NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
L. A. GEELHOED
prednesené 26. januára 2006 [1]

I — Úvod

1. Touto žalobou podanou na základe článku 230 ES sa Rakúska republika domáha zrušenia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2327/2003 z 22. decembra 2003, ktorým sa zriaďuje prechodný bodový systém pre ťažké nákladné vozidlá prechádzajúce tranzitom cez Rakúsko na rok 2004, v rámci udržateľnej dopravnej politiky [2] (ďalej len „nariadenie č. 2327/2003"). Toto nariadenie, proti ktorému Rakúsko namieta, bolo prijaté na základe článku 71 ods. 1 ES po uplynutí účinnosti systému ekobodov zavedeného článkom 11 protokolu č. 9 o cestnej, železničnej a kombinovanej doprave v Rakúsku (ďalej len „protokol") aktu o podmienkach pristúpenia Rakúskej republiky, Fínskej republiky a Švédskeho kráľovstva a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia. [3] Nariadenie nadobudlo účinnosť v deň jeho zverejnenia v úradnom vestníku, t. j. 31. decembra 2003.

2. Možno poukázať na to, že v tejto veci ide od roku 2000 o piatu žalobu podanú Súdnemu dvoru Rakúskou republikou v súvislosti s rozličnými aspektmi systému ekobodov. V prvej veci [4] Rakúska republika úspešne napadla metódu použitú na zníženie množstva dostupných ekobodov počas záverečných rokov uplatniteľnosti tohto systému. Ostatné veci sa týkali rozhodnutí Komisie, ktorými zamietla zníženie množstva ekobodov na roky 2001, 2002 a 2003. [5] Po tom, čo Súdny dvor zamietol žalobu vo veci týkajúcej sa roku 2001, [6] Rakúsko vzalo späť svoju žalobu v dvoch ďalších veciach, čo spôsobilo ich výmaz z registra Súdneho dvora. [7]

3. Treba tiež poznamenať, že v súčasnosti Súd prvého stupňa prejednáva ešte ďalšiu

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. EÚ L 345, s. 30; Mim. vyd. 07/007, s. 706.

3 — Ú. v. ES C 241, s. 21, a Ú. v. ES L 1, s. 1.

4 — Rozsudok z 11. septembra 2003, Rakúsko/Rada, C-445/00, Zb. s. I-8549. Tomuto rozsudku predchádzalo uznesenie predsedu Súdneho dvora, ktorým nariadil odklad výkonu sporného nariadenia: uznesenie z 23. februára 2001, C-445/00 R, Zb. s. I-1461.

5 — Veci C-356/01, C-296/02 a C-393/03. V neskôr uvedených dvoch veciach Rakúsko požadovalo odklad výkonu rozhodnutí Komisie. Obe žaloby boli zamietnuté: uznesenia predsedu Súdneho dvora z 23. októbra 2002, Rakúsko/Komisia, C-296/02 R, Zb. s. I-9159, a zo 14. novembra 2003, Rakúsko/Komisia, C-393/03 R, Zb. s. I-13593.

6 — Rozsudok z 20. novembra 2003, Rakúsko/Komisia, C-356/01, Zb. s. I-14061.

7 — Ú. v. EÚ C 106, s. 53.

žalobu podanú Rakúskom proti systému ekobodov. [8] V uvedenej veci, ktorá je spojená s prejednávanou vecou, sa Rakúsko na základe predpokladu, že dosiahne zrušenie nariadenia č. 2327/2003, domáha zrušenia rozhodnutia Komisie, ktorým odmietla predložiť návrh nového nariadenia, ktoré by zaviedlo prísnejší systém, ako je systém zavedený nariadením č. 2327/2003. Konanie vo veci prejednávanej Súdom prvého stupňa bolo prerušené až do vydania rozhodnutia v tomto konaní vedenom Súdnym dvorom.

4. Tento krátky prehľad súdnych sporov vyvolaných systémom ekobodov ilustruje z hľadiska fungovania vnútorného trhu citlivosť problému zosúladenia potreby zabezpečiť tranzitnú dopravu cez Rakúsko s potrebou chrániť životné prostredie, najmä v oblasti Alp, pred nepriaznivými účinkami emisií ťažkých nákladných vozidiel používaných v tejto súvislosti. Súdny dvor sa s týmto problémom stretol tiež v nedávnej veci týkajúcej sa sektorového zákazu prepravy určitých tovarov na časti diaľnice A 12 v údolí rieky Inn vydaného miestnymi orgánmi v Tirolsku. [9]

8 — Vec Rakúsko/Komisia, T-361/04.

9 — Rozsudok z 15. novembra 2005, Komisia/Rakúsko, C-320/03, Zb. s. I-9871.

II — Právny rámec

5. Na účely posúdenia právneho problému nastoleného rakúskou vládou v tejto veci je nevyhnutné opísať kľúčové prvky systému (eko)bodov upraveného tak protokolom, ako aj nariadením č. 2327/2003.

6. Základné prvky systému ekobodov zavedeného protokolom sú uvedené v článku 11 ods. 2 uvedeného nástroja:

„2. Do 1. januára 1998 platia tieto ustanovenia:

a) Celkové emisie NO_x z nákladných automobilov prechádzajúcich pri tranzite územím Rakúska sa v období od 1. januára 1992 do 31. decembra 2003 v súlade s tabuľkou v prílohe 4 znížia o 60 %.

b) Zníženie celkových emisií NO_x z nákladných automobilov sa bude riadiť podľa systému eko-bodov. Podľa tohto systému každé nákladné vozidlo prechádzajúce pri tranzite územím Rakúska potrebuje určitý počet ekobodov zodpovedajúci jeho emisiám NO_x (schválený podľa hodnoty na základe posudzovania systému kvality výroby (Conformity of Production —

COP) alebo hodnoty na základe posúdenia vzorky typu). Metóda výpočtu a spravovania týchto bodov je opísaná v prílohe 5.

c) Ak počet tranzitných jázd v jednom roku prekročí referenčnú hodnotu stanovenú na rok 1991 o viac než 8 %, Komisia v súlade s postupom ustanovenom v článku 16 prijme primerané opatrenia v súlade s odsekom 3 prílohy 5.

d) Rakúsko vydá a včas sprístupní karty eko-bodov, potrebné pre spravovanie systému eko-bodov pre nákladné vozidlá prechádzajúce cez Rakúsko v zmysle prílohy 5.

e) Eko-body Komisia rozdelí medzi členské štáty v súlade s ustanoveniami, ktoré sa prijmú podľa odseku 6."

7. Časová pôsobnosť systému ekobodov je upravená v článku 11 ods. 3 až ods. 5 protokolu:

„3. Rada na základe správy Komisie pred 1. januárom 1998 prehodnotí uplatňovanie ustanovení týkajúcich sa tranzitu tovaru po ceste cez Rakúsko. Hodnotenie sa vykoná v súlade s princípmi komunitárneho práva, ako je riadne fungovanie vnútorného trhu, najmä voľného pohybu tovaru a služieb, ochrana životného prostredia v záujme spoločenstva ako celku a bezpečnosť dopravy. Pokiaľ Rada jednomyseľne na návrh Komisie a po konzultácii s Európskym parlamentom nerozhodne inak, prechodné obdobie trvá do 1. januára 2001, a počas neho platia ustanovenia odseku 2.

4. Pred 1. januárom 2001 Komisia v spolupráci s Európskou agentúrou pre životné prostredie vypracuje vedeckú štúdiu o tom, do akej miery bol cieľ znížiť znečistenie stanovený v odseku 2 písm. a) splnený. Ak Komisia dospeje k záveru, že tento cieľ bol splnený na udržateľnom základe, prestanú ustanovenia odseku 2 platiť 1. januára 2001. Ak Komisia dospeje k záveru, že cieľ nie je splnený na udržateľnom základe, môže Rada v súlade s článkom 75 zmluvy o ES prijať opatrenia v rámci spoločenstva, ktoré zabezpečia ekvivalentnú ochranu životného prostredia, najmä 60 % zníženie znečistenia. Ak Rada neprijme tieto

opatrenia, predĺži sa prechodné obdobie automaticky na konečné obdobie troch rokov, počas ktorých platia ustanovenia odseku 2.

5. Po uplynutí prechodného obdobia sa *acquis communautaire* bude uplatňovať v plnej miere."

8. Nariadenie č. 2327/2003 je založené na článku 71 ods. 1 ES, ktorý uvádza:

„Za účelom vykonania článku 70 a berúc do úvahy špecifické črty dopravy, Rada v súlade s postupom uvedeným v článku 251 a po porade s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov stanovuje:

a) spoločné pravidlá platné pre medzinárodnú dopravu do členského štátu alebo z členského štátu, alebo pri prechode cez územie jedného alebo viacerých členských štátov;

b) podmienky, za ktorých môže prepravca, ktorý nemá sídlo na území členského štátu, v tomto členskom štáte uskutočňovať dopravu;

c) opatrenia na zlepšenie bezpečnosti dopravy;

d) ďalšie potrebné ustanovenia."

9. Jadro bodového systému zavedeného nariadením č. 2327/2003 je uvedené v článku 3 ods. 2 nariadenia:

„Na podporu používania environmentálne priaznivých ťažkých nákladných vozidiel v tranzitnej doprave cez Rakúsko sa od 1. januára 2004 do 31. decembra 2004 uplatňujú tieto ustanovenia:

a) prechodnému systému bodov nepodlieha tranzit ťažkých nákladných vozidiel, ktoré by inak využili päť bodov alebo menej;

b) prechodnému bodovému systému podlieha tranzit ťažkých nákladných vozidiel využívajúcich šesť, sedem alebo osem bodov;

c) tranzit ťažkých nákladných vozidiel využívajúcich osem bodov je zakázaný

s výnimkou tranzitu takých ťažkých nákladných vozidiel registrovaných v Grécku a tranzitu určitých vysokošpecializovaných a vysokonákladových vozidiel s dlhou dobou hospodárskej životnosti;

d) celkové emisie NO_x z ťažkých nákladných vozidiel prechádzajúcich tranzitom cez Rakúsko sa stanoví podľa hodnôt uvedených pre príslušný rok v prílohe I;

e) hodnota celkových emisií NO_x prisudzovaných ťažkým nákladným vozidlám sa stanoví na základe predchádzajúceho systému ekobodov podľa protokolu 9 Aktu o pristúpení z roku 1994. Podľa tohto systému každé ťažké nákladné vozidlo ktoré prechádza tranzitom cez Rakúsko potrebuje počet bodov zodpovedajúci jeho emisiám NO_x [prípustná hodnota podľa ‚zhody výroby' (COP) alebo typového schválenia]. Metóda výpočtu a správa takých bodov je popísaná v prílohe II;

f) Rakúsko podľa prílohy II včas vydá a poskytne k dispozícii body požadované pre správu prechodného bodového systému pre ťažké nákladné vozidlá prechádzajúce tranzitom cez Rakúsko;

g) ročná celková kvóta pre emisie NO_x je uvedená v prílohe I a Komisia ju spravuje a rozdeľuje medzi členské štáty v súlade s rovnakými princípmi ako sú princípy uplatňované na systém ekobodov v roku 2003 podľa ustanovení nariadenia Komisie (ES) č. 3298/94;

h) prerozdelenie bodov z rezervy spoločenstva sa vykoná podľa kritérií stanovených v článku 8 ods. 2 nariadenia (ES) č. 3298/94 a hlavne tak, aby to zodpovedalo skutočnému využitiu bodov pridelených členským štátom, ako aj špecifickým potrebám dopravcov prechádzajúcich tranzitom cez Rakúsko na trase Lindau-Bregenz-St.Margrethen (Hörbranz-Tranzit)."

10. Článok 3 ods. 3 nariadenia č. 2327/2003 určuje modality časovej pôsobnosti nariadenia.

„Ak sa návrh ‚Eurovignette' o spoplatňovaní používania infraštruktúry neprijme do 31. decembra 2004, platnosť všetkých ustanovení odseku 2 sa predĺži o jeden rok, a ak sa uvedený návrh neprijme do 31. decembra 2005, maximálne o ďalší rok. Po roku 2006 sa prechodný systém bodov nebude uplatňovať."

III — Skutkové a právne okolnosti sporu

11. Ako už bolo uvedené v úvode, nariadenie č. 2327/2003 bolo prijaté po uplynutí doby platnosti režimu ekobodov upraveného protokolom. Preambula nariadenia uvádza, že bolo prijaté v súlade s požiadavkami, po prvé Európskej rady v Laekene zo 14. a 15. decembra 2001 predĺžiť platnosť systému ekobodov ako dočasného riešenia a ďalej požiadavkami Európskej rady v Kodani z 12. a 13. decembra 2002 prijať nariadenie o prechodnom riešení tranzitu ťažkých nákladných vozidiel cez Rakúsko v rokoch 2004 až 2006. [10]

12. Dočasný charakter bodového systému zavedeného nariadením je vysvetľovaný skutočnosťou, že v konečnom dôsledku má byť nahradený zmenenou a doplnenou smernicou „Eurovignette" o spoplatňovaní ťažkých nákladných vozidiel za použitie infraštruktúry. [11] Z článku 3 ods. 3 nariadenia č. 2327/2003 je zrejmé, že predĺženie doby platnosti bodového systému závisí od toho, či bude tento návrh prijatý zákonodarcom Spoločenstva alebo nie. V skutočnosti prijal spoločnú pozíciu prijatú Radou 6. septembra 2005 Európsky parlament na svojom plenárnom zasadnutí 15. decembra 2005, čiže doba platnosti bodového systému nebude ďalej predĺžená.

13. Bodový systém zavedený nariadením č. 2327/2003 sa v mnohých ohľadoch líši od bodového systému uvedeného v protokole a vskutku ho možno považovať za liberálnejší.

14. Po prvé neobsahuje žiadne ciele znižovania emisií NO_x o určité percentá, ako je to v prípade článku 11 ods. 2 písm. a) protokolu.

15. Po druhé neupravuje žiadne obmedzenie počtu tranzitných ciest, ako je to v prípade článku 11 ods. 2 písm. c) protokolu. Naopak výslovne uvádza v článku 2, že zo systému nevyplýva žiadne priame obmedzenie počtu tranzitov cez Rakúsko.

16. Po tretie bodový systém podľa nariadenia č. 2327/2003 sa uplatňuje iba na ťažké nákladné vozidlá využívajúce šesť, sedem alebo osem bodov [článok 3 ods. 2 písm. b) nariadenia]. Okrem niekoľkých výnimiek sú ťažké nákladné vozidlá využívajúce viac ako osem bodov zakázané, zatiaľ čo ťažké nákladné vozidlá využívajúce päť bodov alebo menej nepodliehajú bodovému

10 — Odôvodnenie č. 2 preambuly nariadenia.

11 — KOM(2003) 448, konečné znenie, z 23. júla 2003, návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 1999/62/ES o spoplatňovaní ťažkých nákladných vozidiel za využívanie určitej infraštruktúry.

systému [článok 3 ods. 2 písm. a) a c) uvedeného nariadenia]. Naopak systém ekobodov upravený protokolom sa vzťahoval na všetky ťažké nákladné vozidlá [článok 11 ods. 2 písm. b) protokolu].

17. Naďalej pokračuje pokles množstva dostupných bodov, hoci sa na základe nariadenia body vzťahujú na obmedzené kategórie ťažkých nákladných vozidiel. Zatiaľ čo množstvo bodov dostupných v záverečnom roku uplatniteľnosti systému podľa protokolu (rok 2003) predstavovalo 9 322 632 pre pätnásť členských štátov, nariadenie uvádzalo pre pätnásť členských štátov tieto čísla: pre rok 2004: 6 593 487; pre rok 2005: 6 246 462 a pre rok 2006: 5 899 436.[12]

18. Tieto rozdiely medzi uvedenými dvoma systémami sú základným dôvodom, prečo podala Rakúska republika svoju žalobu podľa článku 230 ES o neplatnosť nariadenia č. 2327/2003. Právne argumenty podporujúce jej žalobu budú uvedené nižšie. Medzičasom Rakúska republika odmietla vykonať nariadenie, čo podnietilo Komisiu k otvoreniu správneho konania v rámci konania o porušení povinnosti podľa článku 226 ES.

12 — Príloha 4 protokolu a príloha 1 nariadenia č. 2327/2003.

IV — Konanie na Súdnom dvore

19. Rakúska republika podala svoju žalobu faxom 24. marca 2004. Originál bol doručený Súdnemu dvoru 30. marca 2004.

20. Uznesením predsedu z 22. júla 2004 sa Komisii povolil vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi na podporu návrhov Európskeho parlamentu a Rady.

21. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 17. novembra 2005, predložili žalobca, žalovaní a Komisia ústne pripomienky.

V — Návrhy účastníkov konania

22. Rakúska republika navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil nariadenie č. 2327/2003,

— zaviazal žalovaných nahradiť trovy konania.

23. Európsky parlament navrhuje, aby Súdny dvor:

— zamietol žalobu,

— zaviazal žalobcu nahradiť trovy konania.

24. Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

— vyhlásil žalobu za neprípustnú,

— subsidiárne, ak rozhodne, že je žaloba prípustná, aby ju zamietol ako nedôvodnú,

— zaviazal žalobcu nahradiť trovy konania.

VI — Prípustnosť

25. Rada tvrdí, že žaloba je neprípustná, keďže predmet konania a žalobné dôvody, na ktorých je žaloba založená nie sú dostatočne jasné, ako to vyžaduje článok 38 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Konkrétnejšie Rada tvrdí, že návrhy Rakúskej republiky a argumenty, ktoré uvádza na ich podporu, nie sú navzájom skĺbené. V tomto ohľade poznamenáva, že zatiaľ čo logickým dôsledkom zrušenia nariadenia by bolo to, že ustanovenia Zmluvy o slobode poskytovania služieb a o voľnom pohybe tovaru sa plne uplatnia na tranzitnú dopravu cez Rakúsko, rakúska vláda odôvodňuje svoju žalobu predpokladaným zachovaním prechodného režimu uvedeného v protokole, a to napriek uplynutiu doby jeho platnosti.

26. Bez toho, aby nastolil otázku prípustnosti, zastáva Európsky parlament tiež názor, že cieľ žalobcu zaviesť bodový systém, ktorý by viac obmedzil základné slobody, je ťažké zosúladiť s predmetom jeho žaloby, t.j. zrušením nariadenia č. 2327/2003.

27. Rakúsko odpovedá, že niet žiadneho rozporu medzi jeho konečným cieľom a jeho žalobou smerujúcou k zrušeniu nariadenia č. 2327/2003. Poukazuje na to, že paralelne s týmto konaním listom z 31. marca 2004 požiadalo Komisiu na základe článku 232 ES o predloženie nového návrhu prechodného bodovému systému, ktorý by bol zlučiteľný s právom Spoločenstva a v súlade s požiadavkami protokolu, ktorý, ako tvrdí, zostal záväzný. Medzičasom Rakúsko listom z 22. júna 2004 podnietilo

konanie proti tomu, že Komisia odmietla tejto požiadavke vyhovieť. [13]

28. Článok 38 ods. 1 rokovacieho poriadku, ako ho vykladá Súdny dvor, vyžaduje, aby žaloba uvádzala predmet konania a zhrnutie dôvodov, na ktorých je založená, a aby uvedené zhrnutie dôvodov bolo dostatočne jasné a presné na to, aby umožnilo žalovanému pripraviť svoje vyjadrenie k žalobe a Súdu prvého stupňa rozhodnúť o žalobe. Je preto nevyhnutné, ako uviedol Súdny dvor, aby boli v samotnej žalobe vnútorne skĺbené a zrozumiteľne označené základné právne a skutkové údaje, na ktorých je vec založená. [14]

29. V tejto veci nemožno pochybovať o tom, že žaloba Rakúskej republiky tieto kritériá spĺňa vzhľadom na to, že jasne napáda súlad nariadenia č. 2327/2003 zavádzajúceho nový dočasný bodový systém pre tranzit cez jeho územie s primárnym právom Spoločenstva a argumenty predkladané žalobcom na podporu jeho nároku sú úplne pochopiteľné. [15] To, či sú tieto argumenty presvedčivé alebo dostatočne vnútorne skĺbené, je záležitosťou, ktorú treba posudzovať pri rozhodovaní o podstate žaloby.

30. V rozsahu, v akom Rada naznačuje, že Rakúska republika sa usiluje o výsledok, ktorý je v rozpore s ňou uvádzaným záujmom, a je preto vo svojej podstate paradoxný, treba poukázať na to, že článok 230 ES nevyžaduje od členských štátov, aby preukazovali, že majú záujem na podaní žaloby o zrušenie aktu Spoločenstva. V každom prípade, ako na to Rakúsko poukazuje, Rakúsko tiež začalo konanie na základe článku 232 ES paralelne s touto žalobou, aby podnietilo inštitúcie Spoločenstva k prijatiu nariadenia, ktoré by bolo viac v súlade s rakúskymi záujmami tak, ako ich vníma Rakúsko.

31. Za týchto okolností treba súhlasiť s tým, že žaloba podaná Rakúskou republikou spĺňa požiadavky článku 38 ods. 1 rokovacieho poriadku. Keďže tiež dodržiava lehoty uvedené v článku 230 ES, niet žiadnych dôvodov na vyhlásenie jej neprípustnosti.

13 — Vec T-361/04; pozri bod 3 týchto návrhov.

14 — Pozri napríklad rozsudky zo 14. októbra 2004, Komisia/Španielsko, C-55/03, neuverejnený v Zbierke, bod 23, a z 15. septembra 2005, Írsko/Komisia, C-199/03, Zb. s. I-8027, bod 53.

15 — Pozri rozsudky z 9. januára 2003, Taliansko/Komisia, C-178/00, Zb. s. I-303, bod 6, a z 9. septembra 2004, Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, Zb. s. I-7789, bod 20.

VII — O veci samej

32. Na podporu svojej žaloby o zrušenie nariadenia č. 2327/2003 Rakúska republika uvádza štyri dôvody nezákonnosti. Tvrdí, že nariadenie porušuje:

— zásadu proporcionality,

— ciele ustanovenia o horizontálnej ochrane životného prostredia, článok 6 ES,

— ciele, ktoré sú základom článku 11 protokolu,

— zásadu „presnosti" (Bestimmtheitsgrundsatz).

A — *Porušenie zásady proporcionality*

1. Tvrdenia účastníkov konania

33. Rakúska republika po prvé tvrdí, že nariadenie č. 2327/2003 porušuje zásadu proporcionality, ktorá vyžaduje, aby boli opatrenia tak primerané, ako aj nevyhnutné na dosiahnutie dotknutého cieľa. Podľa jej názoru nie je bodový systém zavedený nariadením primeraný na dosiahnutie cieľa uvedeného v jeho preambule, ktorým je zníženie emisií z ťažkých nákladných vozidiel na účely udržateľnej ochrany životného prostredia. Odkazuje na správu z 1. marca 2004 objednanú rakúskym spolkovým ministerstvom dopravy, inovácií a technológií, „LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick", ktorá dospela k záveru, že nadobudnutie účinnosti nariadenia č. 2327/2003 bude viesť k podstatnému zvýšeniu objemu emisií. Na jednej strane 80 % tranzitnej dopravy bude liberalizovanej k 1. januáru 2004. Na druhej strane, počet bodov, ktoré sú k dispozícii vozidlám, ktoré stále potrebujú body podľa nariadenia, je vyšší, ako je potrebné. Zvýšenie emisií by mohlo predstavovať 133 % alebo dokonca 260 % v roku 2006.

34. Navyše podľa odhadov Kapsch TraffiCom Ag, spoločnosti, ktorá spravovala bývalý systém ekobodov, z uplatňovania nariadenia vyplývajú finančné náklady vo výške približne 9 miliónov eur, čo je úplne neprimerané vo vzťahu k prostriedkom použitým na dosiahnutie cieľov úpravy.

35. Európsky parlament a Rada naopak poukazujú na to, že nariadenie je nástrojom spoločnej dopravnej politiky založenej na

článku 71 ods. 1 ES a nie na protokole. Hoci nariadenie smeruje k ochrane životného prostredia v oblasti Alp, rakúska vláda neberie dostatočne do úvahy skutočnosť, že ako také predstavuje výnimku zo slobody poskytovania služieb a z voľného pohybu tovaru. Pokiaľ je nevyhnutné dosiahnuť rovnováhu medzi týmito záujmami, nariadenie neprekračuje hranice svojho právneho základu. Podľa Rady by mala byť platnosť nariadenia preskúmaná vo svetle Zmluvy ES a všeobecných zásad práva Spoločenstva a nie vo svetle ustanovení umožňujúcich výnimky z režimu Zmluvy, ktorých účinnosť výslovne skončila.

36. Žalované inštitúcie tvrdia, že prijatím napadnutého nariadenia zákonodarca Spoločenstva riadne vykonal svoje právomoci v oblasti dopravnej politiky a rešpektoval zásadu proporcionality. Vzhľadom na skutočnosť, že zákonodarca má rozsiahlu diskrečnú právomoc, iba trvalá výnimka zo základných slobôd by sa mohla považovať za neprimeranú. Ďalej poznamenávajú, že nariadenie sa uplatňuje na celé rakúske územie a nielen na Alpy, čiže nie je správne tvrdiť, že ochranný účinok na životné prostredie je nedostatočný. Z dvoch možností si zákonodarca Spoločenstva vybral riešenie, ktoré chráni životné prostredie v Rakúsku, nad rámec toho, čo by umožnili základné slobody zaručené Zmluvou ES.

37. Komisia poznamenáva, že výpočet množstva bodov sprístupnených na základe sporného nariadenia bol založený na údajoch vzťahujúcich sa na tranzitnú dopravu v roku 2002 (a nie v roku 2003), keďže ku dňu prijatia nariadenia rakúske orgány poskytli štatistiku iba za uvedený rok. Samotná skutočnosť, že článok 3 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 2327/2003 zakazuje použitie silne znečisťujúcich vozidiel, dokazuje, že opatrenie rešpektuje zásadu proporcionality.

38. Vo svojej odpovedi na pripomienky Komisie rakúska vláda namieta, že nebolo povinnosťou Rakúska poskytnúť záverečné štatistické údaje o ekobodoch za rok 2003 dokonca aj pred koncom uvedeného roku. V každom prípade by príslušné údaje nemohli byť použité ako základ pre určenie množstva bodov dostupných pre obdobie od roku 2004 až do roku 2006. Ako druhý bod uvádza, že nariadenie *de facto* liberalizuje tranzitnú dopravu cez Rakúsko a že toto neslúži cieľu ochrany životného prostredia.

2. Posúdenie

39. Je nesporné, že zásada proporcionality je jednou zo všeobecných zásad práva Spoločenstva uznaných v článku 5 treťom odseku ES ako štandard, ktorý majú inštitúcie

Spoločenstva dodržiavať pri prijímaní akéhokoľvek druhu (právneho) predpisu. Zásada vyžaduje, aby boli opatrenia zavádzané prostredníctvom ustanovení práva Spoločenstva primerané pre dosiahnutie sledovaného cieľa a aby neprekračovali medze toho, čo je pre dosiahnutie daného cieľa potrebné. [16] Pri uplatňovaní tejto zásady ako štandardu pre súdne preskúmanie právnych aktov však treba zohľadniť skutočnosť, že v takých politikách, akou je oblasť spoločnej dopravnej politiky [17], má zákonodarca Spoločenstva nevyhnutne širokú mieru voľnej úvahy vzhľadom na skutočnosť, že musí vykonať komplexné hodnotenia, ktorých výsledkom sú rozhodnutia politickej, hospodárskej a sociálnej povahy. Súdny dvor z tohto vyvodil, že zákonnosť opatrenia prijatého v rámci takej politiky teda môže byť ovplyvnená iba vtedy, ak je toto opatrenie zjavne neprimerané vo vzťahu k cieľu, ktorý príslušná inštitúcia sleduje. [18]

40. Ako som už mal príležitosť predtým poznamenať, zo zásady inštitucionálnej rovnováhy a zásady rozdelenia právomocí tiež vyplýva, že Súdny dvor by mal zachovávať zdržanlivosť pri preskúmaní zákonnosti obsahu právnych aktov. Platí to najmä v prípade, keď bol dotknutý akt, ako je to v prípade sporného nariadenia, prijatý spoločne Európskym parlamentom a Radou v kontexte postupu spolurozhodovania. [19]

41. So zreteľom na skutočnosť, že pri konštatovaní neprimeranosti právneho aktu prijatého na základe postupu spolurozhodovania je voľná úvaha obmedzená, uplatnenie kritéria proporcionality zahŕňa posúdenie troch rozličných aspektov sporného opatrenia. Po prvé je nevyhnutné označiť ciele opatrenia, ďalej treba zvážiť, či je opatrenie primerané na dosiahnutie týchto cieľov a napokon treba preskúmať, či opatrenie neprekračuje medze toho, čo je pre dosiahnutie jeho cieľov potrebné. [20]

42. Rakúska republika a žalované inštitúcie sa nezhodujú na presnom cieli nariadenia č. 2327/2003, čo nie je prekvapujúce, keďže cieľ nariadenia č. 2327/2003 poskytuje východiskový bod pre preskúmanie ďalších dvoch aspektov hodnotenia proporcionality.

43. Účel nariadenia č. 2327/2003 treba posúdiť vo vzťahu k zmene právneho režimu uplatniteľného na tranzitnú dopravu cez Rakúsko. Keďže článok 11 ods. 5 protokolu určil, že po uplynutí platnosti prechodného

16 — Pozri okrem iného rozsudky z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Zb. s. I-11453, bod 122, a zo 14. decembra 2004, Arnold André, C-434/02, Zb. s. I-11823, bod 45.

17 — Rozsudok Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 56.

18 — Pozri okrem iného rozsudky Arnold André, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 46, a British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 123.

19 — Pozri moje návrhy vo veci Francúzsko/Parlament a Rada (rozsudok z 24. mája 2005, C-244/03, Zb. s. I-4021), body 91 a 92.

20 — Opätovne pozri moje návrhy vo veci Francúzsko/Parlament a Rada, už citované v predchádzajúcej poznámke pod čiarou, body 95 až 99.

systému ekobodov bude *acquis communautaire* plne uplatniteľné, vyplýva z toho, že pravidlá v Zmluve ES a v sekundárnych právnych predpisoch upravujúcich dopravné služby v Spoločenstve sa tiež budú ako celok tiež uplatňovať na dopravu prechádzajúcu rakúskym územím.

44. Nariadenie bolo prijaté na základe článku 71 ods. 1 ES, čo naznačuje, že je predovšetkým nástrojom spoločnej dopravnej politiky. Ako také je určené na to, aby stanovilo spoločné pravidlá pre medzinárodnú dopravu prechádzajúcu cez územie členského štátu v zmysle písmena a) uvedeného ustanovenia. Pri prijímaní právnej normy v tomto kontexte je Spoločenstvo splnomocnené a dokonca aj povinné na základe článku 6 ES zohľadniť požiadavky ochrany životného prostredia.[21] Preambula nariadenia v súlade s tým poukazuje na potrebu prijatia opatrení po uplynutí doby platnosti systému ekobodov podľa protokolu, najmä vzhľadom na očakávané zvýšenie objemu tranzitnej dopravy po rozšírení Spoločenstva 1. mája 2004. Preambula však tiež zdôrazňuje vo svojom odôvodnení č. 8, že „je dôležité nájsť nediskriminačné riešenia, ktorými sa uvedú do súladu so záväzkami vyplývajúcimi zo zmluvy (vrátane článkov 6, 51 ods. 1 a 71), ktoré sa týkajú napríklad voľného pohybu služieb a tovaru a ochrany životného prostredia."

21 — Pozri rozsudky z 13. septembra 2005, Komisia/Rada, C-176/03, Zb. s. I-7879, bod 42, a Komisia/Rakúsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, bod 73.

45. Z právneho základu nariadenia na jednej strane a na druhej strane z odôvodnení v preambule je teda jasné, že zákonodarca Spoločenstva mal v úmysle obmedziť negatívny dopad nadobudnutia úplnej účinnosti *acquis communautaire* v oblasti dopravných služieb na životné prostredie v Rakúsku a tiež sa usiloval zaviesť väčší stupeň liberalizácie tranzitnej dopravy, ako existoval na základe protokolu. Nemožno teda tvrdiť, že nariadenie č. 2327/2003 sleduje iba ciele v oblasti životného prostredia. Je jasné, že zákonodarca Spoločenstva našiel rovnováhu medzi oboma záujmami. V tomto svetle je neudržateľné stanovisko Rakúskej republiky, že cieľom nariadenia bolo rozšíriť ciele protokolu v oblasti životného prostredia.

46. Ďalším krokom pri preskúmaní proporcionality nariadenia je posúdenie toho, či bodový systém, ktorý nariadenie zavádza, predstavuje primerané opatrenie pre dosiahnutie týchto cieľov. Ako bolo vysvetlené v bode 16, bodový systém sa v podstate uplatňuje iba na ťažké nákladné automobily využívajúce šesť až osem bodov. Tranzit vozidiel, ktoré vypúšťajú vysoké úrovne emisií NO_x a ktoré preto potrebujú viac ako osem bodov, je cez Rakúsko zakázaný s výnimkou dvoch kategórií vozidiel. Vozidlá vypúšťajúce nízke úrovne NO_x, ktoré by inak využívali päť bodov alebo menej, sú celkom vyňaté z bodového systému.

47. Zákazom používania najviac znečisťujúcich vozidiel nariadenie odstraňuje jeden dôležitý zdroj znečistenia životného prostredia, čiže možno povedať, že toto má okamžitý priaznivý účinok na životné prostredie. Tento účinok môže byť (čiastočne) neutralizovaný možným zvýšením objemu dopravy vykonávanej vozidlami v ostatných dvoch kategóriách, z ktorých jedna nepodlieha žiadnym množstevným obmedzeniam. Napriek tomu je jasné, že systém je naklonený povzbudzovaniu používania čistejších vozidiel pre tranzitnú dopravu cez Rakúsko. Toto možno považovať za primeranú metódu zosúladenia záujmov vnútorného trhu so záujmom na znížení bremena pre životné prostredie vyplývajúceho zo zvýšenej dopravy motorovými vozidlami.

48. Vzhľadom na uvedené treba tiež uznať, že úroveň ochrany životného prostredia dosiahnutá v tomto systéme v konečnom dôsledku závisí od množstva bodov daných k dispozícii pre strednú triedu vozidiel. Ako bolo naznačené v bode 17, toto množstvo sa počas prechodného obdobia znižuje. Rakúska vláda sa sťažuje, že množstvo bodov bolo stanovené na takej vysokej úrovni, že je k dispozícii viac bodov, ako ich je v praxi potrebných pre dotknuté vozidlá. Tvrdí, že účinkom nariadenia je preto úplná liberalizácia tranzitnej dopravy cez jeho územie. Tu treba poukázať na to, že množstvo dostupných (eko)bodov sa na základe systému zavedeného protokolom sústavne znižovalo a že nariadenie v tomto trende pokračuje osobitne v prípade ťažkých nákladných vozidiel využívajúcich šesť, sedem alebo osem bodov. Ak sa zdá, že zákonodarca Spoločenstva pri hľadaní rovnováhy medzi voľným pohybom a ochranou životného prostredia stanovil množstvo dostupných bodov na úrovni, ktorá prevyšuje potrebu v praxi, toto nevyhnutne neznamená, že opatrenie je neprimerané. Jednoducho to naznačuje, že systém bol úspešnejší v podpore používania čistejších ťažkých nákladných vozidiel, ako sa predpokladalo v čase prijatia opatrenia. Tento argument predkladaný rakúskou vládou preto neovplyvňuje zistenie, že bodový systém uvedený v nariadení č. 2327/2003 je ako taký primeranou metódou pre sledovanie nielen cieľa ochrany životného prostredia, ale súčasne s tým aj cieľa zabezpečenia slobodného poskytovania dopravných služieb a voľného pohybu tovaru.

49. Napokon vo vzťahu k proporcionalite treba posúdiť, či opatrenie neprekračuje medze toho, čo je pre dosiahnutie jeho cieľov potrebné. Vzhľadom na skutočnosť, že nariadenie č. 2327/2003 sa usiluje zosúladiť dva rozporné záujmy, tento aspekt testu proporcionality pôsobí v dvoch smeroch. Čo sa týka cieľa ochrany životného prostredia, otázkou je, či nie je obmedzenie dopravných služieb uložené bodovým systémom prehnané. Čo sa týka cieľa liberalizácie tranzitnej dopravy cez Rakúsko vo väčšom rozsahu, otázka by bola, či nariadenie priznáva dostatočnú váhu ochrane životného prostredia.

50. V takej situácii dvoch rozporných záujmov je možné predstaviť si rozličné opatrenia, ktoré by mohli prisúdiť buď menej, alebo viac váhy jednému cieľu vo vzťahu k druhému. Nájdenie rovnováhy medzi dvoma cieľmi je výlučne záležitosťou politickej úvahy zákonodarcu Spoločenstva a nie je úlohou Súdneho dvora rozhodovať o správnosti výsledku tohto procesu, pokiaľ je celkom jasné, že zákonodarca neprekročil hranice svojej diskrečnej právomoci. Ako je naznačené vyššie, platí to najmä vtedy, keď sa uskutočnené rozhodnutia prijali v kontexte postupu spolurozhodovania zahŕňajúceho Európsky parlament a Radu.

51. V každom prípade je jasné, že nariadenie tým, že zakázalo používanie najviac znečisťujúcej triedy ťažkých nákladných vozidiel na tranzit cez Rakúsko a tým, že stanovilo degresívny systém ekobodov, prispelo k väčšej ochrane životného prostredia, ako by to bolo v prípade, keby sa *acquis communautaire* stalo úplne uplatniteľným. Zároveň vytvorilo väčší, hoci nie neobmedzený, stupeň slobody poskytovania dopravných služieb na prechodné obdobie troch rokov. Preto ho nemožno považovať ani za prehnane obmedzujúce z hľadiska vnútorného trhu, ani za zjavne nedostatočné z hľadiska ochrany životného prostredia.

52. Rakúska republika tiež na základe odhadov poskytnutých spoločnosťou, ktorá predtým spravovala systém ekobodov, tvrdí, že náklady uplatňovania bodového systému by boli mimoriadne vysoké. No vzhľadom na skutočnosť, že bodový systém je na základe nariadenia vo svojom rozsahu obmedzenejší ako systém ekobodov na základe protokolu, keďže sa uplatňuje iba na vozidlá využívajúce šesť až osem bodov, a vzhľadom na skutočnosť, že už je zavedený systém pre správu systému ekobodov, nemožno tento argument považovať za presvedčivý.

53. Vzhľadom na uvedené úvahy nemožno nariadenie č. 2327/2003 považovať za právny akt porušujúci zásadu proporcionality, čiže prvý dôvod nezákonnosti predložený Rakúskou republikou sa musí zamietnuť.

B — *Porušenie cieľov ustanovenia o horizontálnej ochrane životného prostredia, článok 6 ES*

1. Tvrdenia účastníkov konania

54. Keďže rakúska vláda tvrdí, že výsledkom nariadenia č. 2327/2003 je zvýšenie emisií, dospela k záveru, že nariadenie č. 2327/2003

porušuje cieľ podpory udržateľného rozvoja uvedený v článku 6 ES, ktorý považuje za záväzné pravidlo, a cieľ dosiahnutia najvyššej možnej úrovne ochrany životného prostredia.

55. Európsky parlament a Rada tvrdia, že nariadenie prispieva k ochrane životného prostredia v Alpách a že podporuje používanie menej znečisťujúcich ťažkých nákladných vozidiel pri tranzitnej doprave prechádzajúcej cez Rakúsko. Podčiarkujú, že právnym základom je článok 71 ES o spoločnej dopravnej politike ktorý nezanedbáva hospodárske, sociálne a ekologické problémy. Základné slobody sú obmedzované v prospech Rakúska na najvyššiu možnú mieru.

56. Komisia poukazuje na to, že je nesprávne tvrdiť, že nariadenie prispieva k zvýšeniu emisií NO_x vzhľadom na skutočnosť, že ak by nariadenie neexistovalo, odo dňa uplynutia doby platnosti ustanovení protokolu upravujúcich výnimky by sa uplatňoval všeobecný režim Zmluvy a neuplatňovalo by sa žiadne osobitné obmedzenie dopravy cez Rakúsko. Nariadenie nachádza rovnováhu medzi rozličnými záujmami a, hoci by Rakúska republika uprednostňovala odlišný výsledok, táto rovnováha bude opätovne prehodnotená po uplynutí doby účinnosti režimu uvedeného v nariadení.

2. Posúdenie

57. Článok 6 ES vyžaduje, aby boli požiadavky ochrany životného prostredia začlenené do vymedzenia a uskutočňovania politík Spoločenstva a činností uvedených v článku 3 ES, čo zahŕňa spoločnú dopravnú politiku, najmä s ohľadom na cieľ podpory udržateľného rozvoja.

58. Súdny dvor opísal funkciu tohto ustanovenia tým, že uviedol, že toto ustanovenie zdôrazňuje podstatnú povahu cieľa ochrany životného prostredia a jeho pôsobenia naprieč celým spektrom uvedených politík a činností. [22]

59. Hoci je toto ustanovenie formulované kogentne, na rozdiel do toho, čo tvrdí Rakúska republika, ho nemožno považovať za ustanovenie stanovujúce štandard, podľa ktorého sa musí vždy pri definovaní politík Spoločenstva považovať ochrana životného prostredia za prevažujúci záujem. Taký výklad by neprijateľne obmedzil diskrečnú právomoc inštitúcií Spoločenstva a zákonodarcu Spoločenstva. Nanajvýš treba toto ustanovenie považovať za povinnosť inštitúcií Spoločenstva riadne vziať do úvahy ekologické záujmy v politikách mimo rámca politiky ochrany životného prostredia

22 — Rozsudok Komisia/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 42.

v striktnom zmysle slova. Len vtedy, keď ekologické záujmy zjavne neboli zohľadnené, alebo vtedy, keď boli úplne ignorované, môže článok 6 ES slúžiť ako štandard pre preskúmanie platnosti právnej úpravy Spoločenstva.

60. Navyše vzhľadom na široký horizontálny charakter článku 6 ES by sa na dané opatrenie pri posudzovaní toho, či dostatočne prispieva k ochrane životného prostredia, nemalo hľadieť izolovane od ostatných opatrení Spoločenstva prijatých na tento účel vo vzťahu k dotknutej činnosti. Správny rámec posúdenia poskytuje práve celok opatrení prijatých Spoločenstvom v tejto oblasti. Takže v tejto veci treba tiež zohľadniť smernice o kvalite ovzdušia a priestor, ktorý priznávajú členským štátom na prijatie opatrení v rámci plánov a programov. [23]

61. Nariadenie č. 2327/2003 preto nemožno vyhlásiť za neplatné na základe toho, že by porušovalo článok 6 ES, čiže druhý dôvod nezákonnosti predložený Rakúskou republikou sa musí tiež zamietnuť.

23 — Smernica Rady 96/62/ES z 27. septembra 1996 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia (Ú. v. ES L 296, s. 55; Mim. vyd. 15/003, s. 95) a smernica Rady 1999/30/ES z 22. apríla 1999 o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší (Ú. v. ES L 163, s. 41; Mim. vyd. 15/004, s. 164).

C — Porušenie cieľov, ktoré sú základom článku 11 protokolu

1. Tvrdenia účastníkov konania

62. Týmto dôvodom nezákonnosti Rakúska republika tvrdí, že nariadenie č. 2327/2003 je neplatné, keďže zavádzaný tranzitný režim nedosahuje ciele primárneho práva Spoločenstva ochrany životného prostredia a verejného zdravia. Tvrdí, že hoci platnosť systému ekobodov uvedeného v protokole uplynula 31. decembra 2003, cieľ sledovaný článkom 11 protokolu, ktorým je zabezpečiť zmenšenie znečistenia spôsobeného tranzitnou dopravou na udržateľnom základe [24] sa naďalej uplatňuje ako neoddeliteľná súčasť práva Spoločenstva. Podľa jej názoru sa očakávané uplynutie doby platnosti tranzitného režimu uplatňuje iba na ustanovenia článku 11 ods. 2 protokolu. Bolo by nepredstaviteľné, aby boli tieto pravidlá nahradené záväzným systémom Spoločenstva, ktorý stanovuje nižšiu úroveň ochrany. Toto by bolo nielen v rozpore s vôľou členských štátov v čase uzatvárania protokolu, podkopalo by to tiež potrebný účinok prechodných úprav. Keďže tak všeobecné, ako aj konkrétne ciele prechodného režimu zostávajú dňom uplynutia doby platnosti nezmenené, Spoločenstvo je povinné ich rešpektovať pri prijímaní pravidiel, ktoré majú prechodný režim nahradiť. Rakúska republika dodáva, že nariadenie nedokáže dosiahnuť svoj cieľ, keďže metóda použitá Komisiou

24 — V nemeckej verzii článku 11 ods. 4 protokolu je „na udržateľnom základe" vyjadrené prepracovanejším pojmom „dauerhaften und umweltgerechten Grundlage".

na výpočet kvóty ekobodov je založená na nesprávnych predpokladoch, ktoré viedli k skresleniu zobrazeniu reality a k svojvoľnému zvýšeniu množstva ekobodov pre roky 2004 až 2006.

63. Európsky parlament a Rada poukazujú na výslovné a jasné znenie článku 11 ods. 4 a 5 protokolu o uplynutí doby platnosti prechodného režimu, ktoré bolo tiež Súdnym dvorom zdôraznené v jeho rozsudku vo veci Rakúsko/Rada.[25] Podľa nich nepredstavuje článok 11 protokolu správny východiskový bod pre posúdenie platnosti nariadenia č. 2327/2003. Jeho platnosť by sa mala skôr posudzovať vo svetle ustanovení primárneho práva Spoločenstva, ktoré boli uplatniteľné vtedy, keď nariadenie nadobudlo účinnosť. V uvedenom časovom okamihu uplynula platnosť režimu uvedeného v protokole. Nariadenie zavádza nový režim tranzitnej dopravy založený na článku 71 ods. 1 ES.

64. Komisia súhlasí so žalovanými inštitúciami a poukazuje na to, že ciele právneho nástroja, ktorého platnosť uplynula, nemôžu mať žiaden právny účinok na neskôr prijatý akt. Sporné opatrenie navyše výslovne stanovuje svoje vlastné ciele a dôvody prijatia, ktoré sú v súlade s právom Spoločenstva. Komisia tiež poznamenáva, že proti ňou použitej metóde výpočtu množstva ekobodov rakúska vláda počas prípravy nariadenia nenamietala.

65. Vo svojej odpovedi na pripomienky Komisie rakúska vláda oponuje, že je legitímne preskúmať platnosť nariadenia vo svetle pôvodného režimu vzhľadom na skutočnosť, že nariadenie samotné odkazuje na uvedený režim. Ďalej uvádza, že vskutku namietala proti metóde výpočtu použitej Komisiou počas stretnutia COREPER 19. novembra 2003, počas zmierovacieho postupu a v kontexte mnohých priamych kontaktov s Komisiou na odbornej úrovni.

2. Posúdenie

66. Týmto dôvodom nezákonnosti sa Rakúska republika usiluje odvodiť štandard pre posúdenie platnosti nariadenia č. 2327/2003 z cieľa protokolu znížiť emisie NO_x z ťažkých nákladných vozidiel o 60 %, čím predlžuje účinky protokolu na obdobie po dobe uplynutia platnosti systému ekobodov 31. decembra 2003. Pokúša sa posilniť

25 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 4, bod 72 rozsudku.

postavenie tohto štandardu tým, že zdôrazňuje skutočnosť, že je uvedený v nástroji primárneho práva Spoločenstva.

67. Tento argument nemožno uznať z týchto dôvodov.

68. Po prvé cieľ zníženia emisií NO_x z ťažkých nákladných vozidiel prechádzajúcich cez Rakúsko o 60 % v konečnom dôsledku do konca roku 2003 je súčasťou prechodnej úpravy, ktorá stanovuje výnimku zo všeobecných pravidiel práva Spoločenstva o cestnej nákladnej doprave.[26] Je teda primerané prijať reštriktívny prístup pri určovaní rozsahu jeho časovej pôsobnosti. Možno v tomto ohľade poukázať na to, že protokol samotný preukazuje potrebu časovo obmedziť uplatnenie výnimky, keďže bol pôvodne uplatniteľný do 1. januára 1998 (článok 11 ods. 2) a upravuje dva okamihy hodnotenia, a to 1. január 1998 a 1. január 2001, pred predĺžením doby jeho platnosti o dve ďalšie trojročné obdobia (článok 11 ods. 3 a 4 protokolu).

69. Po druhé článok 11 ods. 5 protokolu výslovne uvádza, že „na konci prechodného obdobia bude vo svojej celosti uplatňované *acquis communautaire*". Toto ustanovenie nie je len kategorické vo svojej vecnej pôsobnosti („vo svojej celosti"), uplatňuje sa tiež bezpodmienečne bez toho, aby sa buď na nadobudnutie jeho účinnosti vyžadovalo akékoľvek predchádzajúce rozhodnutie, alebo aby existovala akákoľvek možnosť akéhokoľvek ďalšieho predĺženia doby platnosti prechodného režimu z akéhokoľvek dôvodu. Z úplného uplatnenia *acquis communautaire* na tranzitnú dopravu prechádzajúcu rakúskym územím od 31. decembra 2003 vyplýva, že táto doprava bude podliehať všeobecným pravidlám primárneho a sekundárneho práva Spoločenstva upravujúcim služby cestnej nákladnej dopravy. Ciele ochrany životného prostredia vo vzťahu k tejto doprave sa musia sledovať prostredníctvom takých opatrení Spoločenstva prijatých na uvedený účel, ako sú smernice týkajúce sa kvality ovzdušia[27] a vnútroštátne opatrenia zlučiteľné s ustanoveniami Zmluvy o voľnom pohybe tovaru a o slobode poskytovania služieb, pokiaľ zákonodarca Spoločenstva nestanoví inak.

70. Po tretie by sa vo všeobecnejšej rovine zdalo, že hoci zníženie emisií NO_x o 60 % je stanoveným výslovným cieľom protokolu, jeho hlbším cieľom bolo prostredníctvom sústavného znižovania množstva dostupných ekobodov ročne podporiť postupný prechod k používaniu ťažkých nákladných vozidiel

26 — Najmä prvá smernica Rady z 23. júla 1962 o stanovení určitých spoločných pravidiel pre medzinárodnú dopravu (preprava tovaru cestnou dopravou v prenájme alebo za odmenu) (Ú. v. ES, 1962, 70, s. 2005; Mim. vyd. 07/001, s. 4) a nariadenie Rady (EHS) č. 881/92 z 26. marca 1992 o prístupe na trh v preprave tovarov cestnou dopravou v rámci spoločenstva na územie alebo z územia členského štátu alebo pri prechode cez územie jedného alebo viacerých členských štátov (Ú. v. ES L 9, s. 1; Mim. vyd. 07/001, s. 370).

27 — Pozri smernice uvedené v poznámke pod čiarou 23.

viac priateľských k životnému prostrediu na tranzitné cesty cez Rakúsko. Navyše ako poznamenala Komisia, posudzované v kontexte protokolu ako celku, ktorý povzbudzuje Spoločenstvo a členské štáty, aby prijali opatrenia na zlepšenie železničnej infraštruktúry, cieľom prechodného obdobia bolo tiež vytvoriť dostatočný čas na prijatie opatrení umožňujúcich presun dopravy tovarov z cesty na železnicu. Možno predpokladať, že taký vývoj by prispel k systematickejšiemu riešeniu problémov so životným prostredím vyplývajúcich z tranzitnej dopravy cez Rakúsko a vydláždil by cestu pre úplné uplatnenie *acquis communautaire*. V každom prípade je nerealistické predpokladať, že taký konkrétny cieľ možno vždy udržať a to vzhľadom na skutočnosť, že nemožno kontrolovať všetky ovplyvňujúce faktory.

71. Po štvrté a najdôležitejšie treba zdôrazniť, že cieľ zníženia znečistenia z emisií NO_x z ťažkých nákladných vozidiel o 60 % je politickým cieľom, ktorý bol sledovaný v kontexte protokolu tým, že protokol podmienil tranzitnú dopravu cez Rakúsko ťažkých nákladných vozidiel držbou množstva ekobodov zodpovedajúceho emisii NO_x uvedenými vozidlami. V tomto systéme to bol nástroj ekobodov, ktorý bol právne záväzným prvkom, a nie cieľ ako taký. Prinajlepšom môže mať taký cieľ účinok v právnom zmysle len vtedy, keď je použitý ako usmernenie výkladu pri určovaní rozsahu pôsobnosti a obsahu nástroja, ktorý bol vybraný na sledovanie takého cieľa. Konštatovať, že cieľ sa môže naďalej uplatňovať po dni určenom na jeho realizáciu takým spôsobom, aby predstavoval štandard pre posudzovanie platnosti opatrení prijatých následne po uplynutí doby platnosti opatrení používaných na jeho dosiahnutie, by predstavovalo neprijateľný zásah do právomocí zákonodarných orgánov Spoločenstva pri určovaní toho, či treba v uvedenej situácii prijať nejaké následné opatrenia alebo nie a ak áno, aké. Ako Komisia správne poznamenala, politickú vhodnosť cieľa nemožno zamieňať s možnosťou, aby bol právne záväzný.

72. Rakúska vláda tvrdí, že keďže článok 11 ods. 4 protokolu upravujúci vedeckú štúdiu stupňa dosiahnutia cieľa zníženia znečistenia o 60 % odkazuje na dosiahnutie tohto zníženia „na udržateľnom základe", treba predpokladať, že cieľom bolo to, aby cieľ pretrval a aby mal účinok aj po 31. decembri 2003. No hoci opäť možno uznať, že tento cieľ môže byť žiaduci z politického hľadiska, nie je právnym štandardom, ktorý možno uložiť vymenovaným zákonodarným orgánom pri vyvažovaní záujmov a stanovovaní

priorít. V kontexte tohto ustanovenia „zníženie znečistenia na udržateľnom základe" slúžilo ako kritérium pre rozhodnutie, či mala byť platnosť systému ekobodov predĺžená o záverečné obdobie troch rokov.

73. Nemožno ani prijať ďalšie tvrdenie rakúskej vlády, že zo skutočnosti, že nariadenie č. 2327/2003 odkazuje na protokol, vyplýva, že jeho cieľom je sledovať rovnaký cieľ ako protokol. Odkaz na nariadenie v odôvodnení č. 1 preambuly iba uvádza, že platnosť systému ekobodov uplynula 31. decembra 2003, čím označil kontext prijatia nariadenia. Druhý odkaz v článku 3 ods. 2 písm. e) nariadenia je svojím charakterom technický, keď uvádza, že hodnota celkových emisií NO_x bude určená na základe predchádzajúceho systému ekobodov. Vskutku použitie slova „predchádzajúceho" v tomto kontexte slúži skôr na zdôraznenie diskontinuity ako kontinuity.

74. Vo svetle týchto úvah som dospel k záveru, že cieľ sledovaný protokolom nemožno uplatňovať ako štandard pre posudzovanie platnosti nariadenia č. 2327/2003. Tretí dôvod nezákonnosti sa preto musí tiež zamietnuť.

D — *Porušenie zásady „presnosti"*

1. Tvrdenia účastníkov konania

75. Rakúsko tvrdí, že nariadenie č. 2327/2003 porušuje zásadu presnosti (Bestimmtheitsgrundssatz), ktorá je na základe článku 6 ods. 1 EÚ záväzná pre inštitúcie Spoločenstva. Tvrdí, že rozličným ustanoveniam v nariadení chýba dostatočná jasnosť a presnosť, čiže porušujú zásadu právnej istoty. Konkrétnejšie poukazuje na skutočnosť, že v nemeckej jazykovej verzii článku 3 ods. 2 nariadenia nie je jasné, či vozidlá využívajúce osem bodov podliehajú alebo nepodliehajú prechodnému bodovému systému. Ďalej sa sťažuje, že pojem „vysokošpecializovan[é] a vysokonákladov[é] vozid[lá] s dlhou dobou hospodárskej životnosti" nie je v nariadení definovaný. Navyše, sledovanie dodržiavania nariadenia je nemožné pri neexistencii povinnosti dopravcov mať pri sebe vhodné listiny. Napokon článok 3 ods. 4 nariadenia povoľuje Komisii rozšíriť rozsah vecnej pôsobnosti nariadenia v rozpore s článkom 202 treťou zarážkou a článkom 211 štvrtou zarážkou ES.

76. Európsky parlament a Rada uznávajú, že nemecká verzia článku 3 ods. 2 týkajúceho sa vozidiel využívajúcich osem bodov je

nepresná. Keďže však toto ustanovenie je jasné v ostatných jazykových verziách a v súlade s judikatúrou Súdneho dvora sa musia ustanovenia práva Spoločenstva vykladať a uplatňovať s prihliadnutím na znenie verzií vyhotovených v ostatných úradných jazykoch, [28] táto okolnosť nemôže ovplyvniť platnosť nariadenia. Okrem toho, keďže sa rakúska vláda podieľala na rokovaniach v Zmierovacom výbore, musela si byť plne vedomá tejto nepresnosti. V každom prípade, táto odlišnosť jazykových verzií bola odstránená korigendom uverejneným 6. júla 2004. [29] Keďže je úplne jasné, na aké kategórie vozidiel sa bodový systém uplatňoval, požiadavka právnej istoty je splnená.

77. Komisia k údajným nepresnostiam tvrdí, že keďže Rakúska republika ešte neprijala opatrenia na vykonanie nariadenia č. 2327/2003, nebolo možné prijať opatrenia uvedené v článku 3 ods. 4 nariadenia.

78. Rakúska republika proti tejto argumentácii Komisie namieta z toho dôvodu, že ťažkosti pri praktickom uplatňovaní nariadenia sú spôsobené neexistenciou podrobných ustanovení, ktoré má prijať Komisia, a nie naopak.

2. Posúdenie

79. Bestimmtheitsgrundsatz alebo zásada presnosti, ktorej sa dovoláva Rakúska republika, je jedným z vyjadrení zásady právnej istoty. Článok 6 ods. 1 EÚ, ktorý uvádza, že Európska únia je okrem iného založená na zásade právneho štátu, možno vskutku považovať za formálny zmluvný základ tejto zásady. Ako Súdny dvor pri rozličných príležitostiach rozhodol, zásada právnej istoty je základnou zásadou práva Spoločenstva, ktorá vyžaduje, aby boli pravidlá zrozumiteľné a určité, aby osoby podliehajúce súdnej právomoci mohli jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať. [30] Táto zásada je tiež osobitne uvedená v medziinštitucionálnej dohode medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou z 22. decembra 1998 o spoločných pravidlách pre kvalitu tvorby legislatívy Spoločenstva. V súlade s prvým odsekom týchto právne nezáväzných pravidiel musia byť právne akty

28 — Rozsudok z 2. apríla 1998, EMU Tabac a i., C 296/95, Zb. s. I-1605, bod 36.

29 — Ú. v. EÚ L 235, s. 23.

30 — Rozsudky z 9. júla 1981, Gondrand Frères a Garancini, 169/80, Zb. s. 1931; z 13. februára 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Zb. s. I-431, bod 27, a zo 14. apríla 2005, Belgicko/Komisia, C-110/03, Zb. s. I-2801, bod 30.

Spoločenstva napísané jasne, jednoducho a presne. [31]

80. Súdny dvor však tiež uznal, že určitý stupeň neistoty v súvislosti s významom a rozsahom pôsobnosti ustanovenia práva Spoločenstva môže byť uvedenému pravidlu vlastný. Pri posudzovaní zlučiteľnosti uvedeného ustanovenia so zásadou právnej istoty je potom nevyhnutné, aby sa uvedené preskúmanie obmedzilo na otázku, či predmetný právny akt preukazuje takú nejednoznačnosť, že to adresátom opatrenia sťažuje vyriešenie všetkých pochybností o rozsahu pôsobnosti alebo o význame sporného nariadenia s dostatočnou určitosťou. [32]

81. Prvá výhrada Rakúskej republiky sa vzťahuje na skutočnosť, že v pôvodnej nemeckej verzii článku 3 ods. 2 nariadenia č. 2327/2003 nebolo celkom jasné, či ťažké nákladné vozidlá využívajúce osem bodov podliehali bodovému systému, alebo ich použitie na prepravu tovarov cez Rakúsko bolo zakázané. Hoci uvedená jazyková verzia vskutku vykazuje určitú nejednoznačnosť, ako to uznali žalované inštitúcie, ostatné jazykové verzie boli v tomto ohľade úplne jasné. Správne sa dovolávali judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej nutnosť jednotného uplatňovania a výkladu zakazuje posudzovať jednu verziu textu izolovane, ale prikazuje vykladať ho podľa skutočnej vôle zákonodarcu a ním sledovaného účelu najmä vo svetle jeho znenia vo všetkých jazykoch. [33] Navyše nemecká jazyková verzia bola opravená formálnym korigendom, čiže zo samotného tohto dôvodu niet pochybností o skutočnosti, že vozidlá využívajúce osem bodov možno používať pre tranzitnú dopravu cez Rakúsko a že podliehajú prechodnému bodovému systému.

82. Druhý aspekt nastolený Rakúskou republikou sa týka chýbajúcej definície pojmu „vysokošpecializovan[é] a vysokonákladov[é] vozid[lá] s dlhou dobou hospodárskej životnosti" používaného v článku 3 ods. 2 písm. c) nariadenia. Tu možno poukázať na pripomienku Súdneho dvora, že určitý stupeň neistoty môže byť každému právnemu aktu vlastný. Keďže je nemožné predvídať všetky možné skutkové situácie, v ktorých sa pravidlo môže uplatňovať, a aby sa zabezpečila dostatočná pružnosť pri jeho uplatňovaní, zákonodarný orgán musí nevyhnutne používať terminológiu, ktorá nie je príliš vylučujúca. Nech je to akokoľvek, predmetný pojem je podľa môjho názoru naopak dosť presný vzhľadom na skutočnosť, že obsahuje

31 — Ú. v. ES C 73, 1999, s. 1.

32 — Pozri rozsudok Belgicko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 30, bod 31.

33 — Rozsudky z 12. novembra 1969, Stauder, 29/69, Zb. s. 419, bod 3; zo 7. júla 1988, Moksel, 55/87, Zb. s. 3845, bod 15, a EMU Tabac a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 28, bod 36.

tri kritériá na odlíšenie uvažovanej kategórie od ostatných vozidiel.

83. Tretí problém nastolený Rakúskou republikou pod týmto dôvodom nezákonnosti je ten, že pri neexistencii povinnosti mať pri sebe listiny je nemožné sledovať dodržiavanie bodového systému. V systéme nariadenia č. 2327/2003 splnomocňuje článok 3 ods. 4 Komisiu konajúcu v súlade s postupom uvedeným v článku 5 ods. 2 nariadenia na prijatie ďalšieho opatrenia týkajúceho sa postupov vzťahujúcich sa na prechodný bodový systém, distribúciu bodov a technické otázky o uplatňovaní článku 3. Keď Komisia uvádza, že nemohla prijať dodatočné opatrenia dovtedy, kým Rakúska republika odmietala vykonať nariadenie, a Rakúska republika uvádza, že nemohla nariadenie vykonávať pri neexistencii týchto opatrení, otázka týkajúca sa sledovania dodržiavania nariadenia č. 2327/2003 sa zdá byť do značnej miery teoretická. V každom prípade vzhľadom na skutočnosť, že nariadenie samotné ukladá prijatie nevyhnutných opatrení, skutočnosť, že k tomu z akéhokoľvek dôvodu nedošlo, nemôže predstavovať dôvod na vyhlásenie neplatnosti nariadenia.

84. Štvrtý bod týkajúci sa nepresnosti uvádzaný Rakúskou republikou je ten, že delegovanie zákonodarnej právomoci na Komisiu v článku 3 ods. 4 nariadenia jej umožňuje rozšíriť rozsah vecnej pôsobnosti nariadenia. V súlade so znením tohto ustanovenia, ktoré bolo opísané v predchádzajúcom bode, je však táto právomoc obmedzená na postupy, distribúciu bodov a technické otázky. Teda rozsah zákonodarnej právomoci delegovanej na Komisiu je primerane vymedzený a niet žiadneho dôvodu predpokladať, že ustanovenia vzťahujúce sa na tieto záležitosti by mohli rozšíriť rozsah vecnej pôsobnosti nariadenia.

85. V dôsledku toho je štvrtý dôvod nezákonnosti tiež nedôvodný.

VIII — O trovách

86. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Európsky parlament a Rada navrhli, aby bola Rakúska republika zaviazaná nahradiť trovy konania a Rakúska republika nemala vo veci svojej žaloby úspech, musí nahradiť trovy konania. V súlade s článkom 69 ods. 4 Komisia, ktorá vstúpila do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Európskeho parlamentu a Rady, znáša svoje vlastné trovy konania.

IX — Návrh

87. Na základe týchto úvah som dospel k záveru, že Súdny dvor by mal:

— vyhlásiť žalobu podanú Rakúskou republikou za prípustnú,

— zamietnuť žalobu ako nedôvodnú,

— zaviazať Rakúsku republiku nahradiť trovy konania,

— rozhodnúť, že Komisia znáša vlastné trovy konania.