

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

L. A. GEELHOEDA

přednesené dne 26. ledna 2006¹

I – Úvod

1. Svou žalobou podanou podle článku 230 ES se Rakouská republika domáhá zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2327/2003 ze dne 22. prosince 2003, kterým se v rámci udržitelné dopravní politiky zřizuje pro rok 2004 přechodný bodový systém použitelný pro těžká nákladní vozidla projíždějící Rakouskem² (dále jen „nařízení č. 2327/2003“). Uvedené nařízení, které bylo napadeno Rakouskou republikou, bylo přijato na základě čl. 71 odst. 1 ES po skončení systému ekobodů stanoveného v článku 11 protokolu č. 9 o silniční, železniční a kombinované dopravě v Rakousku (dále jen „protokol“) aktu o podmínkách přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie³. Uvedené nařízení vstoupilo v platnost dnem vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, tedy dnem 31. prosince 2003.

2. Je třeba připomenout, že projednávaná věc je pátou žalobou podanou Rakouskou republikou k Soudnímu dvoru od roku 2000, pokud jde o různé aspekty systému ekobodů. V první z uvedených věcí⁴ Rakouská republika úspěšně napadla způsob, jímž bylo rozloženo snížení počtu ekobodů disponibilních v posledních letech platnosti systému ekobodů. Ostatní věci se týkaly odmítnutí Komise snížit počet ekobodů pro roky 2001, 2002 a 2003⁵. Poté, co Soudní dvůr zamítl žalobu ve věci týkající se roku 2001⁶, Rakousko vzalo zpět svou žalobu v obou ostatních věcech, které byly poté vyškrtнутy z rejstříku Soudního dvora⁷.

3. Je třeba rovněž zmínit, že před Soudem prvního stupně je v současné době pro-

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. 2003 L 345, s. 30; Zvl. vyd. 07/07, s. 706.

3 – Úř. věst. 1994, C 241, s. 21, a Úř. věst. 1995, L 1, s. 1.

4 – Rozsudek ze dne 11. září 2003, Rakousko v. Rada (C-445/00, Recueil, s. I-8549). Uvedenému rozsudku předcházelo usnesení předsedy Soudního dvora, kterým byla pozastavena použitelnost napadeného nařízení; usnesení ze dne 23. února 2001 (C-445/00 R, Recueil, s. I-1461).

5 – C-356/01, C-296/02 a C-393/03. V poslední jmenovaných dvou věcech Rakousko navrhlo pozastavení použitelnosti rozhodnutí Komise. Oba návrhy byly zamítnuty: usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 23. října 2002, Rakousko v. Komise (C-296/02 R, Recueil, s. I-9159) a ze dne 14. listopadu 2003, Rakousko v. Komise (C-393/03 R, Recueil, s. I-13593).

6 – Rozsudek ze dne 20. listopadu 2003, Rakousko v. Komise (C-356/01, Recueil, s. I-14061).

7 – Úř. věst. 2004, C 106, s. 53 a 54.

jednávána další žaloba podaná Rakouskem proti systému ekobodů⁸. V uvedené věci, související s žalobou v projednávané věci, se Rakousko, předpokládajíc, že jeho žaloba na neplatnost nařízení č. 2327/2003 bude úspěšná, domáhá zrušení rozhodnutí Komise, kterým odmítla předložit návrh nařízení nahrazujícího uvedené nařízení, jímž by byl zaveden přísnější systém, než je ten, který je stanoven nařízením č. 2327/2003. Řízení ve věci projednávané před Soudem prvního stupně bylo přerušeno do skončení řízení v projednávané věci před Soudním dvorem.

II – Relevantní právní úprava

5. K posouzení právní otázky vznesené rakouskou vládou v projednávané věci je nezbytné shrnout klíčové prvky systémů (eko)bodů stanovených protokolem a nařízením č. 2327/2003.

6. Základní prvky systému ekobodů stanoveného protokolem jsou vyjmenovány v čl. 11 odst. 2 uvedeného dokumentu:

„2. Do 1. ledna 1998 se použijí následující ustanovení:

4. Tento stručný přehled soudních sporů souvisejících se systémem ekobodů dokládá citlivost problematiky sladění požadavku na zajištění tranzitní dopravy přes Rakousko z hlediska fungování vnitřního trhu s nutností zajistit ochranu životního prostředí, zejména v alpské oblasti, proti škodlivým účinkům emisí těžkých nákladních vozidel používaných k této dopravě. Soudní dvůr se musel přímo zabývat touto problematikou v nedávné věci týkající se sektorového zákazu přepravy určitého zboží na části dálnice A 12 v údolí Innu vydaného krajskými orgány v Tyrolsku⁹.

a) Celkové emise NO_x těžkých nákladních vozidel projíždějících Rakouskem se v období od 1. ledna 1992 do 31. prosince 2003 sníží o 60 % v souladu s tabulkou uvedenou v příloze 4.

b) Snížení celkových emisí NO_x těžkých nákladních vozidel bude spravováno na základě systému ekobodů. Podle tohoto systému potřebuje každé těžké nákladní vozidlo projíždějící Rakouskem počet ekobodů odpovídající jeho emisím NO_x

⁸ — Věc Rakousko v. Komise (T-361/04).

⁹ — Rozsudek ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko (C-320/03, Sb. rozh. s. I-9871).

[povolené hodnotě podle shody výroby (COP) nebo schválení typu]. Metoda výpočtu a správa těchto bodů je popsána v příloze 5.

- c) Pokud počet průjezdů v jakémkoli roce přesáhne referenční hodnotu stanovenou pro rok 1991 o více než 8 %, Komise postupem stanoveným v článku 16 přijme vhodná opatření v souladu s bodem 3 přílohy 5.

- d) Rakousko vydá a včas dá k dispozici karty ekobodů potřebné pro správu systému ekobodů podle přílohy 5 pro těžká nákladní vozidla projíždějící Rakouskem.

- e) Ekobody budou rozdělovány Komisí mezi členské státy v souladu s ustanoveními přijatými podle odstavce 6.“ (*neoficiální překlad*)

7. Použitelnost *ratione temporis* systému ekobodů je upravena v čl. 11 odst. 3 až 5 protokolu.

„3. Do 1. ledna 1998 Rada na základě zprávy Komise přezkoumá fungování ustanovení

týkajících se silniční přepravy zboží přes Rakousko. Tento přezkum bude proveden v souladu se základními zásadami práva Společenství, jako je řádné fungování vnitřního trhu, zejména volný pohyb zboží a volný pohyb služeb, ochrana životního prostředí v zájmu Společenství jako celku, a bezpečnost dopravy. Pokud Rada nerozhodne na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně jinak, přechodné období, během něhož se použijí ustanovení odstavce 2, bude prodlouženo do 1. ledna 2001.

4. Do 1. ledna 2001 Komise ve spolupráci s Evropskou agenturou pro životní prostředí provede vědeckou studii stupně plnění cíle týkajícího se snížení znečištění stanoveného v odst. 2 písm. a). Pokud Komise dojde k závěru, že tento cíl byl splněn na udržitelném základě, použitelnost ustanovení odstavce 2 skončí dne 1. ledna 2001. Pokud Komise dojde k závěru, že tento cíl nebyl splněn na udržitelném základě, Rada může v souladu s článkem 75 Smlouvy o ES přijmout opatření v rámci Společenství, která zajistí rovnocennou ochranu životního prostředí, zejména 60 % snížení znečištění.

