

DOMSTOLENS DOM
den 5 juli 1995 *

I mål C-21/94,

Europaparlamentet, företrätt av Johann Schoo, divisionschef vid rättstjänsten och Jannis Pantalis, vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av Antonio Sacchetti, direktör vid rättstjänsten, och Amadeu Lopes Sabino, juridisk rådgivare, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Eynard, direktör för direktionen för juridiska ärenden vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Ernst Röder, Ministerialrat vid federala finansministeriet, och Bernd Kloke, Regierungsrat vid samma ministerium, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

och av

Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrätt av Lucinda Hudson, därefter av Lindsey Nicoll, vid Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993, om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer (EGT nr L 279, s. 32),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av: G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann och P. Jann, avdelningsordförande, samt G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida (referent), J.L. Murray, D.A.O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm och L. Sevón, domare,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 28 mars 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europaparlamentet har genom ansökan inlämnad vid domstolens kansli den 20 januari 1994 enligt artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer (EGT nr L 279, s. 32).
- 2 Av handlingarna i målet framgår att den ifrågasatta rättsakten har sitt ursprung i förslaget till direktiv KOM (87) 716, slutlig, om debitering av infrastrukturkostnader för vissa kommersiella fordon (EGT nr C 79, 1988, s. 8), vilket ändrats vid två tillfällen. Kommissionen framlade den andra ändringen KOM (92) 405, slutlig, av förslaget (EGT nr C 311, s. 63, nedan kallat "förslaget") till rådet den 26 oktober 1992 och den godkändes av Europaparlamentet den 18 december 1992, med undantag för två mindre ändringar (EGT nr C 21, 1993, s. 522).
- 3 Med hänvisning till artiklarna 75 och 99 i EEG-fördraget föreskrevs i artikel 9 i förslaget att rådet så fort som möjligt skulle vidta lämpliga åtgärder för att få till stånd ett harmoniserat system för vägskatter grundat på territorialprincipen (artikel 9.1). I detta syfte skulle kommissionen före den 1 januari 1998 tillsända rådet en rapport med förslag för att förverkliga den målsättning som anges i artikel 9.1. Rådet skulle därefter genom lagstiftning grundad på dessa förslag senast den 31

december 1998 anta ett harmoniserat system för vägskatter som skulle träda i kraft senast den 30 juni 1999 (artikel 9.3).

- 4 I förslaget föreskrevs vidare att ett övergångssystem för harmonisering av befintliga skatter och avgifter skulle införas, vilket bland annat skulle innebära en tillämpning av minimiskattesatser för skatter på kommersiella fordon, som kunde ändras vartannat år, utom för två stater — Portugal och Grekland — som tilläts att provisoriskt tillämpa nedsatta satser (artikel 8), en möjlighet att uppbära trafikavgifter och vägtullar på motorvägsnätet (artikel 5), och slutligen en möjlighet att återbetala en del av fordonsskatterna på grund av att man tagit ut vägtullar och trafikavgifter (artikel 10).
- 5 Genom det ifrågasatta direktivet, i vilket föreskrivs minimiskattesatser för kommersiella fordon som är identiska med dem som fanns i kommissionens förslag, inrättades olika möjligheter att göra undantag från eller nedsätta dessa skattesatser, vilka inte kunde ändras före år 1998 (artikel 6). I direktivet tilläts staterna att ta ut trafikavgifter och vägtullar av dem som använder motorvägar och andra typer av vägar [artikel 7 d] och avkräva trafikavgifter av alla fordon registrerade i dessa stater för användande av hela vägnätet inom deras territorium [artikel 7 e]. Vidare fastställs i direktivet ett maximibelopp av 1 250 ecu per år för trafikavgifter [artikel 7 f]. I direktivet föreskrivs slutligen ingen möjlighet att återbetala fordonsskatter på grund av de vägtullar och trafikavgifter som tas ut.
- 6 Enligt artikel 12.1 skall kommissionen senast den 31 december 1997 framlägga en rapport för rådet om genomförandet av detta direktiv. Om det är nödvändigt skall den rapporten åtföljas av förslag till att utarbeta en kostnadsdebiteringsordning som bygger på territorialprincipen, och där inte de nationella gränserna spelar någon framträdande roll.

- 7 Den omtvistade rättsakten antogs den 25 oktober 1993 utan att rådet dessförinnan på nytt hört Europaparlamentet.

Ogiltigförklaring av direktivet

- 8 Parlamentet har till stöd för sin talan åberopat att dess rätt att delta i gemenskapens lagstiftningsprocess har åsidosatts genom att rådet hade underlåtit att höra det en andra gång innan det antog direktivet i fråga. Att på detta sätt höra parlamentet på nytt är nödvändigt inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artiklarna 75 och 99 i fördraget när, som i det aktuella fallet, den text som rådet antog innebar väsentliga ändringar av kommissionens förslag.
- 9 Parlamentet har i detta avseende hävdats att den extraordinära karaktären hos de undantag som föreskrevs i förslaget har avsevärt förändrats i direktivet genom att ytterligare tre medlemsstater — Spanien, Frankrike och Italien — bemyndigats att tillämpa minimiskattesatser nedsatta till hälften. Denna utvidgning har till följd att åkarna i dessa fem medlemsstater åtnjuter en konkurrensfördel i förhållande till sina konkurrenter i andra medlemsstater som inte kan tillämpa en skattesats som är lägre än miniminivån och denna utvidgning bidrar således inte till att avlägsna snedvridningen av konkurrensen, vilket är det främsta syftet med direktivet. Samma negativa effekt har förhållandet att rådet helt har avskaffat möjligheten att låta uttaget av trafikavgifter och vägtullar för motorvägar föranleda en återbetalning av fordonsskatter.
- 10 Andra avsevärda ändringar i förhållande till kommissionens förslag är att man tagit med andra vägar än motorvägar och att medlemsstaterna ges möjlighet att avkräva alla fordon registrerade i den staten trafikavgifter för användande av hela vägnätet

[artikel 7 e]. Även den möjlighet som staterna har att tillämpa nedsatta skattesatser eller göra undantag för vissa typer av fordon (artikel 6.3) och rådets möjlighet att tillåta en medlemsstat att behålla ytterligare undantag från eller ytterligare nedsättning av fordonsskatter på grund av en särskild politik av socioekonomisk art eller knuten till den statens infrastruktur (artikel 6.5), vilka inte föreskrevs i kommissionens förslag utgör avvikelser från kommissionens syfte att införa en mer rättvis ordning för att ta ut vägkostnader.

- 11 Trots de många undantagen bestäms ett maximibelopp för trafikavgifter på 1 250 ecu per år [artikel 7 f]. Detta är en begränsning som inte föreskrevs i kommissionens förslag och inte heller har begärts av Europaparlamentet.
- 12 Parlamentet har slutligen gjort gällande att det omtvistade direktivet, förutom att det innehåller punktvisa ändringar enligt ovan, även innebär ett väsentligt avsteg från det tvingande syfte som framgår av kommissionens förslag, nämligen att rådet senast den 31 december 1998 skulle anta ett harmoniserat system för vägskatter som bygger på territorialprincipen, vilket skulle träda i kraft den 30 juni 1999. I direktivet krävs nämligen endast att kommissionen skall framlägga en rapport för rådet om genomförandet av detta direktiv och det föreskrivs att kommissionen ”om det är nödvändigt” skall låta den rapporten åtföljas av förslag till att utarbeta en kostnadsdebiteringsordning som bygger på territorialprincipen (artikel 12). Rådet har här omvandlat det som kommissionen tänkt som en övergångslösning till ett mer eller mindre slutgiltigt system. Det återstår således inte längre någon skyldighet för rådet att anta en gemensam ordning inom en bestämd tidsfrist.
- 13 Rådet, som stöds av den tyska regeringen, har däremot hävdad att en undersökning av samtliga aktuella texter i deras helhet dels visar att direktivet inte innebär avsteg från syftena med förslaget, dels att direktivet ger ett svar på de ställda frågorna vars inre logik är densamma som i kommissionens förslag.

- 14 Syftet med förslaget var nämligen varken en fullständig och total harmonisering av de nationella skatterna och avgifterna eller ett omedelbart införande av ett system grundat på territorialprincipen. Enligt rådet var de viktigaste delarna i förslaget den gradvisa omläggningen av de nationella systemen (andra övervägandet), uppfattningen att en övergångsfas som förberedde för den slutliga fasen var nödvändig (femte övervägandet) och att snedvridningen enkelt kunde "dämpas" (elfte övervägandet), konstaterandet att ett idealiskt kostnadsdebiteringssystem inte var möjligt vid denna tidpunkt, vilket gjorde ett provisoriskt system oundvikligt, och angivandet av ett framtida skattesystem som senare målsättning.
- 15 Rådet har också avvisat Europaparlamentets påstående att direktivet innebär ett avsteg från det tvingande syftet i kommissionens förslag. En jämförelse mellan artikel 9 i förslaget och artikel 12 i direktivet visar att målsättningarna som uppställs för år 1998 är desamma, nämligen införandet från och med det året av en kostnadsdebiteringsordning som bygger på territorialprincipen, och där inte de nationella gränserna spelar någon framträdande roll.
- 16 Rådet har i detta avseende anmärkt att uttrycket "om det är nödvändigt", på vilket parlamentet grundar sin argumentation, inte fråntar kommissionen initiativrätten på området och förändrar inte rådets avsikt, vilken, såväl i artikel 9 i förslaget som i artikel 12 i det ifrågasatta direktivet, bestod i att upprätta ett program som skall följas.
- 17 Det skall erinras om att kravet att parlamentet skall höras i de fall som föreskrivs i fördraget utgör en väsentlig formföreskrift, vars åsidosättande medför att den aktuella rättsakten skall ogiltigförklaras (se exempelvis domen av den 10 maj 1995, parlamentet mot rådet, C-417/93, REG s. I-1185, punkt 9). Att parlamentet på ett verksam sätt deltar i gemenskapens lagstiftningsprocess i enlighet med de

förfaranden som föreskrivs i fördraget utgör nämligen en nödvändig del i den jämvikt mellan institutionerna som eftersträvas i fördraget. Denna behörighet är uttrycket för en grundläggande demokratisk princip, enligt vilken folken deltar i maktutövningen genom en vald församling (se exempelvis domen av den 30 mars 1995, parlamentet mot rådet, C-65/93, REG s. I-643, punkt 21).

- 18 Kravet att höra parlamentet under lagstiftningsförfarandet i de fall som föreskrivs i fördraget innebär ett krav att Europaparlamentet åter skall höras varje gång som den rättsakt som slutligen antas, som helhet betraktad, avviker från det förslag som parlamentet har yttrat sig över, med undantag för de fall där tilläggen huvudsakligen motsvarar en önskan som parlamentet självt uttryckt (se exempelvis domarna av den 1 juni 1994, parlamentet mot rådet, C-388/92, Rec. s. I-2067, punkt 10, och av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet, C-280/93, Rec. s. I-4973, punkt 38).
- 19 Det skall därför undersökas om de ändringar som parlamentet har hänvisat till rör innehållet i förslaget som helhet betraktat.
- 20 Det skall i denna del erinras om att i kommissionens förslag, som parlamentet har yttrat sig över, föreskrivs i artikel 9 att rådet "så snart som möjligt antar lämpliga åtgärder för att få till stånd ett harmoniserat system för vägskatter, som innehåller fordonsskatter, punktskatter på bränsle och vägavgifter (trafikavgifter och vägtullar) för användningen av vissa väginfrastrukturer, med hänsynstagande till infrastrukturkostnader och externa kostnader, däri inbegripet de som rör miljön" (artikel 9.1). Kommissionen skulle "senast den 1 januari 1998 [underställa] rådet en rapport åtföljd av förslag till hur målet som nämns i artikel 9.1 skall förverkligas. På grundval av dessa förslag skall rådet senast den 31 december 1998 anta ett harmoniserat system för vägskatter som skall träda i kraft senast den 30 juni 1999" (artikel 9.3).

- 21 I direktivet föreskrivs däremot i artikel 12 att kommissionen senast den 31 december 1997 skall framlägga en rapport för rådet om genomförandet av detta direktiv och "om det är nödvändigt ... förslag till att utarbeta en kostnadsdebiteringsordning som bygger på territorialprincipen, och där inte de nationella gränserna spelar någon framträdande roll".
- 22 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 49 i sitt förslag till avgörande, framgår det vid en jämförelse av kommissionens förslag med direktivet inte bara att rådet inte längre är skyldigt att senast den 31 december 1998 anta ett harmoniserat system för vägsatser utan också att kommissionen inte längre är skyldig att i sin rapport komma med förslag till utarbetande av en kostnadsdebiteringsordning som bygger på territorialprincipen. Dessa förändringar påverkar själva kärnan i den införda bestämmelsen och måste därför anses som väsentliga.
- 23 Det är vidare otvistigt att dessa ändringar inte motsvarar någon önskan som parlamentet har givit uttryck för.
- 24 Rådet har inte desto mindre ansett att även för det fall att den rättsakt som slutligen antogs, som helhet betraktad, avviker innehållsmässigt från det förslag som parlamentet har yttrat sig över, var rådet inte tvunget att åter höra denna institution, eftersom det, som i detta fall, hade tillräcklig information om parlamentets uppfattning på de viktigaste punkterna i fråga.
- 25 Denna argumentation kan inte godtas.

- 26 Att parlamentet regelmässigt hörs i de fall som föreskrivs i fördraget är ett av de medel som gör det möjligt för parlamentet att på ett verksamt sätt delta i gemenskapens lagstiftningsprocess (se särskilt domen av den 2 mars 1994, parlamentet mot rådet, C-316/91, Rec. s. I-625, punkt 17). Att godta rådets ståndpunkt skulle medföra att detta deltagande, som är väsentligt för att bibehålla den jämvikt mellan institutionerna som eftersträvas i fördraget, allvarligt skulle inskränkas och skulle innebära ett underskattande av den inverkan som en regelmässig rådfrågning av parlamentet skulle kunna ha för rättsaktens antagande.
- 27 De ovannämnda ändringarna påverkar den tilltänkta ordningen som helhet. Detta räcker i sig för att det skall krävas att parlamentet hörs på nytt och det är därför inte nödvändigt att pröva de andra argument som parlamentet har framfört.
- 28 Den omständigheten att parlamentet inte har hörts en andra gång i det lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artiklarna 75 och 99 i EEG-fördraget innebär följaktligen att väsentliga formföreskrifter har åsidosatts och detta medför att den omtvistade rättsakten skall ogiltigförklaras.

Bibehållande av direktivets verkningar

- 29 I sitt svaromål har rådet med stöd av den tyska regeringen begärt att domstolen för det fall att direktivet ogiltigförklaras skall låta direktivets verkningar bestå till dess att rådet beslutar om nya bestämmelser.
- 30 I sin replik har parlamentet angett att det inte har någon invändning mot en sådan begäran som synes vara berättigad av viktiga rättssäkerhetsmässiga hänsyn. I sitt

yttrande över den tyska och brittiska regeringens interventionsskrivelser har parlamentet dock uppmanat domstolen att i så fall ålägga rådet att anta nya bestämmelser inom en tidsfrist som domstolen bestämmer för att få rådet att så snart som möjligt återuppta förfarandet för att i laga ordning ersätta detta direktiv med ett nytt.

31 Som generaladvokaten har anfört i punkterna 64 och 65 i sitt förslag till avgörande, utgör behovet av att undvika avbrott i programmet för harmonisering av beskattningen av transporter och viktiga rättssäkerhetsmässiga hänsyn, som kan jämföras med dem som gör sig gällande vid ogiltigförklaring av vissa förordningar, tillräcklig grund för att domstolen skall använda sig av den befogenhet som den uttryckligen har getts i artikel 174 andra stycket i EG-fördraget vid ogiltigförklaring av en förordning, och att den anger de verkningar av det omtvistade direktivet som skall bestå (se domen av den 7 juli 1992, parlamentet mot rådet, C-295/90, Rec. s. I-4193, punkt 26).

32 Med hänsyn till de speciella omständigheterna i fallet skall samtliga verkningar av det ogiltigförklarade direktivet bestå provisoriskt till dess att rådet har antagit ett nytt direktiv.

33 Vad gäller parlamentets begäran om att domstolen skall besluta om en tidsfrist, inom vilken rådet skall anta nya bestämmelser i ämnet, kan denna inte bifallas. Domstolen är nämligen inte behörig att besluta om ett sådant åläggande inom ramen för en granskning av lagenligheten av en rättsakt med stöd av artikel 173 i fördraget. Rådet har inte desto mindre en skyldighet att inom en rimlig tidsfrist rätta till det fel som har begåtts.

Rättegångskostnader

- 34 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Rådet är den tappande parten och skall ersätta rättegångskostnaderna. Med tillämpning av artikel 69.4 första stycket skall Förbundsrepubliken Tyskland och Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, som intervenerat i tvisten, bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer ogiltigförklaras.
- 2) Verkningarna av det ogiltigförklarade direktivet består till dess att rådet har antagit nya bestämmelser i ämnet.
- 3) Rådet förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

- 4) Förbundsrepubliken Tyskland och Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina rättegångskostnader.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Jann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 juli 1995.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande