osiągnięcia tych celów i wreszcie należy zbadać, czy przepis ten nie wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia tych celów [20].

42. Republika Austrii i pozwane instytucje nie są zgodne w zakresie celów rozporządzenia nr 2327/2003, co nie jest zaskakujące, jako że jest to punkt odniesienia do zbadania dwóch pozostałych aspektów testu proporcjonalności.

43. Cel rozporządzenia nr 2327/2003 powinien być rozpatrywany na tle zmiany systemu prawnego znajdującego zastosowanie do ruchu tranzytowego przez Austrię. Ponieważ art. 11 ust. 5 protokołu stanowił, że po

16 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-434/02 Arnold André, Rec. str. I-11825, pkt 45 oraz z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. str. I-11453, pkt 122.

17 — Sprawa Hiszpania i Finlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie, ww. w przypisie 15, pkt 56 wyroku.

18 — Zobacz między innymi ww. w przypisie 16 sprawy Arnold André i British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, odpowiednio pkt 46 i 123 wyroków.

19 — Zobacz moją opinię w sprawie C-244/03 Francja przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Zb.Orz. str. I-4021, pkt 91 i 92.

20 — Zobacz ponownie ww. w poprzednim przypisie opinię w sprawie C-244/03, pkt 95–99.

wygaśnięciu systemu ekopunktów będzie obowiązywał w całości dorobek wspólnotowy, wynikało stąd, że zasady traktatu WE i prawa wtórnego regulujące usługi transportowe we Wspólnocie będą stosowane w całości do transportu przez terytorium Austrii.

44. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 71 ust. 1 WE, co oznacza, że w pierwszej kolejności stanowi ono instrument wspólnej polityki transportowej. Jako takie ma ono na celu ustanowienie wspólnych reguł mających zastosowanie do transportu międzynarodowego w tranzycie przez terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu lit. a) tego postanowienia. Stanowiąc przepisy w takim kontekście Wspólnota jest uprawniona, a nawet rzeczywistości zobowiązana przez art. 6 WE do wzięcia pod uwagę wymogów ochrony środowiska naturalnego [21]. Preambuła rozporządzenia odnosi się zgodnie z tym do konieczności ustanowienia przepisów po wygaśnięciu wynikającego z protokołu systemu ekopunktów, w szczególności wobec spodziewanego nasilenia ruchu tranzytowego po rozszerzeniu Wspólnoty w dniu 1 maja 2004 r. Jednak preambuła stanowi również w jej ósmym motywie, że „[p]odstawowe znaczenie ma znalezienie pozbawionych wszelkich przejawów dyskryminacji rozwiązań mających zastosowanie do wypełniania zobowiązań wynikających z traktatu (w tym jego art. 6, art. 51 ust. 1 oraz art. 71), na przykład w zakresie swobodnego przepływu usług i towarów oraz ochrony środowiska naturalnego".

21 — Zobacz wyrok z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-7879, pkt 42 oraz ww. w przypisie 9 wyrok w sprawie C-320/03, pkt 73 wyroku.

45. Wynika zatem jasno, po pierwsze, z podstawy prawnej rozporządzenia, a po drugie, z motywów preambuły, że prawodawca wspólnotowy zamierzał ograniczyć negatywny wpływ, jaki miałaby na środowisko naturalne w Austrii pełna skuteczność dorobku wspólnotowego w dziedzinie usług transportowych, ale że zamierzał on również wprowadzić większą liberalizację ruchu tranzytowego niż istniała pod rządami protokołu. Nie można zatem twierdzić, że rozporządzenie nr 2327/2003 służy wyłącznie celom ochrony środowiska naturalnego. Prawodawca wspólnotowy wprowadził wyraźnie równowagę między tymi dwoma interesami. W tym świetle nie można utrzymać stanowiska Republiki Austrii, że rozporządzenie miało służyć przedłużeniu środowiskowych celów protokołu.

46. Kolejnym krokiem w badaniu proporcjonalności rozporządzenia jest rozważenie, czy system punktów, jaki ono wprowadza, stanowi odpowiedni środek do osiągnięcia tych celów. Jak już wyjaśniłem w pkt 16, system punktów znajduje zasadniczo zastosowanie jedynie do samochodów ciężarowych wykorzystujących od sześciu do ośmiu punktów. Pojazdy, które wykazują wysoki poziom emisji NO_x, a zatem potrzebują więcej niż ośmiu punktów, są, z wyjątkiem dwóch kategorii pojazdów, zakazane w tranzycie przez Austrię. Pojazdy, które wykazują niski poziom emisji NO_x, które normalnie wykorzystują pięć lub mniej punktów, są w całości wyłączone z systemu punktów.

47. Zakazując wykorzystywania najbardziej zanieczyszczających pojazdów, rozporządzenie eliminuje jedno istotne źródło zanieczyszczeń środowiska, a zatem można stwierdzić, że ma natychmiastowy korzystny skutek dla środowiska naturalnego. Skutek ten może być (częściowo) zneutralizowany możliwym wzrostem natężenia transportu pojazdami z pozostałych dwóch kategorii, z których jedna nie podlega żadnym ograniczeniom ilościowym. Tym niemniej jasne jest, że system jest ukierunkowany na wspieranie pojazdów przyjaźniejszych dla środowiska w ruchu tranzytowym przez Austrię. Można to uznać za właściwą metodę pogodzenia interesów rynku wewnętrznego z potrzebą zmniejszenia obciążenia środowiska naturalnego wynikającego ze zwiększonego ruchu zmotoryzowanego.

48. Stwierdziwszy to, należy również uznać, że osiągnięty w ramach tego systemu poziom ochrony środowiska naturalnego zależy ostatecznie od liczby punktów dostępnych w środkowej klasie pojazdów. Jak wskazałem już w pkt 17, liczba ta ulega zmniejszeniu w okresie przejściowym. Rząd austriacki wyraża niezadowolenie, że liczba punktów została ustalona na tak wysokim poziomie, że dostępnych jest więcej punktów niż ich w praktyce dla owych pojazdów potrzeba. Twierdzi, że rozporządzenie skutkuje zatem pełną liberalizacją ruchu tranzytowego przez jego terytorium. W tym miejscu należy podkreślić, że liczba dostępnych (eko)punktów malała stale pod rządami systemu ustanowionego protokołem i że rozporządzenie kontynuuje ten trend w szczególności w zakresie samochodów ciężarowych wykorzystujących sześć, siedem lub osiem punktów. Jeśli okaże się, że prawodawca wspólnotowy, ustalając równowagę między swobodą przepływu i ochroną środowiska naturalnego, określił liczbę dostępnych punktów na poziomie, który w praktyce przekracza potrzeby, to niekoniecznie oznacza to, że środek ten jest nieproporcjonalny. Wskazuje to po prostu, że system odniósł większy sukces w zakresie zachęcania do wykorzystania czystszych samochodów ciężarowych niż było to zakładane w czasie przyjmowania tego środka. Argument ten, przedstawiony przez rząd austriacki, nie podważa ustalenia, że system punktów ustanowiony rozporządzeniem nr 2327/2003 stanowi sam w sobie odpowiednią metodę realizacji nie tylko celu ochrony środowiska naturalnego, lecz równolegle również celu zapewnienia swobodnego świadczenia usług transportowych i swobodnego przepływu towarów.

49. Wreszcie w odniesieniu do proporcjonalności należy rozważyć, czy środek nie wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia tych celów. Mając na względzie, że celem rozporządzenia nr 2327/2003 jest pogodzenie dwóch sprzecznych interesów, ten aspekt testu proporcjonalności funkcjonuje dwukierunkowo. Jeśli chodzi o cel ochrony środowiska naturalnego, należy zbadać, czy ograniczenia usług transportowych nałożone przez system punktów nie są nadmierne. Jeśli chodzi o cel zliberalizowania w większym stopniu ruchu tranzytowego przez Austrię, należy sprawdzić, czy rozporządzenie nadaje wystarczającą wagę ochronie środowiska.

50. W takiej sytuacji dwóch sprzecznych interesów można rozważać szeroki wachlarz środków, które mogłyby przyznać większą bądź mniejszą wagę jednemu z celów względem drugiego. Znalezienie równowagi między nimi dwoma stanowi kwestię wyłącznie politycznej decyzji prawodawcy wspólnotowego i do Trybunału nie należy orzekanie w przedmiocie prawidłowości wyniku tego procesu, chyba że w oczywisty sposób widoczne jest, że prawodawca przekroczył granice przysługującego mu uznania. Jak wskazałem powyżej, dzieje się tak zwłaszcza w sytuacji dokonywania wyborów w kontekście procedury współdecydowania, w której uczestniczą Parlament Europejski i Rada.

51. Jest w każdym razie jasne, że rozporządzenie, zakazując użycia najbardziej zanieczyszczającej klasy samochodów ciężarowych w tranzycie przez Austrię i ustanawiając degresywny system ekopunktów, przyczyniło się do większej ochrony środowiska naturalnego niż miałoby to miejsce, gdyby dorobek wspólnotowy stał się w pełni skuteczny. Jednocześnie doprowadziło do powstania większego, choć nie nieograniczonego stopnia swobody świadczenia usług transportowych w trzyletnim okresie przejściowym. Nie można zatem uznać go ani za nadmiernie restrykcyjne z punktu widzenia rynku wewnętrznego, ani za oczywiście niewystarczające z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego.

52. Republika Austrii twierdzi również na podstawie szacunków spółki, która wcześniej zarządzała systemem ekopunktów, że koszt stosowania systemu punktów będzie nadmiernie wysoki. Jednak mając na uwadze okoliczność, że system punktów wynikający z rozporządzenia ma bardziej ograniczony zakres niż system ekopunktów wynikający z protokołu, jako że stosuje się tylko do pojazdów wykorzystujących od sześciu do ośmiu punktów, oraz że istnieje już system zarządzania systemem ekopunktów, nie można uznać tego argumentu za wiarygodny.

53. W świetle powyższych rozważań nie można uznać rozporządzenia nr 2327/2003 za naruszające zasadę proporcjonalności, a zatem musi upaść pierwsza podstawa niezgodności z prawem podniesiona przez Republikę Austrii.

B — *W przedmiocie naruszenia celów horyzontalnego przepisu dotyczącego ochrony środowiska naturalnego, artykuł 6 WE*

1. Argumenty stron

54. Rząd austriacki, twierdząc, że rozporządzenie nr 2327/2003 skutkuje wzrostem emisji spalin, dochodzi do wniosku, że

narusza ono cel wspierania stałego rozwoju ustanowiony w art. 6 WE, który uznaje za wiążącą zasadę, oraz cel osiągnięcia możliwie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego.

55. Parlament Europejski i Rada twierdzą, że rozporządzenie przyczynia się do ochrony środowiska naturalnego w Alpach i że zachęca do używania samochodów ciężarowych powodujących w mniejszym stopniu zanieczyszczenie w ruchu tranzytowym przez Austrię. Podkreślają one, że podstawą prawną jest art. 71 ust. 1 WE dotyczący wspólnej polityki transportowej, który nie zaniedbuje kwestii gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Podstawowe swobody są ograniczone tak dalece, jak to możliwe, z korzyścią dla Austrii.

56. Komisja podkreśla, że niesłuszny jest zarzut, że rozporządzenie przyczynia się do wzrostu emisji NO_x, jeśli wziąć pod uwagę, że gdyby ono nie istniało to od daty wygaśnięcia zawartych w protokole odstępstw znalazłby zastosowanie ogólny system wynikający z traktatu i nie miałyby miejsca żadne szczególne ograniczenia w ruchu przez Austrię. Rozporządzenie wyznacza równowagę między różnymi interesami i mimo że Republika Austrii wolałaby inne rozwiązanie, równowaga ta zostanie poddana ponownej ocenie po wygaśnięciu systemu ustanowionego rozporządzeniem.

2. Ocena

57. Zgodnie z art. 6 WE wymogi ochrony środowiska naturalnego powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty, o których mowa w artykule 3, wśród których znajduje się wspólna polityka transportowa, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju.

58. Trybunał opisał funkcję tego postanowienia, stwierdzając, że uwypukla ono podstawowe znaczenie ochrony środowiska naturalnego i rozszerzenia tej ochrony na wiele różnych polityk i działań [22].

59. Chociaż postanowienie to zostało sformułowane w sposób imperatywny, to przeciwnie do tego, co twierdzi Republika Austrii, nie można uznać, iż ustanawia wzorzec, zgodnie z którym w ustalaniu wspólnotowych polityk ochrona środowiska musi być zawsze interesem nadrzędnym. Wykładnia taka w sposób niemożliwy do zaakceptowania ograniczyłaby uprawnienia dyskrecjonalne instytucji wspólnotowych i prawodawcy wspólnotowego. Można je co najwyżej uznać za ciążące na instytucjach wspólnotowych zobowiązanie właściwego uwzględnienia interesów ekologicznych w dziedzinach polityk mieszczących się poza dziedziną

22 — Wyżej wymieniony w poprzednim przypisie wyrok w sprawie C-176/03, pkt 42 wyroku.

ochrony środowiska naturalnego sensu stricto. Tylko tam, gdzie interesy ekologiczne w oczywisty sposób nie zostały uwzględnione, lub tam, gdzie zostały one zupełnie zlekceważone, art. 6 WE może posłużyć jako wzorzec oceny ważności ustawodawstwa wspólnotowego.

60. Ponadto z uwagi na szeroki, horyzontalny charakter przy ocenie, czy dany środek przyczynia się wystarczająco do ochrony środowiska, art. 6 WE nie powinien być rozważany w oderwaniu od innych przepisów wspólnotowych przyjętych w tym celu w odniesieniu do danej działalności. Właściwe ramy oceny stanowią tu wszystkie przepisy przyjęte przez Wspólnotę w tej dziedzinie. W niniejszej sprawie należy zatem wziąć pod uwagę dyrektywy dotyczące jakości powietrza i możliwości jakie przewidują one dla państw członkowskich w celu przyjęcia przepisów w ramach planów i programów [23].

61. Nie można zatem orzec o nieważności rozporządzenia nr 2327/2003 na tej podstawie, że narusza ono art. 6 WE, a więc druga podstawa niezgodności z prawem wskazana przez Republikę Austrii musi również upaść.

23 — Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza, Dz.U. L 296, str. 55, oraz dyrektywa Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu, Dz.U. L 163, str. 41.

C — *W przedmiocie naruszenia celów będących podstawą art. 11 protokołu*

1. Argumenty stron

62. W tym zakresie Republika Austrii podnosi, że rozporządzenie nr 2327/2003 jest nieważne, ponieważ system przejściowy, jaki ustanawia, nie służy realizacji wynikających z pierwotnego prawa wspólnotowego celów ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego. Twierdzi ona, że mimo iż ustanowiony w protokole system ekopunktów mógł wygasnąć z dniem 31 grudnia 2003 r., cel realizowany przez art. 11 protokołu, polegający na zapewnieniu stałego zmniejszania zanieczyszczenia spowodowanego przez ruch tranzytowy [24], nadal obowiązuje jako integralna część prawa wspólnotowego. Jej zdaniem przewidywane wygaśnięcie systemu przejściowego dotyczy jedynie przepisów art. 11 ust. 2 protokołu. Byłoby nie do pomyślenia, by zasady te zostały zastąpione obowiązkowym systemem wspólnotowym, który zapewnia niższy poziom ochrony. Nie tylko byłoby to sprzeczne z wolą państw członkowskich z chwili zawierania protokołu, lecz także osłabiłoby skuteczność porozumień przejściowych. Jako że zarówno na ogólne, jak i na szczególne cele systemu przejściowego nie ma wpływu data wygaśnięcia, Wspólnota jest zobowiązana do jego poszanowania przy przyjmowaniu zasad mających go zastąpić. Republika Austrii dodaje, że rozporządzenie nie jest zdatne

24 — W niemieckiej wersji art. 11 ust. 4 protokołu „na zrównoważonej podstawie" zostało wyrażone przy użyciu bardziej złożonego zwrotu „dauerhaften und umweltgerechten Grundlage".

do osiągnięcia jego celu, ponieważ metoda użyta przez Komisję do obliczenia kwoty ekopunktów opiera się na nieprawidłowych założeniach, które prowadzą do zniekształconego przedstawienia rzeczywistości i arbitralnego powiększenia liczby ekopunktów na lata 2004–2006.

63. Parlament Europejski i Rada odwołują się do wyraźnego i jednoznacznego brzmienia art. 11 ust. 4 i 5 protokołu w sprawie wygaśnięcia systemu przejściowego, które zostało również podkreślone przez Trybunał w jego wyroku w sprawie C-445/00 [25]. Ich zdaniem art. 11 protokołu nie stanowi właściwego punktu odniesienia do oceny ważności rozporządzenia nr 2327/2003. Jego ważność powinna być raczej oceniana w świetle postanowień pierwotnego prawa wspólnotowego, które miały zastosowanie w chwili, gdy weszło ono w życie. W tym czasie system ustanowiony w protokole wygasł. Rozporządzenie ustanawia nowy system przejściowy oparty na art. 71 ust. 1 WE.

64. Komisja zgadza się z pozwanymi instytucjami i wskazuje, że cele instrumentu prawnego, który wygasł, nie mogą wywoływać żadnego skutku prawnego w stosunku do aktu wydanego później. Ponadto zaskarżony przepis wyraźnie ustanawia swoje własne cele i powody jego wydania, które pozostają w zgodności z prawem wspólnotowym. Komisja zauważa również, że metoda użyta przez nią do obliczenia liczby ekopunktów nie była kwestionowana przez rząd austriacki w trakcie przygotowania rozporządzenia.

65. W odpowiedzi na uwagi Komisji rząd austriacki stwierdza, że można w zgodności z prawem dokonywać oceny ważności rozporządzenia w świetle poprzedniego systemu z uwagi na fakt, iż samo rozporządzenie odwołuje się do tego systemu. Twierdzi on następnie, że rzeczywiście sprzeciwił się metodzie użytej przez Komisję w trakcie posiedzenia COREPER w dniu 19 listopada 2003 r., podczas postępowania pojednawczego i w ramach licznych kontaktów z Komisją na szczeblu ekspertów.

2. Ocena

66. W ramach tej podstawy niezgodności z prawem Republika Austrii dąży do tego, by wywieść wzorzec oceny ważności rozporządzenia nr 2327/2003 z wynikającego z protokołu celu zmniejszenia emisji NO_x pochodzących z samochodów ciężarowych o 60%, rozszerzając tym samym skutki protokołu poza datę wygaśnięcia systemu ekopunktów z dniem 31 grudnia 2003 r. Próbuje ona nadać większą wartość statusowi

25 — Wyżej wymienionego w przypisie 4, pkt 72 wyroku.

tego wzorca, uwypuklając okoliczność, że został on ustanowiony w instrumencie pierwotnego prawa wspólnotowego.

67. Argumentu tego nie można uwzględnić z następujących powodów.

68. Po pierwsze, cel zmniejszenia o 60% emisji NO_x pochodzących z samochodów ciężarowych w tranzycie przez Austrię ostatecznie przed końcem 2003 r. jest częścią przejściowego porozumienia, które stanowi odstępstwo od zasad ogólnych prawa wspólnotowego dotyczących drogowego przewozu towarów [26]. Właściwe jest zatem przyjęcie restrykcyjnego podejścia przy określaniu jego zakresu ratione temporis. Można w tym względzie wskazać, że sam protokół wskazuje na potrzebę ograniczenia obowiązywania w czasie odstępstwa, kiedy to, gdy początkowo obowiązywało ono do dnia 1 stycznia 1998 r. (art. 11 ust. 2), przewiduje dwie daty, w których dokonywana jest ocena, 1 stycznia 1998 r. i 1 stycznia 2001 r., zanim zostanie ono przedłużone na dwa kolejne okresy, każdy trwający trzy lata (art. 11 ust. 3 i ust. 4 protokołu).

69. Po drugie, art. 11 ust. 5 protokołu przewiduje wyraźnie, że „[p]o zakończeniu okresu przejściowego obowiązuje w całości dorobek wspólnotowy". Przepis ten jest nie tylko kategoryczny, jeśli chodzi o jego zakres przedmiotowy („w całości"), lecz również stosuje się w sposób bezwarunkowy, ponieważ do jego obowiązywania nie wymaga się wcześniejszego wydania decyzji ani też nie przewiduje się żadnej możliwości przedłużenia z jakiejkolwiek przyczyny obowiązywania systemu przejściowego. Pełne stosowanie dorobku wspólnotowego do ruchu tranzytowego przez terytorium Austrii z dniem 31 grudnia 2003 r. oznacza, że ruch ten podlega ogólnym zasadom pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego regulującym drogowe usługi transportowe. Cele ochrony środowiska naturalnego muszą być w odniesieniu do tego ruchu realizowane za pomocą wydanych w tym celu przepisów wspólnotowych, takich jak dyrektywy dotyczące jakości powietrza [27] oraz przepisy krajowe zgodne z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego przepływu towarów i swobody świadczenia usług, chyba że przepisy wspólnotowe stanowią inaczej.

70. Po trzecie — tytułem uwagi bardziej ogólnej — wydawałoby się, że chociaż zmniejszenie emisji NO_x o 60% jest wyraźnie ustanowionym celem protokołu, to zamiarem w sposób dorozumiany było zachęcenie — za pomocą liczby dostępnych ekopunktów per annum — do stopniowego zwiększenia

26 — Zobacz w szczególności pierwszą dyrektywę Rady z dnia 23 lipca 1962 r. w sprawie ustanowienia niektórych wspólnych zasad dla transportu międzynarodowego (zarobkowy transport drogowy rzeczy) (Dz.U. 1962, 70, str. 2005, 2006) oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium państwa członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej państw członkowskich, Dz.U. L 95, str. 1.

27 — Zobacz dyrektywy, o których mowa w przypisie 23.

wykorzystania do przejazdów tranzytowych przez Austrię samochodów ciężarowych bardziej sprzyjających środowisku naturalnemu. Ponadto, jak zauważyła Komisja, w kontekście całego protokołu, który zachęca Wspólnotę i państwa członkowskie do podjęcia działań w celu usprawnienia infrastruktury kolejowej, celem okresu przejściowego było również przyznanie wystarczającej ilości czasu do podjęcia działań umożliwiających zmianę transportu towarów z drogowego na kolejowy. Można zakładać, że działania takie przyczynią się do bardziej strukturalnych rozwiązań problemów ochrony środowiska naturalnego wynikających z ruchu tranzytowego przez Austrię i wytyczą szlak dla pełnego stosowania dorobku wspólnotowego. Byłoby w każdym razie nierealne zakładać, że taki konkretny cel może być stale utrzymany mając na względzie fakt, że nie wszystkie przyczyniające się do niego czynniki mogą być kontrolowane.

71. Po czwarte, i co ważniejsze, należy uwypuklić, że zmniejszenie zanieczyszczenia emisjami NO_x pochodzącymi z samochodów ciężarowych o 60% jest celem polityki, który był realizowany w kontekście protokołu poprzez poddanie ruchu tranzytowego samochodów ciężarowych przez Austrię wymogowi posiadania przez te pojazdy określonej liczby ekopunktów równej emisji NO_x. W tym systemie to ekopunkty jako narzędzie miały prawnie wiążący charakter, a nie sam cel. Cel taki może co najwyżej wywoływać skutki w sensie prawnym wtedy, gdy jest używany jako wskazówka interpretacyjna przy określaniu zakresu i treści narzędzia wybranego do jego realizacji. Twierdzenie, że cel ten nadal obowiązuje po dacie wyznaczonej dla jego realizacji jako wzorzec oceny ważności przepisów wydanych po wygaśnięciu przepisów zastosowanych do jego osiągnięcia, prowadziłoby do niemożliwej do zaakceptowania ingerencji w prerogatywy organów prawodawczych Wspólnoty podczas określania przez nie czy, a jeśli tak, to jakie dalsze przepisy winny zostać wydane w takiej sytuacji. Jak słusznie zauważa Komisja, politycznie pożądany charakter danego celu nie może być mylony z ewentualnością, że jest on prawnie wiążący.

72. Rząd austriacki podnosi, że jeśli art. 11 ust. 4 protokołu, który przewiduje badanie naukowe w przedmiocie stopnia osiągnięcia celu redukcji zanieczyszczenia o 60%, odnosi się do osiągnięcia tej redukcji „na zrównoważonej podstawie", to należy przypuszczać, że zamiarem było, aby cel ten był stały i obowiązywał po 31 grudnia 2003 r. Jednakże mimo ponownego uznania, że cel ten może być pożądany z politycznego punktu widzenia, nie stanowi on prawnego wzorca, który może zostać narzucony ustanowionym organom legislacyjnym podczas równoważenia interesów i ustalania priorytetów.

W kontekście tego przepisu „redukcja zanieczyszczenia na zrównoważonej podstawie" służyła jako kryterium określenia, czy istniała potrzeba przedłużenia obowiązywania systemu ekopunktów na ostatni okres trzech lat.

D — *W przedmiocie naruszenia zasady „precyzji"*

1. Argumenty stron

73. Nie można również zaakceptować kolejnego twierdzenia rządu austriackiego, że okoliczność, iż rozporządzenie nr 2327/2003 odwołuje się do protokołu, oznacza, że jego celem jest realizacja takiego samego celu, jaki przyświecał protokołowi. Odwołanie do rozporządzenia widniejące w pierwszym motywie preambuły wyraża jedynie to, że system ekopunktów wygasa z dniem 31 grudnia 2003 r., wskazując tym samym kontekst wydania rozporządzenia. Drugie odniesienie, w art. 3 ust. 2 lit. e) rozporządzenia, ma charakter techniczny i przewiduje, że wartość ogólnego poziomu emisji NO_x dla samochodów ciężarowych ustala się na podstawie poprzedniego system ekopunktów. W rzeczywistości słowo „poprzedni" służy w tym kontekście jedynie do podkreślenia raczej braku ciągłości niż ciągłości.

75. Austria twierdzi, że rozporządzenie nr 2327/2003 narusza zasadę precyzji (Bestimmtheitsgrundsatz), która zgodnie z art. 6 ust. 1 UE wiąże instytucje wspólnotowe. Twierdzi ona, że różne przepisy rozporządzenia nie są wystarczająco jasne i precyzyjne, przez co naruszają zasadę pewności prawa. Odwołuje się ona w szczególności do okoliczności, iż z niemieckiej wersji językowej art. 3 ust. 2 rozporządzenia nie wynika jasno, czy pojazdy wykorzystujące osiem punktów podlegają przejściowemu systemowi punktów. Twierdzi dalej, że pojęcie „wysoko wyspecjalizowanych i kosztownych pojazdów o długim okresie eksploatacji" nie jest zdefiniowane w rozporządzeniu. Ponadto monitorowanie zgodności z rozporządzeniem jest niemożliwe wobec braku obowiązku posiadania przez przewoźników odpowiednich dokumentów. Wreszcie art. 3 ust. 4 rozporządzenia pozwala Komisji na rozszerzenie zakresu przedmiotowego rozporządzenia, co jest sprzeczne z art. 202 tiret trzecie WE i art. 211 tiret czwarte WE.

74. W świetle tych rozważań dochodzę do wniosku, że cel protokołu nie może służyć jako wzorzec oceny ważności rozporządzenia nr 2327/2003. Zatem trzecia podstawa niezgodności z prawem musi również upaść.

76. Parlament Europejski i Rada przyznają, że doszło do nieścisłości w niemieckiej wersji art. 3 ust. 2 dotyczącego pojazdów wyko-

rzystujących osiem punktów. Skoro jednak przepis ten jest jednoznaczny w innych wersjach językowych oraz zgodnie z orzecznictwem Trybunału przepisy prawa wspólnotowego należy interpretować i stosować w świetle wersji istniejących w innych językach urzędowych [28], okoliczność ta nie może mieć wpływu na ważność rozporządzenia. Ponadto skoro rząd austriacki uczestniczył w negocjacjach w komitecie pojednawczym, musiał być w pełni świadomy tej nieścisłości. Ta rozbieżność w wersjach językowych została w każdym razie usunięta za pomocą sprostowania opublikowanego w dniu 6 lipca 2004 r. [29]. Ponieważ oczywiste jest, do jakich kategorii pojazdów znajdował zastosowanie system punktów, zadośćuczyniono wymogowi pewności prawa.

77. W kwestii zarzucanych nieścisłości Komisja twierdzi, że skoro Republika Austrii nie przyjęła jeszcze przepisów wykonawczych do rozporządzenia nr 2327/2003, nie było możliwe przyjęcie środków przewidzianych w art. 3 ust. 4 rozporządzenia.

78. Republika Austrii kwestionuje takie rozumowanie Komisji na tej podstawie, że trudności praktyczne w stosowaniu rozporządzenia wynikają z braku szczegółowych przepisów, które powinny zostać wydane przez Komisję, a nie vice versa.

2. Ocena

79. Bestimmtheitsgrundsatz czy też zasada precyzji, na którą powołuje się Republika Austrii, jest jednym z wyrazów zasady pewności prawa. Artykuł 6 ust. 1 UE, który stanowi, że Unia Europejska opiera się między innymi na zasadzie państwa prawnego, może być rzeczywiście uważany za formalną traktatową podstawę tej zasady. Jak orzekał Trybunał przy różnych okazjach, zasada pewności prawa jest podstawową zasadą prawa wspólnotowego, która wymaga, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki [30]. Zasada ta jest również w sposób szczególny wyrażona w porozumieniu międzyinstytucjonalnym zawartym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dla jakości redakcyjnej prawodawstwa wspólnotowego. Zgodnie z ust. 1 tych wytycznych, które nie są prawnie wiążące, akty prawa wspólnotowego

28 — Wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-296/95 EMU Tabac i in., Rec. str. I-1605, pkt 36.

29 — Dz.U. L 235, str. 23.

30 — Wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-2801, pkt 30, wyrok z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand Frères i Garancini, Rec. str. 1931 oraz wyrok z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten, Rec. str. I-431, pkt 27.

powinny być redagowane w sposób jasny, prosty i precyzyjny [31].

80. Niemniej jednak Trybunał przyznał również, iż pewien stopień niepewności co do znaczenia i zakresu przepisu prawa wspólnotowego może być nierozerwalnie z tym przepisem związany. Przy ocenie zgodności takiego przepisu z zasadą pewności prawa niezbędne jest zatem ograniczenie tej analizy do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy rozpatrywany akt prawny jest dotknięty taką dwuznacznością, iż stanowi ona przeszkodę do tego, aby adresat tego przepisu mógł z wystarczającą pewnością rozwiązać wszelkie wątpliwości co do znaczenia i zakresu zaskarżonego rozporządzenia [32].

81. Pierwszy argument Republiki Austrii dotyczy tego, że z oryginalnej niemieckiej wersji art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2327/2003 nie wynikało całkowicie jasno, czy samochody ciężarowe wykorzystujące osiem punktów podlegały systemowi punktów, czy też były wykluczone z przewozu towarów przez Austrię. Chociaż ta wersja językowa rzeczywiście wykazywała pewną niejasność, jak to przyznały pozwane instytucje, to jednak pozostałe wersje językowe były w tym zakresie absolutnie jednoznaczne. Słusznie powołują się one na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym konieczność jednolitego stosowania i jednolitej wykładni wyklucza rozpatrywanie jednej wersji językowej tekstu w oderwaniu od innych, lecz wymaga ustalenia jego wykładni w zależności od rzeczywistej woli i celu autora, a zwłaszcza w świetle wszystkich wersji językowych [33]. Ponadto niemiecka wersja językowa została skorygowana w drodze oficjalnego sprostowania, zatem już z tego tylko względu nie ma wątpliwości co do tego, że pojazdy wykorzystujące osiem punktów mogą być używane w ruchu tranzytowym przez Austrię i podlegają przejściowemu systemowi punktów.

82. Drugi argument podniesiony przez Republikę Austrii dotyczy braku definicji pojęcia „wysoko wyspecjalizowanych i kosztownych pojazdów o długim okresie eksploatacji" użytego w art. 3 ust. 2 lit. c) rozporządzenia. Można się tu odwołać do stwierdzenia Trybunału, że pewien stopień niepewności może być nierozerwalnie związany z każdym przepisem prawa. W istocie skoro nie można przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji faktycznych, w których dany przepis może znaleźć zastosowanie, i w celu zapewnienia wystarczającej elastyczności w jego stosowaniu organ prawodawczy musi z konieczności posługiwać się terminologią, która nie jest nazbyt ścisła. Jakkolwiek by nie było, moim zdaniem rozpatrywany termin — przeciwnie — jest raczej precyzyjny z uwagi na fakt, iż zawiera on trzy

31 — Dz.U. 1999, C 73, str. 1.

32 — Zobacz ww. w przypisie 30 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 31 wyroku.

33 — Wyrok z dnia 12 listopada w sprawie 29/69 Stauder przeciwko Stadt Ulm, Rec. 419, pkt 3, wyrok z dnia 7 lipca 1988 r. w sprawie 55/87 Moksel przeciwko BALM, Rec. str. 3845, pkt 15 oraz ww. w przypisie 28 wyrok w sprawie EMU Tabac i in., pkt 36.

kryteria odróżnienia rozważanej kategorii od innych pojazdów.

83. Trzecia kwestia podniesiona przez Republikę Austrii w ramach tego zarzutu odnosi się do tego, że wobec braku obowiązku posiadania dokumentów nie jest możliwe monitorowanie zgodności z systemem punktów. W ramach systemu wynikającego z rozporządzenia nr 2327/2003 art. 3 ust. 4 uprawnia Komisję, działającą zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia, do wydania dalszych przepisów dotyczących procedur odnoszących się do systemu punktów tranzytowych, rozkładu punktów oraz zagadnień technicznych dotyczących stosowania art. 3. O ile Komisja stwierdza, że nie mogła wydać dalszych przepisów, dopóki Republika Austrii odmawiała implementacji rozporządzenia, a ta ostatnia twierdzi, że nie mogła implementować go z powodu braku tych przepisów, o tyle kwestia monitorowania zgodności wydaje się w dużym stopniu teoretyczna. W każdym bądź razie, biorąc pod uwagę, że samo rozporządzenie wymaga, by zostały wydane konieczne przepisy, okoliczność, że nie doszło do tego z jakiejś przyczyny, nie może stanowić podstawy do pozbawienia ważności tego rozporządzenia.

84. Czwarty argument dotyczący braku precyzyjności, jaki został wskazany przez Republikę Austrii, dotyczy tego, że przeniesienie na Komisję w art. 3 ust. 4 rozporządzenia kompetencji stanowienia prawa pozwala jej na rozszerzenie zakresu przedmiotowego rozporządzenia. Jednakże zgodnie z brzmieniem tego przepisu, które zostało przytoczone w poprzednim punkcie, uprawnienie to jest ograniczone do procedur, rozkładu punktów oraz zagadnień technicznych. Zatem zakres przeniesionej na Komisję kompetencji stanowienia prawa jest odpowiednio wyznaczony i nie ma powodów, by przypuszczać, że przepisy dotyczące tych zagadnień mogły rozszerzyć zakres przedmiotowy rozporządzenia.

85. W konsekwencji czwarta podstawa niezgodności z prawem jest również nieuzasadniona.

VIII — Koszty

86. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament Europejski i Rada wniosły o obciążenie Republiki Austrii kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. W myśl art. 69 § 4 regulaminu Trybunału Komisja, która brała udział w sprawie jako interwenient popierający żądania Parlamentu Europejskiego i Rady, pokrywa własne koszty.

IX — Wnioski

87. Na podstawie tych rozważań proponuję, by Trybunał:

— uznał skargę wniesioną przez Republikę Austrii za dopuszczalną;

— oddalił skargę jako nieuzasadnioną;

— obciążył Republikę Austrii kosztami postępowania;

— orzekł, że Komisja pokrywa własne koszty.