JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
13 päivänä helmikuuta 2003 [1]

I Johdanto

1. Alppien ylitys on kautta aikojen aiheuttanut ongelmia, ja henkilö- ja tavaraliikenne Alppien yli on johtanut teknisiin saavutuksiin ja nostattanut taloudellisia, ekologisia ja lopulta poliittisia kysymyksiä.

2. Euroopan unioni on luonnollisestikin joutunut kohtaamaan tämän haasteen, sillä se on samanaikaisesti Sveitsin liittovaltion kanssa tekemiensä tätä alaa koskevien sopimusten kanssa tehnyt, jo ennen kuin Itävallan tasavalta liittyi Euroopan unioniin, tämän kanssa sopimuksen, [2] johon liittyy hallinnollinen järjestely, [3] jolla on Alppien yli tapahtuvan liikenteen aiheuttamien haittojen torjumiseksi luotu suojajärjestelmä, jonka yksityiskohtaiset säännöt ilmenevät *ekopiste*järjestelmässä.

3. Järjestelmän perusperiaate ja yksityiskohtaiset säännöt on toistettu Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn liittymisasiakirjan [4] pöytäkirjassa N:o 9 maantie- ja rautatieliikenteestä sekä yhdistetyistä kuljetuksista Itävallassa (jäljempänä pöytäkirja), jossa määrätään siirtymäjärjestelystä. Sen lisäksi, että siirtymäjärjestelyssä määrätään ekopistejärjestelmän avulla tapahtuvasta saastumisen asteittaisesta vähentämisestä, siinä vahvistetaan niiden tavarankuljetusajoneuvojen enimmäismäärä, jotka saavat ylittää Alpit Itävallan läpi tapahtuvassa kauttakulkuliikenteessä.

4. Itävallan tasavallan riitauttaman säädöksen eli vuoden 1994 liittymisasiakirjassa olevan pöytäkirjan N:o 9 liitteen 4 ja asetuksen (EY) N:o 3298/94 muuttamisesta Itävallan kautta kulkeville raskaille tavarankuljetusajoneuvoille vahvistetun ekopistejärjestelmän osalta 21 päivänä syyskuuta 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2000 [5] (jäljempänä riidanalainen asetus) antamiseen johti se, että kauttakulkuliikenteessä olevien ajonevojen määrä ylitti edellä mainitun enimmäismäärän vuonna 1999.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Euroopan talousyhteisön ja Itävallan tasavallan sopimus tavaroiden rautatie- ja maantiekauttakuljetuksista — Yhteiset julistukset — Kirjeenvaihdot (EYVL 1992, L 373, s. 6).

3 — Tavaroiden maantie- ja rautatiekauttakuljetuksista tehdyssä Euroopan yhteisön ja Itävallan tasavallan välisessä sopimuksessa määrätyn ekopistejärjestelmän voimaantulopäivämäärän ja tämän järjestelmän soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamista koskeva hallinnollinen järjestely (EYVL 1993, L 47, s. 28).

4 — EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1.

5 — EYVL L 241, s. 18.

II Asiaan sovellettava yhteisön oikeus

5. Pöytäkirjassa N:o 9 on muun muassa seuraavat määräykset.

A *Määritelmät*

6. Pöytäkirjassa on aluksi esitetty joukko määritelmiä.

"1 artikla

Tässä pöytäkirjassa tarkoitetaan:

— —

c) *'kauttakulkuliikenteellä Itävallan läpi'* liikennettä Itävallan alueen läpi Itävallan ulkopuolella sijaitsevasta lähtöpisteestä Itävallan ulkopuolella sijaitsevaan määräpisteeseen;

— —

e) *'tavaraliikenteellä maanteitse Itävallan kautta'* raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kauttakulkua Itävallan läpi, riippumatta siitä, onko matka tehty kuormattuna vai ei;

f) *'yhdistetyllä kuljetuksella'* raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen tai kuormausalustojen tavaraliikennettä, jossa osa matkasta suoritetaan rautateitse tai jossa matka alkaa tai päättyy maanteitse, jolloin rautatieterminaaliin suuntautuva tai sieltä lähtevä kauttakulkuliikenne Itävallan alueen läpi ei missään olosuhteissa tapahdu ainoastaan maanteitse;

g) *'kahdenvälisillä matkoilla'* sellaista kansainvälistä kuljetusta ajoneuvolla, jossa lähtö- tai päätepiste on Itävallassa ja pääte- tai lähtöpiste vastaavasti toisessa jäsenvaltiossa, sekä tyhjänä tehtyjä matkoja tällaisten matkojen yhteydessä."

B *Rautatieliikenne ja yhdistetyt kuljetukset*

7. Totean lisäksi, että pöytäkirjassa osoitetaan erityistä huomiota rautatieliikenteen ja yhdistettyjen kuljetusten kehittämiseen

ja asetetaan se jopa etuoikeutettuun asemaan. Tässä tarkoituksessa pöytäkirjan 3 artiklassa määrätään muun muassa, että yhteisö ja jäsenvaltiot, joita asia koskee, antavat ja yhteensovittavat tiiviisti toimenpiteitä Alppien yli tapahtuvan rautateiden tavaraliikenteen ja yhdistettyjen kuljetusten kehittämiseksi ja edistämiseksi, ja sen liitteessä 2 luetellaan konkreettisesti joukko rautatieliikenteen ja yhdistettyjen kuljetusten infrastruktuuria koskevia toimenpiteitä, jotka koskevat Itävaltaa, Saksaa, Italiaa ja jopa Alankomaita.

8. Pöytäkirjan 6 artiklassa puolestaan todetaan, että yhteisö ja jäsenvaltiot, joita asia koskee, tekevät parhaansa pöytäkirjan liitteessä 3 tarkoitetun rautateiden lisäkapasiteetin kehittämiseksi ja käyttämiseksi; myös liitteessä 3 luetellaan joukko toimenpiteitä, jotka koskevat Itävallan rautateiden lisäkapasiteettia kauttakulkuliikenteen tavarakuljetuksia varten Itävallan läpi (1 kohta) sekä tavaralähetysten tai tonnimäärien kapasiteetin mahdollista nostamista. Tiettyjen kapasiteettimäärien on oltava käytettävissä välittömästi eli 1.1.1995 lähtien, toisten lyhyellä aikavälillä (eli vuoden 1995 lopusta lähtien) ja keskipitkällä aikavälillä (vuoden 1997 lopusta lähtien) ja joidenkin pitkällä aikavälillä eli Pyhrn-Schoberin reitin osalta vuoden 2000 lopusta lähtien ja Brennerin reitin osalta vuoden 2010 lopusta lähtien.

9. Pöytäkirjan 7 artiklassa painotetaan rautatieliikenteen ja yhdistettyjen kuljetusten tarjonnan parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä ja etusijaa, joka on annettava toimenpiteille, joista säädetään rautateitä ja yhdistettyjä kuljetuksia koskevissa yhteisön säännöksissä.

C *Maantieliikenne*

10. Niistä erityisjärjestelmän keskeisistä osatekijöistä, jotka koskevat tavaraliikennettä maanteitse Itävallan kautta, määrätään pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdassa, jonka sanamuoto on seuraava:

"Seuraavia määräyksiä sovelletaan 1 päivään tammikuuta 1998:

a) Kauttakulkuliikenteeseen Itävallan läpi käytettävien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen NO_x-päästöjen kokonaismäärää vähennetään 60 prosentilla 1 päivän tammikuuta 1992 ja 31 päivän joulukuuta 2003 välisenä aikana liitteessä 4 olevan taulukon mukaisesti.

b) Raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen NO_x-kokonaispäästöjen vähennysten hallinto hoidetaan ekopistejärjestelmän avulla. Kyseisen järjestelmän mukaisesti Itävallan kautta kulkeva raskas tavarankuljetusajoneuvo kuluttaa sen NO_x-päästöjä vastaavan määrän ekopisteitä (tuotannon vaatimustenmukaisuusarvon — COP-arvo — tai tyyppihyväksyntäarvon mukaisesti). Näiden pisteiden laskemismenetelmä ja hallinto esitetään liitteessä 5.

11. Pöytäkirjan 11 artiklan 4—6 kohdassa määrätään seuraavaa:

"4. Komissio tekee 1 päivään tammikuuta 2001 mennessä Euroopan ympäristötoimiston avulla tieteellisen tutkimuksen siitä, missä määrin 2 kohdan a alakohdassa määrätty saasteiden vähentämistä koskeva tavoite on saavutettu. Jos komissio päätyy siihen, että tämä tavoite on saavutettu kestävällä tavalla, 2 kohdan määräyksiä ei sovelleta enää 1 päivän tammikuuta 2001 jälkeen. Jos komissio päätyy siihen, että tätä tavoitetta ei ole saavutettu kestävällä tavalla, neuvosto voi toteuttaa EY:n perustamissopimuksen 75 artiklan mukaisesti yhteisössä toimenpiteet, joilla varmistetaan yhtäläinen ympäristönsuojelun taso, erityisesti saasteiden vähentäminen 60 prosentilla. Jos neuvosto ei toteuta tällaisia toimenpiteitä, siirtymäaikaa jatketaan automaattisesti viimeisellä kolmen vuoden jaksolla, jonka kuluessa sovelletaan 2 [kohdan] määräyksiä.

c) *Jos kauttakulkumatkojen määrä vuodessa ylittää vuodelle 1991 vahvistetun vertailuluvun yli 8 prosentilla, komissio toteuttaa 16 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti aiheelliset toimenpiteet liitteessä 5 olevan 3 kohdan mukaisesti.* [6]

d) — —

5. Siirtymäajan päättyessä yhteisön säännöstöä sovelletaan kokonaisuudessaan.

e) Komissio jakaa ekopisteet jäsenvaltioiden kesken 6 kohdan mukaisesti vahvistettavien säännösten mukaisesti."

6. Komissio toteuttaa 16 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti ekopistejär-

6 — Kursivointi tässä.

jestelmään liittyviä menettelyjä, ekopisteiden jakoa ja tämän artiklan soveltamista koskevia teknisiä kysymyksiä koskevat yksityiskohtaiset toimenpiteet, jotka tulevat voimaan Itävallan liittymispäivänä.

— — "

12. Pöytäkirjan 16 artiklassa määrätään, että kyseisten toimenpiteiden toteuttamisessa komissiota avustaa komitea. Jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole tämän komitean lausunnon mukaisia tai komitean lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Neuvosto ratkaisee asian määräenemmistöllä.

13. Pöytäkirjan liitteessä 5 olevassa 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jos sovelletaan 11 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, ekopisteiden lukumäärä *seuraavalle vuodelle* vahvistetaan seuraavasti:

Edellä olevan 2 kohdan mukaisesti lasketut kuorma-autojen keskimääräiset neljännesvuosittaiset NO_x-päästöarvot kunakin vuonna ekstrapoloidaan arvioidun keskimääräisen NO_x-päästöarvon saamiseksi seuraavalle vuodelle. Arvioitu arvo kerrottuna 0,0658:lla sekä liitteessä 4 esitetyllä vuoden 1991 ekopisteiden lukumäärällä on *kyseisen vuoden* ekopisteiden lukumäärä." [7]

14. Koska vuonna 1991 kauttakulkumatkoja Itävallan läpi oli 1 490 900, pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu raja on 1 610 172 kauttakulkumatkaa.

15. Komissio on pöytäkirjan 11 artiklan 6 kohdan nojalla antanut 21 päivänä joulukuuta 1994 asetuksen (EY) N:o 3298/94 Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjan pöytäkirjassa N:o 9 olevassa 11 artiklassa Itävallan kautta kulkeville raskaille tavarankuljetusajoneuvoille vahvistettuun kauttakulkuoikeusjärjestelmään (ekopistejärjestelmään) liittyviä menettelyjä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. [8] Pöytäkirjan liitteessä 4 olevan nimenomaisen valtuutuksen perusteella sekä Suomessa ja Ruotsissa rekisteröityjen raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kauttakulkuliikenteen huomioon ottamiseksi tällä asetuksella on muutettu edellä mainittua liitettä 4 ja vahvistettu ekopisteiden kokonaismäärä seuraavasti:

7 — Kursivointi tässä.
8 — EYVL L 341, s. 20.

Vuosi	Ekopisteiden prosenttiosuudet	15 jäsenvaltiolle myönnetyt ekopisteet
1991 (vertailuvuosi)	100 %	23 556 220
1995	71,7 %	16 889 810
1996	65,0 %	15 311 543
1997	59,1 %	13 921 726
1998	54,8 %	12 908 809
1999	51,9 %	12 225 678
2000	49,8 %	11 730 998
2001	48,5 %	11 424 767
2002	44,8 %	10 533 187
2003	40,0 %	9 422 488

16. Asetuksen N:o 3298/94 liitteessä D vahvistetaan myös menettely, jolla ekopisteet jaetaan jäsenvaltioiden kesken.

III Riidanalaisen asetuksen syntyhistoria ja sisältö

17. Itävallan esittämän selvityksen mukaan ekopisteitä koskevista tilastoista ilmenee, että vuonna 1999 matkojen määrä oli 1 706 436, joten vuodelle 1991 vahvistettu vertailuluku ylittyi 14,57 prosentilla.

18. Pöytäkirjan 16 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen komissio saattoi 20.5.2000 ehdotuksen komission asetukseksi pöytäkirjan 16 artiklassa tarkoitetun komitean (jäljempänä ekopistekomitea) käsiteltäväksi. Komissio väitti, että pöytäkirjan liitteessä 5 olevassa 3 kohdassa esitetyn laskentamenetelmän mukaan vuoden 2000 ekopisteiden määrää oli vähennettävä noin 20 prosenttia (eli 2 184 552 ekopisteen verran).

19. Komission mukaan tämä vähennys olisi johtanut siihen, että vuoden 2000 vii-

meisenä neljänneksenä käytettävissä ei olisi käytännössä ollut yhtään ekopisteitä, joten kaikki raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kauttakulkuliikenne Itävallan läpi olisi ollut kiellettyä. Komissio vetosi siihen, että sovellettavia pöytäkirjan määräyksiä oli tulkittava perusvapauksien valossa, ja se ehdotti näin ollen, että ekopisteiden vähennys jaettaisiin siirtymäjärjestelyn neljälle viimeiselle soveltamisvuodelle eli vuosille 2000—2003. Vähennyksestä piti kohdistaa 30 prosenttia vuoteen 2000, 30 prosenttia vuoteen 2001, 30 prosenttia vuoteen 2002 ja loput 10 prosenttia vuoteen 2003.

20. Koska komissio katsoi, ettei pöytäkirjassa anneta mitään ohjeita siitä, miten vähennys on jaettava jäsenvaltioiden kesken, se ehdotti myös, että vähennyksestä vastaisivat ne jäsenvaltiot, joiden liikenteenharjoittajat olivat vaikuttaneet siihen, että pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu matkojen määrää koskeva raja-arvo ylittyi vuoden 1999 kuluessa.

21. Koska komission ehdotus ei saanut määräenemmistön kannatusta ekopistekomiteassa, komissio esitti 21.6.2000 neuvostolle täysin samansisältöisen ehdotuksen neuvoston asetukseksi.

22. Neuvoston puheenjohtajana toiminut Ranska esitti 21.9.2000 neuvostolle kompromissiehdotuksen, jossa hyväksyttiin komission alkuperäinen ehdotus ekopisteiden vähennyksen porrastamisesta vuoteen 2003 asti ja otettiin samalla käyttöön uusi laskentamenetelmä, joka johti 1 009 501 ekopisteen vähennykseen. Komissio muutti alkuperäistä ehdotustaan Ranskan laatiman kompromissiehdotuksen suuntaiseksi siten, että neuvosto saattoi hyväksyä määräenemmistöllä komission muutetun ehdotuksen, josta tuli riidanalainen asetus. Itävallan tasavalta äänesti ehdotusta vastaan.

23. Näin hyväksytystä tekstistä tuli riidanalainen asetus.

24. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Muutetaan Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjassa olevan pöytäkirjan N:o 9 liite 4 seuraavasti:

Vuosi	Ekopisteiden prosenttiosuudet	EU:n 15 jäsenvaltion ekopisteet
2000	48,5 %	11 428 150
2001	47,2 %	11 121 897
2002	43.5 %	10 250 317
2003	39,6 %	9 321 531"

25. Riidanalaisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Muutetaan asetus (EY) N:o 3298/94 seuraavasti:

1) Korvataan 6 artiklan 2 kohdan toinen alakohta seuraavasti:

'Pöytäkirjassa N:o 9 olevan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetussa tapauksessa ekopisteiden määrää vähennetään. Vähennys lasketaan pöytäkirjan liitteessä 5 olevassa 3 kohdassa esitetyn menettelyn mukaisesti. Näin laskettu ekopisteiden vähennys *toteutetaan useamman vuoden aikana.*' [9]

— — "

9 — Kursivointi tässä.

26. Riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 4 kohdassa muutetaan vielä asetuksen N:o 3298/94 liitettä D ekopisteiden jakamiseksi uudelleen jäsenvaltioiden kesken.

IV Asianosaisten vaatimukset ja Itävallan tasavallan kanneperusteet

27. Itävallan tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— ensisijaisesti kumoaa riidanalaisen asetuksen

— toissijaisesti kumoaa riidanalaisen asetuksen 1 artiklan sekä 2 artiklan 1 ja 4 kohdan

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 26.1.2001 antamalla määräyksellä Saksan liittotasavalta ja komissio on hyväksytty väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 30.4.2001 antamalla toisella määräyksellä Italian tasavalta on samoin hyväksytty väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

28. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— jättää kaikki komissioon kohdistetut väitteet tutkimatta, koska kantaja ei ole nostanut kannetta komissiota vastaan

— hylkää kanteen perusteettomana

— toissijaisesti pysyttää riidanalaisen asetuksen kaikki vaikutukset siinä tapauksessa, että se hyväksyy kanteen ja kumoaa riidanalaisen asetuksen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30. Itävallan tasavalta on 4.12.2000 yhteisöjen tuomioistuimeen jättämällään erillisellä asiakirjalla vaatinut EY 242 ja EY 243 artiklan nojalla riidanalaisen asetuksen täytäntöönpanon lykkäämistä sekä välitoimien määräämistä.

31. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on 23.2.2001 antamallaan välitoimia koskevalla määräyksellä [10] määrännyt riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanon lykättäväksi pääasiassa annettavan tuomion julistamiseen asti, hylännyt hakemuksen muilta osin ja määrännyt, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

10 — Asia C-445/00 R, Itävalta v. neuvosto (Kok. 2001, s. I-1461).

32. Itävallan tasavalta vetoaa vaatimustensa tueksi seuraaviin kuuteen kanneperusteeseen:

"Ensisijainen kanneperuste:

1) Riidanalaista asetusta annettaessa on rikottu olennaisia menettelymääräyksiä.

Toissijaiset kanneperusteet:

2) EY:n perustamissopimusta tai pöytäkirjaa on rikottu, koska komission ehdotusta muutettiin sen jälkeen, kun se oli esitetty neuvostolle.

3) Perustelut ovat puutteelliset.

4) Riidanalaisella asetuksella on rikottu EY:n perustamissopimusta tai pöytäkirjaa.

5) Pöytäkirjan liitteessä 5 olevassa 3 kohdassa tarkoitettua laskentamenetelmää sovellettaessa on rikottu oikeussääntöjä ja laskentamenetelmän soveltamista on perusteltu puutteellisesti.

6) Oikeudellinen perusta puuttuu."

V Komissioon kohdistettujen väitteiden tutkittavaksi ottaminen

33. Neuvosto on esittänyt oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan komission toimintaa koskevat väitteet on jätettävä tutkimatta, koska Itävalta ei ole nostanut kannetta komissiota vastaan ja koska tuomioon, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa nyt esillä olevassa asiassa, ei voida vedota sellaista toimielintä vastaan, joka ei ole asianosaisena oikeudenkäynnissä. Neuvosto vetoaa oikeudenkäyntiväitteensä tueksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 1.12.1994 antaman määräyksen 33 kohtaan.[11] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tässä määräyksessä katsonut, ettei välitoimista päättävä tuomioistuin voi osoittaa määräyksiä yksityisille oikeussubjekteille, jotka eivät ole asianosaisia.

34. Aluksi on korostettava, että tilanne on nyt esillä olevassa asiassa täysin erilainen, koska tässä oikeudenkäynnissä ei vaadita, että komissiolle osoitettaisiin määräys. Komissio on sitä paitsi väliintulija tässä asiassa.

35. Tältä osin joka tapauksessa riittää, kun todetaan, että kantajalla on oikeus vedota riidanalaisen asetuksen kumoamista kos-

11 — Asia T-353/94 R, Postbank v. komissio, (Kok. 1994, s. II-1141).

kevien vaatimustensa tueksi väitteissään kaikkiin seikkoihin, joilla on ollut ratkaiseva merkitys päätöksentekoprosessissa, jonka olennainen osa komission ehdotus on.

36. Tämän vuoksi ehdotan, että neuvoston oikeudenkäyntiväite hylätään.

VI Ensimmäinen ja toinen kanneperuste: olennaisten menettelymääräysten rikkominen riidanalaista asetusta annettaessa ja toissijaisesti perustamissopimuksen tai pöytäkirjan rikkominen siten, että komission ehdotusta on muutettu sen jälkeen, kun se oli esitetty neuvostolle

37. Näitä kahta toisiinsa kiinteästi liittyvää kanneperustetta tarkastellaan yhdessä.

38. Pöytäkirjan 16 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Komissiota avustaa komitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.

2. Kun tässä artiklassa määrättyä menettelyä on noudatettava, komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan EY:n perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdassa niiden päätösten edellytykseksi määrätyllä enemmistöllä, jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrätyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

3. Komissio päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset.

Jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Neuvosto ratkaisee asian määräenemmistöllä.

4. Jos neuvosto ei ole ratkaissut asiaa kolmen kuukauden määräajassa siitä, kun asia on tullut vireille neuvostossa, komissio tekee päätöksen ehdotetuista toimenpiteistä."

A *Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat*

39. *Itävallan hallitus* katsoo ensimmäisessä kanneperusteessaan, että riidanalaista asetusta annettaessa on rikottu olennaisia menettelymääräyksiä. Se vetoaa erityisesti siihen, ettei komission päätöstä, jolla se muutti alkuperäistä asetusehdotustaan neuvoston puheenjohtajan ehdottaman kompromissin huomioon ottamiseksi, ole tehty kollegiaalisesti. Itävallan hallitus toteaa tältä osin vielä, että asiasta vastanneelle komission jäsenelle annettu valtuutus, jonka nojalla tämä pystyi tarvittaessa muuttamaan komission ehdotusta niin, että se vastasi uutta sanamuotoa, jonka neuvoston määräenemmistö saattoi hyväksyä, ei ole komission työjärjestyksen mukainen, sillä työjärjestyksessä valtuutuksien käyttö rajoitetaan koskemaan vain selkeästi määriteltyjä hallinnollisia toimenpiteitä.

40. *Neuvosto* ja *Saksan hallitus* väittävät, että Itävallan hallitus tukeutuu pelkkään olettamukseen, että pätevä valtuutus puuttui. *Komissio* toteaa, että asiasta vastannut komission jäsen oli ennakoinut, miten neuvostossa käytävät neuvottelut edistyvät, ja siksi hankkinut itselleen valtuutuksen pystyäkseen muuttamaan ehdotusta siinä tapauksessa, että neuvoston määräenemmistö kannattaa kompromissitekstiä. Saksan hallitus ja *Italian hallitus* katsovat lisäksi, että komission antama valtuutus oli perusteltu sen vuoksi, että Itävallan viranomaiset olivat toimittaneet komission tarvitsemat tilastotiedot myöhässä.

41. Toisessa kanneperusteessaan *Itävallan hallitus* väittää, ettei komissiolla ollut pöytäkirjan 16 artiklan mukaisessa menettelyssä toimivaltaa muuttaa neuvostolle antamaansa ehdotusta jälkikäteen ja olennaisesti.

42. *Neuvosto* ja *väliintulijat* katsovat, että komissio voi milloin tahansa muuttaa ehdotustaan EY 250 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

B *Asian arviointi*

43. Tarkastelen ensiksi toista kanneperustetta.

44. EY 250 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Jos neuvoston säädös tämän sopimuksen mukaan annetaan komission ehdotuksesta, neuvosto saa, jollei 251 artiklan 4 tai 5 kohdasta muuta johdu, vain yksimielisesti antaa säädöksen, joka merkitsee ehdotuksen muuttamista.

2. Kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa, komissio voi milloin tahansa yhteisön säädöksen antamiseen johtavan menettelyn aikana muuttaa ehdotustaan."

45. Itävallan tasavallan esiin tuoma ongelma on itse asiassa se, voiko komissio vielä muuttaa ehdotustaan, kun ehdotus on komitean puoltavan lausunnon puuttumisen johdosta siirretty ensin sellaisenaan neuvostolle, vaikka komitea ehkä olisi voinut hyväksyä ehdotuksen määräenemmistöllä, jos sen käsiteltäväksi olisi saatettu muutettu ehdotus.

46. Tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin jo katsonut, että komissiolla on niin sanotussa sääntelykomiteamenettelyssä tiettyä harkintavaltaa, jonka perusteella se voi muuttaa toteutettavia toimenpiteitä koskevaa ehdotustaan, jonka se antaa neuvostolle. [12]

47. Tämä pitää sitäkin suuremmalla syyllä paikkansa nyt esillä olevassa asiassa, jossa komissio saattoi neuvoston käsiteltäväksi ehdotuksen, joka oli täysin samanlainen kuin sääntelykomitealle esitetty ehdotus, ja muutti sitä vasta neuvostossa käytyjen keskustelujen aikana.

48. Tilanne kuuluu näin ollen EY 250 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan; tässä määräyksessä jätetään komissiolle täysi vapaus muuttaa neuvostolle esittämäänsä ehdotusta.

49. On vielä selvitettävä, olisiko komission päätös, jolla se muutti ehdotustaan, pitänyt tehdä kollegiossa, kuten Itävallan tasavalta on väittänyt.

50. Tältä osin on muistutettava, että komission työjärjestyksen 13 artiklan mukaan, sellaisena kuin se oli voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, komissio "voi — — puheenjohtajan suostumuksella antaa yhden tai useamman jäsenensä teh-

12 — Vastaavasti ks. asia C-244/95, Moskof, tuomio 20.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6441, 39 kohta); asia C-151/98 P, Pharos v. komissio, tuomio 18.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8157, 23 kohta) ja asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5291, 65 kohta).

täväksi hyväksyä — — muille toimielimille esitettävän ehdotuksen lopullisen tekstin, jonka asiasisällön se on vahvistanut käsittelyssään".

51. Kyseinen muutos ei kuitenkaan vaikuttanut ehdotuksen asiasisältöön millään tavalla. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on todennut edellä mainitussa asiassa Itävalta vastaan komissio antamansa määräyksen 78 ja 80 kohdassa, nyt esillä olevassa asiassa asetusehdotuksen muutos koski lähinnä yhtä seikkaa, joka oli tosin tärkeä mutta tekninen, eli laskentamenetelmän soveltamista, josta jäsenvaltioilla oli eri näkemyksiä. Komissio on lisäksi todennut muuttaneensa ehdotustaan sen johdosta, että kantaja oli alkuperäisen asetusehdotuksen jälkeen esittänyt täsmennyksiä tilastojen tulkinnasta, eikä tätä toteamusta ole kiistetty.

52. Itävallan tasavalta vetoaa vielä siihen, että kuljetusalasta vastanneelle komission jäsenelle annettiin valtuutus 20.9.2000, vaikka neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotus esitettiin virallisesti vasta 21.9.2000. Mielestäni tämä seikka ei vaikuta siihen, miten Itävallan tasavallan tätä väitettä on arvioitava. Koska toimielimillä on velvollisuus harjoittaa lojaalia yhteistyötä ja koska on perusteltua huolehtia neuvoston työn etenemisestä, on päinvastoin toivottavaa, että komissio saa etukäteen epävirallisesti tiedon kompromissiehdotuksista, joita puheenjohtaja aikoo esittää neuvostolle, jotta asiasta vastaava komission jäsen pystyy jo ennen neuvoston kokousta hankkimaan valtuutuksen, jonka perusteella hän voi ilmoittaa vastaavansisältöisestä asetusehdotuksen muutoksesta, jos ministereiden neuvotteluissa ilmenee, että määräenemmistö voi hyväksyä kyseisen kompromissin. On kaiken lisäksi jopa sallittua, että komission jäsenellä on tietty toimintavapaus sen varalta, että kompromissin tekstiä muutetaan keskustelujen kuluessa, kunhan komission alkuperäisen ehdotuksen tarkoitusta ja asiasisältöä ei muuteta.

53. Mielestäni ensimmäinen ja toinen kanneperuste ovat näin ollen perusteettomia.

VII Kolmas kanneperuste (toissijainen): perustelujen puutteellisuus

A *Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat*

54. *Itävallan hallitus* väittää, ettei riidanalainen asetus mitenkään täytä perusteluvelvollisuuden asettamia vaatimuksia siltä osin kuin on kysymys ekopisteiden vähennyksen suuruuden laskemisesta, menettelystä, jolla ekopisteet jaetaan jäsenvaltioiden kesken, nyt kyseessä olevan vähen-

nyksen jakamisesta neljälle vuodelle sekä sellaisen uuden pääsäännön käyttöönotosta, jonka mukaan ekopisteiden vähennys jaetaan usealle vuodelle, jos pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukainen raja-arvo ylitetään.

55. *Neuvoston* ja *väliintulijoiden* mukaan vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että EY 253 artiklassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö perustelut EY 253 artiklassa asetetut vaatimukset, on otettava huomioon toimenpiteen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. [13]

56. *Saksan hallitus* huomauttaa erityisesti, että tähän asiayhteyteen kuuluvat erityisesti lainsäädäntömenettelyn aikana esitetyt ehdotukset ja muistiot, jotka Itävallan hallitus on esittänyt kanteensa liitteissä 4 ja 5. Saksan hallitus katsoo, että kun riidanalainen asetus ja nämä valmisteluasiakirjat luetaan yhdessä, sekä Itävallan tasavalta että yhteisöjen tuomioistuin voivat tämän asetuksen perustelukappaleiden perusteella ymmärtää kaikki näkökohdat, jotka saivat yhteisön lainsäätäjän antamaan asetuksen.

57. Saksan hallitus toteaa siten, että yleistä laskentamenetelmää on selvennetty kolmannessa perustelukappaleessa viittaamalla pöytäkirjan liitteessä 5 olevassa 3 kohdassa olevaan, itsessään hyvin yksityiskohtaiseen laskentakaavaan ja että 20.5.2000 päivätyn komission ehdotuksen perusteluissa on ennen kaikkea esitetty tarkka numeromääräinen laskelma.

58. Saksan hallitus korostaa lopuksi, että asiayhteyttä, jossa oli kysymys ekopisteiden jakamisesta niiden jäsenvaltioiden kesken, jotka olivat eniten vaikuttaneet raja-arvon ylittymiseen, on kuvailtu riidanalaisen asetuksen seitsemännessä perustelukappaleessa ja että komissio on ehdotuksensa perusteluissa esittänyt laajan selvityksen niistä väitteistä ja perusteista, joilla on puollettu tai vastustettu saastuttaja maksaa -periaatteeseen tai yhteisvastuuperiaatteeseen perustuvaa laskentaa.

59. *Komission* mielestä riidanalaisen asetuksen viidennestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee selvästi, että neuvosto on katsonut, että sen täytyy vuoden

13 — Ks. asia C-478/93, Alankomaat v. komissio, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3081, 48 ja 49 kohta) ja asia C-22/94, Irish Farmers Association ym., tuomio 15.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1809, 39 kohta).

2000 osalta "tulkita" laskentamenetelmää perustamissopimuksella taatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden valossa ja että sen on kauttakulkuliikenteen loppumisen välttämiseksi luovuttava siitä, että koko vähennys kohdistettaisiin pöytäkirjan mukaisesti vuoteen 2000, koska kyseisestä vuodesta oli kulunut jo yhdeksän kuukautta.

B *Asian arviointi*

60. Pidän epätodennäköisenä, että kantaja olisi ollut tietämätön riidanalaisella asetuksella tavoitelluista päämääristä ja sen taustalla olevista syistä, sillä mielestäni nämä ilmenevät riittävän selvästi asetuksen perustelukappaleista.

61. Mielestäni on lisäksi vaikea ymmärtää, miten Itävallan tasavalta, joka on alusta saakka ollut aktiivinen toimija ekopiste-järjestelmässä ja joka on suureksi osaksi vastannut sen toteuttamisesta ja toimittanut tilastoaineistoa sekä osallistunut aktiivisesti kaikkiin nimenomaisesti tälle alalle perustetun ekopistekomitean kokouksiin, joissa se on voinut saada tietoonsa komission ja muiden jäsenvaltioiden huomautukset, jotka ovat vaikuttaneet komitean lausunnon muotoiluun, voi väittää kärsineensä vahinkoa sen johdosta, että järjestelmän soveltamista koskevista teknisistä säännöistä ei ole esitetty riittävän yksityiskohtaista selvitystä.

62. Nyt on siis kiistattomasti kysymys sellaisesta tilanteesta, jossa toimenpiteen pätevyyttä arvioitaessa on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon, että jäsenvaltio on osallistunut tiiviisti riidanalaisen toimenpiteen valmisteluun ja tuntee tämän vuoksi sen taustalla olevat syyt. Yhteisöjen tuomioistuin on vielä todennut, että jos kanteen kohteena olevasta toimenpiteestä käy ilmi toimielimen tavoitteleman päämäärän ydin, olisi kohtuutonta vaatia, että eri tekniset valinnat on perusteltava erikseen. [14]

VIII Neljäs kanneperuste (toissijainen): perustamissopimuksen tai pöytäkirjan rikkominen riidanalaisella asetuksella. Kuudes kanneperuste (toissijainen): oikeudellisen perustan puuttuminen

63. Koska neljäs ja kuudes kanneperuste liittyvät toisiinsa tiiviisti, käsittelen niitä yhdessä.

A *Neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa: ekopisteiden vähennyksen jakaminen usealle vuodelle*

64. *Itävallan hallituksen* mielestä pöytäkirjan liitteessä 5 olevan 3 kohdan sanamuoto on selvä. Koska siinä määrätään,

14 — Asia C-301/97, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 22.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8853, 188 ja 190 kohta).

että "jos sovelletaan 11 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, ekopisteiden lukumäärä *seuraavalle vuodelle* [15] vahvistetaan seuraavasti", ei jää mitään tulkinnanvaraa, sillä kun pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukainen raja-arvo ylittyi vuonna 1999, vuoden 2000 ekopisteiden määrää oli vähennettävä pöytäkirjan liitteessä 5 olevan 3 kohdan toisen alakohdassa määrätyn laskentamenetelmän mukaisesti.

65. Itävallan hallituksen mukaan pöytäkirjassa ei siis ole mitään oikeudellista perustaa, jonka perusteella komissio olisi saanut jakaa vähennyksen neljälle vuodelle.

66. Itävallan hallitus korostaa lisäksi, että riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdalla, jolla korvataan asetuksen N:o 3298/94 6 artiklan 2 kohdan toinen alakohta, on tarkoitus muuttaa implisiittisesti pöytäkirjan liitteessä 5 olevaa 3 kohtaa.

67. Itävallan hallitus huomauttaa, että riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että "ekopisteiden vähennys *toteutetaan useamman vuoden aikana*", [15] mutta siinä ei täsmennetä, että kysymys on ainutkertaisesta toimenpiteestä. Itävallan hallitus toteaa vielä, ettei sille, että ekopisteiden vähennyksen jakamisesta tehdään kaikkia pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltamisalaan kuuluvia tapauksia koskeva pääsääntö, ole mitään oikeudellista perustaa pöytäkirjassa ja että se on selvästi ristiriidassa pöytäkirjalla käyttöön otetun järjestelmän kanssa. Ekopisteiden määrän porrastuksen muuttamisella kaikkia pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltamisalaan tapauksia koskevaksi pääsäännöksi ei ole lainkaan oikeudellista perustaa pöytäkirjassa, ja se on selvästi vastoin pöytäkirjalla käyttöön otettua järjestelmää.

68. Itävallan hallitus katsoo, että koska pöytäkirja on osa primaarioikeutta, on selvästi lainvastaista, että neuvosto on ilman primaarioikeudessa annettua nimenomaista valtuutusta muuttanut sitä riidanalaisella asetuksella, joka on johdetun oikeuden säädös.

69. Asianosaisten ja väliintulijoiden esittämistä väitteistä ja perusteluista ilmenee, että tämä Itävallan hallituksen väite nostaa esiin kaksi erillistä ongelmaa.

70. Tutkin peräjälkeen

— oliko neuvostolla oikeus ottaa pysyvään käyttöön periaate, jonka mukaan ekopisteiden vähennys jaetaan usealle vuodelle (riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohta), ja

— voitiinko ekopisteiden vähennyksen poikkeuksellista jakamista neljälle

15 — Kursivointi tässä.

vuodelle pitää vuoden 2000 erityisissä olosuhteissa perusteltuna (riidanalaisen asetuksen 1 artikla).

74. Komission mukaan jakamisella pyrittiin mahdollistamaan loppuvuoden 2000 kauttakulkuliikenne, mikä voi olla oikeuttamisperusteena vain sellaiselle säännölle, joka koskee yksinomaan vuoden 2000 tilannetta ja jolla pyritään pelkästään vuonna 2000 ilmenneen konkreettisen ongelman ratkaisemiseen.

1. Periaatteen, jonka mukaan ekopisteiden vähennys jaetaan usealle vuodelle, pysyvä käyttöön ottaminen (riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohta)

75. Komissio viittaa tältä osin erityisesti riidanalaisen asetuksen viidenteen ja kuudenteen perustelukappaleeseen, joissa todetaan seuraavaa:

71. Tältä osin yhdyn täysin Itävallan hallituksen analyysiin. Ei nimittäin voida kiistää, että riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että raja-arvon ylittymistä seuraava ekopisteiden vähennys "toteutetaan useamman vuoden aikana".

"5) Pöytäkirjan N:o 9 soveltamisen on oltava sopusoinnussa perustamissopimuksessa määrättyjen perusoikeuksien kanssa. Siten on välttämätöntä toteuttaa toimenpiteitä, joilla voidaan taata tavaroiden vapaa liikkuvuus ja sisämarkkinoiden täysimääräinen toimivuus.

72. Pöytäkirjan liitteessä 5 olevassa 3 kohdassa puolestaan määrätään yhtä selvästi, että vähennys toteutetaan seuraavana vuonna.

6) Ekopisteiden kokonaismäärän vähentäminen ainoastaan vuonna 2000 johtaisi kohtuuttomiin seurauksiin, koska siitä seuraisi kaiken Itävallan kautta kulkevan kauttakulkuliikenteen loppuminen osaksi vuotta. Sen vuoksi ekopisteiden kokonaismäärän vähentäminen olisi jaettava vuosille 2000—2003."

73. Komissio kuitenkin väittää, että riidanalaisen asetuksen on ymmärrettävä tarkoittavan pelkästään vuoden 2000 erityistilannetta. Komission mukaan asetuksen 2 artiklan 1 kohtaa voidaan tulkita vain niin, että siinä tarkoitetaan ainutkertaista jakamista, joka johtui vuonna 2000 ilmenneestä tilanteesta.

76. Komissio toteaa vielä, ettei asiaa käsiteltäessä pohdittu sitä mahdollisuutta, että tulevina vuosina ilmenisi samanlainen

tilanne, ja että jakamisen — täysin tarpeeton — "vakiinnuttaminen" olisi ollut ehdottoman epäasianmukaista komiteamenettelyä edellyttävien myöhempien päätösten kannalta, sillä näissä on otettava huomioon päätöksentekoajankohtana vallitsevat olosuhteet.

77. Pitää paikkansa, että riidanalaisen asetuksen viides ja kuudes perustelukappale ovat omiaan tukemaan pikemminkin komission kantaa.

78. Riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan sanamuoto on kuitenkin ehdoton, sillä siinä ei aseteta mitään ajallisia rajoituksia eikä millään tavalla viitata vuoden 2000 aikana ilmenneeseen erityiseen ongelmaan. Koska säädöksen säädösosan on aina oltava etusijalla sen perustelukappaleisiin nähden, on todettava, että tätä säännöstä on tulkittava siten, että siinä muutetaan pysyvästi asetuksen N:o 3298/94 6 artiklan 2 kohdan toinen alakohta sellaiseksi, että se on yhteensoveltumaton pöytäkirjan liitteessä 5 olevan 3 kohdan kanssa.