Pokud Rada nepřijme taková opatření, přechodné období bude automaticky prodlouženo o poslední období tří let, během kterého se použijí ustanovení odstavce 2.

c) opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy;

d) veškeré jiné potřebné předpisy.“

5. Ke konci přechodného období se použije *acquis communautaire* v plném rozsahu.“
(neoficiální překlad)

9. Základ bodového systému zavedeného nařízením č. 2327/2003 je stanoven v čl. 3 odst. 2 nařízení:

8. Nařízení č. 2327/2003 je založeno na čl. 71 odst. 1 ES, který stanoví:

„Za účelem podpory používání k životnímu prostředí šetrných těžkých nákladních vozidel se od 1. ledna 2004 do 31. prosince 2004 pro tranzitní přepravu přes Rakousko použijí tato ustanovení:

„K provedení článku 70 [„V oblastech upravovaných touto hlavou sledují členské státy cíle této smlouvy v rámci společné dopravní politiky“] a s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy stanoví Rada postupem podle článku 251 po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů:

a) Tranzit těžkých nákladních vozidel, která by jinak použila pět nebo méně bodů, nepodléhá přechodnému bodovému systému.

a) společná pravidla pro mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států;

b) Tranzit těžkých nákladních vozidel, která použijí šest, sedm nebo osm bodů, podléhá přechodnému bodovému systému.

b) podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu;

c) Tranzit těžkých nákladních vozidel, která použijí více než osm bodů, je

zakázán kromě tranzitu těžkých nákladních vozidel registrovaných v Řecku a tranzitu určitých vysoce specializovaných a nákladních vozidel s dlouhou ekonomickou životností.

- d) Celkové emise NO_x těžkých nákladních vozidel projíždějících Rakouskem se stanoví v souladu s hodnotami uvedenými pro daný rok v příloze I.
 - e) Hodnota celkových emisí NO_x , kterou lze přisoudit těžkým nákladním vozidlům, je určována na základě dřívějšího systému ekobodů stanoveného v protokolu č. 9 aktu o přistoupení z roku 1994. Podle tohoto systému vyžaduje každé těžké nákladní vozidlo projíždějící Rakouskem počet bodů odpovídající jeho emisím NO_x [povolené hodnotě podle shody výroby (COP) nebo schválení typu]. Metoda výpočtu a správa těchto bodů je popsána v příloze II.
 - f) Pro těžká nákladní vozidla projíždějící Rakouskem a podle přílohy II Rakousko vydá a včas dá k dispozici body požadované pro správu přechodného bodového systému.
 - g) Roční celková kvóta emisí NO_x je uvedena v příloze I a je v souladu s nařízením Komise (ES) č. 3298/94 spravována a rozdělována mezi členské státy Komise v souladu se stejnými zásadami, které jsou použitelné pro systém ekobodů v roce 2003.
 - h) Nové přidělení bodů z rezervy Společenství je váženo podle kritérií stanovených v čl. 8 odst. 2 nařízení (ES) č. 3298/94, a zejména podle skutečného užití bodů přidělených členským státům, jakož i podle specifických potřeb nákladních dopravců projíždějících Rakouskem po trase Lindau-Bregenz-St. Margarethen (Hörbranz-Transit).“
10. Článek 3 odst. 3 nařízení č. 2327/2003 stanoví podrobnosti použitelnosti *ratione temporis* nařízení.
- „Nebude-li návrh ‚Eurovignette‘ na zpoplatnění použití infrastruktury přijat do dne 31. prosince 2004, prodlužují se všechny lhůty odstavce 2 o jeden další rok, a nebude-li tento návrh přijat do 31. prosince 2005, pak nejvíce o další rok. Po roce 2006 se žádný přechodný bodový systém nepoužije.“

III – Skutečnosti předcházející řízení

11. Jak bylo naznačeno v úvodu, nařízení č. 2327/2003 bylo přijato po skončení systému ekobodů stanoveného v protokolu. V preambuli nařízení je uvedeno, že bylo přijato jednak na základě závěrů ze zasedání Evropské rady v Laekenu ve dnech 14. a 15. prosince 2001, které požadovaly jako přechodné řešení prodloužit systém ekobodů, a jednak na základě závěrů ze zasedání Evropské rady v Kodani ze dne 12. a 13. prosince 2002, kde byla Rada vyzvána, aby do konce roku 2002 přijala nařízení o přechodném řešení tranzitu těžkých nákladních vozidel v období 2004 až 2006 přes Rakousko¹⁰.

12. Přechodná povaha bodového systému zavedeného nařízením je vysvětlena skutečností, že mělo být nakonec nahrazeno pozměněnou směrnicí o „Eurovignette“ o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly¹¹. Z článku 3 odst. 3 nařízení č. 2327/2003 vyplývá, že prodloužení bodového systému závisí na tom, zda zákonodárce Společenství tento návrh přijme, či nikoli. Ve skutečnosti byl společný postoj přijatý Radou

dne 6. září 2005 schválen Evropským parlamentem na jeho plenárním zasedání dne 15. prosince 2005, a platnost bodového systému již tedy nebude prodloužena.

13. Bodový systém zavedený nařízením č. 2327/2003 se v řadě ohledů liší od systému stanoveného protokolem a bezpochyby jej lze považovat za liberálnější.

14. Zaprvé, neobsahuje žádné cíle snižování emisí NO_x o určité procento, jak činí protokol v čl. 11 odst. 2 písm. a).

15. Zadruhé, nestanoví žádné omezení počtu průjezdů, jak činí protokol v čl. 11 odst. 2 písm. c). Naopak, v článku 2 výslovně stanoví, že systém v sobě nezahrnuje přímé omezení počtu tranzitů přes Rakousko.

16. Zatřetí, bodový systém upravený nařízením č. 2327/2003 se použije pouze pro těžká nákladní vozidla, která použijí šest, sedm nebo osm bodů [čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení]. Tranzit těžkých nákladních vozidel, která použijí více než osm bodů, je zakázán, i když s několika výjimkami, zatímco tranzit takových vozidel, která by

¹⁰ — Druhý bod odůvodnění nařízení.

¹¹ — KOM(2003) 448 konečné ze dne 23. července 2003, návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly.

jinak použila pět bodů nebo méně, bodovému systému nepodléhá [čl. 3 odst. 2 písm. a) a c) nařízení]. Naopak, systém ekobodů stanovený protokolem se vztahoval na všechna těžká nákladní vozidla [čl. 11 odst. 2 písm. b) protokolu].

17. Počet disponibilních bodů se nadále snižuje, ačkoli podle nařízení jsou použitelné pro omezenou kategorii těžkých nákladních vozidel. Zatímco počet bodů disponibilních v posledním roce použitelnosti systému stanoveného protokolem (2003) činil 9 322 632 pro patnáct členských států, nařízení stanovilo následující počty pro patnáct členských států: na rok 2004: 6 593 487; na rok 2005: 6 246 462 a na rok 2006: 5 899 436¹².

18. Tyto rozdíly mezi oběma systémy jsou hlavním důvodem, který vedl Rakouskou republiku k podání žaloby na neplatnost nařízení č. 2327/2003 podle článku 230 ES. Právní argumenty na podporu této žaloby jsou popsány níže. Rakouská republika mezitím odmítla nařízení provést, což vedlo Komisi k zahájení správní fáze řízení o nesplnění povinnosti podle článku 226 ES.

IV – Řízení před Soudním dvorem

19. Rakouská republika podala svou žalobu faxem dne 24. března 2004. Originál byl doručen dne 30. března 2004.

20. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 22. července 2004 bylo povoleno vedlejší účastenství Komise na podporu návrhových žádání Evropského parlamentu a Rady.

21. Na jednání konaném dne 17. listopadu 2005 byla vyslechnuta ústní vyjádření žalobkyně, žalovaných a Komise.

V – Návrhová žádání účastníků řízení

22. Rakouská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil nařízení č. 2327/2003;
- uložil žalovaným náhradu nákladů řízení.

¹² — Příloha 4 protokolu a příloha I nařízení č. 2327/2003.

23. Evropský parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

- žalobu zamítl;
- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

24. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- prohlásil žalobu za nepřijatelnou;
- podpůrně, pokud by Soudní dvůr shledal žalobu přijatelnou, zamítl žalobu jako neopodstatněnou;
- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

na jejich podporu, nejsou soudržné. V této souvislosti konstatuje, že ačkoli by logickým důsledkem zrušení nařízení byla plná použitelnost ustanovení Smlouvy o volném pohybu služeb a volném pohybu zboží pro tranzitní dopravu přes Rakousko, rakouská vláda nicméně opírá své argumenty o předpoklad dalšího trvání přechodného systému stanoveného protokolem po datu stanoveném pro jeho skončení.

26. Aniž by vznesl otázku přípustnosti, Evropský parlament má rovněž za to, že cíl žalobkyně spočívající v zavedení bodového systému, jenž by představoval větší omezení základních svobod, je těžko slučitelný s předmětem její žaloby, tedy se zrušením nařízení č. 2327/2003.

VI – K přípustnosti

25. Rada tvrdí, že žaloba je nepřijatelná proto, že předmět tohoto řízení a žalobní důvody, o něž se žaloba opírá, nejsou dostatečně jasné jak vyžaduje čl. 38 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora. Konkrétně Rada tvrdí, že návrhová žádání Rakouské republiky a argumenty, kterých se dovolává

27. Rakousko namítá, že mezi jeho konečným cílem a žalobou na neplatnost nařízení č. 2327/2003 neexistuje rozpor. Konstatuje, že souběžně s řízením v projednávané věci požádalo Komisi dopisem ze dne 31. března 2004 podle článku 232 ES, aby předložila nový návrh přechodného bodového systému, který by byl slučitelný s právem Společenství a který by byl v souladu s požadavky protokolu, jež jsou podle jeho názoru nadále závazné. Mezitím podalo dopisem ze dne

22. června 2004 žalobu proti zamítnutí své žádosti Komisi¹³.

28. Z článku 38 odst. 1 jednacího řádu, jak je vykládán Soudním dvorem, vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí uvádět předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů a že tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si jeho obranu a Soudnímu dvoru vykonávat přezkum. Podle Soudního dvora je tedy nezbytné, aby základní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, byly souvisle a srozumitelně patrné ze samotného znění žaloby¹⁴.

29. V projednávané věci je nesporné, že žaloba podaná Rakouskou republikou splňuje uvedená kritéria, neboť zjevně napadá slučitelnost nařízení č. 2327/2003, kterým se zavádí nový přechodný bodový systém pro tranzitní dopravu přes její území, s primárním právem Společenství, a argumenty předložené žalobkyní na pod-

poru jejího návrhového žádání jsou plně srozumitelné¹⁵. Při rozhodování o předmětu žaloby je třeba posoudit, zda jsou tyto argumenty podložené nebo dostatečně soudržné.

30. V rozsahu, v němž Rada dovozuje, že se Rakouská republika domáhá výsledku, který je v rozporu s jím deklarovaným zájmem, a je tedy nevyhnutelně paradoxní, je třeba uvést, že článek 230 ES nevyžaduje, aby členské státy prokázaly svůj zájem na podání žaloby na neplatnost aktu Společenství. V každém případě Rakouská republika sama potvrdila, že souběžně s žalobou v projednávané věci zahájila řízení podle článku 232 ES, kterým se domáhá, aby orgány Společenství přijaly nařízení, které by lépe odpovídalo jejím zájmům.

31. Za těchto okolností je namíste uznat, že žaloba podaná Rakouskou republikou splňuje požadavky čl. 38 odst. 1 jednacího řádu. Byla rovněž podána ve lhůtách stanovených článkem 230 ES a neexistuje tedy důvod prohlásit ji za nepřipustnou.

13 — T-361/04; viz bod 3 tohoto stanoviska.

14 — Viz, například, rozsudky ze dne 14. října 2004, Komise v. Španělsko (C-55/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 23), a ze dne 15. září 2005, Irsko v. Komise (C-199/03, Sb. rozh. s. I-8027, bod 53).

15 — Viz rozsudky ze dne 9. ledna 2003, Itálie v. Komise (C-178/00, Recueil, s. I-303, bod 6), a ze dne 9. září 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, Sb. rozh. s. I-7789, bod 20).

VII – K věci samé

32. Na podporu své žaloby na neplatnost nařízení č. 2327/2003 se Rakouská republika dovolává čtyř žalobních důvodů protiprávnosti. Uplatňuje, že nařízení je v rozporu:

- se zásadou proporcionality;
- s cíli horizontálního ustanovení o ochraně životního prostředí, tedy článkem 6 ES;
- s cíli, na nichž je založen článek 11 protokolu;
- se zásadou „přesnosti“ („Bestimmtheitsgrundsatz“).

zásadu proporcionality, která vyžaduje, aby opatření byla přiměřená a nezbytná pro dosažení sledovaného cíle. Má za to, že bodový systém zavedený nařízením není přiměřený pro dosažení cíle stanoveného v jeho preambuli, kterým je snížení emisí těžkých nákladních vozidel za účelem dosažení udržitelné ochrany životního prostředí. Dovolává se přitom zprávy ze dne 1. března 2004 zadané rakouským spolkovým ministerstvem dopravy, inovací a technologií pod názvem „LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick“, z níž vyplývá, že vstupem nařízení č. 2327/2003 v platnost dojde k podstatnému zvýšení objemu emisí. Na jedné straně by ke dni 1. ledna 2004 bylo liberalizováno 80 % tranzitní dopravy. Na straně druhé, počet bodů disponibilních pro vozidla, která dosud potřebují body podle nařízení, by byl vyšší, než je nezbytně nutné. Nárůst objemu emisí do roku 2006 by mohl činit 133 % nebo dokonce 260 %.

34. Podle odhadů společnosti Kapsch Trafficom AG, která zajišťovala správu předchozího systému ekobodů, by navíc použití nařízení vyžadovalo finanční náklady ve výši přibližně 9 milionů eur, což je zcela nepřiměřené ve vztahu k prostředkům použitým k dosažení cílů nařízení.

A – K porušení zásady proporcionality

1. Argumenty účastníků řízení

33. Rakouská republika argumentuje, zaprvé, že nařízení č. 2327/2003 porušuje

35. Evropský parlament a Rada naopak tvrdí, že nařízení je nástrojem společné dopravní politiky založeným na čl. 71 odst. 1 ES,

a nikoli na protokolu. Cílem nařízení je sice ochrana životního prostředí v alpské oblasti, rakouská vláda však nebere dostatečně v potaz, že nařízení jako takové představuje odchylku od zásady volného pohybu služeb a volného pohybu zboží. V rozsahu, v němž je nutné dosáhnout rovnováhy mezi těmito zájmy, nařízení nepřekračuje meze svého právního základu. Rada má za to, že platnost nařízení je třeba přezkoumat ve světle Smlouvy o ES a obecných zásad práva Společenství, a nikoli ve světle ustanovení, která jsou odchylkou od režimu Smlouvy a jež výslovně pozbyla platnosti.

36. Žalované instituce uplatňují, že zákonodárce Společenství přijal napadené nařízení v rámci řádného výkonu svých pravomocí v oblasti dopravní politiky a zachoval zásadu proporcionality. Vzhledem k tomu, že zákonodárci přísluší široký prostor pro uvážení, lze za nepřiměřenou považovat pouze trvalou odchylku od základních svobod. Dále konstatují, že nařízení je použitelné pro celé území Rakouska, a nikoli pouze pro Alpy, a nelze tedy tvrdit, že jeho účinky v oblasti ochrany životního prostředí nejsou uspokojivé. Zákonodárce Společenství zvolil ze dvou možností tu, která zajišťuje ochranu životního prostředí v Rakousku, oproti té, která by upřednostňovala základní svobody zaručené Smlouvou o ES.

37. Komise tvrdí, že výpočet počtu bodů disponibilních podle napadeného nařízení byl založen na údajích týkajících se tranzitní dopravy v roce 2002 (a nikoli v roce 2003), neboť k datu přijetí dotčeného nařízení rakouské orgány poskytly pouze statistické údaje pro uvedený rok. Pouhá skutečnost, že čl. 3 odst. 2 písm. c) nařízení č. 2327/2003 zakazuje použití vozidel s vysokou mírou znečištění, prokazuje, že dotčené opatření zachovává zásadu proporcionality.

38. Ve své odpovědi na argumenty Komise rakouská vláda namítá, že Rakousko nebylo povinno předložit konečné statistické údaje o ekobodech za rok 2003 ani do konce uvedeného roku. Ať je tomu jakkoli, relevantní údaje nemohly být použity jako základ pro určení počtu bodů disponibilních pro období od roku 2004 do roku 2006. Pokud jde o druhý bod, rakouská vláda uplatňuje, že nařízení *de facto* liberalizuje tranzitní dopravu přes Rakousko a neslouží tak cíli ochrany životního prostředí.

2. Posouzení

39. Podle ustálené judikatury je zásada proporcionality uznaná v čl. 5 třetím pododstavci ES jakožto norma, kterou se musí řídit orgány Společenství při přijímání

jakýchkoli (legislativních) aktů, jednou ze základních zásad práva Společenství. Uvedená zásada vyžaduje, aby opatření prováděná prostřednictvím právních předpisů Společenství byla vhodná ke splnění cíle, který sledují, a nešla nad rámec toho, co je nezbytné pro jeho dosažení¹⁶. Při uplatňování této zásady jako kritéria věcného soudního přezkumu legislativních aktů je však třeba vzít v úvahu, že v takových oblastech, jako je společná dopravní politika¹⁷, přísluší zákonodárci Společenství široká posuzovací pravomoc, neboť musí provést složitá posouzení, jež mají za následek různé volby politické, hospodářské a sociální povahy. Soudní dvůr na základě výše uvedené skutečnosti rozhodl, že legalita opatření přijatého v této oblasti může být dotčena pouze tehdy, pokud je opatření zjevně nepřiměřené s ohledem na cíl, který má příslušný orgán sledovat¹⁸.

ment a Rada spolurozhodovacím postupem¹⁹.

41. S přihlédnutím k omezenému prostoru pro určení nepřiměřenosti legislativního aktu vydaného spolurozhodovacím postupem, použití kritéria proporcionality zahrnuje analýzu tří různých aspektů sporného opatření. Nejprve je nutno identifikovat cíle dotyčného opatření, dále je třeba posoudit, zda je opatření vhodné k dosažení těchto cílů, a konečně je nutné přezkoumat, zda sporné opatření nepřekračuje míru nezbytnou k dosažení sledovaných cílů²⁰.

42. Rakouská republika a žalované instituce se rozcházejí v názoru na přesný cíl nařízení č. 2327/2003, což není překvapující, neboť se jedná o výchozí bod pro přezkum dalších dvou aspektů kritéria proporcionality.

40. Jak jsem již konstatoval, ze zásady institucionální rovnováhy a oddělení moci rovněž vyplývá, že by Soudní dvůr měl omezit svůj přezkum legality obsahu legislativních aktů. Tak je tomu zejména v případě, kdy dotčený akt, stejně jako napadené nařízení, vydaly společně Evropský parla-

43. Účel nařízení č. 2327/2003 je třeba posuzovat s ohledem na důvody, ze kterých vychází změna právního režimu použitelného pro tranzitní dopravu přes Rakousko. Jelikož čl. 11 odst. 5 protokolu stanovil, že po

16 — Viz, mimo jiné, rozsudky ze dne 10. prosince 2002, *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco* (C-491/01, Recueil, s. I-11453, bod 122), a ze dne 14. prosince 2004, *Arnold André* (C-434/02, Sb. rozh. s. I-11823, bod 45).

17 — Rozsudek *Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada*, uvedený v poznámce pod čarou 15, bod 56.

18 — Viz, mimo jiné, rozsudky *Arnold André*, uvedený v poznámce pod čarou 16, bod 46, a *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, uvedený v poznámce pod čarou 16, bod 123.

19 — Viz mé stanovisko ve věci *Francie v. Parlament a Rada* (rozsudek ze dne 24. května 2005, C-244/03, Sb. rozh. s. I-4021), body 91 a 92.

20 — Viz opět mé stanovisko ve výše uvedené věci *Francie v. Parlament a Rada*, body 95 až 99.

skončení přechodného systému ekobodů se v plném rozsahu použije *acquis communautaire*, byla by pravidla Smlouvy o ES a sekundárních právních předpisů upravujících přepravu ve Společenství jako celku použitelná i pro přepravu přes území Rakouska.

44. Nařízení bylo přijato na základě čl. 71 odst. 1 ES, což naznačuje, že se jedná především o nástroj společné dopravní politiky. Jako takové má stanovit společná pravidla pro mezinárodní dopravu procházející přes území členského státu ve smyslu písmene a) uvedeného článku. Při přijímání právních předpisů v tomto rámci je Společenství oprávněno a, podle článku 6 ES, dokonce povinno vzít v úvahu požadavky na ochranu životního prostředí²¹. Preambule nařízení proto zmiňuje nutnost přijmout opatření po skončení systému ekobodů protokolu, zejména s ohledem na očekávaný nárůst objemu tranzitní dopravy po rozšíření Společenství dne 1. května 2004. V osmém bodu odůvodnění je však rovněž zdůrazněno, že „je nezbytné nalézt nediskriminující řešení, které uvede do vzájemného souladu povinnosti plynoucí ze Smlouvy (včetně článku 6, čl. 51 odst. 1 a článku 71), například volný pohyb služeb a zboží a ochranu životního prostředí“.

21 — Viz rozsudky ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada (C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879, bod 42), a Komise v. Rakousko, uvedený v poznámce pod čarou 9, bod 73.

45. Jednak z právního základu nařízení a jednak z jeho odůvodnění tedy vyplývá, že zákonodárce Společenství měl v úmyslu omezit nepříznivý dopad plné účinnosti *acquis communautaire* v oblasti přepravy na životní prostředí v Rakousku, ale sledoval rovněž cíl spočívající v dosažení vyšší míry liberalizace tranzitní dopravy, než stanovil protokol. Nelze tedy mít za to, že nařízení č. 2327/2003 sleduje pouze cíle ochrany životního prostředí. Zákonodárce Společenství zjevně usiloval o dosažení rovnováhy mezi oběma těmito zájmy. Ve světle těchto skutečností je argument Rakouské republiky, že účelem nařízení bylo rozšířit cíle protokolu v oblasti životního prostředí, neudržitelný.

46. Dalším krokem v rámci přezkumu proporcionality nařízení je posouzení, zda jím zavedený bodový systém představuje vhodné opatření k dosažení těchto cílů. Jak je vysvětleno v bodu 16, bodový systém se v zásadě použije pouze na těžká nákladní vozidla používající šest až osm bodů. Průjezd vozidel, která produkují vysoké úrovně emisí NO_x, a vyžadují proto více než osm bodů, přes Rakousko je zakázán, s výjimkou dvou kategorií vozidel. Vozidla produkující nízké úrovně NO_x, jež by jinak používala pět bodů či méně, jsou z bodového systému zcela vyňata.

47. Prostřednictvím zákazu používání vozidel s nejvyšší mírou znečištění nařízení eliminuje jeden významný zdroj znečištění životního prostředí, a lze tedy konstatovat, že tím vzniká bezprostřední příznivý vliv na životní prostředí. Tento vliv může být (částečně) neutralizován možným zvýšením objemu přepravy uskutečňované prostřednictvím vozidel spadajících do ostatních dvou kategorií, z nichž jedna nepodléhá žádnému množstevnímu omezení. Je nicméně zjevné, že dotčený systém směřuje spíše k podpoře používání šetrnějších vozidel pro tranzitní dopravu přes Rakousko. To lze považovat za vhodný způsob sladění zájmů vnitřního trhu se zájmy na omezení zátěže pro životní prostředí vyplývající z vyššího objemu motorizované dopravy.

48. Je však rovněž třeba vzít v úvahu, že úroveň ochrany životního prostředí dosažená v rámci tohoto systému závisí v konečném důsledku na počtu bodů disponibilních pro střední třídu vozidel. Jak je uvedeno v bodu 17, tento počet se během přechodného období snižuje. Rakouská vláda uplatňuje, že počet bodů byl stanoven na tak vysoké úrovni, že je jich k dispozici více, než je v praxi třeba pro dotčená vozidla. Tvrdí, že nařízení tak vede k úplné liberalizaci tranzitní dopravy přes území Rakouska. V této souvislosti je namístě uvést, že počet disponibilních (eko)bodů se v rámci systému zavedeného protokolem soustavně snižoval a že nařízení pokračuje v tomto trendu u těžkých nákladních vozidel používajících šest, sedm nebo osm bodů. Pokud se zdá, že zákonodárce Společenství, hledaje rovnováhu mezi volným pohybem a ochranou

životního prostředí, stanovil počet disponibilních bodů na úrovni přesahující praktické požadavky, nemusí to nutně znamenat, že dotčené opatření je nepřiměřené. Tato skutečnost pouze naznačuje, že systém byl úspěšnější při podpoře používání šetrnějších těžkých nákladních vozidel, než se předpokládalo v době přijetí dotčeného aktu. Tímto argumentem rakouské vlády tedy není dotčeno zjištění, že bodový systém stanovený nařízením č. 2327/2003 je sám o sobě vhodnou metodou nejen pro dosažení cíle ochrany životního prostředí, ale současně také k zajištění volného poskytování právních služeb a volného pohybu zboží.

49. Konečně, z hlediska proporcionality je třeba posoudit, zda dotčené opatření nejde nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení jeho cílů. Vzhledem k tomu, že účelem nařízení č. 2327/2003 je sladit dva protichůdné zájmy, tento aspekt kritéria proporcionality funguje ve dvou směrech. Pokud jde o cíl ochrany životního prostředí, je otázkou, zda omezení přepravy vyplývající z bodového systému není nadměrné. Pokud jde o cíl spočívající ve větší liberalizaci tranzitní dopravy přes Rakousko, je otázkou, zda nařízení přikládá dostatečnou váhu ochraně životního prostředí.

50. Při takové existenci dvou protichůdných zájmů se nabízejí různé varianty, jež přikládají větší či menší váhu jednomu nebo druhému cíli. Nalezení rovnováhy mezi těmito dvěma zájmy je čistě politickým rozhodnutím zákonodárce Společenství a Soudnímu dvoru nepřisluší vyjadřovat se k výsledku tohoto procesu, pokud není zcela zjevné, že zákonodárce překročil meze svého prostoru pro uvážení. Jak je uvedeno výše, to platí zejména tehdy, když taková rozhodnutí byla přijata v rámci spolurozhodovacího procesu Evropským parlamentem a Radou.

51. V každém případě je zjevné, že nařízení tím, že zakázalo používání těžkých nákladních vozidel s nejvyšší mírou znečištění k tranzitní dopravě přes Rakousko, a tím, že stanovilo regresivní systém ekobodů, přispělo k vyšší úrovni ochrany životního prostředí než v případě plné použitelnosti *acquis communautaire*. Současně zajistilo vyšší, i když ne neomezenou, míru svobody poskytování přepravních služeb během přechodného období tří let. Nelze tedy mít za to, že je nadměrně restriktivní z hlediska vnitřního trhu nebo zjevně nedostatečné z hlediska ochrany životního prostředí.

52. Rakouská republika rovněž na základě odhadů předložených společnostmi, která

dříve zajišťovala správu systému ekobodů, tvrdí, že náklady na uplatňování bodového systému by byly nepřiměřeně vysoké. Vzhledem k tomu, že rozsah působnosti bodového systému podle nařízení je menší než rozsah působnosti systému ekobodů podle protokolu, neboť prvně jmenovaný systém je použitelný pouze pro vozidla používající šest až osm bodů, a jelikož již existuje systém správy systému ekobodů, není nicméně tento argument přesvědčivý.

53. S ohledem na výše uvedené úvahy nelze mít za to, že nařízení č. 2327/2003 porušuje zásadu proporcionality, a první žalobní důvod protiprávnosti uplatňovaný Rakouskou republikou je tedy třeba odmítnout.

B – K porušení cílů horizontálního ustanovení o ochraně životního prostředí, tedy článku 6 ES

1. Argumenty účastníků řízení

54. Rakouská vláda uplatňuje, že důsledkem nařízení č. 2327/2003 je nárůst emisí, a dovozuje z toho, že nařízení je v rozporu

s cílem podpory udržitelného rozvoje stanoveným v článku 6 ES, který považuje za závaznou normu, a cílem spočívajícím v dosažení co možná nejvyšší úrovně ochrany životního prostředí.

2. Posouzení

57. Článek 6 ES vyžaduje, aby požadavky na ochranu životního prostředí byly zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Společenství uvedených v článku 3, který zahrnuje společnou dopravní politiku, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.

55. Evropský parlament a Rada tvrdí, že nařízení přispívá k ochraně životního prostředí v Alpách a že podporuje používání těžkých nákladních vozidel s nižší mírou znečištění při tranzitní dopravě přes Rakousko. Zdůrazňují, že právním základem nařízení je článek 71 ES o společné dopravní politice, který neopomíjí hospodářské, sociální a ekologické aspekty. Mají za to, že základní svobody jsou co možná nejvíce omezeny ve prospěch Rakouska.

58. Soudní dvůr popsal funkci tohoto ustanovení v tom směru, že zdůrazňuje průřezovou a základní povahu cíle ochrany životního prostředí²².

56. Komise má za to, že tvrzení, že nařízení přispívá ke zvýšení emisí NO_x je nesprávné, neboť v případě jeho neexistence by byl od data skončení platnosti odchylek stanovených v protokolu použitelný obecný systém stanovený Smlouvou a průjezd Rakouskem by nebyl nijak konkrétně omezen. Nařízení zajišťuje rovnováhu různých zájmů a, ačkoli by Rakouská republika upřednostňovala jiný výsledek, tato rovnováha bude znovu přezkoumána po skončení platnosti systému stanoveného nařízením.

59. Ačkoli je toto ustanovení formulováno kogentně, oproti tvrzení Rakouské republiky nelze mít za to, že stanoví kritérium, podle něhož musí být při stanovení politik Společenství ochrana životního prostředí vždy brána v úvahu jako převažující zájem. Takový výklad by nepřijatelně omezoval volné uvážení orgánů Společenství a zákonodárce Společenství. Maximálně jej lze považovat za povinnost ze strany orgánů Společenství vzít řádně v úvahu ekologické zájmy v oblastech mimo ochranu životního pro-

22 — Rozsudek Komise v. Rada, uvedený v poznámce pod čarou 21, bod 42.

středí v užším slova smyslu. Pouze v případech, kdy ekologické zájmy zjevně nebyly vzaty v úvahu nebo kdy byly zcela opominuty, může článek 6 ES sloužit jako kritérium pro přezkoumání platnosti právních předpisů Společenství.

C – K porušení cílů, na nichž je založen článek 11 protokolu

1. Argumenty účastníků řízení

60. Vzhledem k široké horizontální povaze článku 6 ES navíc při posuzování, zda určité opatření dostatečně přispívá k ochraně životního prostředí, nelze na toto ustanovení nahlížet odděleně od ostatních opatření Společenství přijatých za tímto účelem ve vztahu k dotyčné činnosti. Předmětem posouzení musí být veškerá opatření přijatá Společenstvím v této oblasti. V projednávané věci je tedy třeba vzít také v úvahu směrnice o kvalitě ovzduší a prostor, který poskytují členským státům pro přijetí opatření v rámci plánů a programů²³.

61. Nařízení č. 2327/2003 tedy nemůže být prohlášeno za neplatné z důvodu porušení článku 6 ES, a druhý žalobní důvod protiprávnosti uplatňovaný Rakouskou republikou je proto rovněž třeba odmítnout.

62. V rámci tohoto žalobního důvodu Rakouská republika uplatňuje, že nařízení č. 2327/2003 je neplatné, neboť jím zavedený režim tranzitu nesplňuje základní cíle práva Společenství spočívající v ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Argumentuje, že ačkoli systém ekobodů stanovený protokolem skončil dne 31. prosince 2003, cíl sledovaný článkem 11 protokolu, kterým je zajistit snížení znečištění způsobeného tranzitní dopravou na udržitelném základě²⁴, je i nadále použitelný jako nedílná součást práva Společenství. Má za to, že očekávané skončení režimu tranzitu se vztahuje pouze na ustanovení čl. 11 odst. 2 protokolu. Bylo by nereálné předpokládat, že tato pravidla budou nahrazena obligatorním systémem Společenství, který stanoví nižší úroveň ochrany. Nejenže by takový postup byl v rozporu s vůlí členských států v době uzavření protokolu, ale narušil by rovněž účinky přechodných ustanovení. Jelikož jak obecné, tak konkrétní cíle přechodného režimu nejsou dotčeny datem skončení, je Společenství povinno je respektovat při přijetí předpisů, kterými bude tento režim nahrazen. Rakouská republika dodává, že

²³ – Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (Úř. věst. L 296, s. 55), a směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší (Úř. věst. L 163, s. 41).

²⁴ – V německé verzi čl. 11 odst. 4 protokolu je pojem „na udržitelném základě“ vyjádřen prostřednictvím složitější formulace „dauerhaften und umweltgerechten Grundlage“.

nařízení nemůže splnit svůj cíl, neboť způsob výpočtu kvóty ekobodů použitý Komisí vychází z nesprávných předpokladů, které vedly ke zkreslenému vyjádření reality a svévolnému zvýšení počtu ekobodů pro roky 2004 až 2006.

rovněž tvrdí, že rakouská vláda nezpochybnila jí použitý způsob stanovení počtu ekobodů během přípravy nařízení č. 2327/2003.

63. Evropský parlament a Rada se dovolávají výslovného a jasného znění čl. 11 odst. 4 a 5 protokolu o skončení přechodného režimu, které bylo rovněž zdůrazněno Soudním dvorem v rozsudku Rakousko v. Rada²⁵. Mají za to, že článek 11 protokolu není správným východiskem pro posouzení platnosti nařízení č. 2327/2003. Jeho platnost je třeba posuzovat ve světle ustanovení primárního práva Společenství použitelného v době, kdy vstoupilo v platnost. V tento okamžik již režim stanovený protokolem skončil. Nařízení stanoví nový režim tranzitu na základě čl. 71 odst. 1 ES.

65. Ve své odpovědi na vyjádření Komise rakouská vláda namítá, že je legitimní přezkoumat platnost nařízení ve světle dřívějšího režimu s ohledem na to, že dotčené nařízení samo na tento režim odkazuje. Dále uvádí, že ve skutečnosti podala námitky proti způsobu výpočtu používanému Komisí v rámci schůze COREPER dne 19. listopadu 2003 v rámci smírčího řízení a rovněž v rámci mnoha přímých kontaktů s Komisí na odborné úrovni.

2. Posouzení

64. Komise souhlasí s žalovanými institucemi a zdůrazňuje, že cíle právního nástroje, který již není platný, nemohou mít žádné právní účinky na později přijatý akt. Sporné opatření navíc výslovně stanoví své vlastní cíle a důvody pro své přijetí, které jsou v souladu s právem Společenství. Komise

66. V rámci tohoto žalobního důvodu proti-právnosti se rakouská vláda snaží dovodit existenci kritéria pro posouzení platnosti nařízení č. 2327/2003 z cíle protokolu, kterým bylo snížit emise NO_x těžkých nákladních vozidel o 60 %, a prodloužit tak účinky protokolu do období po skončení systému ekobodů dne 31. prosince 2003.

25 — Uvedením v poznámce pod čarou 4, bod 72.

Pokouší se podpořit postavení tohoto kritéria zdůrazňováním skutečnosti, že je stanoveno v aktu primárního práva Společenství.

67. Tento argument nelze přijmout z následujících důvodů.

68. Zaprvé, cíl snížení emisí NO_x těžkých nákladních vozidel projíždějících přes Rakousko o 60 % nejpozději do konce roku 2003 je součástí přechodného opatření, které se odchyluje od obecných ustanovení práva Společenství o silniční přepravě zboží²⁶. Je tudíž namístě restriktivně vykládat rozsah působnosti *ratione temporis* dotčeného nařízení. V této souvislosti lze konstatovat, že sám protokol dokládá nutnost omezení časové použitelnosti odchylky, původně použitelné do 1. ledna 1998 (čl. 11 odst. 2), když stanoví dvě data pro její přezkoumání, 1. leden 1998 a 1. leden 2001, dříve než bude její platnost prodloužena na další dvě období tří let (čl. 11 odst. 3 a 4 protokolu).

26 — Zejména první směrnice Rady o zavedení určitých společných pravidel pro mezinárodní dopravu (silniční přeprava zboží pro cizí potřebu) Úř. věst. 1962, 70, s. 2005 a 2006, a rovněž nařízení Rady (EHS) č. 881/92 ze dne 26. března 1992 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států (Úř. věst. L 95, s. 1).

69. Zadruhé, čl. 11 odst. 5 protokolu výslovně stanoví, že „ke konci přechodného období se použije *acquis communautaire* v plném rozsahu“. (*neoficiální překlad*) Nejen, že má toto ustanovení širokou věcnou působnost („v plném rozsahu“), ale platí rovněž bezpodmínečně, neboť jeho účinnost není podmíněna žádným předchozím rozhodnutím ani není možné dále prodloužit přechodný režim, ať už z jakéhokoli důvodu. Plná použitelnost *acquis communautaire* pro tranzitní dopravu přes území Rakouska od 31. prosince 2003 znamená, že tato doprava podléhá obecným předpisům primárního a sekundárního práva Společenství v oblasti silniční dopravy. Cíle ochrany životního prostředí související s touto dopravou musí být sledovány akty Společenství přijatými za tímto účelem, tedy například směrnici o kvalitě ovzduší²⁷, a vnitrostátními opatřeními slučitelnými s ustanoveními Smlouvy o volném pohybu zboží a volném pohybu služeb, pokud zákonodárce Společenství nestanoví jinak.

70. Zatřetí, a obecněji, ačkoli snížení emisí NO_x o 60 % je výslovně stanoveným cílem protokolu, konkludentně bylo patrně zamýšleno podporovat prostřednictvím soustavného snižování počtu ekobodů disponibilních pro jednotlivé roky postupný přechod

27 — Viz směrnice uvedené v poznámce pod čarou 23.

k používání k životnímu prostředí šetrnějších těžkých nákladních vozidel pro tranzitní dopravu přes Rakousko. Navíc jak uvedla Komise, pokud vezmeme v úvahu protokol jako celek, který vyzývá Společenství a členské státy, aby přijaly opatření ke zlepšení železniční infrastruktury, bylo účelem přechodného období rovněž zajistit dostatek času pro přijetí opatření umožňujících přenesení přepravy zboží ze silnice na železnici. Lze předpokládat, že takový proces by přispěl k dosažení systematictějšího řešení problémů životního prostředí způsobených tranzitní dopravou přes Rakousko a připravil podmínky pro plnou použitelnost *acquis communautaire*. V každém případě není realistické předpokládat, že by takového konkrétního cíle bylo možno kdykoli dosáhnout, neboť nelze ovládat všechny dílčí faktory.

působnosti a podstaty nástroje zvoleného k jeho dosažení. Rozhodnutí, že cíl může být platný i po datu stanoveném pro jeho splnění, neboť představuje kritérium pro posouzení platnosti aktů přijatých po skončení opatření použitých k jeho dosažení, by představoval nepřijatelný zásah do výsad zákonodárných orgánů Společenství, pokud jde o určení, zda a případně jaké následné akty mají být v takové situaci přijaty. Komise správně uvádí, že politická vhodnost určitého cíle by neměla být zaměňována za jeho možnou právní závaznost.

71. Začtvrté, a co je důležitější, je třeba zdůraznit, že cíl snížení znečištění z emisí NO_x těžkých nákladních vozidel o 60 % je politickým cílem, který byl sledován v kontextu protokolu tím, že tranzitní doprava přes Rakousko s využitím těžkých nákladních vozidel byla podmíněna získáním počtu ekobodů odpovídajícího emisím NO_x těchto vozidel. V rámci tohoto systému byl právně závazným prvkem institut ekobodů, a nikoli uvedený cíl jako takový. Takový cíl by mohl mít právní účinky jen tehdy, pokud by byl použit jako vodítko pro výklad rozsahu

72. Rakouská vláda tvrdí, že jelikož čl. 11 odst. 4 protokolu, který upravuje provedení vědecké studie stupně plnění cíle spočívajícího ve snížení znečištění o 60 %, stanoví, že tohoto snížení má být dosaženo na „udržitelném základě“, je namístě předpokládat, že tento cíl má být dlouhodobý a má mít účinky i po 31. prosinci 2003. Ačkoli znovu uznávám, že tento cíl může být vhodný z politického hlediska, nejedná se ovšem o právní kritérium, které by bylo možno vynucovat vůči jmenovaným zákonodárným orgánům při vážení zájmů a stanovení pri-

orit. V rámci tohoto ustanovení „snížení znečištění na udržitelném základě“ sloužilo jako kritérium pro určení, zda je nutné prodloužit platnost systému ekobodů na poslední tříleté období.

D – K *porušení zásady „přesnosti“*

1. Argumenty účastníků řízení

73. Ani další tvrzení rakouské vlády, že jelikož nařízení č. 2327/2003 odkazuje na protokol, musí toto nařízení sledovat stejné cíle jako uvedený protokol, nelze přijmout. V prvním bodu odůvodnění nařízení je pouze uvedeno, že systém ekobodů skončí dne 31. prosince 2003, čímž je určen rámec pro přijetí nařízení. Druhý odkaz, obsažený v čl. 3 odst. 2 písm. e) nařízení, je technické povahy, neboť stanoví, že hodnota celkových emisí NO_x je určována na základě dřívějšího systému ekobodů. Použití slova „dřívějšího“ v této souvislosti totiž slouží pouze ke zdůraznění diskontinuity, a nikoli kontinuity.

74. Ve světle těchto úvah mám za to, že cíl sledovaný protokolem nemůže být použitelný jako kritérium pro posouzení platnosti nařízení č. 2327/2003. Třetí žalobní důvod protiprávnosti je tedy rovněž třeba odmítnout.

75. Rakousko uplatňuje, že nařízení č. 2327/2003 porušuje zásadu přesnosti („Bestimmtheitsgrundsatz“), která je na základě čl. 6 odst. 1 EU závazná pro orgány Společenství. Tvrdí, že některá ustanovení nařízení postrádají dostatečnou jasnost a přesnost a porušují tak zásadu právní jistoty. Konkrétněji zmiňuje skutečnost, že v německé jazykové verzi čl. 3 odst. 2 nařízení není jasné, zda se přechodný bodový systém vztahuje na vozidla používající osm bodů, či nikoli. Dále uplatňuje, že nařízení nevymezuje pojem „vysoce specializovaných a nákladných vozidel s dlouhou ekonomickou životností“. Při neexistenci povinnosti přepraviců vést příslušnou dokumentaci není navíc možné kontrolovat dodržování nařízení. Konečně, čl. 3 odst. 4 nařízení umožňuje Komisi rozšířit rozsah působnosti *ratione materiae* nařízení, což je v rozporu s čl. 202 třetím pododstavcem ES a čl. 211 čtvrtým pododstavcem ES.

76. Evropský parlament a Rada uznávají, že německá verze čl. 3 odst. 2 týkající se vozidel používajících osm bodů obsahuje určitou

nepřesnost. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení je jasné v jiných jazykových verzích a podle judikatury Soudního dvora musí být právo Společenství vykládáno a používáno ve světle verzí existujících v ostatních úředních jazycích²⁸, nemůže nicméně touto skutečností být dotčena platnost nařízení. Navíc, vzhledem k tomu, že se rakouská vláda účastnila jednání dohodovacího výboru, musela si jistě být této nepřesnosti vědoma. V každém případě, tento rozdíl v jazykových verzích byl odstraněn opravou zveřejněnou dne 6. července 2004²⁹. Jelikož je naprosto zjevné, na které kategorie vozidel se bodový systém vztahuje, je požadavek právní jistoty splněn.

beny neexistencí podrobných ustanovení, jež mají být přijata Komisí, a nikoli naopak.

2. Posouzení

77. Pokud jde o údajné nepřesnosti, Komise tvrdí, že jelikož Rakouská republika dosud nepřijala opatření k provedení nařízení č. 2327/2003, nebylo zatím možné přijmout opatření stanovená v čl. 3 odst. 4 nařízení.

78. Rakouská republika odmítá toto odůvodnění Komise z důvodu, že obtíže spojené s praktickým použitím nařízení jsou způso-

79. „Bestimmtheitsgrundsatz“ neboli zásada přesnosti, které se dovolává Rakouská republika, je jedním z vyjádření zásady právní jistoty. Článek 6 odst. 1 EU, který stanoví, že Evropská unie je založena, mimo jiné, na zásadě právního státu, lze skutečně považovat za formální základ zásady právní jistoty stanovený Smlouvou. Soudní dvůr několikrát rozhodl, že zásada právní jistoty je základní zásadou práva Společenství, která vyžaduje zejména, aby právní úprava byla jasná a přesná, tak aby procesní subjekty mohly jednoznačně rozpoznat svá práva a povinnosti a postupovat podle toho³⁰. Tato zásada je rovněž výslovně stanovena v interinstitucionální dohodě mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí ze dne 22. prosince 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství. Podle prvního bodu těchto právně nezávazných pokynů musí být legislativní

28 — Rozsudek ze dne 2. dubna 1998, EMU Tabac a další (C-296/95, Recueil, s. I-1605, bod 36).

29 — Úř. věst. L 235, s. 23.

30 — Rozsudky ze dne 9. července 1981, Gondrand Frères a Garancini (169/80, Recueil, s. 1931); ze dne 13. února 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Recueil, s. I-431, bod 27), a ze dne 14. dubna 2005, Belgie v. Komise (C-110/03, Sb. rozh. s. I-2801, bod 30).

akty Společenství formulovány jasně, jedno-
duše a přesně³¹.

80. Soudní dvůr však rovněž uznal, že právní normě Společenství může být vlastní určitý stupeň nejistoty, pokud jde o její smysl a působnost. Při posouzení slučitelnosti takové právní normy se zásadou právní jistoty je tedy nezbytné se omezit na posouzení, zda dotčený právní akt je stižen takovou nejasností, že adresát tohoto opatření nemůže s dostatečnou jistotou odstranit případné pochybnosti o působnosti nebo smyslu napadeného nařízení³².

81. První výtká Rakouské republiky souvisí se skutečností, že v původní německé verzi čl. 3 odst. 2 nařízení č. 2327/2003 nebylo zcela zjevné, zda se bodový systém vztahuje na těžká nákladní vozidla používající osm bodů nebo zda je použití takových vozidel pro přepravu zboží přes Rakousko zakázáno. Ačkoli uvedená jazyková verze skutečně vykazovala určitou nejednoznačnost, což žalované instituce uznaly, ostatní jazykové verze byly v tomto bodě zcela jasné. Žalované instituce se správně dovolávají judikatury Soudního dvora, podle níž nutnost jednotného použití a výkladu znemožňuje posuzovat jednu verzi textu odděleně, nýbrž vyža-

duje výklad jednak na základě skutečného úmyslu svého autora a jednak s ohledem na cíl, který sleduje, a to zejména ve světle všech jazykových verzí³³. Německá jazyková verze byla navíc formálně opravena a není již proto pochyb, že vozidla používající osm bodů mohou být používána k tranzitní dopravě přes Rakousko a vztahuje se na ně přechodný bodový systém.

82. Druhá výtká vznesená Rakouskou republikou se týká neexistence definice pojmu „vysoce specializovaných a nákladných vozidel s dlouhou ekonomickou životností“ použitého v čl. 3 odst. 2 písm. c) nařízení. V této souvislosti lze zmínit konstatování Soudního dvora, že jakékoli právní normě může být vlastní určitý stupeň nejistoty. Jelikož není ve skutečnosti možné předvídat všechny možné faktické situace, ve kterých se může určitá norma použít, a rovněž za účelem zajištění dostatečné míry flexibility jejího použití musí zákonodárný orgán nutně použít pojmy, které nejsou příliš výlučné. Ať je tomu jakkoli, mám za to, že dotčený pojem je naopak dostatečně přesný, neboť obsahuje

31 — Úř. věst. 1999, C 73, s. 1.

32 — Viz rozsudek *Belgie v. Komise*, uvedený v poznámce pod čarou 30, bod 31.

33 — Rozsudky ze dne 12. listopadu 1969, *Stauder* (29/69, Recueil, s. 419, bod 3); ze dne 7. července 1988, *Moksel* (55/87, Recueil, s. 3845, bod 15), a *EMU Tabac* a další, uvedený v poznámce pod čarou 28, bod 36.

tři kritéria odlišující dotčenou kategorii od jiných vozidel.

odstavci, je však tato pravomoc omezena na postupy, rozdělování bodů a technické otázky. Rozsah legislativní pravomoci přenesené na Komisi je tedy dostatečně vymezen a není důvod mít za to, že by ustanovení týkající se těchto otázek mohla rozšiřovat rozsah působnosti *ratione materiae* nařízení.

83. Třetí problém vznesený Rakouskou republikou v rámci tohoto žalobního důvodu spočívá v tvrzení, že při neexistenci povinnosti vést dokumentaci není možné kontrolovat dodržování bodového systému. V rámci systému stanoveného nařízením č. 2327/2003 čl. 3 odst. 4 zmocňuje Komisi, aby postupem podle čl. 5 odst. 2 nařízení přijala další opatření o postupech vztahujících se k přechodnému bodovému systému, rozdělování bodů a k technickým otázkám uplatňování článku 3. V situaci, kdy Komise tvrdí, že nemohla přijmout další opatření, neboť Rakouská republika odmítla provést dotčené nařízení, a Rakouská republika uvádí, že nemohla nařízení provést při neexistenci takových opatření, je otázka kontroly dodržování do značné míry teoretická. V každém případě, vzhledem k tomu, že samotné nařízení obsahuje ustanovení o přijetí nezbytných opatření, skutečnost, že taková opatření nebyla z jakéhokoli důvodu přijata, nemůže představovat důvod neplatnosti nařízení.

85. Čtvrtý žalobní důvod protiprávnosti je tedy rovněž neopodstatněný.

VIII – K nákladům řízení

84. Čtvrtá nepřesnost uplatňovaná Rakouskou republikou spočívá ve skutečnosti, že přenesení legislativní pravomoci na Komisi v čl. 3 odst. 4 nařízení umožňuje Komisi rozšířit rozsah působnosti *ratione materiae* nařízení. Podle znění uvedeného ustanovení, které jsem parafrázoval v předchozím

86. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Evropský parlament a Komise požadovaly náhradu nákladů řízení a Rakouská republika neměla ve věci úspěch, je namístež posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. V souladu s čl. 69 odst. 4, Komise, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice na podporu Evropského parlamentu a Rady, musí nést vlastní náklady řízení.

IX – Závěry

87. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr:

„— prohlásil žalobu podanou Rakouskou republikou za přípustnou;

— zamítl žalobu jako neopodstatněnou;

— uložil Rakouské republice náhradu nákladů řízení;

— nařídil, že Komise ponese vlastní náklady řízení.“