

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

L. A. GEELHOED

vom 26. Januar 2006¹

I — Einleitung

1. Mit dieser Klage nach Artikel 230 EG beantragt die Republik Österreich die Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 2327/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Einrichtung einer auf Punkten basierenden Übergangsregelung für Schwerlastkraftwagen im Transit durch Österreich für das Jahr 2004 im Rahmen einer nachhaltigen Verkehrspolitik² (im Folgenden: Verordnung Nr. 2327/2003). Diese von Österreich seinerzeit abgelehnte Verordnung wurde nach dem Auslaufen des in Artikel 11 des Protokolls Nr. 9 über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten Verkehr in Österreich (im Folgenden: Protokoll) zur Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge³ festgelegten Ökopunktesystems auf der Grundlage des Artikels 71 Absatz 1 EG erlassen. Sie trat am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt am 31. Dezember 2003 in Kraft.

2. Dies ist die fünfte Klage, die die Republik Österreich beim Gerichtshof seit dem Jahr 2000 gegen verschiedene Aspekte des Ökopunktesystems erhoben hat. In der ersten Rechtssache⁴ wandte sie sich erfolgreich gegen die Methode, die zur Aufteilung einer Verringerung der Zahl der verfügbaren Ökopunkte auf die letzten Geltungsjahre des Ökopunktesystems angewandt worden war. Die anderen Rechtssachen betrafen die Weigerung der Kommission, die Zahl der Ökopunkte für die Jahre 2001, 2002 und 2003 zu verringern⁵. Nachdem der Gerichtshof die Klage in der das Jahr 2001 betreffenden Rechtssache abgewiesen hatte⁶, nahm Österreich die beiden anderen Klagen zurück, und die entsprechenden Rechtssachen wurden im Register des Gerichtshofes gestrichen⁷.

3. Vor dem Gericht erster Instanz ist derzeit eine weitere Klage Österreichs gegen das

4 — Rechtssache C-445/00 (Österreich/Rat, Slg. 2003, I-8549). Diesem Urteil ging ein Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes voraus, mit dem der Vollzug der angefochtenen Verordnung ausgesetzt wurde, Rechtssache C-445/00 R (Österreich/Rat, Slg. 2001, I-1461).

5 — Rechtssachen C-356/01, C-296/02 und C-393/03. In den beiden letztgenannten Rechtssachen beantragte Österreich die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidungen der Kommission. Die Anträge wurden zurückgewiesen: C-296/02 R (Österreich/Kommission, Slg. 2002, I-9159) und C-393/03 R (Österreich/Kommission, Slg. 2003, I-13593).

6 — Rechtssache C-356/01 (Österreich/Kommission, Slg. 2003, I-4061).

7 — ABl. 2004, C 106, S. 53 f.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — ABl. 2003, L 345, S. 30, ber. ABl. 2004, L 235, S. 23.

3 — ABl. 1994, C 241, S. 21, und ABl. 1995, L 1, S. 1.

Ökopunktesystem anhängig⁸. In dieser Rechtssache, die mit der vorliegenden Klage zusammenhängt, beantragt Österreich in der Annahme, dass es die Aufhebung der Verordnung Nr. 2327/2003 erlangen wird, die Nichtigerklärung einer Entscheidung der Kommission, mit der diese es ablehnt, einen Vorschlag für eine Nachfolgeverordnung vorzulegen, die ein strengeres System als das der Verordnung Nr. 2327/2003 vorsehen würde. Das Verfahren in der Rechtssache vor dem Gericht erster Instanz ist bis zu einer Entscheidung des Gerichtshofes in der vorliegenden Rechtssache ausgesetzt worden.

II — Einschlägige Bestimmungen

5. Für die Prüfung der von der österreichischen Regierung in dieser Rechtssache aufgeworfenen Rechtsfrage ist es erforderlich, die wesentlichen Grundzüge der im Protokoll und in der Verordnung Nr. 2327/2003 niedergelegten (Öko-)Punktesysteme darzustellen.

6. Das mit dem Protokoll eingeführte Ökopunktesystem hat seine Grundlage in Artikel 11 Absatz 2 des Protokolls:

„Bis zum 1. Januar 1998 finden folgende Bestimmungen Anwendung:

4. Dieser kurze Überblick über die durch das Ökopunktesystem hervorgerufenen Rechtsstreitigkeiten zeigt, wie schwierig es ist, die für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderliche Gewährleistung des Transitverkehrs durch Österreich mit dem Schutz der Umwelt, insbesondere in der Alpenregion, vor den schädlichen Auswirkungen der Emissionen der im Transitverkehr verwendeten Lastkraftwagen in Einklang zu bringen. Der Gerichtshof ist vor kurzem in einem Verfahren, in dem es um ein sektorbezogenes Verbot ging, das die Tiroler Landesbehörden bezüglich des Transports bestimmter Güter auf einem Abschnitt der Inntalautobahn A 12 aufgestellt hatten⁹, nachdrücklich mit diesem Problem konfrontiert worden.

a) Die NO_x-Gesamtemission von Lastkraftwagen im Transit durch Österreich wird im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 1992 und dem 31. Dezember 2003 gemäß der Tabelle in Anhang 4 um 60 v. H. reduziert.

b) Die Reduktion der NO_x-Gesamtemission dieser Lastkraftwagen wird über ein Ökopunktesystem verwaltet. Innerhalb dieses Systems benötigt jeder Lkw im Transitverkehr durch Österreich eine Ökopunkteanzahl, die dem Wert der NO_x-Emissionen des jeweiligen Lkw-Wertes gemäß „Conformity of Produc-

8 — Rechtssache T-361/04 (Österreich/Kommission, ABl. 2004, C 300, S. 44).

9 — Urteil vom 15. November 2005 in der Rechtssache C-320/03 (Kommission/Österreich, Slg. 2005, I-9871).

tion' (COP)-Wert bzw. Wert gemäß Betriebserlaubnis entspricht. Die Bemessung und Verwaltung dieser Punkte wird im Anhang 5 festgelegt.

- c) Sollte in einem Jahr die Zahl der Transitzurten den für das Jahr 1991 festgelegten Referenzwert um mehr als 8 v. H. übersteigen, trifft die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 16 geeignete Maßnahmen in Übereinstimmung mit Anhang 5 Nummer 3.

- d) Österreich sorgt gemäß Anhang 5 für die rechtzeitige Ausgabe und Verfügbarkeit der für die Verwaltung des Ökopunktesystems erforderlichen Ökopunktkarten für Lastkraftwagen im Transit durch Österreich.

- e) Die Ökopunkte werden von der Kommission gemäß den nach Absatz 6 festzulegenden Bestimmungen auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt.“

7. Die zeitliche Geltung des Ökopunktesystems ist in Artikel 11 Absätze 3 bis 5 des Protokolls geregelt:

„(3) Auf der Grundlage eines Berichts der Kommission überprüft der Rat vor dem

1. Januar 1998 das Funktionieren der Bestimmungen über den Straßengütertransportverkehr durch Österreich. Dieser Überprüfung liegen die wesentlichen Grundsätze der Gemeinschaftsvorschriften zugrunde, so das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, insbesondere der freie Warenverkehr und der freie Dienstleistungsverkehr, der Schutz der Umwelt im Interesse der Gemeinschaft insgesamt und die Verkehrssicherheit. Sofern der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig andere Maßnahmen beschließt, wird die Übergangszeit bis zum 1. Januar 2001 verlängert; während dieses Zeitraums gilt Absatz 2.

(4) In Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur führt die Kommission vor dem 1. Januar 2001 eine wissenschaftliche Studie durch, um festzustellen, inwieweit das in Absatz 2 Buchstabe a festgelegte Ziel einer Reduzierung der Umweltbelastungen erreicht worden ist. Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass dieses Ziel auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage erreicht worden ist, so laufen die Bestimmungen des Absatzes 2 am 1. Januar 2001 aus. Gelingt die Kommission dagegen zu dem Schluss, dass dieses Ziel nicht auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage erreicht worden ist, so kann der Rat gemäß Artikel 75 des EG-Vertrags Maßnahmen im Gemeinschaftsrahmen erlassen, die einen gleichwertigen Schutz der Umwelt, insbesondere eine Reduzierung der Umweltbelastungen um 60 v. H. gewähr-

leisten. Erlässt der Rat solche Maßnahmen nicht, so wird die Übergangszeit automatisch um einen letzten Dreijahreszeitraum verlängert; während dieses Zeitraums gilt Absatz 2.

(5) Ab dem Ende der Übergangszeit findet der gemeinschaftliche Besitzstand volle Anwendung.“

8. Die Verordnung Nr. 2327/2003 ist auf Artikel 71 Absatz 1 EG gestützt, der vorsieht:

„Zur Durchführung des Artikels 70 [„Auf dem in diesem Titel geregelten Sachgebiet verfolgen die Mitgliedstaaten die Ziele dieses Vertrags im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik“] wird der Rat unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen

- a) für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen;
- b) für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen festlegen;

c) Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit erlassen;

d) alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen.“

9. Das Kernstück des mit der Verordnung Nr. 2327/2003 eingeführten Punktesystems findet sich in deren Artikel 3 Absatz 2:

„Zur Förderung der Verwendung umweltfreundlicher Schwerlastkraftwagen für den Transitverkehr durch Österreich gelten für den Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2004 folgende Bestimmungen:

- a) Die auf Punkten basierende Übergangsregelung gilt nicht für den Transit von Schwerlastkraftwagen, die andernfalls 5 Punkte oder weniger verbrauchen würden.
- b) Die auf Punkten basierende Übergangsregelung gilt für den Transit von Schwerlastkraftwagen, die 6, 7 oder 8 Punkte verbrauchen.
- c) Schwerlastkraftwagen, die mehr als 8 Punkte verbrauchen, ist der Transit

untersagt; ausgenommen sind der Transit von derartigen in Griechenland zugelassenen Schwerlastkraftwagen sowie der Transit bestimmter hoch spezialisierter, kostenaufwändiger Fahrzeuge mit langer wirtschaftlicher Nutzungsdauer.

d) Die Gesamtmenge der NO_x-Emissionen von Schwerlastkraftwagen im Transit durch Österreich wird entsprechend den in Anhang I aufgeführten Werten für das betreffende Jahr festgesetzt.

e) Die Bestimmung der den Schwerlastkraftwagen zuzurechnenden NO_x-Gesamtemissionen beruht auf dem bisherigen durch das Protokoll Nr. 9 zur Beitrittsakte von 1994 eingerichteten Ökopunktesystem. Dabei benötigt jeder Schwerlastkraftwagen im Transit durch Österreich eine Punkteanzahl, die seinem NO_x-Emissionswert (zulässiger Wert gemäß ‚Conformity of production‘ (COP) oder Typgenehmigung) entspricht. Die Berechnung und Verwaltung dieser Punkte sind in Anhang II festgelegt.

f) Österreich sorgt gemäß Anhang II für die rechtzeitige Ausgabe und Verfügbarkeit der für die Verwaltung der auf Punkten basierenden Übergangsregelung erforderlichen Punkte für Schwerlastkraftwagen im Transit durch Österreich.

g) Das jährliche Gesamtkontingent der NO_x-Emissionen ist in Anhang I aufgeführt und wird von der Kommission nach den für das Ökopunktesystem im Jahr 2003 geltenden Grundsätzen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 3298/94 der Kommission verwaltet und zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt.

h) Die Neuzuteilung von Punkten aus der Gemeinschaftsreserve wird nach den in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 3298/94 genannten Kriterien und insbesondere entsprechend der tatsächlichen Nutzung der den Mitgliedstaaten zugeteilten Punkte sowie den speziellen Bedürfnissen der Verkehrsunternehmer gewichtet, die Österreich auf der Strecke Lindau-Bregenz-St. Margarethen (‚Hörbranz-Transit‘) durchqueren.“

10. In Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2327/2003 regelt die zeitliche Geltung der Verordnung:

„Wird der Eurovignette-Vorschlag für die Tarifierung der Infrastrukturnutzung nicht bis zum 31. Dezember 2004 verabschiedet, so gelten alle Bestimmungen von Absatz 2 ein weiteres Jahr und, wird dieser Vorschlag nicht bis zum 31. Dezember 2005 verabschiedet, maximal ein weiteres Jahr. Nach 2006 wird keine auf Punkten basierende Übergangsregelung angewendet.“

III — Sachverhalt

11. Wie bereits in der Einleitung ausgeführt, wurde die Verordnung Nr. 2327/2003 nach dem Auslaufen des im Protokoll festgelegten Ökopunktesystems erlassen. Nach den Begründungserwägungen der Verordnung beruhte deren Erlass auf Forderungen des Europäischen Rates in Laeken vom 14. und 15. Dezember 2001, das Ökopunktesystem als vorübergehende Lösung zu verlängern, und dann des Europäischen Rates in Kopenhagen vom 12. und 13. Dezember 2002, eine Verordnung über die Zwischenlösung für den Transitverkehr von Schwerlastkraftwagen durch Österreich für den Zeitraum 2004–2006 anzunehmen¹⁰.

12. Der Grund für die zeitliche Begrenzung des Punktesystems der Verordnung liegt darin, dass es schließlich durch die geänderte Eurovignette-Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge¹¹ ersetzt werden soll. Nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2327/2003 hängt die Verlängerung des Punktesystems davon ab, ob dieser Vorschlag vom Gemeinschaftsgesetzgeber verabschiedet wird. Den vom Rat am 6. September 2005 angenommenen Gemeinsamen Standpunkt hat das

Europäische Parlament in seiner Plenarsitzung vom 15. Dezember 2005 gebilligt, so dass das Punktesystem nicht mehr verlängert wird.

13. Das mit der Verordnung Nr. 2327/2003 eingeführte Punktesystem unterscheidet sich in einer Reihe von Aspekten von dem des Protokolls und kann tatsächlich als liberaler angesehen werden.

14. Erstens enthält es — anders als das Protokoll in Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a — keine Zielvorgaben für die Verringerung der NO_x-Emissionen um einen bestimmten Prozentsatz.

15. Zweitens sieht es — anders als das Protokoll in Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c — keine Beschränkung der Zahl der Transitzugfahrten vor. Im Gegenteil bestimmt Artikel 2 der Verordnung Nr. 2327/2003 ausdrücklich, dass die Regelung keine direkte Begrenzung der Anzahl der Transitzugfahrten durch Österreich impliziert.

16. Drittens gilt das Punktesystem der Verordnung Nr. 2327/2003 nur für Schwerlastkraftwagen, die 6, 7 oder 8 Punkte verbrauchen (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung). Denen, die mehr als 8 Punkte verbrauchen, ist, mit einigen Ausnahmen, der Transit untersagt, während die, die 5 Punkte oder weniger verbrauchen, nicht

¹⁰ — Zweite Begründungserwägung der Verordnung.

¹¹ — KOM(2003) 448 endg. vom 23. Juli 2003, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

unter das Punktesystem fallen (Artikel 3 Absatz 2 Buchstaben a und c der Verordnung). Das Ökopunktesystem des Protokolls hingegen galt für alle Lastkraftwagen (Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b des Protokolls).

17. Die Zahl der verfügbaren Punkte verringert sich weiter, doch gelten sie unter der Verordnung für eine begrenzte Kategorie von Lastkraftwagen. Während sich die im letzten Geltungsjahr des im Protokoll festgelegten Systems (2003) verfügbare Punktezahl auf 9 322 632 für die 15 Mitgliedstaaten belief, sieht die Verordnung folgende Zahlen für die 15 Mitgliedstaaten vor: 6 593 487 (2004); 6 246 462 (2005) und 5 899 436 (2006)¹².

18. Diese Unterschiede zwischen den beiden Regelungen sind der Hauptgrund dafür, dass die Republik Österreich ihre Klage nach Artikel 230 EG auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 2327/2003 erhoben hat. Das rechtliche Vorbringen zur Begründung dieser Klage wird im Folgenden wiedergegeben. Die Republik Österreich weigert sich bisher, die Verordnung durchzuführen, was die Kommission dazu veranlasst hat, ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG einzuleiten.

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

19. Die Republik Österreich hat ihre Klage am 24. März 2004 per Fax eingereicht. Das Original ist am 30. März 2004 eingegangen.

20. Mit Beschluss des Präsidenten vom 22. Juli 2004 ist die Kommission als Streit Helferin zur Unterstützung der Anträge des Europäischen Parlaments und des Rates zugelassen worden.

21. Am 17. November 2005 hat eine mündliche Verhandlung stattgefunden, in der die Klägerin, die Beklagten und die Kommission Ausführungen gemacht haben.

V — Anträge

22. Die Republik Österreich beantragt,

- die Verordnung Nr. 2327/2003 für nichtig zu erklären;
- den Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

¹² — Anhang 4 des Protokolls und Anhang I der Verordnung Nr. 2327/2003.

23. Das Europäische Parlament beantragt,

- die Klage abzuweisen;
- der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

wohl die Nichtigerklärung der Verordnung zwangsläufig zur Folge hätte, dass die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Dienstleistungs- und Warenverkehr auf den Transitverkehr durch Österreich uneingeschränkt Anwendung fänden, gehe die österreichische Regierung in ihrer Argumentation davon aus, dass die Übergangsregelung des Protokolls über ihren Endtermin hinaus fortgelten würde.

24. Der Rat beantragt,

- die Klage für unzulässig zu erklären;
- hilfsweise für den Fall, dass der Gerichtshof die Klage für zulässig erachtet, die Klage als unbegründet abzuweisen;
- der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

26. Ohne die Frage der Zulässigkeit aufzuwerfen, trägt auch das Europäische Parlament vor, dass das Ziel der Klägerin, ein Punktesystem einzuführen, das die Grundfreiheiten stärker einschränken würde, mit dem Gegenstand ihrer Forderung, nämlich der Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 2327/2003, schwer zu vereinbaren sei.

VI — Zulässigkeit

25. Der Rat macht geltend, die Klage sei unzulässig, weil der Streitgegenstand und die Klagegründe entgegen den Vorgaben des Artikels 38 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes nicht präzise genug seien. Insbesondere stünden die Anträge der Republik Österreich und das sie stützende Vorbringen nicht miteinander in Einklang. Ob-

27. Österreich erwidert, dass zwischen seinem Endziel und seiner auf die Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 2327/2003 gerichteten Klage kein Widerspruch bestehe. Parallel zur vorliegenden Klage habe es die Kommission mit Schreiben vom 31. März 2004 nach Artikel 232 EG aufgefordert, im Sinne der verbindlich gebliebenen Zielvorgaben des Protokolls einen neuen — gemeinschaftsrechtskonformen — Vorschlag für

eine auf Punkten basierende Übergangsregelung vorzulegen. Gegen die Weigerung der Kommission mit Schreiben vom 22. Juni 2004, dieser Aufforderung nachzukommen, habe es inzwischen rechtliche Schritte eingeleitet¹³.

greift und das Vorbringen zur Stützung des Klageantrags ohne weiteres verständlich ist¹⁵. Ob dieses Vorbringen stichhaltig oder hinreichend kohärent ist, ist bei der Prüfung der Begründetheit zu berücksichtigen.

28. Nach Artikel 38 § 1 der Verfahrensordnung in der Auslegung durch den Gerichtshof muss die Klageschrift den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten; diese Angaben müssen so klar und genau sein, dass der beklagten Partei die Vorbereitung ihrer Verteidigung und dem Gerichtshof die Entscheidung über die Klage ermöglicht wird. Wie der Gerichtshof entschieden hat, ist es daher erforderlich, dass die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf denen die Klage beruht, zusammenhängend und verständlich aus der Klageschrift selbst hervorgehen¹⁴.

30. Zum Vorbringen des Rates, die Republik Österreich strebe ein Ergebnis an, das ihrem erklärten Interesse widerspreche und somit seinem Wesen nach paradox sei, ist zu bemerken, dass Artikel 230 EG nicht verlangt, dass Mitgliedstaaten ein Rechtsschutzinteresse an der Nichtigkeitsklärung eines Rechtsakts der Gemeinschaft nachweisen. Österreich hat zudem nach eigenen Angaben parallel zur vorliegenden Klage ein Verfahren nach Artikel 232 EG eingeleitet, um die Gemeinschaftsorgane zum Erlass einer Verordnung zu veranlassen, die seinen Interessen besser entspricht.

29. Im vorliegenden Fall erfüllt die Klageschrift der Republik Österreich diese Vorgaben zweifellos, da sie klar die Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 2327/2003, mit der eine neue auf Punkten basierende Übergangsregelung für den Transitverkehr durch das österreichische Staatsgebiet eingeführt wird, mit dem primären Gemeinschaftsrecht an-

31. Es ist daher davon auszugehen, dass die Klageschrift der Republik Österreich die Vorgaben des Artikels 38 § 1 der Verfahrensordnung erfüllt. Da die Klage auch innerhalb der Frist des Artikels 230 EG erhoben worden ist, besteht kein Grund, sie für unzulässig zu erklären.

¹³ — Rechtssache T-361/04 (siehe oben, Nr. 3).

¹⁴ — Siehe u. a. Rechtssachen C-55/03 (Kommission/Spanien, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 23) und C-199/03 (Irland/Kommission, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 53).

¹⁵ — Vgl. Rechtssache C-178/00 (Italien/Kommission, Slg. 2003, I-303, Randnr. 6) und verbundene Rechtssachen C-184/02 und C-223/02 (Spanien und Finnland/Europäisches Parlament und Rat, Slg. 2004, I-7789, Randnr. 20).

VII — Begründetheit

32. Für ihre Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 2327/2003 führt die Republik Österreich vier Rechtswidrigkeitsgründe an. Ihrer Auffassung nach verstößt die Verordnung gegen

- den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,
- die Vorgaben der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Artikels 6 EG,
- die Vorgaben des Artikels 11 des Protokolls,
- den Bestimmtheitsgrundsatz.

A — *Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

stoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach Maßnahmen zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet und erforderlich sein müssten. Das Punktesystem der Verordnung sei zur Erreichung des in deren Begründungserwägungen festgelegten Zieles, die Emissionen von Lastkraftwagen im Hinblick auf einen nachhaltigen Umweltschutz zu verringern, nicht geeignet. Das vom österreichischen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie in Auftrag gegebene Gutachten „LKW-Transitverkehr durch Österreich: Bilanz und Ausblick“ vom 1. März 2004 sei zu dem Ergebnis gelangt, dass es mit Wirksamwerden der Verordnung Nr. 2327/2003 zu einer erheblichen Zunahme der Emissionen kommen werde. Zum einen würden 80 % des Transitverkehrs zum 1. Januar 2004 liberalisiert. Zum anderen stünden den im Punktesystem der Verordnung verbleibenden Fahrzeugen mehr Punkte zur Verfügung als benötigt. Die Emissionen könnten bis 2006 um 133 % oder sogar um 260 % zunehmen.

34. Darüber hinaus würde die Durchführung der Verordnung nach Schätzungen der Kapsch TrafficCom AG, dem Betreiber des vormaligen Ökopunktesystems, Kosten von ca. 9 Millionen Euro verursachen, was in keinem Verhältnis zu den für die Erreichung der Ziele der Verordnung eingesetzten Mitteln stehe.

1. Vorbringen der Beteiligten

33. Die Republik Österreich macht, erstens, geltend, die Verordnung Nr. 2327/2003 ver-

35. Das Europäische Parlament und der Rat tragen dagegen vor, dass die Verordnung ein Instrument der gemeinsamen Verkehrspoli-

tik sei, das auf Artikel 71 Absatz 1 EG und nicht auf das Protokoll gestützt sei. Zwar diene die Verordnung dem Umweltschutz in der Alpenregion, doch berücksichtige die österreichische Regierung nicht hinreichend, dass sie als solche auch eine Abweichung vom freien Dienstleistungs- und Warenverkehr darstelle. Beim notwendigen Ausgleich zwischen diesen Belangen gehe die Verordnung nicht über die durch ihre Rechtsgrundlage vorgegebenen Grenzen hinaus. Nach Ansicht des Rates ist die Rechtmäßigkeit der Verordnung am EG-Vertrag und den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts zu messen und nicht an von der vertraglichen Regelung abweichenden Vorschriften, die ausdrücklich außer Kraft getreten seien.

36. Die beklagten Organe machen geltend, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber beim Erlass der Verordnung seine Befugnisse im Bereich der Verkehrspolitik ordnungsgemäß ausgeübt und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt habe. Da der Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum habe, sei nur eine dauerhafte Abweichung von den Grundfreiheiten als unverhältnismäßig anzusehen. Im Übrigen gelte die Verordnung im gesamten österreichischen Staatsgebiet und nicht nur in den Alpen, so dass nicht behauptet werden könne, dass die Schutzwirkung für die Umwelt zu gering sei. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe sich zwischen zwei möglichen Lösungen für diejenige entschieden, die die Umwelt in Österreich auf Kosten der durch den EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten besser schütze.

37. Die Kommission führt aus, dass die Berechnung der nach der angefochtenen Verordnung zur Verfügung stehenden Punkte auf der Grundlage der Transitfahrten im Jahr 2002 (und nicht 2003) erfolgt sei, weil Österreich bis zum Erlass der Verordnung nur die Zahlen für das Jahr 2002 vorgelegt habe. Das in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 2327/2003 enthaltene Verbot für stark emittierende Lastkraftwagen allein zeige, dass die Maßnahme den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahre.

38. In ihrer Antwort auf die Stellungnahme der Kommission erwidert die österreichische Regierung, dass Österreich nicht verpflichtet gewesen sei, die endgültigen Ökopunktteststatistiken für 2003 bereits vor Ablauf des Jahres 2003 zu erstellen. Zudem könnten die betreffenden Zahlen nicht als Maßzahl für die Ermittlung der für die Jahre 2004 bis 2006 zur Verfügung stehenden Punkte herangezogen werden. Zum zweiten Punkt trägt sie vor, dass die Verordnung den Transitverkehr durch Österreich de facto liberalisiere und dass das nicht dem Umweltschutzziel diene.

2. Würdigung

39. Nach ständiger Rechtsprechung gehört der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts; er ist in Artikel 5 Absatz 3 EG

als Maßstab anerkannt, den die Gemeinschaftsorgane an jede Form (normativen) Handelns anzulegen haben. Der Grundsatz verlangt, dass die von einer Gemeinschaftsbestimmung eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen¹⁶. Bei seiner Anwendung als Maßstab für die inhaltliche gerichtliche Überprüfung normativer Akte ist jedoch zu berücksichtigen, dass dem Gemeinschaftsgesetzgeber in Politikbereichen wie der gemeinsamen Verkehrspolitik¹⁷ zwangsläufig ein weites Ermessen zusteht, weil er komplexe Beurteilungen vornehmen muss, die zu politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen führen. Der Gerichtshof hat daraus den Schluss gezogen, dass eine in einem solchen Politikbereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig sein kann, wenn sie zur Erreichung des von den zuständigen Organen verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet ist¹⁸.

40. Wie ich bereits an anderer Stelle bemerkt habe, ergibt sich auch aus dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts und der Gewaltentrennung, dass der Gerichtshof bei der inhaltlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit normativer Akte Zurückhaltung üben sollte, und zwar insbesondere dann, wenn der betreffende Rechtsakt wie die angefochtene Verordnung vom Europäischen Parlament und vom Rat im Rah-

men des Mitentscheidungsverfahrens gemeinsam erlassen wurde¹⁹.

41. Unter Beachtung dessen, dass ein im Mitentscheidungsverfahren erlassener normativer Akt nur in engen Grenzen für unverhältnismäßig erklärt werden kann, ist die angefochtene Maßnahme im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung unter drei verschiedenen Aspekten zu untersuchen. Erstens sind die Ziele der Maßnahme festzustellen, zweitens ist zu prüfen, ob die Maßnahme zur Erreichung dieser Ziele geeignet ist, und drittens ist zu untersuchen, ob die Maßnahme nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung ihrer Ziele erforderlich ist²⁰.

42. Die Republik Österreich und die beklagten Organe vertreten unterschiedliche Ansichten zur genauen Zielsetzung der Verordnung Nr. 2327/2003, was nicht überrascht, da diese den Bezugspunkt für die Prüfung der beiden anderen Aspekte der Verhältnismäßigkeit darstellt.

43. Der Zweck der Verordnung Nr. 2327/2003 ist vor dem Hintergrund der Änderung der Regelung des Transitverkehrs durch Österreich zu sehen. Soweit Artikel 11 Absatz 5 des Protokolls vorsah, dass mit dem

16 — Siehe u. a. Rechtssache C-434/02 (Arnold André, Slg. 2004, I-11825, Randnr. 45) und Rechtssache C-491/01 (BAT, Slg. 2002, I-11453, Randnr. 122).

17 — Verbundene Rechtssachen C-184/02 und C-223/02 (zitiert in Fußnote 15, Randnr. 56 des Urteils).

18 — Siehe u. a. Rechtssachen C-434/02 und C-491/01 (zitiert in Fußnote 16, Randnrn. 46 bzw. 123 der Urteile).

19 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache C-244/03 (Frankreich/Europäisches Parlament und Rat, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Nrn. 91 und 92).

20 — Vgl. wiederum meine Schlussanträge in der Rechtssache C-244/03 (zitiert in Fußnote 19, Nrn. 95 bis 99).

Auslaufen der auf Ökopunkten basierenden Übergangsregelung der gemeinschaftliche Besitzstand volle Anwendung findet, bedeutete dies, dass die Vorschriften des EG-Vertrags und der sekundären Rechtsakte über Beförderungsdienstleistungen in der Gemeinschaft als Ganzes auch für den Transitverkehr durch österreichisches Gebiet gelten würden.

44. Die Verordnung wurde auf der Grundlage des Artikels 71 Absatz 1 EG erlassen und ist somit in erster Linie ein Instrument der gemeinsamen Verkehrspolitik. Als solches soll sie gemeinsame Regeln für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats im Sinne des Buchstaben a dieser Bestimmung aufstellen. Wird die Gemeinschaft in diesem Zusammenhang gesetzgeberisch tätig, ist sie berechtigt und nach Artikel 6 EG sogar verpflichtet, Erfordernissen des Umweltschutzes Rechnung zu tragen²¹. In den Begründungserwägungen der Verordnung wird dementsprechend auf die Notwendigkeit verwiesen, nach dem Auslaufen des Ökopunktesystems des Protokolls Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf den zu erwartenden Anstieg des Transitverkehrs im Zuge der Erweiterung der Gemeinschaft am 1. Mai 2004 zu ergreifen. In der achten Begründungserwägung wird jedoch auch hervorgehoben, dass „es zwingend notwendig [ist], nichtdiskriminierende Lösungen zu finden, mit denen die Verpflichtungen nach dem Vertrag (unter anderem Artikel 6, Artikel 51 und Artikel 71) wie der freie Dienstleistungs- und Warenverkehr und der Umweltschutz miteinander in Einklang gebracht werden können“.

45. Aus der Rechtsgrundlage der Verordnung und deren Begründungserwägungen folgt daher, dass die Gemeinschaft die schädlichen Auswirkungen der uneingeschränkten Geltung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich der Beförderungsdienstleistungen auf die Umwelt in Österreich begrenzen wollte, dass sie aber auch den Transitverkehr stärker liberalisieren wollte, als dies unter dem Protokoll der Fall war. Es kann daher nicht gesagt werden, dass die Verordnung Nr. 2327/2003 nur Umweltschutzziele verfolge. Der Gemeinschaftssetzgeber hat vielmehr einen Ausgleich zwischen beiden Belangen vorgenommen. Vor diesem Hintergrund ist der Standpunkt der Republik Österreich, die Verordnung habe die Umweltschutzziele des Protokolls erweitern sollen, unhaltbar.

46. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Verordnung ist als Nächstes zu untersuchen, ob das mit ihr eingeführte Punktesystem eine geeignete Maßnahme ist, um diese Ziele zu erreichen. Wie in Nummer 16 ausgeführt, gilt das Punktesystem grundsätzlich nur für Lastkraftwagen, die sechs bis acht Punkte verbrauchen. Fahrzeugen, die einen hohen NO_x-Ausstoß haben und daher mehr als acht Punkte verbrauchen, ist, mit Ausnahme von zwei Fahrzeugkategorien, der Transit durch Österreich untersagt. Fahrzeuge, die wenig NO_x emittieren und 5 Punkte oder weniger verbrauchen würden, sind vom Punktesystem vollständig ausgenommen.

21 — Vgl. Urteil vom 13. September 2005 in der Rechtssache C-176/03 (Kommission/Rat, Slg. 2005, I-7879, Randnr. 42) und Rechtssache C-320/03 (zitiert in Fußnote 9, Randnr. 73 des Urteils).

47. Durch das Verbot der am stärksten verschmutzenden Fahrzeuge eliminiert die Verordnung eine wichtige Quelle der Umweltverschmutzung, so dass man sagen kann, dass sich dies unmittelbar günstig auf die Umwelt auswirkt. Diese Wirkung wird durch die mögliche Zunahme des Verkehrs von Fahrzeugen der beiden anderen Kategorien, von denen eine keiner mengenmäßigen Beschränkung unterliegt, unter Umständen (teilweise) neutralisiert. Dennoch ist das System offensichtlich darauf gerichtet, den Einsatz saubererer Fahrzeuge im Transitverkehr durch Österreich zu fördern. Dies kann als eine Methode betrachtet werden, die geeignet ist, die Belange des Binnenmarktes mit dem Interesse, die Umweltbelastung durch den zunehmenden Straßenverkehr zu verringern, in Einklang zu bringen.

Gemeinschaftsgesetzgeber beim Ausgleich zwischen dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und dem Umweltschutz die Zahl der verfügbaren Punkte höher als in der Praxis benötigt festgesetzt hat, so bedeutete das nicht zwangsläufig, dass die Maßnahme unverhältnismäßig ist. Es zeigte lediglich, dass das System bei der Förderung des Einsatzes saubererer Lastkraftwagen erfolgreicher war als zum Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme angenommen. Das Vorbringen der österreichischen Regierung ändert daher nichts an der Feststellung, dass das Punktesystem der Verordnung Nr. 2327/2003 als solches eine geeignete Maßnahme zur Verfolgung nicht nur des Umweltschutzziels, sondern gleichzeitig auch des Zieles der Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit im Bereich des Verkehrs und des freien Warenverkehrs ist.

48. Dabei ist jedoch auch anzuerkennen, dass das mit diesem System erreichte Umweltschutzniveau letztlich von der Zahl der Punkte abhängt, die für diese mittlere Fahrzeugklasse zur Verfügung gestellt wird. Wie in Nummer 17 ausgeführt, geht diese Zahl während der Übergangszeit zurück. Die österreichische Regierung beanstandet, dass die Punktezahl so hoch festgesetzt worden sei, dass mehr Punkte verfügbar seien, als für die betreffenden Fahrzeuge in der Praxis benötigt würden. Mit dieser Verordnung werde daher der Transitverkehr durch Österreich vollständig liberalisiert. Hierzu ist festzustellen, dass die Zahl der verfügbaren (Öko-)Punkte unter dem mit dem Protokoll eingeführten System stetig sank und dass dieser Trend mit der Verordnung insbesondere für Lastkraftwagen, die sechs, sieben oder acht Punkte verbrauchen, fortgesetzt wird. Sollte sich erweisen, dass der

49. Schließlich ist in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit zu prüfen, ob die Maßnahme über das hinausgeht, was zur Erreichung ihrer Ziele erforderlich ist. Da mit der Verordnung Nr. 2327/2003 zwei widerstrebende Belange miteinander in Einklang gebracht werden sollen, hat dieser Aspekt der Verhältnismäßigkeitsprüfung zwei Seiten. Im Hinblick auf das Umweltschutzziel stellt sich die Frage, ob die Beförderungsdienstleistungen durch das Punktesystem nicht übermäßig eingeschränkt werden. Was das Ziel der stärkeren Liberalisierung des Transitverkehrs durch Österreich angeht, so wäre zu fragen, ob die Verordnung dem Umweltschutz genügend Gewicht einräumt.

50. In einem solchen Fall zweier widerstrebender Belange sind verschiedene Maßnahmen denkbar, die das eine Ziel gegenüber dem anderen jeweils stärker oder schwächer gewichten. Einen Ausgleich zwischen beiden Belangen zu finden, muss den politischen Überlegungen des Gemeinschaftsgesetzgebers überlassen bleiben; es ist nicht Sache des Gerichtshofes, über das Ergebnis dieses Prozesses zu befinden, soweit der Gesetzgeber nicht offensichtlich die Grenzen seines Ermessens überschritten hat. Wie oben ausgeführt, gilt dies insbesondere dann, wenn die Entscheidungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens unter Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rates getroffen wurden.

51. Es steht jedenfalls fest, dass die Verordnung dadurch, dass sie den Einsatz der die Umwelt am stärksten verschmutzenden LKW-Klasse im Transit durch Österreich untersagt und ein degressives Ökopunktesystem vorgesehen hat, zu einem besseren Schutz der Umwelt beigetragen hat, als es der Fall gewesen wäre, wenn der gemeinschaftliche Besitzstand volle Anwendung gefunden hätte. Gleichzeitig sorgte sie in der Übergangszeit von drei Jahren für ein größeres, wenn auch nicht uneingeschränktes, Maß an Dienstleistungsfreiheit im Bereich des Verkehrs. Sie kann daher weder als übermäßig einschränkend — aus Sicht des Binnenmarktes — noch als offensichtlich unzulänglich — aus Sicht des Umweltschutzes — angesehen werden.

52. Die Republik Österreich trägt auf der Grundlage von Schätzungen des früheren

Betreibers des Ökopunktesystems außerdem vor, dass die Kosten für die Anwendung des Punktesystems übermäßig hoch wären. Da das Punktesystem der Verordnung jedoch einen geringeren Umfang hat als das Ökopunktesystem des Protokolls, weil es nur für Fahrzeuge gilt, die sechs bis acht Punkte verbrauchen, und da bereits ein System für die Verwaltung der Ökopunkteregelung besteht, ist dieses Vorbringen nicht plausibel.

53. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen verstößt die Verordnung Nr. 2327/2003 nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, so dass der erste von der Republik Österreich vorgetragene Rechtswidrigkeitsgrund zurückzuweisen ist.

B — Verstoß gegen die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Artikels 6 EG

1. Vorbringen der Beteiligten

54. Da die österreichische Regierung der Auffassung ist, dass die Verordnung Nr. 2327/2003 einen Emissionsanstieg be-

wirkt, gelangt sie zu dem Ergebnis, dass die Verordnung gegen das rechtsverbindliche Ziel der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in Artikel 6 EG und gegen das Ziel des größtmöglichen Umweltschutzes verstöße.

2. Würdigung

55. Das Europäische Parlament und der Rat machen geltend, dass die Verordnung zum Umweltschutz in der Alpenregion beitrage und den Einsatz umweltfreundlicherer Lastkraftwagen im Transitverkehr durch Österreich fördere. Rechtsgrundlage sei Artikel 71 EG, der eine gemeinsame Verkehrspolitik anstrebe, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme nicht außer Acht lasse. Die Grundfreiheiten seien zugunsten Österreichs so weit wie möglich eingeschränkt.

56. Nach Ansicht der Kommission lässt sich nicht sagen, dass die Verordnung zur Zunahme der NO_x-Emissionen beitrage, denn wenn es diese Verordnung nicht gäbe, würde mit dem Auslaufen der Ausnahmeregelungen des Protokolls das allgemeine Gemeinschaftsrecht gelten, das keine Einschränkungen des Transitverkehrs durch Österreich vorsehe. Die Verordnung schaffe ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen Belangen, das, obwohl die Republik Österreich ein anderes Ergebnis vorgezogen hätte, nach dem Auslaufen der in der Verordnung enthaltenen Regelung erneut bewertet werde.

57. Nach Artikel 6 EG müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 EG genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen, zu denen die gemeinsame Verkehrspolitik gehört, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

58. Der Gerichtshof hat die Funktion dieser Vorschrift darin gesehen, dass sie den Querschnittscharakter und die grundlegende Bedeutung des Zieles des Umweltschutzes verdeutlicht²².

59. Diese Vorschrift ist zwar in imperativer Form formuliert, doch legt sie entgegen dem Vorbringen der Republik Österreich keinen Maßstab fest, nach dem bei der Festlegung von Gemeinschaftspolitiken der Umweltschutz immer als der vorrangige Belang zu gelten hätte. Eine solche Auslegung würde das Ermessen der Gemeinschaftsorgane und des Gemeinschaftsgesetzgebers unangemessen einschränken. Die Vorschrift kann höchstens als Verpflichtung der Kommission betrachtet werden, in anderen Politikbereichen als dem Umweltschutz im engeren Sinn ökologische Belange angemessen zu berücksichtigen.

22 — Rechtssache C-176/03 (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 42 des Urteils).

sichtigen. Nur wenn ökologische Belange offensichtlich nicht berücksichtigt oder vollständig außer Acht gelassen wurden, kann Artikel 6 EG als Maßstab für die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Rechtsvorschriften der Gemeinschaft dienen.

C — Verstoß gegen die Vorgaben des Artikels 11 des Protokolls

1. Vorbringen der Beteiligten

60. Darüber hinaus sollte Artikel 6 EG aufgrund seines Querschnittcharakters bei der Prüfung, ob eine Maßnahme einen ausreichenden Beitrag zum Umweltschutz leistet, nicht isoliert von anderen Maßnahmen der Gemeinschaft betrachtet werden, die zu diesem Zweck in Bezug auf die betreffende Tätigkeit erlassen worden sind. Der zutreffende Beurteilungsrahmen wird durch die Gesamtheit der einschlägigen Gemeinschaftsmaßnahmen gebildet. Im vorliegenden Fall sind daher auch die Luftqualitätsrichtlinien und der Raum, den sie den Mitgliedstaaten für den Erlass einer Maßnahme im Rahmen von Plänen und Programmen lassen, zu berücksichtigen²³.

61. Die Verordnung Nr. 2327/2003 kann daher nicht mit der Begründung, dass sie gegen Artikel 6 EG verstoße, für ungültig erklärt werden, so dass der zweite von der Republik Österreich geltend gemachte Rechtswidrigkeitsgrund ebenfalls zurückzuweisen ist.

62. Unter dieser Überschrift macht die Republik Österreich geltend, dass die Verordnung Nr. 2327/2003 ungültig sei, weil das mit ihr eingeführte Transitregime die primärrechtlichen Ziele des Schutzes der Umwelt und der Gesundheit der Bevölkerung nicht verwirkliche. Das Ökopunktesystem des Protokolls sei zwar zum 31. Dezember 2003 ausgelaufen, das mit Artikel 11 des Protokolls verfolgte Ziel einer Reduzierung der durch den Transitverkehr verursachten Umweltbelastungen auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage²⁴ gelte jedoch als Teil des Gemeinschaftsrechts fort. Das im Vorhinein festgelegte Auslaufen des Transitregimes gelte nur für Artikel 11 Absatz 2 des Protokolls. Es sei unvorstellbar, dass diese Regelung verpflichtend in ein gemeinschaftsrechtliches System mit einem niedrigeren Schutzniveau übergeführt werde. Dies würde nicht nur dem Willen der Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Abschlusses des Protokolls widersprechen, sondern auch die praktische Wirksamkeit der Übergangsregelung unterlaufen. Da sowohl die allgemeinen als auch die besonderen Ziele der Übergangsregelung durch den Ablauftermin unberührt blieben, sei die Gemeinschaft zu deren Einhaltung verpflichtet, wenn sie eine Ersatzregelung erlasse.

²³ — Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. 1996, L 296, S. 55) und Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. 1999, L 163, S. 41).

²⁴ — Betrifft nicht die deutsche Fassung.

Darüber hinaus könne die Verordnung ihr Ziel nicht erreichen, da die von der Kommission für die Berechnung des Ökopunktekontingents angewandte Methode auf unrichtigen Annahmen beruhe, die zu einer verzerrten Darstellung der Situation und einer willkürlichen Erhöhung der Zahl der Ökopunkte für die Jahre 2004–2006 führten.

Erlass an. Darüber hinaus habe die österreichische Regierung die in der Verordnung verwendete Methode zur Berechnung der Zahl der Ökopunkte bei der Ausarbeitung der Verordnung nicht beanstandet.

63. Das Europäische Parlament und der Rat verweisen auf den ausdrücklichen und klaren Wortlaut des Artikels 11 Absätze 4 und 5 des Protokolls zum Auslaufen der Übergangsregelung, auf den auch der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache C-445/00 hingewiesen habe²⁵. Artikel 11 des Protokolls scheide als Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 2327/2003 aus. Die Rechtmäßigkeit der Verordnung sei allein an dem zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens geltenden primären Gemeinschaftsrecht zu messen. Damals sei die im Protokoll festgelegte Regelung bereits ausgelaufen gewesen. Die Verordnung führe auf der Grundlage des Artikels 71 Absatz 1 EG ein neues Transitregime ein.

65. In ihrer Antwort auf die Stellungnahme der Kommission erwidert die österreichische Regierung, dass es zulässig sei, die Rechtmäßigkeit der Verordnung im Licht der früheren Regelung zu prüfen, da die Verordnung selbst darauf Bezug nehme. Sie führt weiter aus, dass sie die Berechnungsmethode der Kommission durchaus beanstandet habe, und zwar in der COREPER-Sitzung vom 19. November 2003, im Vermittlungsverfahren und bei zahlreichen direkten Kontakten mit der Kommission auf Sachverständigenebene.

2. Würdigung

64. Die Kommission stimmt mit den beklagten Organen überein und weist darauf hin, dass die Zielsetzungen eines außer Kraft getretenen Rechtsakts für einen später erlassenen Rechtsakt rechtlich irrelevant seien. Die angefochtene Maßnahme führe außerdem ihre eigenen gemeinschaftsrechtlich zulässigen Ziele und die Motive für ihren

66. Mit diesem Rechtswidrigkeitsgrund möchte die Republik Österreich aus der Zielsetzung des Protokolls, die NO_x-Emissionen von Lastkraftwagen um 60 % zu verringern, einen Maßstab für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 2327/2003 ableiten und damit die Wirkungen des Protokolls über das Auslaufen des Ökopunktesystems am 31. Dezember 2003 hinaus verlängern. Sie versucht, die Bedeutung dieses Maßstabs zu stärken,

25 — Zitiert in Fußnote 4, Randnr. 72 des Urteils.

indem sie betont, dass er in einem Rechtsakt des primären Gemeinschaftsrechts verankert sei.

67. Dieses Vorbringen greift aus folgenden Gründen nicht durch.

68. Erstens ist das Ziel, die NO_x-Emissionen von Lastkraftwagen im Transit durch Österreich bis zum Ende des Jahres 2003 um schließlich 60 % zu verringern, Teil einer Übergangsregelung, die von den allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über den Güterkraftverkehr abweicht²⁶. Daher ist es angebracht, bei der Bestimmung ihres zeitlichen Geltungsbereichs restriktiv vorzugehen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Protokoll selbst die Notwendigkeit, die ursprünglich bis 1. Januar 1998 gültige (Artikel 11 Absatz 2) Abweichung zeitlich zu begrenzen, deutlich macht, wenn es eine zweimalige Überprüfung, zum 1. Januar 1998 und zum 1. Januar 2001, vorsieht, bevor sie jeweils um einen weiteren Zeitraum von drei Jahren verlängert werden kann (Artikel 11 Absätze 3 und 4 des Protokolls).

26 — Insbesondere Erste Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr) (ABl. Nr. 70 vom 6. 8. 1962, S. 2005/62) und Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten (ABl. L 9, S. 1).

69. Zweitens bestimmt Artikel 11 Absatz 5 des Protokolls ausdrücklich, dass ab „dem Ende der Übergangszeit ... der gemeinschaftliche Besitzstand volle Anwendung“ findet. Diese Vorschrift ist nicht nur inhaltlich dezidiert („volle Anwendung“); ihre Anwendung ist auch an keine Bedingung geknüpft, es ist kein vorheriger Beschluss erforderlich, damit sie in Kraft tritt, und es besteht keinerlei Möglichkeit, die Übergangsregelung aus irgendeinem Grund zu verlängern. Die volle Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands auf den Transitverkehr durch österreichisches Gebiet ab 31. Dezember 2003 bedeutet, dass dieser Verkehr den allgemeinen Vorschriften des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts über den Güterkraftverkehr unterliegt. Umweltschutzziele in Bezug auf diesen Verkehr müssen mit zu diesem Zweck erlassenen Gemeinschaftsmaßnahmen, wie den Luftqualitätsrichtlinien²⁷, und nationalen Maßnahmen, die mit den Vertragsbestimmungen über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr vereinbar sind, verfolgt werden, sofern der Gemeinschaftsgesetzgeber nichts anderes vorsieht.

70. Drittens — und ganz allgemein — war wohl, auch wenn die Reduzierung der NO_x-Emissionen um 60 % das im Protokoll ausdrücklich genannte Ziel ist, implizit beabsichtigt, durch die stetige Verringerung der

27 — Vgl. die in Fußnote 23 zitierten Richtlinien.

Zahl der pro Jahr verfügbaren Ökopunkte den allmählichen Übergang zum Einsatz umweltfreundlicher Lastkraftwagen im Transit durch Österreich zu fördern. Wie die Kommission bemerkt, diene die Übergangszeit ferner unter dem Blickwinkel des Protokolls in seiner Gesamtheit, das die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten auffordert, Maßnahmen zur Verbesserung der Schienenstrecken zu ergreifen, auch dazu, genügend Zeit zu lassen, um Maßnahmen zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu ergreifen. Solche Entwicklungen würden vermutlich zu einer strukturellen Lösung der durch den Transitverkehr durch Österreich verursachten Umweltprobleme beitragen und den Weg für die volle Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands ebnen. Die Annahme, dass ein so konkretes Ziel durchgängig aufrechterhalten werden kann, ist jedenfalls unrealistisch, weil nicht alle Einflussfaktoren kontrollierbar sind.

des Inhalts des zu seiner Verwirklichung gewählten Instruments als Auslegungsrichtlinie herangezogen wird. Die Annahme, dass ein Ziel über den für seine Verwirklichung festgesetzten Zeitpunkt hinaus als ein Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen, die nach dem Auslaufen der zur Erreichung dieses Zieles ergriffenen Maßnahmen erlassen wurden, fortgelten kann, liefe auf einen unzulässigen Eingriff in die Prärogativen der Gesetzgebungsorgane der Gemeinschaft bei der Entscheidung hinaus, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen in diesem Fall zu erlassen sind. Wie die Kommission zutreffend feststellt, sollte die politische Wünschbarkeit eines Zieles nicht mit seiner möglichen Rechtsverbindlichkeit verwechselt werden.

71. Viertens, und das erscheint mir noch wichtiger, ist das Ziel, die NO_x-Emissionen von Lastkraftwagen um 60 % zu verringern, ein politisches Ziel, das im Rahmen des Protokolls verfolgt wurde, indem der LKW-Transit durch Österreich vom Besitz einer den NO_x-Emissionen des jeweiligen Fahrzeugs entsprechenden Zahl von Ökopunkten abhängig gemacht wurde. Bei diesem System war das Instrument der Ökopunkte rechtsverbindlich, nicht aber das Ziel als solches. Ein solches Ziel kann höchstens insoweit eine Wirkung im Rechtssinne entfalten, als es bei der Bestimmung der Reichweite und

72. Die österreichische Regierung trägt vor, da Artikel 11 Absatz 4 des Protokolls, der eine wissenschaftliche Studie zur Feststellung, inwieweit das Ziel einer Reduzierung der Umweltbelastungen um 60 % erreicht worden sei, vorsehe, darauf verweise, dass diese Reduzierung „auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage“ erreicht worden sein müsse, sei anzunehmen, dass das Ziel fortgelten und über den 31. Dezember 2003 hinaus wirken solle. Doch selbst wenn man auch hier wieder akzeptiert, dass dieses Ziel politisch erstrebenswert sein mag, so ist es doch kein rechtlicher Maßstab, der den zuständigen Gesetzgebungsorganen für die Abwägung von Belangen und die Prioritätensetzung vorgeschrieben werden kann.

Im Rahmen dieser Bestimmung diene „die Reduzierung der Umweltbelastungen auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage“ als ein Kriterium für die Prüfung, ob das Ökopunktesystem ein letztes Mal um drei Jahre verlängert werden sollte.

D — *Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz*

1. Vorbringen der Beteiligten

73. Dem Vorbringen der österreichischen Regierung, der Umstand, dass die Verordnung Nr. 2327/2003 auf das Protokoll verweise, impliziere, dass die Verordnung dasselbe Ziel verfolge wie das Protokoll, kann ebenso wenig gefolgt werden. Der Verweis in der ersten Begründungserwägung der Verordnung besteht lediglich in einem Hinweis auf das Auslaufen des Ökopunktesystems am 31. Dezember 2003 und damit auf den Kontext des Erlasses der Verordnung. Der zweite Verweis in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung ist technischer Natur; er legt fest, dass die Bestimmung der NO_x-Gesamtemissionen auf dem bisherigen Ökopunktesystem beruht. Die Verwendung des Wortes „bisherig“ in diesem Zusammenhang deutet viel eher auf Diskontinuität als auf Kontinuität hin.

74. In Anbetracht dieser Erwägungen stelle ich fest, dass das mit dem Protokoll verfolgte Ziel nicht als Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 2327/2003 angewandt werden kann. Auch der dritte Rechtswidrigkeitsgrund greift daher nicht durch.

75. Österreich macht geltend, dass die Verordnung Nr. 2327/2003 gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstoße, der die Gemeinschaftsorgane auf der Grundlage des Artikels 6 Absatz 1 EU binde. Verschiedene Bestimmungen in der Verordnung seien unklar und unbestimmt, so dass sie gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstießen. Insbesondere sei in der deutschen Sprachfassung des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung nicht klar, ob Fahrzeuge, die acht Punkte verbrauchten, unter die Ökopunkte-Übergangsregelung fielen oder nicht. Außerdem sei der Begriff „hoch spezialisierte, kostenaufwändige Fahrzeuge mit langer wirtschaftlicher Nutzungsdauer“ in der Verordnung nicht definiert. Darüber hinaus sei es unmöglich, die Einhaltung der Verordnung zu kontrollieren, da für die Beförderer keine Verpflichtung zur Mitführung entsprechender Dokumente bestehe. Schließlich ermögliche Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung es der Kommission, den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung entgegen den Artikeln 202 dritter Gedankenstrich und 211 vierter Gedankenstrich EG zu erweitern.

76. Das Europäische Parlament und der Rat räumen ein, dass es in der deutschen Fassung des Artikels 3 Absatz 2 in Bezug auf Fahr-

zeuge, die acht Punkte verbrauchen, eine Unklarheit gebe. Da diese Bestimmung in den anderen Sprachfassungen jedoch eindeutig sei und gemeinschaftsrechtliche Vorschriften nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes im Licht ihrer Fassungen in den anderen Amtssprachen auszulegen und anzuwenden seien²⁸, könne sich dies nicht auf die Rechtmäßigkeit der Verordnung auswirken. Außerdem habe die österreichische Regierung an den Beratungen im Vermittlungsausschuss teilgenommen und müsse daher über diese Unklarheit voll im Bild gewesen sein. Auf jeden Fall sei diese Abweichung der Sprachfassungen durch eine am 6. Juli 2004 veröffentlichte Berichtigung²⁹ beseitigt worden. Da völlig klar sei, für welche Fahrzeugkategorien das Punktesystem gelte, sei das Erfordernis der Rechtssicherheit erfüllt.

77. Die Kommission führt zu den angeblichen Unklarheiten aus, dass die Republik Österreich noch keine Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung Nr. 2327/2003 getroffen habe und es daher nicht möglich gewesen sei, die in Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen zu erlassen.

78. Die Republik Österreich entgegnet der Kommission, dass die Probleme bei der praktischen Anwendung der Verordnung auf dem Fehlen detaillierter Vorschriften,

die die Kommission erlassen müsse, beruhen und nicht umgekehrt.

2. Würdigung

79. Der von der Republik Österreich geltend gemachte Bestimmtheitsgrundsatz ist eine Ausprägung des Grundsatzes der Rechtssicherheit. Artikel 6 Absatz 1 EU, nach dem die Europäische Union u. a. auf dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit beruht, kann in der Tat als die formelle Grundlage dieses Grundsatzes im EG-Vertrag betrachtet werden. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, stellt der Grundsatz der Rechtssicherheit ein grundlegendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts dar, das verlangt, dass eine Regelung klar und deutlich ist, damit der Einzelne seine Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und somit seine Vorkehrungen treffen kann³⁰. Dieser Grundsatz ist auch in der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vom 22. Dezember 1998 „Gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften“ spezifisch niedergelegt. Nach dem ersten Absatz dieser rechtlich nicht bindenden

28 — Rechtssache C-296/95 (EMU Tabac, Slg. 1998, I-1605, Randnr. 36).

29 — ABl. 2004, L 235, S. 23.

30 — Vgl. Rechtssache C-110/03 (Belgien/Kommission, Urteil vom 14. April 2005, Slg. 2005, I-2801, Randnr. 30), Rechtssache 169/80 (Gondrand Frères und Garancini, Slg. 1981, 1931) und Rechtssache C-143/93 (Van Es Douane Agenten, Slg. 1996, I-431, Randnr. 27).

Leitlinien sollen gemeinschaftliche Rechtsakte klar, einfach und genau abgefasst sein³¹.

80. Der Gerichtshof hat jedoch auch anerkannt, dass eine gewisse Unschärfe in Bezug auf den Sinn und die Reichweite einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift zu deren Wesen gehören kann. Die Prüfung der Vereinbarkeit einer solchen Vorschrift mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit ist dann auf die Frage zu beschränken, ob der betreffende Rechtsakt derart unklar ist, dass seine Adressaten etwaige Zweifel an der Reichweite oder dem Sinn der angefochtenen Verordnung nicht mit hinreichender Sicherheit ausräumen können³².

81. Die erste Rüge der Republik Österreich bezieht sich darauf, dass es in der ursprünglichen deutschen Fassung des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2327/2003 nicht ganz klar war, ob Lastkraftwagen, die acht Punkte verbrauchen, unter das Punktesystem fielen oder vom Gütertransport durch Österreich ausgeschlossen waren. Diese Sprachfassung wies zwar in der Tat, wie die beklagten Organe eingeräumt haben, eine gewisse Unklarheit auf, doch waren die anderen Sprachfassungen in diesem Punkt völlig klar. Die Beklagten verweisen zutreffend auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der es die Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung und Auslegung verbietet, eine Vorschrift in einer ihrer Fassungen isoliert zu betrachten, sondern

vielmehr gebietet, sie nach dem wirklichen Willen ihres Verfassers und dem von diesem verfolgten Zweck namentlich im Licht ihrer Fassung in allen Sprachen auszulegen³³. Darüber hinaus ist die deutsche Sprachfassung durch eine formelle Berichtigung korrigiert worden, so dass schon allein deshalb zweifelsfrei feststeht, dass Fahrzeuge, die acht Punkte verbrauchen, im Transitverkehr durch Österreich eingesetzt werden dürfen und der auf Punkten basierenden Übergangsregelung unterliegen.

82. Der zweite von der österreichischen Regierung vorgetragene Gesichtspunkt betrifft die fehlende Definition des in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung verwendeten Begriffes der „hoch spezialisierten, kostenaufwändigen Fahrzeuge mit langer wirtschaftlicher Nutzungsdauer“. Hier ist auf die Feststellung des Gerichtshofes zu verweisen, dass eine gewisse Unschärfe zum Wesen jeder Rechtsvorschrift gehört. Da es nämlich unmöglich ist, alle denkbaren Sachverhalte vorzusehen, in denen eine Vorschrift Anwendung finden kann, muss ein Rechtssetzungsorgan zwangsläufig eine Terminologie verwenden, die nicht zu eng gefasst ist, um eine ausreichende Flexibilität bei der Anwendung zu gewährleisten. Wie dem auch sei, der in Rede stehende Begriff ist meines Erachtens recht bestimmt, da er drei Kriterien enthält, um die betreffende Fahr-

31 — ABl. 1999, C 73, S. 1.

32 — Vgl. Rechtssache C-110/03 (zitiert in Fußnote 30, Randnr. 31 des Urteils).

33 — Rechtssache 29/69 (Stauder/Ulm, Slg. 1969, 419, Randnr. 3), Rechtssache 55/87 (Moksel, Slg. 1988, 3845, Randnr. 15) und Rechtssache C-296/95 (zitiert in Fußnote 28, Randnr. 36 des Urteils).

zeugkategorie von anderen Fahrzeugen abzugrenzen.

83. Das dritte von der Republik Österreich hier geltend gemachte Problem ist, dass die Einhaltung des Punktesystems nicht kontrolliert werden könne, da keine Verpflichtung zur Mitführung von Dokumenten bestehe. Nach der Systematik der Verordnung Nr. 2327/2003 wird die Kommission in Artikel 3 Absatz 4 ermächtigt, nach dem in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung genannten Verfahren weitere Maßnahmen betreffend die Verfahren hinsichtlich der auf Punkten basierenden Übergangsregelung, der Aufteilung der Punkte und der technischen Fragen zur Anwendung des Artikels 3 zu erlassen. Da die Kommission ausführt, sie habe keine weiteren Maßnahmen erlassen können, da die Republik Österreich sich geweigert habe, die Verordnung durchzuführen, und Letztere vorträgt, sie habe diese nicht durchführen können, weil die Maßnahmen der Kommission gefehlt hätten, erscheint die Frage der Überwachung der Einhaltung weitgehend theoretisch. Jedenfalls kann, da die Verordnung selbst den Erlass der notwendigen Maßnahmen vorsieht, der Umstand, dass dies aus welchem Grund auch immer nicht erfolgt ist, nicht zur Nichtigerklärung der Verordnung führen.

84. Als vierten Aspekt der Unbestimmtheit macht die Republik Österreich geltend, dass die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Kommission in Artikel 3 Absatz 4

der Verordnung es dieser ermögliche, den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung zu erweitern. Nach dem in der vorstehenden Nummer paraphrasierten Wortlaut der Bestimmung beschränkt sich diese Befugnis jedoch auf Verfahren, die Aufteilung der Punkte und technische Fragen. Der Umfang der der Kommission übertragenen Rechtsetzungsbefugnis ist daher angemessen eingegrenzt, und es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass entsprechende Bestimmungen den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung erweitern könnten.

85. Der vierte Rechtswidrigkeitsgrund ist demnach ebenfalls abzulehnen.

VIII — Kosten

86. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Europäische Parlament und der Rat die Verurteilung der Republik Österreich in die Kosten beantragt haben und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 hat die Kommission, die dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge des Europäischen Parlaments und des Rates beigetreten ist, ihre eigenen Kosten zu tragen.

IX — Ergebnis

87. In Anbetracht dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

- die Klage der Republik Österreich für zulässig zu erklären;
- die Klage als unbegründet abzuweisen;
- der Republik Österreich die Kosten aufzuerlegen;
- der Kommission ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.