79. Liittymisasiakirjan pöytäkirjat ja liitteet ovat kuitenkin primaarioikeuden määräyksiä, joita ei saa olla väliaikaisesti soveltamatta, muuttaa tai kumota muutoin kuin alkuperäisten sopimusten tarkistamista koskevilla menettelyillä, jollei liittymisasiakirjassa toisin määrätä. [16]

80. *Italian hallituksen* väitteiden perusteella ei voida päätyä erilaiseen ratkaisuun. Italian hallituksen mukaan pöytäkirjalla pyritään toisaalta vähentämään raskaiden ajoneuvojen aiheuttamaa saastumista ja toisaalta ohjaamaan maanteiltä rautateille kauttakulkuliikenteen kasvu, joka asianmukaisen rautatieinfrastruktuurin puuttuessa päätyisi maanteille. Yhteisössä rekisteröityjen raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikenteen rajoittamiselle ei ole järkevää oikeuttamisperustetta, jollei samanaikaisesti kannusteta rautatieliikennettä tai yhdistettyjä kuljetuksia. Itävallan olemassa oleva rautatieinfrastruktuuri on kuitenkin riittämätön, eikä kaupallisen rautatieliikenteen helpottamiseksi ole toteutettu mitään merkittäviä toimenpiteitä. Italian hallituksen mukaan järjestelmä, jolla rajoitetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille yrityksille kuuluvien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen kauttakulkua, merkitsee näin ollen itävaltalaisten maantieliikenteen harjoittajien suojelemista, sillä näiden toiminta lisääntyy kilpailua vahingoittavalla tavalla.

81. Italian hallitus väittää myös, että pöytäkirjasta on tullut primaarioikeuteen kuuluva oikeuslähde (se on "asetettu perustuslain tasolle") vain sillä tavoitellun

16 — Vastaavasti ks. yhdistetyt asiat 31/86 ja 35/86, LAISA v. neuvosto, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2285, 12 kohta).

päämäärän osalta eli sen osalta, ettei 108 prosentin raja-arvo ylittyisi, mutta ei tämän tavoitteen saavuttamiseksi käytettävien keinojen osalta.

82. Itävallan rautatieinfrastruktuurin mahdollinen riittämättömyys, minkä Itävallan viranomaiset ovat kaiken lisäksi kiistäneet, ei voi olla oikeuttamisperuste pöytäkirjan muiden määräysten rikkomiselle. Se, ettei määräyksiä, joita pöytäkirjassa on annettu rautatieinfrastruktuurin parantamisesta, ole noudatettu, voi johtaa seurauksiin, joita yhteisön oikeuden mukaan aiheutuu yhteisön oikeudessa säädettyjen tai määrättyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä, mutta näihin seurauksiin ei kuitenkaan kuulu sitä mahdollisuutta, että toimielimet antavat primaarioikeuden vastaisia johdetun oikeuden säädöksiä.

83. Katson lisäksi, että koska pöytäkirja sisältää yksityiskohtaisia ja yksiselitteisiä määräyksiä ekopisteiden vähennyksen jakamisesta, ei voida katsoa, että primaarioikeuteen kuuluisi pelkästään 108 prosentin raja-arvo ja että nämä määräykset jäisivät sen ulkopuolelle.

84. Tästä seuraa, että riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohta on pätemätön, koska siinä muutetaan vähennyksen jakamista koskevia pöytäkirjan määräyksiä pysyvästi, toisin kuin komissio on väittänyt.

85. Tältä osin on vielä todettava, ettei sen enempää komission kuin neuvoston argumentaatiota, joka koskee riidanalaisen asetuksen antamishetkellä vallinneista poikkeuksellisista olosuhteista tehtäviä päätelmiä, voida hyväksyä. Vaikka katsottaisiin, että tällaiset poikkeukselliset olosuhteet voivat vaikuttaa niistä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen tarkoitettujen erityistoimenpiteiden pätevyyteen, on nimittäin jo määritelmällisesti mahdotonta, että tällaisilla olosuhteilla voitaisiin perustella pöytäkirjasta ilmenevän mekanismin pysyvää muuttamista. Uudesta säännöksestä, jota sovelletaan ilman ajallisia rajoituksia, tulee nimittäin väistämättä sääntö, eikä sen perusteeksi siis voida vedota poikkeukselliseen tilanteeseen.

2. Ekopisteiden vähennyksen jakaminen vuosille 2000—2003 (riidanalaisen asetuksen 1 artikla)

86. Seuraavaksi on tutkittava riidanalaisen asetuksen 1 artiklaa, joka puolestaan on säännös, jonka ajallista soveltamisalaa on rajoitettu.

a) Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

87. Koska *Itävallan hallitus* katsoo, että neuvoston tulkintatapa on pöytäkirjan selvän sanamuodon vastainen, se ei hyväksy

oikeuttamisperusteita, joita neuvosto on tuonut esiin riidanalaisen asetuksen perustelukappaleissa ja jotka koskevat niitä kohtuuttomia seurauksia, joita olisi aiheutunut, jos ekopisteiden vähennys olisi kokonaisuudessaan kohdistettu vain vuoteen 2000, ja sitä, että pöytäkirjan soveltamisessa on noudatettava perustamissopimuksella käyttöön otettuja perusvapauksia. Itävallan hallitus toteaa lisäksi, että vaikka tätä menettelytapaa pidettäisiin sallittuna, riidanalaisella asetuksella käyttöön otettu järjestelmä on joka tapauksessa lainvastainen, koska pöytäkirjaa olisi selvästi ollut mahdollista soveltaa rajoittamatta sisämarkkinoiden toimintaa, jos olisi toteutettu vähemmän sitovia toimenpiteitä, esimerkiksi jaettu vähennys ainoastaan vuosille 2000 ja 2001.

89. Neuvosto väittää siten, että pöytäkirjaa sovellettaessa on otettava huomioon pöytäkirjan ja liittymisasiakirjan tavoitteet, joihin kuuluu Itävallan tasavallan täysi integraatio perustamissopimuksessa tarkoitettuun tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoita koskevaan järjestelmään. Ekopistejärjestelmä on tilapäinen poikkeusjärjestely, jonka voimassaolo päättyy viimeistään vuonna 2003, ja tämän siirtymäajan päättyessä yhteisön säännöstöä sovelletaan "kokonaisuudessaan", kuten pöytäkirjan 11 artiklan 5 kohdassa määrätään. Neuvosto katsoo, että kun otetaan huomioon nämä rajoittavat tekijät ja pöytäkirjalle asetetut tavoitteet, ainoa johdonmukainen tapa tulkita pöytäkirjaa on se, että ekopisteiden vähennys jaetaan usealle vuodelle.

88. *Neuvoston* mukaan siitä, että ekopisteiden vähennys olisi kokonaisuudessaan kohdistettu vain vuoteen 2000, olisi ollut se kohtuuton seuraus, että kaikki kauttakulkuliikenne Itävallan läpi olisi lakannut. Neuvosto väittää, että riidanalaisen asetuksen antaminen viivästyi sen vuoksi, että Itävallan viranomaiset toimittivat luotettavat tilastotiedot myöhässä. Neuvosto siis antoi asetuksen force majeure -tilanteessa. Neuvosto korostaa, että ekopistejärjestelmällä pyritään saasteiden vähentämiseen ja että tämä tavoite on jo pitkälti saavutettu. Sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan vaatimukset ovat ensisijaisia meluun liittyviin mahdollisiin ongelmiin nähden, jotka eivät kaiken lisäksi todella ole ekopistejärjestelmän taustalla. Neuvosto toteaa lisäksi, että Itävallan hallituksen puoltama pöytäkirjan tulkinta vähentäisi halukkuutta vähemmän saastuttavien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen käyttöön.

90. *Saksan hallituksen* mukaan pöytäkirjan 11 artiklan 3 kohdan toisesta virkkeestä, jossa asetetaan samanarvoiseen asemaan "sisämarkkinoiden moitteeton toiminta" ja "koko yhteisön eduksi tapahtuva ympäristönsuojelu", ilmenee, ettei komissiolla tai neuvostolla ole pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisen ekopisteiden vähennysmekanismin yhteydessä oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka häiritsisivät vakavasti sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Saksan hallitus toteaa lisäksi, että yhteisön lainsäätäjällä on tämän vähennysmekanismin täytäntöönpanosäännöksiä antaessaan harkintavaltaa, kuten pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa käytetty ilmaisu "aiheelliset toimenpiteet" osoittaa. Jos komissio tai neuvosto olisi tämän määräyksen nojalla velvollinen panemaan pöytäkirjan liitteessä 5 olevaan 3 kohtaan sisältyvän laskentamenetelmän täytäntöön

voimatta ottaa huomioon sisämarkkinoihin kohdistuvaa vaikutusta, viittaus "aiheellisten toimenpiteiden" toteuttamiseen olisi tarpeeton.

91. *Komissio* korostaa, että poikkeukselliset olosuhteet ovat estäneet yhteisön toimielimiä soveltamasta pöytäkirjaa sananmukaisesti. Yhteisön toimielinten on ollut pakko etsiä oikeudenmukaista ja käyttökelpoista ratkaisua ekopisteiden vähennyksen toteuttamiseen.

92. Komission mukaan nämä poikkeukselliset olosuhteet johtuivat seuraavista seikoista: itävaltalaiset tilastot esitettiin komissiolle vasta maaliskuussa 2000, ja koska jäsenvaltiot kiistivät niiden paikkansapitävyyden, ekopistekomiteamenettelyssä ei voitu saavuttaa yksimielisyyttä, mitä on pidettävä poikkeuksellisena olosuhteena. Komissio toteaa edelleen, että vaikka tämä mahdollisuus ei ole koskaan täysin poissuljettu, komissio ei voinut estää sitä, että komiteamenettely sujui näin, koska komissiolla ei ensi arviolta ollut mitään syytä epäillä tilastojen paikkansapitävyyttä tai Itävallan tasavallan käyttämän menetelmän oikeellisuutta, eikä se siis voinut muuttaa tilastoja tai menetelmää omasta aloitteestaan.

93. Komission mukaan toimielimet olivat siis force majeure -tilanteessa. Tällä käsitteellä on tietyllä tavalla suhteellinen ja joustava, asiayhteydestä ja oikeudenmukaisuusvaatimuksesta riippuva luonne.

94. Komissio toteaa edelleen, että valinta oli näin ollen tehtävä seuraavien kolmen lähestymistavan välillä:

a) Koko vähennyksen toteuttaminen yhdellä kertaa: Tästä vaihtoehdosta olisi aiheutunut kaikille niille, joita asia koskee, se kiistaton haitta, että kaikki kauttakulkuliikenne olisi estynyt vuoden loppuun saakka. Kun force majeure -tapaus on johtanut tosiseikkojen osalta tilanteeseen, jota yhteisön lainsäätäjä ei ole ennakoinut, lainsäädäntöä ei saa soveltaa "sokeasti", jos on olemassa muita, oikeudenmukaisia ja tavoitteet huomioon ottaen puolustettavissa olevia ratkaisuja.

b) Suhteellinen vähennys (viimeistä vuosineljännestä vastaavien ekopisteiden vähentäminen): Tämä ratkaisu ei olisi vastannut pöytäkirjan sanamuotoa yhtään sen paremmin, mutta siitä olisi aiheutunut se lisähaitta, että Itävallan tasavalta olisi menettänyt osan vähennyksestä (2/3), johon sillä oli oikeus pöytäkirjan mukaan.

c) Neljälle vuodelle jaettu ekopisteiden vähennys: Tämä komission valitsema ratkaisu oli kylläkin pöytäkirjan sanamuodon vastainen, mutta Itävallan tasavalta ei sen johdosta menettänyt ekopisteitään. Itävallan oikeus pöytäkirjassa määrättyyn määrään pysyi samana ilman, että kauttakulkuliikenne olisi loppunut. Kaikkia kyseessä

olevia intressejä huolellisesti tutkittuaan komissio katsoi, että tämä ratkaisu oli tasapuolisin. Komissio ehdotti tätä ratkaisua, ja neuvosto noudatti sen kantaa.

b) Asian arviointi

95. Siltä osin kuin on kysymys väitteistä, joita neuvosto ja väliintulijat ovat esittäneet ekopistejärjestelmän asiayhteydestä ja sillä tavoitellusta päämäärästä, haluaisin lopullisena kannanottonani toistaa sen, mitä yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on "ensimmäisen tarkastelun perusteella" todennut asiassa Itävalta vastaan neuvosto antamansa edellä mainitun määräyksen 87—93 kohdassa.

96. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on todennut seuraavaa:

"87 — — ekopistejärjestelmän tarkoituksena on kauttakulkuliikenteeseen Itävallan läpi käytettävien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen NO_x-päästöjen kokonaismäärän vähentäminen 60 prosentilla 1.1.1992 ja 31.12.2003 välisenä aikana.

88 Kyseinen pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ilmaistu tavoite oli vahvistettu jo vuoden 1992 sopimuksen 15 artiklan 3 kohdassa. Kyseisen sopimuksen 15 artiklan 1 ja 2 kohdasta seuraa, että tämä tavoite on vahvistettu 'Itävallan läpi kulkevien raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen aiheuttamien saasteiden ja melun vähentämiseksi' ja 'kansanterveyden ja ympäristön välttämättömän suojelun varmistamiseksi'. Vuoden 1992 sopimuksen 15 artiklan 2 kohdasta ilmenee myös, että otettaessa ekopistejärjestelmä käyttöön NO_x-päästöjä pidettiin edustavina saasteiden ja melun vähenemistä arvioitaessa.

89 Pöytäkirjan 11 artiklan 4 kohdan ensimmäinen tarkastelu osoittaa, että NO_x-päästöjen vähentäminen 60 prosentilla on keskeinen tavoite. Kyseisessä määräyksessä todetaan, että jos komissio tämän tavoitteen saavuttamista koskevan, pöytäkirjassa määrätyn tieteellisen tutkimuksen perusteella päätyy siihen, että tämä tavoite on saavutettu kestävällä tavalla — mistä ei ole kyse tässä tapauksessa — pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan määräyksiä ei sovelleta enää 1.1.2001 jälkeen, mutta jos komissio sen sijaan päätyy siihen, että tavoitetta NO_x-päästöjen vähentämisestä 60 prosentilla ei ole saavutettu kestävällä tavalla — kuten tässä tapauksessa — neuvosto voi toteuttaa EY:n perustamissopimuksen 75 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 71 artikla) mukaisesti yhteisössä toimenpiteet, joilla varmistetaan yhtäläinen ympäristönsuojelun taso, 'erityisesti saasteiden vähentäminen 60 prosentilla'.

90 NO_x-päästöjen vähentämistä koskevan tavoitteen keskeisyys ekopistejärjestelmässä ei ensi arviolta näyttäisi muuttavan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan tulkintaa yhdessä pöytäkirjan liitteessä 5 olevan 3 kohdan kanssa, sellaisena kuin se perustuu näiden määräysten sanamuotoon. Niissä määrätty ekopisteiden vähennysmekanismi käynnistyy pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun matkojen kynnysluvun ylittyessä eikä ekopisteitä tai NO_x-päästöjä koskevan kynnysluvun ylittyessä. — —

91 Pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohta ja liitteessä 5 oleva 3 kohta, jotka siis perustuvat matkojen kynnyslukuun, näyttävät viittaavan paitsi NO_x-päästöjen vähenemiseen — eli tavoitteeseen, jota voidaan vain edistää ekopisteiden määrän alentamisella — myös sivutavoitteena matkojen määrän rajoittamiseen, sillä niiden lisääntymistä pidetään häiriönä, jota on vältettävä.

92 Ensi arviolta ei myöskään vaikuta siltä, että edellä mainittujen pöytäkirjan määräysten ja riidanalaisen asetuksen säännösten välinen ero voitaisiin perustella Itävallan tasavallan sisämarkkinoille integroitumiseen liittyvillä vaatimuksilla.

93 Kyseisissä pöytäkirjan määräyksissä vahvistetaan juuri siirtymäjärjestely, jolla poiketaan tarvittaessa sisämarkkinoiden toimintaa koskevista säännöistä. Liittymisasiakirjan määräystä, jolla poiketaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevista perustamissopimuksen määräyksistä, on tulkittava suppeasti (ks. asia C-233/97, KappAhl, tuomio 3.12.1998, Kok. 1998, s. I-8069, 18 kohta), jotta perustamissopimuksen tavoitteet olisi helpompi toteuttaa ja sen kaikkia määräyksiä sovellettaisiin (yhdistetyt asiat 194/85 ja 241/85, komissio v. Kreikka, tuomio 25.2.1988, Kok. 1988, s. 1037, 20 kohta). Tästä ei kuitenkaan seuraa, että kyseessä olevaa määräystä voitaisiin tulkita vastoin sen selvää sanamuotoa."

97. Vaikka siis yhdyn yhteisöjen tuomioistuimen presidentin kantaan ja katson, ettei tulkintaa, joka suorassa ristiriidassa kyseessä olevan määräyksen sanamuodon kanssa, kuten ekopisteiden vähennyksen jakamista neljälle vuodelle, voida hyväksyä, haluaisin kuitenkin lisätä, ettei myöskään se, että ekopisteiden vähennys keskitetään kokonaisuudessaan yhdelle ainoalle vuosineljännekselle, ole sopusoinnussa määräyksen sanamuodon kanssa.

98. Lainsäätäjä on kiistattomasti halunnut, että ekopisteiden vähennys kohdistetaan yhteen vuoteen, ja se on tällä varmastikin pyrkinyt siihen, että perustamissopimuksella tavoiteltu tärkeä päämäärä eli tavaroiden vapaa liikkuvuus vaarantuisi mahdollisimman vähän.

99. Pitää toki paikkansa, että pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa velvoitetaan päätöksen tekevä toimielin toteuttamaan "aiheelliset toimenpiteet *liitteessä 5 olevan 3 kohdan mukaisesti*". [17] Viimeksi mainitussa kohdassa määrätään, että "ekopisteiden lukumäärä *seuraavalle vuodelle* [17] vahvistetaan seuraavasti", ja siinä annetaan laskentakaava, joka perustuu olettamaan, että vähennys kohdistetaan raja-arvon ylittymisvuotta seuraavaan vuoteen.

100. Katson kuitenkin, että kun seuraavasta vuodesta on jo kulunut kolme neljäsosaa ilman, että matkojen lukumäärää olisi vähennetty, ja kun määräyksen sanamuotoa ei siis voida enää noudattaa, on "aiheellisen toimenpiteen" käsitteen mukaista ja järjestelmän tarkoitusta paremmin vastaavaa, että vähennys kohdistetaan 12 kuukauden jaksolle, joka alkaa sen päätöksen voimaantulosta, jossa vahvistetaan kyseisen vähennyksen suuruus, kuin että vähennys kohdistettaisiin kokonaisuudessaan yhteen vuosineljännekseen. Näin toimittaessa ainakin noudatettaisiin käsitettä "vuosi", kun ei pystytä noudattamaan käsitettä "seuraava vuosi".

101. Itävallan hallitus itsekin myöntää, että "pöytäkirjaa olisi selvästi ollut mahdollista soveltaa rajoittamatta sisämarkkinoiden toimintaa, jos olisi toteutettu vähemmän sitovia toimenpiteitä, esimerkiksi jaettu vähennys ainoastaan vuosille 2000 ja 2001".

17 — Kursivointi tässä.

102. Koska pöytäkirjan liitteessä 5 olevan 3 kohdan sanamuodossa ei viitata nimenomaisesti kalenterivuoteen ja koska vähennysmekanismin tehokas vaikutus olisi siten säilytetty, katson, että tällainen tulkinta olisi kyseisenä ajankohtana vallinneissa olosuhteissa ollut sopusoinnussa pöytäkirjan ja sen liitteen kanssa. Pöytäkirjan laatijat eivät nimittäin ole voineet ennakoida, että matkoja koskeva kirjanpito voisi johtaa näin suuriin vaikeuksiin ja viivästyttää päätöksentekoa näin paljon.

103. Jakaessaan vähennyksen neljän vuoden ajalle, neuvosto on sitä vastoin sivuuttanut pöytäkirjan tekstin täydellisesti. Neuvosto yrittää turhaan vedota force majeure -tilanteeseen osoittaakseen päätöksen perustelluksi. Neuvosto ei ole nimittäin tuonut esiin yhtään sen tahdosta riippumatonta ja ennalta arvaamatonta epätavanomaista vaikeutta, joka olisi pakottanut sen jakamaan vähennyksen tällä tavalla.

104. Katson näin ollen, että riidanalaisen asetuksen 1 artiklan on kumottava.

B *Neljännen kanneperusteen toinen osa: ekopisteiden jakaminen jäsenvaltioiden kesken*

105. Koska vähennyksen jakaminen neljälle vuodelle on lainvastaista, myös se, miten vähennys on jaettu jäsenvaltioiden kesken, on väistämättä lainvastaista.

106. Sitä, onko jako Itävallan hallituksen väittämällä tavalla lainvastainen, koska se ei ole koskenut kaikkia jäsenvaltioita, tutkitaan näin ollen vain toissijaisesti.

107. Tällä analyysillä voi olla merkitystä siinä tapauksessa, että komissio tai neuvosto joutuu uudelleen vähentämään ekopisteitä 108 prosentin raja-arvon ylityttyä jonakin myöhempänä vuonna.

108. Aluksi on muistutettava, että ekopisteitä ei ole jaettu jäsenvaltioiden kesken pöytäkirjalla vaan asetuksella N:o 3298/94 ja että riidanalaisen asetuksen seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"7) Sen takaamiseksi, että ekopisteiden vähentäminen on oikeasuhteista, olisi — — ekopisteiden osuuksia vähennettävä niiltä jäsenvaltioilta, jotka eniten vaikuttivat siihen, että 8 prosentin raja-arvo ylittyi, jotta tarvittava kokonaisvähennys saadaan aikaan. Tämän vuoksi menettelyä, jonka mukaan ekopisteet jaetaan jäsenvaltioiden kesken, on tarkistettava."

109. Tämän vuoksi asetuksen N:o 3298/94 liitteessä D oleva taulukko, jossa ekopisteet on jaettu jäsenvaltioittain, on riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 4 kohdassa korvattu uudella liitteellä D, jossa ekopisteet jaetaan alenevasti vuosien 2000—2003 osalta.

a) Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

110. *Itävallan hallitus* katsoo, että ekopisteiden uusi jako jäsenvaltioiden kesken on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Koska pöytäkirjassa ei ole ohjeita jakomenettelystä, ekopisteitä jaettaessa on noudatettava yleisiä oikeusperiaatteita, erityisesti yhteisvastuuperiaatetta, jota täydentävät saastuttaja maksaa -periaate ja suhteellisuusperiaate.

111. Itävallan hallituksen mukaan ensinnäkin se, että riidanalaisen asetuksen sanamuodon mukaan ekopisteiden vähentäminen koskee ainoastaan niitä jäsenvaltioita, jotka ovat vaikuttaneet Itävallan läpi kulkevan kauttakulkuliikenteen merkittävään kasvuun, on jo lähtökohtaisesti perustavanlaatuisessa ristiriidassa yhteisvastuuperiaatteen kanssa.

112. Seuraavaksi Itävallan hallitus toteaa, että ensimmäinen arviointiperuste, jota

neuvosto on käyttänyt määrittääkseen, ketkä ovat pääasiallisesti vastuussa kauttakulkuliikenteen kasvusta eli missä määrin jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet pöytäkirjan 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa määrätyn raja-arvon ylittymiseen, on niin ikään ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa.

113. Itävallan hallituksen mielestä on suhteetonta, että jäsenvaltion, joka on juuri ja juuri ylittänyt kyseisen raja-arvon, ekopistekiintiötä alennetaan, kun taas jäsenvaltio, joka on niukasti jäänyt tämän raja-arvon alapuolelle, välttää vähennyksen kokonaan.

114. Toisesta arviointiperusteesta, joka perustuu siihen, miten kauttakulkuliikenne on vuonna 1999 kasvanut verrattuna vuosiin 1995—1997, Itävallan hallitus toteaa, että vertailuvuodet on valittu mielivaltaisesti.

115. Neuvosto toteaa, että sen takaamiseksi, että ekopisteiden vähentäminen on oikeasuhteista, riidanalaisessa asetuksessa on säädetty, että ekopisteitä vähennetään vain niiltä jäsenvaltioilta, jotka ovat vaikuttaneet vahvistetun raja-arvon ylittymiseen. Neuvosto muistuttaa, että menettelyä, jolla ekopisteet jaetaan jäsenvaltioiden kesken, ei ole vahvistettu pöytäkirjassa vaan johdetun oikeuden säädöksessä eli asetuksessa N:o 3298/94. Riidanalaisella asetuksella ei rikottu sen enempää EY:n perustamissopimusta kuin pöytäkirjaa, kun sillä on muutettu asetusta N:o 3298/94.

116. Saksan hallitus korostaa, että pöytäkirjan 11 artiklan 6 kohdasta ilmenee, että yhteisön lainsäätäjällä on ekopisteiden jakamisen osalta laaja harkintavalta. Pöytäkirjan perusteella ei voida ratkaista, kummalle periaatteelle — eli yhteisvastuuperiaatteelle vai saastuttaja maksaa -periaatteelle — on tässä yhteydessä annettava etusija.

117. Komissio toteaa, että yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt harkintavaltaansa päättäessään jakaa ekopisteiden vähennyksen jäsenvaltioiden kesken suhteellisesti sen mukaan, miten nämä ovat vaikuttaneet vahvistetun raja-arvon ylittymiseen. Tämä lähestymistapa on saastuttaja maksaa -periaatteen mukainen, eikä sitä ole valittu mielivaltaisesti.

b) Asian arviointi

118. Pöytäkirjan 11 artiklan 6 kohdan mukaan "komissio toteuttaa 16 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti ekopistejärjestelmään liittyviä menettelyjä, *ekopisteiden jakoa* [18] ja tämän artiklan soveltamista koskevia teknisiä kysymyksiä koskevat yksityiskohtaiset toimenpiteet — — ".

18 — Kursivointi tässä.

119. Pöytäkirjassa ei ole lainkaan ohjeita siitä, minkä menettelyn mukaisesti ekopisteiden vähennys on jaettava jäsenvaltioiden kesken.

120. Tästä seuraa, että toimielimillä on tältä osin tiettyä harkintavaltaa, jonka käyttöä tuomioistuin voi valvoa vain rajoitetusti.

121. Koska ekopistejärjestelmällä pyritään vähentämään ympäristön saastumista, ei ole sen enempää mielivaltaista kuin kohtuutontakaan, että ekopisteiden vähennys kohdistetaan vain niihin jäsenvaltioihin, jotka ovat vaikuttaneet 8 prosentin rajaarvon ylittymiseen.

122. Toissijaisesti katson siis, ettei neuvosto ole ylittänyt sillä olevaa harkintavaltaa ja että neljännen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

IX Viides kanneperuste (toissijainen): oikeussääntöjen rikkominen ja perustelujen puutteellisuus pöytäkirjan liitteessä 5 olevassa 3 kohdassa tarkoitettua laskentamenetelmää sovellettaessa

123. Itävallan hallituksen mukaan riidanalaisessa asetuksessa hyväksytty ekopisteiden vähennyksen laskentamenetelmä on ristiriidassa pöytäkirjalla tavoiteltujen yleisten päämäärien kanssa, joten sillä rikotaan tätä pöytäkirjaa ja sovelletaan väärin pöytäkirjan liitteessä 5 olevassa 3 kohdassa vahvistettua laskentamenetelmää. Riidanalaisessa asetuksessa säädetyn laskentamenetelmän käyttäminen on johtanut siihen, että tehty vähennys on pienempi, kuin mitä pöytäkirjassa on määrätty. Riidanalaisessa asetuksessa on myös vakavasti laiminlyöty perusteluvelvollisuus, koska se ei sisällä konkreettisia tietoja laskentamenetelmästä, johon asetuksen 1 artiklassa säädetty ekopisteiden vähennys perustuu.

124. Neuvosto, Saksan hallitus ja komissio kiistävät näiden väitteiden paikkansapitävyyden.

125. Ongelman ymmärrettävyyden lisäämiseksi on mielestäni välttämätöntä toistaa niiden selvitysten keskeinen sisältö, joita komissio on esittänyt ekopistejärjestelmää koskevassa muistiossaan, joka on sen väliintulokirjelmän liitteenä 2. Muistion paikkansapitävyyttä ei ole kiistetty siltä osin kuin siinä kuvaillaan tätä järjestelmää ja esitetään yhteenveto käydyistä keskusteluista.

126. Komissio muistuttaa ensinnäkin siitä järjestelmän erityispiirteestä, että se perustuu täysin yhteen ainoaan tietolähteeseen eli Itävallan viranomaisten toimittamiin tilastoihin. Elektroninen järjestelmä ei rekisteröi pelkästään kauttakulkumatkoja, joita on vuosittain 1,5 miljoonaa, vaan

myös kahdenväliset matkat, jos raskaat tavarankuljetusajoneuvot on varustettu ekopisteitä rekisteröivällä elektronisella tunnisteella, sekä kauttakulkumatkat, joita varten liikenteenharjoittajalla ei ole käytettävissään ekopisteitä ja joita ei näin ollen olisi saanut tehdä. Tästä syystä komission ja jäsenvaltioiden on hyvin vaikea varmistua näiden tilastojen paikkansapitävyydestä.

127. Toiseksi on kiistatonta, että liitteessä 5 olevaan 3 kohtaan sisältyvästä kaavasta seuraa, että mitä matalampi keskimääräinen NO_x-päästöarvo on, sitä suurempi seuraavalle vuodelle määrättävä ekopisteiden vähennys on. [19]

128. Vuoden 2000 elokuussa Italian viranomaiset kuitenkin väittivät laskelmiensa osoittavan, ettei matkaa kohti käytettyjen ekopisteiden keskiarvo ollut 6,74, kuten Itävallan viranomaiset olivat ilmoittaneet, vaan 7,10.

129. Tämän tiedon johdosta Wienissä pidettiin tekninen kokous, jonka kuluessa ilmeni, että Itävallan viranomaiset olivat laskeneet keskiarvoja, joita komissio ja muut jäsenvaltiot pitivät virheellisinä. Itävallan viranomaiset nimittäin olivat käytettyjen ekopisteiden keskiarvoja laskiessaan ottaneet huomioon "maksettujen" ekopisteiden kokonaismäärän ja jakaneet sen rekisteröityjen matkojen kokonaismäärällä.

130. Tehtyjen matkojen määränä käytetty luku sisälsi siten paitsi kauttakulkumatkat, joista liikenteenharjoittajat olivat "maksaneet" ekopisteitä, myös kauttakulkumatkat, joista liikenteenharjoittajat eivät olleet "maksaneet" ekopisteitä. Koska huomioon otettiin nämä — niin sanotut pimeät — matkat, ekopisteiden keskimääräistä käyttöä koskeva luku pieneni, koska kuhunkin "pimeään" matkaan keskimäärin käytettyjen ekopisteiden määrä oli nolla.

131. Itävallan hallituksen mukaan on oikein, että pimeät matkat on sisällytetty laskelmaan.

132. Neuvosto, Saksan hallitus ja komissio väittävät, ettei tämä ole oikein. Ne katsovat, että vaikka pimeillä matkoilla on merkitystä ratkaistaessa, onko

19 — Muistutettakoon, että liitteessä 5 olevassa 3 kohdassa on seuraava kaava: Edellä olevan 2 kohdan mukaisesti lasketut kuorma-autojen keskimääräiset neljännesvuosittaiset NO_x-päästöarvot kunakin vuonna ekstrapoloidaan arvioidun keskimääräisen NO_x-päästöarvon saamiseksi seuraavalle vuodelle. Arvioitu arvo kerrottuna 0,0658:lla sekä liitteessä 4 esitetyllä vuoden 1991 ekopisteiden lukumäärällä on kyseisen vuoden ekopisteiden lukumäärä. Tästä saadaan seuraava kaava: [keskimääräinen neljännesvuosittainen NO_x-päästöarvo] x 0,0658 x 23 556 220, jossa ainoa muuttuja on keskimääräinen neljännesvuosittainen NO_x-päästöarvo. Jos käytetään vuosittaista teoreettista keskiarvoa eli 7,57:ää ekopistettä matkaa kohti, kaavalla saadaan vuoden 2000 arvoksi 11 750 998 ekopistettä. Tämä on kyseiselle vuodelle kohdistettava teoreettinen ekopisteiden määrä. Jos keskiarvoa kuitenkin alennetaan 0,1:llä niin, että se on 7,47, kaavalla saadaan kokonaismääräksi 11 575 998, jolloin vähennys on 155 000 ekopistettä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että aina kun keskimääräinen NO_x-päästöarvo alenee 0,1:llä, ekopisteet vähenevät 155 000:lla eli 1,3 %:lla vuosittaisesta määrästä. Näin ollen voidaan todeta, että mitä matalampi keskimääräinen NO_x-päästöarvo on, sitä enemmän ekopisteet vähenevät.

108 prosentin yläraja ylitetty, niitä ei kuitenkaan voida ottaa huomioon silloin, kun on kysymys ekopisteiden vähentämisestä.

133. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy tämän kannan ja hylkää Itävallan hallituksen kannan. Kuten komissio on todennut, pöytäkirjan liitteessä 5 noudatettu metodiikka perustuu nimittäin selvästi "kuorma-autojen keskimääräisiin neljännesvuosittaisiin NO_x-päästöarvoihin", eikä voida väittää, että koska kuorma-auton maksamien ekopisteiden määrä on nolla, se ei ole aiheuttanut lainkaan NO_x-päästöjä kulkiessaan Itävallan läpi.

134. Kun tämä virhe havaittiin, komissio laski keskiarvot uudelleen jättäen laittomat matkat pois laskelmasta. Uudeksi keskimääräiseksi neljännesvuosittaiseksi NO_x-päästöarvoksi saatiin näin 6,159:n sijasta 6,9975.

135. Kun pöytäkirjan liitteessä 5 olevan 3 kohdan mukaisessa kaavassa käytettiin tätä uutta arvoa, ekopisteiden vähennykseksi saatiin 2,1 miljoonan sijasta 1,1 miljoonaa. Komissio muutti ehdotustaan vastaavasti, ja katson, että näin tehdessään se toimi oikein.

136. Myöskään neuvosto ei ehdotuksen hyväksyessään selvästikään toiminut mielivaltaisesti tai kohtuuttomasti.

137. Itävallan hallitus väittää vielä, että riidanalaisessa asetuksessa on vakavasti laiminlyöty perusteluvelvollisuus, koska se ei sisällä konkreettisia tietoja laskentamenetelmästä, johon riidanalaisen asetuksen 1 artiklassa säädetty ekopisteiden vähennys perustuu.

138. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että "perusteluissa ei — — tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut perustamissopimuksen 190 artiklassa asetetut vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. Näin on varsinkin, kun jäsenvaltiot ovat osallistuneet tiiviisti riidanalaisen toimenpiteen valmisteluun ja tuntevat tämän vuoksi sen taustalla olevat syyt (ks. asia C-478/93, Alankomaat v. komissio, tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3081, 49 ja 50 kohta ja asia C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. II, tuomio 9.11.1995, Kok. 1995, s. I-3799, 16 kohta)". [20]

20 — Em. asia Alankomaat v. neuvosto, tuomion 188 kohta.

139. On lisäksi kiistatonta, että juuri Itävallan tasavalta oli toimittanut tilastot, joihin komission alkuperäinen ehdotus perustui, että näitä lukuja oli arvosteltu komitean kokouksissa, joihin Itävallan viranomaiset olivat osallistuneet, että Wienissä oli pidetty erityiskokous Itävallan viranomaisten kanssa ja että komissio oli komiteassa ja neuvostossa selittänyt muutettua ehdotusta ja että siitä oli keskusteltu Itävallan edustajien läsnä ollessa.

140. Ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää tämän kanneperusteen.

X Asetuksen vaikutusten pysyttäminen

141. Itävallan tasavallan kuuden kanneperusteen tarkastelun perusteella voidaan siten tehdä seuraavat päätelmät.

142. Itävallan tasavalta on *ensisijaisesti* vaatinut, että riidanalainen asetus on kumottava kokonaisuudessaan. Tämä vaatimus on hylättävä, koska asetus on annettu pätevästi.

143. On lisäksi todettava, ettei riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 2 kohtaan, joka koskee sitä, miten käyttämättä tai palauttamatta jääneiden ekopisteiden kanssa on meneteltävä, ole kohdistettu mitään väitteitä.

144. Sama koskee riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 3 kohtaa, jossa komissio velvoitetaan luomaan järjestelmä, jonka avulla seurataan toimia, joita Itävallan tasavalta ja muut jäsenvaltiot toteuttavat parantaakseen palvelutasoa Alppien kautta kulkevissa yhdistetyissä kuljetuksissa.

145. Itävallan tasavalta on *toissijaisesti* vaatinut riidanalaisen asetuksen 1 artiklan sekä 2 artiklan 1 ja 4 kohdan kumoamista.

146. Edellä esiin tuoduista syistä tämä vaatimus on hyväksyttävä.

147. Neuvosto kuitenkin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta pysyttämään riidanalaisen asetuksen kaikki vaikutukset, jos asetus kumotaan.

148. Itävallan hallitus on suullisessa käsittelyssä yhtynyt tähän pyyntöön.

149. Myös komissio on yhtynyt pyyntöön.

150. Myös itse ehdotan, että pyyntö hyväksyttäisiin riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohtaa lukuun ottamatta (sellaisen pääsäännön pysyvä käyttöönotto, jonka mukaan vähennykset jaetaan usealle vuodelle).

151. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan sekä 2 artiklan 4 kohdan kumoaminen (kaikkien vuosien 2000—2003 osalta tai oman kantani mukaan vuosien 2002 ja 2003 osalta) nimittäin merkitsee, että aikaisemmin voimassa olleet vastaavat säännökset tulevat automaattisesti uudelleen käyttöön.

152. Ekopisteiden kokonaismäärän osalta tämä tarkoittaa, että voimaan tulee pöytäkirjan liite 4, sellaisena kuin se on nimenomaisen valtuutuksen perusteella muutettuna asetuksen N:o 3298/94 9 artiklalla.

153. Sen osalta, miten ekopisteet on jaettava jäsenvaltioiden kesken, voimaan tulevat asetuksen N:o 3298/94 liitteessä D vahvistetut luvut.

154. Tällä olisi se järjenvastainen seuraus, että sekä niiden ekopisteiden, jotka olisi pitänyt jakaa aikaisemmin, että niiden ekopisteiden, jotka on vielä jaettava vuonna 2003, määrä kasvaa.

155. Koska 108 prosentin raja-arvo on ylitetty, Itävallan tasavallalla on kuitenkin oikeus ekopisteiden vähennykseen. Ekopisteitä olisi kylläkin pitänyt vähentää vuoden 2000 kuluessa tai vähintäänkin neuvoston päätöstä seuranneiden kahdentoista kuukauden aikana. Koska näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, se, että vähennyksen jäljellä oleva osa myönnetään Itävallalle seuraavien vuosien kuluessa, vastaa järjestelmän logiikkaa paremmin kuin se, että sille ei myönnetä vähennystä lainkaan.

156. On lisäksi todettava, että asetuksen vaikutusten pysyttäminen vastaa myös oikeusvarmuuden vaatimuksia, koska riidanalaisen asetuksen vaikutukset ovat jo ilmenneet täysimääräisinä vuosien 2000, 2001 ja 2002 aikana ja koska asiassa annetaan tuomio vasta vuonna 2003.

XI Ratkaisuehdotus

157. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa vuoden 1994 liittymisasiakirjassa olevan pöytäkirjan N:o 9 liitteen 4 ja asetuksen (EY) N:o 3298/94 muuttamisesta Itävallan kautta kulkeville raskaille tavarankuljetusajoneuvoille vahvistetun ekopistejärjestelmän osalta 21 päivänä syyskuuta 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2000 1 artiklan sekä 2 artiklan 1 ja 4 kohdan

2) pysyttää kyseisen asetuksen 1 artiklan sekä 2 artiklan 4 kohdan vaikutukset

3) hylkää kanteen muilta osin

4) velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

5) toteaa, että väliintulijoina esiintyneet Saksan hallitus, Italian hallitus ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.