

PARLAMENTET MOD RÅDET  
DOMSTOLENS DOM  
5. juli 1995 \*

I sag C-21/94,

**Europa-Parlamentet** ved kontorchef Johann Schoo og Jannis Pantalis, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

**Rådet for Den Europæiske Union** ved direktøren for Den Juridiske Tjeneste Antonio Sacchetti og juridisk konsulent Amadeu Lopes Sabino, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

**Forbundsrepublikken Tyskland** ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og Regierungsrat Bernd Kloke, samme ministerium, som befuldmægtigede,

\* Processprog: fransk.

og af

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** ved først Lucinda Hudson og dernæst Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets direktiv 93/89/EØF af 25. oktober 1993 om opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport, samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT L 279, s. 32),

har

## DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann og P. Jann samt dommerne G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), J.L. Murray, D.A.O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm og L. Sevón,

generaladvokat: P. Léger  
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. marts 1995,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 20. januar 1994 har Europa-Parlamentet i medfør af EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af Rådets direktiv 93/89/EØF af 25. oktober 1993 om opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport, samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT L 279, s. 32).
- 2 Det fremgår af sagens akter, at den anfægtede retsakt har sin oprindelse i forslag til direktiv KOM(87) 716 endelig udg. om opkrævning af afgifter på tunge lastvogne med henblik på dækning af transportinfrastrukturomkostningerne (EFT 1988 C 79, s. 8) som ændret to gange. Den anden ændring af forslaget, KOM(92) 405 endelig udg. (EFT C 311, s. 63, herefter benævnt »forslaget«), blev den 26. oktober 1992 forelagt Rådet af Kommissionen og godkendt af Europa-Parlamentet den 18. december 1992 med to mindre ændringer (EFT 1993 C 21, s. 522).
- 3 Under henvisning til EØF-traktatens artikel 75 og 99 bestemmes i dette forslags artikel 9, at Rådet hurtigst muligt træffer passende foranstaltninger til at indføre en harmoniseret afgiftsordning for vejtransport bygget på områdeprincippet (stk. 1). Kommissionen skulle derfor inden den 1. januar 1998 forelægge Rådet en rapport ledsaget af forslag til virkeliggørelse af den i stk. 1 nævnte målsætning. Rådet skulle således derefter træffe afgørelse om disse forslag og

senest den 31. december 1998 vedtage et harmoniseret system, der skulle træde i kraft senest den 30. juni 1999 (stk. 3).

- 4 Forslaget indeholdt desuden en overgangsordning for harmoniseringen af afgifterne i deres gældende form, bl.a. med anvendelse af mindstesatser — som kunne ændres hvert andet år — for afgifterne på tunge lastvogne, dog således at to medlemsstater — Portugal og Grækenland — bemyndigedes til foreløbigt at anvende reducerede satser (artikel 8), med mulighed for at opkræve vejafgifter og brugsafgifter på motorvejsnettet (artikel 5) og endelig med mulighed for at tilbagebetale en del af køretøjsafgifterne på grund af opkrævningen af vejafgifter og brugsafgifter (artikel 10).
  
- 5 Det anfægtede direktiv, som fastsætter mindstesatser for afgifterne på tunge lastvogne, som er identiske med de af Kommissionen foreslåede, opstiller forskellige muligheder for undtagelse fra eller nedslag i de afgifter, som ikke er underkastet revision før 1998 (artikel 6). Efter direktivet kan medlemsstaterne opkræve vejafgifter og brugsafgifter for anvendelse af motorveje og andre veje [artikel 7, litra d)], og kan ligeledes fastsætte brugsafgifter for de køretøjer, der er registreret i medlemsstaten, for anvendelse af dens vejnet som helhed [artikel 7, litra e)]. Desuden lægger direktivet et loft over brugsafgifterne på 1 250 ECU pr. år [artikel 7, litra f)]. Endelig er der ingen bestemmelse om mulighed for tilbagebetaling af afgifter på køretøjer på grund af opkrævningen af vejafgifter og brugsafgifter.
  
- 6 I medfør af artikel 12, stk. 1, skal Kommissionen i øvrigt senest den 31. december 1997 aflægge rapport til Rådet om gennemførelsen af direktivet. Rapporten ledsages eventuelt af forslag til udarbejdelse af en omkostningsfordelingsordning, der bygger på områdeprincippet, og hvor nationale grænser ikke spiller nogen fremtrædende rolle.

- 7 Den omtvistede retsakt blev vedtaget den 25. oktober 1993, uden at Rådet forinden på ny havde hørt Europa-Parlamentet.

### Annulation af direktivet

- 8 Til støtte for sit sagsanlæg har Europa-Parlamentet gjort gældende, at Rådets undladelse af på ny at høre Parlamentet før vedtagelsen af det omhandlede direktiv udgør et brud på institutionens ret til at deltage i Fællesskabets lovgivningsproces. Inden for rammerne af den procedure, der er fastlagt i traktatens artikel 75 og 99, er en sådan fornyet høring nødvendig, når den af Rådet vedtagne retsakt — som i dette tilfælde — indebærer væsentlige ændringer til Kommissionens forslag.
- 9 Parlamentet gør i denne henseende gældende, at direktivet indebærer en radikal ændring af undtagelsesbestemmelsernes særlige karakter, idet tilladelsen til anvendelse af mindstesatser reduceret 50% i forhold til forslaget udvides til tre andre medlemsstater, nemlig Spanien, Frankrig og Italien. Denne udvidelse har til følge, at de fem omhandlede medlemsstaters transportvirksomheder får en konkurrencefordel i forhold til deres konkurrenter i de andre medlemsstater, som ikke kan anvende en lavere sats som grundlag for afgiften, og udvidelsen bidrager således ikke til at fjerne fordrejning af konkurrencen, hvilket er direktivets vigtigste formål. Rådets fuldstændige udelukkelse af muligheden for at tilbagebetale afgifter på køretøjer på grund af erlæggelsen af brugsafgifter og vejafgifter på motorvejene har samme negative virkning.
- 10 Desuden, har Parlamentet anført, udgør medlemsstaternes mulighed for nu at opkræve brugsafgifter for andre vej kategorier end motorveje, og medlemsstaternes mulighed for af alle køretøjer, der er registreret i den pågældende stat, at opkræve brugsafgifter for anvendelsen af vejnettet som helhed [artikel 7, litra e)] ligeledes betragtelige ændringer i forhold til Kommissionens forslag. I

øvrigt er medlemsstaternes mulighed for at anvende reducerede satser eller undtagelser for visse kategorier af køretøjer (artikel 6, stk. 3) og Rådets mulighed for at tillade undtagelser og yderligere nedslag af grunde, der er socioøkonomiske eller knyttet til medlemsstatens politik for infrastruktur (artikel 6, stk. 5), hvilket ikke fremgik af Kommissionens forslag, ligeledes afvigelser i forhold til det af Kommissionen tilstræbte formål, nemlig en retfærdig opkrævning af vejomkostningerne.

- 11 Til trods for disse talrige afvigelser må brugsafgifterne højst udgøre 1 250 ECU [artikel 7, litra f)], en begrænsning, som ikke fremgik af Kommissionens forslag og ej heller var ønsket af Europa-Parlamentet.
- 12 Parlamentet gør endelig gældende, at det omtvistede direktiv — foruden disse punktvisse ændringer — afviger betragteligt fra det tvingende formål med Kommissionens forslag, nemlig at Rådet senest den 31. december 1998 skulle vedtage en harmoniseret afgiftsordning for vejtransport, der skulle træde i kraft i juni 1999 og bygge på områdeprincippet. Direktivet indskrænker sig nemlig til at forpligte Kommissionen til at aflægge rapport til Rådet om gennemførelsen af direktivet og fastsætter, at Kommissionen »eventuelt« kan fremsætte forslag til udarbejdelse af en omkostningsfordelingsordning, der bygger på områdeprincippet (artikel 12). Rådet ændrer på denne måde det af Kommissionen som overgangsordning foreslåede til et mere eller mindre endeligt system. Rådet er således ikke længere forpligtet til at vedtage en fælles ordning inden for en fastlagt frist.
- 13 I modsætning hertil har Rådet, støttet af den tyske regering, anført, at en undersøgelse af retsakterne i deres helhed viser dels, at direktivet ikke afviger fra forslagens formål, dels, at det giver et svar på de stillede spørgsmål, hvis indre logik er den samme som Kommissionens forslags.

- 14 Formålet med dette forslag var nemlig hverken en fuldstændig harmonisering af alle nationale afgifter eller en øjeblikkelig oprettelse af en ordning, der bygger på områdeprincippet. Ifølge Rådet var de væsentligste dele i forslaget en gradvis tilpasning af de nationale ordninger (første betragtning), nødvendigheden af en første overgangsfase til forberedelse af den endelige fase (femte betragtning), og at konkurrencefordrejninger simpelt hen kan »dæmpes« (ellefte betragtning) samt konstateringen af, at oprettelsen af en ideel omkostningsordning ikke var mulig på det tidspunkt, hvilket gjorde den midlertidige ordning uundgåelig, og fastlæggelsen af et fremtidigt afgiftssystem som senere mål.
- 15 Rådet imødegår ligeledes Europa-Parlamentets udsagn, hvorefter direktivet afviger betragteligt fra det tvingende formål i Kommissionens udkast. Sammenligningen mellem forslagens artikel 9 og direktivets artikel 12 viser rent faktisk, at formålet med tidsfristen 1998 er den samme, nemlig oprettelsen fra dette år at regne af en omkostningsfordelingsordning, der bygger på områdeprincippet, og hvor nationale grænser ikke spiller nogen fremtrædende rolle.
- 16 I denne henseende bemærker Rådet, at udtrykket »eventuelt«, hvorpå Parlamentet støtter sig, hverken fratager Kommissionen initiativretten på området eller føjer noget til eller trækker noget fra det af Rådet forfulgte mål, som såvel i forslagens artikel 9 som i det anfægtede direktivs artikel 12 består i at opstille en plan, der skal følges.
- 17 Det bemærkes indledningsvis, at den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed (se f.eks. dom af 10.5.1995, sag C-417/93, Parlamentet mod Rådet, Saml. I, s. 1185, præmis 9). Parlamentets effektive deltagelse i lovgivningsproceduren i Fællesskabet efter de i traktaten

fastlagte fremgangsmåder udgør således et væsentligt element i den institutionelle ligevægt som følge af traktaten. Denne kompetence er udtryk for et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken (se f.eks. dom af 30.3.1995, sag C-65/93, Parlamentet mod Rådet, Saml. I, s. 643, præmis 21).

- 18 Kravet om, at Europa-Parlamentet som led i lovgivningsproceduren skal høres, når traktaten indeholder bestemmelse herom, indebærer, at der skal ske en fornyet høring i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede er blevet hørt om, bortset fra de tilfælde, hvor ændringerne i det væsentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for (jf. dom af 1.6.1994, sag C-388/92, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2067, præmis 10, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 38).
- 19 Det må derfor undersøges, om de ændringer, som Parlamentet har henvist til, vedrører retsaktens indhold som helhed.
- 20 Det bemærkes i denne forbindelse, at det i Kommissionens forslag, som Parlamentet er blevet hørt om, i artikel 9 fastsættes, at Rådet »hurtigst muligt [træffer] passende foranstaltninger til at indføre en harmoniseret afgiftsordning for vejtransport omfattende køretøjsafgifter, punktafgifter på brændstof og andre afgifter (brugsafgifter og vejafgifter) for anvendelse af visse vejinfrastrukturer under hensyntagen til infrastrukturuomkostningerne og de eksterne omkostninger, herunder de miljømæssige« (stk. 1). Kommissionen skulle »inden den 1. januar 1998 [forelægge] Rådet en rapport ledsaget af forslag til virkeliggørelse af den i stk. 1 nævnte målsætning. Rådet træffer afgørelse om disse forslag og vedtager senest den 31. december 1998 et harmoniseret system, der træder i kraft senest den 30. juni 1999« (stk. 3).



- 21 I modsætning hertil bestemmes i direktivets artikel 12, at den rapport, som Kommissionen skal aflægge til Rådet senest den 31. december 1997 om gennemførelsen af direktivet, »eventuelt ... [ledsages af] forslag til udarbejdelse af en omkostningsfordelingsordning, der bygger på områdeprincippet, og hvor nationale grænser ikke spiller nogen fremtrædende rolle«.
- 22 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 49 i sit forslag til afgørelse, fremgår det af en sammenligning mellem Kommissionens forslag og direktivet ikke blot, at Rådet ikke længere er forpligtet til senest den 31. december 1998 at vedtage en harmoniseret afgiftsordning for vejtransport, men tillige, at Kommissionen ikke længere er forpligtet til i sin rapport at fremkomme med forslag til udarbejdelsen af en omkostningsfordelingsordning, der bygger på områdeprincippet. Disse ændringer vedrører selve kernen i den indførte bestemmelse og må derfor anses for væsentlige.
- 23 Det er i øvrigt uomtvistet, at disse ændringer ikke svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for.
- 24 Rådet antager ikke desto mindre, at selv under den forudsætning, at den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet er blevet hørt om, er Rådet ikke forpligtet til på ny at høre denne institution, når Rådet, som i dette tilfælde, har tilstrækkelige oplysninger om Parlamentets opfattelse af de væsentlige omhandlede punkter.
- 25 Dette anbringende kan ikke tages til følge.

- 26 En forskriftsmæssig høring af Parlamentet i de tilfælde, hvor traktaten indeholder bestemmelse herom, er nemlig et af de midler, som gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsprocessen i Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 17); såfremt Rådets antagelse følges, vil man på det groveste tilsidesætte denne deltagelse, som er væsentlig for opretholdelsen af den i traktaten foreskrevne institutionelle ligevægt, og lade hånt om den indflydelse, som den forskriftsmæssige høring af Parlamentet kan have på vedtagelsen af den pågældende retsakt.
- 27 Da de omtalte ændringer har haft betydning for den påtænkte ordning som helhed, er de i sig selv tilstrækkelige til, at der bestod en forpligtelse til at høre Parlamentet på ny, hvorfor det er uforholdende at undersøge sagsøgerens øvrige anbringender.
- 28 Det må herefter fastslås, at den omstændighed, at Parlamentet ikke som led i lovgivningsproceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 75 og 99 er blevet hørt endnu en gang, er udtryk for en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, som bør medføre en annullation af den omtvistede retsakt.

### Opretholdelse af direktivets retsvirkninger

- 29 I svarskriftet har Rådet, støttet af den tyske regering, anmodet Domstolen om i tilfælde af direktivets annullation at opretholde dets retsvirkninger, indtil Rådet har udstedt nye bestemmelser.
- 30 I replikken har Parlamentet angivet ikke at have indvendinger mod en sådan anmodning, som forekommer det tilstrækkeligt begrundet i vigtige retssikker-

hedsmæssige hensyn. I sine bemærkninger til den tyske regerings og Det Forenede Kongeriges interventionsindlæg har Parlamentet dog anmodet Domstolen om i så fald at pålægge Rådet at vedtage nye bestemmelser inden for en af Domstolen fastsat frist, for at tilskynde institutionen til så hurtigt som muligt at foranstalte en procedure til forskriftsmæssig erstatning af det omhandlede direktiv.

- 31 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 64 og 65 i sit forslag til afgørelse, kan nødvendigheden af at undgå en afbrydelse i harmoniseringsprogrammet for transportbeskatningen og vigtige retssikkerhedsmæssige hensyn, der kan sammenlignes med dem, der gælder, når visse forordninger annulleres, begrunde, at Domstolen udøver den kompetence, der udtrykkeligt er tillagt den ved EF-traktatens artikel 174, stk. 2, når en forordning annulleres, og at Domstolen angiver, hvilke af det omtvistede direktivs virkninger der skal betragtes som bestående (jf. dom af 7.7.1992, sag C-295/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4193, præmis 26).
- 32 I betragtning af de særlige omstændigheder i den foreliggende sag bør alle retsvirkningerne af det annullerede direktiv foreløbigt opretholdes, indtil Rådet har vedtaget et nyt direktiv.
- 33 Parlamentets anmodning om, at Domstolen pålægger Rådet en frist, inden for hvilken dette skal vedtage nye bestemmelser på området, må forkastes. Domstolen har nemlig ikke kompetence til at meddele et sådant påbud inden for rammerne af den legalitetskontrol, der bygger på traktatens artikel 173. Rådet har dog pligt til inden for en rimelig frist at afhjælpe den begåede formfejl.

## Sagens omkostninger

- 34 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har tabt sagen, dømmes det til at betale sagens omkostninger. I medfør af samme artikels stk. 4, første afsnit, bærer Kommissionen, Forbundsrepublikken Tyskland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, der har interveneret i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

## DOMSTOLEN

- 1) Rådets direktiv 93/89/EØF af 25. oktober 1993 om opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport, samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer annulleres.
- 2) Retsvirkningerne af det annullerede direktiv står ved magt, indtil Rådet har vedtaget nye bestemmelser på området.
- 3) Rådet betaler sagens omkostninger.

4) Forbundsrepublikken Tyskland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Jann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. juli 1995.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident