

ARREST VAN HET HOF
5 juli 1995 *

In zaak C-21/94,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door J. Schoo, afdelingshoofd bij de juridische dienst, en J. Pantalis, lid van deze dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, Kirchberg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Sacchetti, directeur bij de juridische dienst, en A. Lopes Sabino, juridisch adviseur, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Eynard, directeur van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en B. Klope, Regierungsrat bij dit ministerie, als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

en door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door L. Hudson, vervolgens door L. Nicoll, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

intervenienten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de Lid-Staten van de belastingen op sommige voor het goederenverkeer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten (PB 1993, L 279, blz. 32),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, F. A. Schöckweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann en P. Jann, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 maart 1995,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij op 20 januari 1994 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft het Europees Parlement krachtens artikel 173 EG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de Lid-Staten van de belastingen op sommige voor het goederenverkeer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten (PB 1993, L 279, blz. 32).
- 2 Blijkens het dossier vindt de bestreden handeling haar oorsprong in voorstel COM(87) 716 def. voor een richtlijn betreffende de toerekening van de kosten van vervoersinfrastructuur aan zware vrachtwagens (PB 1988, C 79, blz. 8), dat twee keer is gewijzigd. De tweede wijziging van het voorstel, COM(92) 405 def. (PB 1992, C 311, blz. 63; hierna: „het voorstel”), is op 26 oktober 1992 door de Commissie bij de Raad ingediend en op 18 december 1992 door het Parlement goedgekeurd, behoudens twee kleine wijzigingen (PB 1993, C 21, blz. 522).
- 3 Artikel 9 van dit op de artikelen 75 en 99 EEG-Verdrag gebaseerde voorstel bepaalde, dat de Raad zo spoedig mogelijk passende maatregelen zou nemen met het oog op de invoering van een geharmoniseerd wegenbelastingstelsel, gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel (lid 1). Daartoe diende de Commissie de Raad vóór 1 januari 1998 een van voorstellen vergezeld gaande verslag voor te leggen met het oog op de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstelling. Aan de hand van

deze voorstellen diende de Raad uiterlijk op 31 december 1998 een geharmoniseerd wegenbelastingstelsel vast te stellen, dat uiterlijk op 30 juni 1999 in werking moest treden (lid 3).

- 4 Het voorstel voorzag verder in de invoering van een overgangsregeling van harmonisatie van de huidige heffingen, die onder meer werd gekenmerkt door de toepassing van minimumtarieven voor de belasting op bedrijfsvoertuigen, die elke twee jaar moesten worden herzien — behalve voor twee Lid-Staten, Portugal en Griekenland, die voorlopig verlaagde tarieven mogen toepassen (artikel 8) —, door de mogelijkheid om tolgelden en gebruiksrechten op het autosnelwegennet te heffen (artikel 5) en, ten slotte, door de bevoegdheid tot terugbetaling van een deel van de motorrijtuigenbelastingen wegens inning van tolgelden en gebruiksrechten (artikel 10).
- 5 De bestreden richtlijn, die voorziet in minimumtarieven voor de belastingen op bedrijfsvoertuigen die gelijk zijn aan die in het voorstel van de Commissie, biedt verschillende mogelijkheden voor vrijstelling of verlaging van deze tarieven, die niet vóór 1998 behoeven te worden herzien (artikel 6). Ingevolge de richtlijn mogen de Lid-Staten tolgelden en gebruiksrechten heffen voor het gebruik van autosnelwegen en andere categorieën wegen (artikel 7, sub d) en alle op hun grondgebied geregistreerde voertuigen gebruiksrechten laten betalen voor het gehele wegennet (artikel 7, sub e). De richtlijn bepaalt voorts, dat de gebruiksrechten maximaal 1250 ECU per jaar mogen bedragen (artikel 7, sub f). Ten slotte voorziet de richtlijn niet in een bevoegdheid tot terugbetaling van de motorrijtuigenbelastingen wegens inning van tolgelden en gebruiksrechten.
- 6 Op grond van artikel 12, lid 1, dient de Commissie uiterlijk op 31 december 1997 aan de Raad verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Zo nodig gaat dit verslag vergezeld van voorstellen voor de invoering van een regeling voor de toerekening van de kosten die gebaseerd is op het territorialiteitsbeginsel, waarbij de nationale grenzen geen doorslaggevende rol spelen.

- 7 De bestreden handeling is op 25 oktober 1993 vastgesteld, zonder dat de Raad het Europees Parlement vooraf opnieuw heeft geraadpleegd.

De nietigverklaring van de richtlijn

- 8 Tot staving van zijn beroep stelt het Parlement schending van zijn recht op deelneming aan het communautaire wetgevingsproces als gevolg van het verzuim van de Raad om het Parlement vóór de vaststelling van de betrokken richtlijn een tweede keer te raadplegen. Deze hernieuwde raadpleging zou in het kader van de procedure van de artikelen 75 en 99 van het Verdrag noodzakelijk zijn, wanneer de door de Raad vastgestelde tekst, zoals in casu het geval zou zijn, wezenlijke wijzigingen bevat ten opzichte van het voorstel van de Commissie.
- 9 Dienaangaande betoogt het Parlement, dat de richtlijn het uitzonderlijke karakter van de in het voorstel opgenomen afwijkingen radicaal wijzigt, door het recht om tot de helft verlaagde tarieven toe te passen uit te breiden tot drie andere Lid-Staten: Spanje, Frankrijk en Italië. Deze uitbreiding heeft tot gevolg, dat de vervoerders uit de vijf betrokken Lid-Staten een concurrentievoordeel genieten ten opzichte van hun concurrenten uit andere Lid-Staten, die geen lager belastingtarief dan het minimumtarief kunnen toepassen, en draagt daarom niet bij tot de opheffing van de concurrentievervalsingen, de belangrijkste doelstelling van de richtlijn. Ditzelfde negatieve gevolg vloeit eveneens voort uit het feit dat de Raad de mogelijkheid tot terugbetaling van de motorrijtuigenbelasting wegens voldoening van gebruiksrechten en tolgelden op de autosnelwegen volledig heeft geschrapt.
- 10 De uitbreiding van de mogelijkheid voor de Lid-Staten om gebruiksrechten te heffen tot andere categorieën wegen dan autosnelwegen en de bevoegdheid om alle op hun grondgebied geregistreerde voertuigen gebruiksrechten te laten betalen voor het gehele wegennet (artikel 7, sub e) vormen eveneens belangrijke wijzigingen ten opzichte van het voorstel van de Commissie. De mogelijkheid voor de Lid-Staten

om voor bepaalde categorieën voertuigen verlaagde tarieven of vrijstellingen toe te passen (artikel 6, lid 3) en de mogelijkheid voor de Raad om aanvullende vrijstellingen of verlagingen toe te staan om sociaal-economische redenen of in verband met de infrastructuurvoorzieningen (artikel 6, lid 5), welke mogelijkheden niet waren voorzien in het voorstel van de Commissie, vormen eveneens afwijkingen van de doelstelling van een evenwichtige toerekening van de infrastructuurkosten, zoals die de Commissie voor ogen stond.

- 11 Ondanks deze talrijke afwijkingen geldt voor de gebruiksrechten een plafond van 1 250 ECU (artikel 7, sub f), een beperking die niet was voorzien in het voorstel van de Commissie en evenmin is gevraagd door het Europees Parlement.
- 12 Ten slotte stelt het Parlement, dat de bestreden richtlijn, afgezien van deze specifieke wijzigingen, aanmerkelijk afwijkt van de dwingende doelstelling van het voorstel van de Commissie, namelijk dat de Raad uiterlijk op 31 december 1998 een geharmoniseerd stelsel van wegenbelasting vaststelt, gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel, dat op 30 juni 1999 in werking dient te treden. De richtlijn verplicht de Commissie immers enkel om aan de Raad verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van de richtlijn, en om „zo nodig” voorstellen te doen voor de invoering van een regeling voor de toerekening van de kosten die gebaseerd is op het territorialiteitsbeginsel (artikel 12). De Raad zet daarmee hetgeen de Commissie als een tijdelijke oplossing zag, om in een min of meer definitieve regeling. Er blijft dus niets over van de verplichting van de Raad om binnen een bepaalde termijn een gemeenschappelijke regeling vast te stellen.
- 13 De Raad, ondersteund door de Duitse regering, verklaart daarentegen, dat na onderzoek van alle betrokken teksten blijkt, dat de richtlijn in de eerste plaats niet afwijkt van de doelstellingen van het voorstel, en dat deze in de tweede plaats op de gestelde vragen een antwoord geeft, waarvan de innerlijke logica dezelfde is als die van het voorstel van de Commissie.

- 14 Doel van het voorstel was immers niet de volledige en absolute harmonisatie van nationale heffingen of de onmiddellijke invoering van een op het territorialiteitsbeginsel gebaseerde regeling. Volgens de Raad waren de essentiële onderdelen van het voorstel: de geleidelijke aanpassing van de nationale regelingen (tweede overweging), de gedachte dat eerst een overgangsfase ter voorbereiding van de definitieve fase noodzakelijk was (vijfde overweging) en dat concurrentievervalsingen konden worden „afgezwakt” (elfde overweging), de vaststelling dat een ideale toerekeningsregeling van de kosten op dat tijdstip niet mogelijk was, hetgeen een voorlopig stelsel onvermijdelijk maakte, en de definitie van een toekomstig belastingstelsel als latere doelstelling.
- 15 De Raad weerlegt eveneens de verklaring van het Europees Parlement, dat de richtlijn aanzienlijk afwijkt van de dwingende doelstelling van het voorstel van de Commissie. Vergelijking tussen artikel 9 van het voorstel en artikel 12 van de richtlijn toont immers aan, dat de doelstelling vanuit het gezichtspunt van het jaar 1998 dezelfde is, namelijk de invoering, met ingang van dat jaar, van een op het territorialiteitsbeginsel gebaseerde regeling voor de toerekening van de kosten, waarbij de nationale grenzen geen overwegende rol spelen.
- 16 Dienaangaande merkt de Raad op, dat de uitdrukking „zo nodig”, waarop het Parlement zijn betoog baseert, de Commissie niet haar initiatiefrecht ter zake ontnemt, niets toevoegt of afdoet aan de door de Raad nagestreefde doelstelling, die zowel in de redactie van artikel 9 van het voorstel als in die van artikel 12 van de bestreden richtlijn bestaat in een te volgen programma.
- 17 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat de reguliere raadpleging van het Parlement in de gevallen waarin het Verdrag dat verlangt, een wezenlijk vormvoorschrift vormt, waarvan de niet-naleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt (zie, bij voorbeeld, arrest van 10 mei 1995, zaak C-417/93, Parlement/Raad, Jurispr. 1995, blz. I-1185, r. o. 9). De daadwerkelijke deelneming van het Parlement aan de communautaire regelgeving volgens de hiertoe in het Verdrag neergelegde procedures is immers een wezenlijk bestanddeel van het door het Verdrag gewilde

institutionele evenwicht. Deze bevoegdheid is de afspiegeling van een democratisch grondbeginsel, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen (zie, bij voorbeeld, arrest van 30 maart 1995, zaak C-65/93, Parlement/Raad, Jurispr. 1995, blz. I-643, r. o. 21).

- 18 Het vereiste dat het Parlement in de door het Verdrag voorziene gevallen in de loop van de wetgevingsprocedure wordt geraadpleegd, impliceert, dat steeds een nieuwe raadpleging moet volgen wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in haar geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement reeds werd geraadpleegd, uitgezonderd de gevallen waarin de wijzigingen in hoofdzaak beantwoorden aan door het Parlement zelf te kennen gegeven verlangens (zie, bij voorbeeld, arresten van 1 juni 1994, zaak C-388/92, Parlement/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-2067, r. o. 10, en 5 oktober 1994, zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973, r. o. 38).
- 19 Mitsdien moet worden onderzocht, of de door het Parlement genoemde wijzigingen al dan niet moeten worden aangemerkt als wezenlijke wijzigingen van de regeling, in haar geheel beschouwd.
- 20 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat in artikel 9 van het voorstel van de Commissie waarover het Parlement zijn advies heeft uitgebracht, werd bepaald dat de Raad „zo spoedig mogelijk passende maatregelen neemt met het oog op de invoering van een geharmoniseerd wegenbelastingstelsel, dat motorrijtuigenbelastingen, brandstofaccijnzen en wegenheffingen (gebruiksrechten en tolgelden) voor het gebruik van bepaalde wegeninfrastructuur omvat, waarbij hij rekening houdt met de infrastructuur- en de externe kosten, met inbegrip van de met het milieu verband houdende kosten” (lid 1). De Commissie moest „vóór 1 januari 1998 een van voorstellen vergezeld gaande verslag aan de Raad voorleggen met het oog op de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstelling. Aan de hand van deze voorstellen stelt de Raad uiterlijk op 31 december 1998 een geharmoniseerd stelsel vast dat uiterlijk op 30 juni 1999 in werking dient te treden” (lid 3).

- 21 Artikel 12 van de richtlijn bepaalt daarentegen, dat de Commissie het verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn, dat zij de Raad uiterlijk op 31 december 1997 moet voorleggen, „zo nodig vergezeld doet gaan van voorstellen voor de invoering van een regeling voor de toerekening van de kosten die gebaseerd is op het territorialiteitsbeginsel, waarbij de nationale grenzen geen overwegende rol spelen”.
- 22 Gelijk de advocaat-generaal in punt 49 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt na vergelijking van het voorstel van de Commissie en de richtlijn niet alleen, dat de Raad niet meer gehouden is om uiterlijk op 31 december 1998 een geharmoniseerd wegenbelastingstelsel vast te stellen, maar ook dat de Commissie in haar verslag niet meer gehouden is voorstellen te doen met het oog op de invoering van een op het territorialiteitsbeginsel gebaseerde toerekeningsregeling. Deze wijzigingen raken de kern van de ingevoerde regeling en moeten daarom als wezenlijk worden aangemerkt.
- 23 Het staat overigens vast, dat deze wijzigingen niet beantwoorden aan enig door het Parlement te kennen gegeven verlangen.
- 24 De Raad is niettemin van mening, dat zelfs in geval de uiteindelijk vastgestelde tekst, in zijn geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement was geraadpleegd, hij deze instelling niet opnieuw behoeft te raadplegen, wanneer hij, zoals in casu, voldoende is ingelicht omtrent het standpunt van het Parlement betreffende de betrokken essentiële punten.
- 25 Dit betoog moet worden verworpen.

- 26 De reguliere raadpleging van het Parlement in de door het Verdrag voorziene gevallen vormt immers een van de middelen waardoor het Parlement in staat is daadwerkelijk aan de communautaire regelgeving deel te nemen (zie onder meer arrest van 2 maart 1994, zaak C-316/91, Parlement/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-625, r. o. 17). Indien het standpunt van de Raad werd aanvaard, zou uiteindelijk deze wezenlijke deelneming aan de handhaving van het door het Verdrag beoogde institutionele evenwicht ernstig in gevaar komen en de invloed die de reguliere raadpleging van het Parlement op de vaststelling van de betrokken handeling kan hebben, worden miskend.
- 27 Aangezien de genoemde wijzigingen, die het stelsel van het voorstel in zijn geheel raken, op zich volstaan om een nieuwe raadpleging van het Parlement te verlangen, behoeven de andere argumenten van het Parlement niet te worden onderzocht.
- 28 Mitsdien vormt het feit dat het Parlement niet een tweede keer is geraadpleegd in het kader van de wetgevingsprocedure van de artikelen 75 en 99 EEG-Verdrag, een schending van wezenlijke vormvoorschriften, die de nietigverklaring van de bestreden handeling tot gevolg moet hebben.

De handhaving van de gevolgen van de richtlijn

- 29 In zijn verweerschrift heeft de Raad, ondersteund door de Duitse regering, het Hof verzocht om in geval van nietigverklaring van de richtlijn de gevolgen ervan te handhaven, totdat de Raad een nieuwe regeling heeft vastgesteld.
- 30 In repliek heeft het Parlement te kennen gegeven, geen bezwaar te hebben tegen een dergelijk verzoek, dat hem om belangrijke redenen van rechtszekerheid inderdaad gerechtvaardigd lijkt. In zijn opmerkingen betreffende de memories in inter-

ventie van de Duitse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft het Parlement het Hof echter in overweging gegeven, om in dat geval de Raad te gelasten om binnen een door het Hof te bepalen termijn een nieuwe regeling vast te stellen, teneinde deze instelling ertoe te bewegen om zo spoedig mogelijk de procedure te hervatten teneinde deze richtlijn op reguliere wijze te vervangen.

- 31 Gelijk de advocaat-generaal in de punten 64 en 65 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het op grond van de noodzaak om een onderbreking in het programma tot harmonisatie van de vervoersbelastingen te voorkomen en om belangrijke redenen van rechtszekerheid, die vergelijkbaar zijn met die welke bij de nietigverklaring van bepaalde verordeningen gelden, gerechtvaardigd, dat het Hof de bevoegdheid uitoefent die artikel 174, tweede alinea, EG-Verdrag het Hof uitdrukkelijk toekent bij de nietigverklaring van verordeningen, en de gevolgen van de litigieuze richtlijn aanwijst, die moeten worden gehandhaafd (zie arrest van 7 juli 1992, zaak C-295/90, Parlement/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-4193, r. o. 26).
- 32 In de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval moeten voorlopig alle gevolgen van de nietigverklarde richtlijn worden gehandhaafd, totdat de Raad een nieuwe richtlijn heeft vastgesteld.
- 33 Het verzoek van het Parlement aan het Hof om de Raad een termijn te stellen waarbinnen hij een nieuwe regeling ter zake moet vaststellen, kan niet worden aanvaard. Het Hof is immers niet bevoegd om in het kader van een op artikel 173 van het Verdrag gebaseerde wettigheidstoetsing een dergelijk bevel te geven. Dit neemt niet weg, dat de Raad verplicht is om de begane onregelmatigheid binnen een redelijke termijn te herstellen.

Kosten

- ³⁴ Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen. Krachtens artikel 4, eerste alinea, van dit artikel zullen de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de Lid-Staten van de belastingen op sommige voor het goederenverkeer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten.
- 2) Verstaat dat de gevolgen van de nietigverklaarde richtlijn gehandhaafd blijven totdat de Raad een nieuwe regeling ter zake heeft vastgesteld.
- 3) Verwijst de Raad in de kosten.

- 4) Verstaat dat de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland hun eigen kosten zullen dragen.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Jann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 juli 1995.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias