

**YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO**  
5 päivänä heinäkuuta 1995 \*

Asiassa C-21/94,

**Euroopan parlamentti**, asiamiehinään oikeudellisen osaston osastopäällikkö Johann Schoo ja saman osaston virkamies Jannis Pantalis, prosessiosoite Luxemburgissa Euroopan parlamentin pääsihteeristö, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehinään oikeudellisen osaston johtaja Antonio Sacchetti ja oikeudellinen neuvonantaja Amadeu Lopes Sabino, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin oikeudellisten asioiden yksikön johtaja Eynard, 100 boulevard Konrad Adenauer,

vastaajana,

jota tukevat

**Saksan liittotasavalta**, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder ja saman ministeriön Regierungsrat Bernd Kloke

\* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

ja

**Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta**, asiamiehenään alun perin Lucinda Hudson ja sitten Lindsey Nicoll Treasury Solicitor's Departementista, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt,

väliintulijoina,

jossa vaaditaan tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa 25 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/89/ETY (EYVL L 279, s. 32) kumoamista,

#### YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaoston puheenjohtajat F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann ja P. Jann, tuomarit G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm ja L. Sevón,

julkisasiamies: P. Léger,  
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.3.1995 pidetyssä käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Euroopan parlamentti vaatii 20.1.1994 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon toimitetulla kanteellaan tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa 25 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/89/ETY (EYVL L 279, s. 32) kumoamista.
- 2 Asiakirjoista ilmenee, että kiistanalaisen säädöksen perustana on kahdesti muutettu direktiiviehdotus COM(87)716, lopullinen, joka koski liikenteen infrastruktuuri-kustannusten veloittamista tietyiltä hyötyajoneuvoilta (EYVL 1988 C 79, s. 8). Komissio antoi ehdotuksen toisen muutoksen COM (92) 405, lopullinen, (EYVL C 311, s. 63, jäljempänä ehdotus) neuvostolle 26.10.1992, ja Euroopan parlamentti hyväksyi sen 18.12.1992 edellyttäen kahta vähäistä muutosta (EYVL 1993 C 21, s. 522).
- 3 Tämän ETY:n perustamissopimuksen 75 ja 99 artiklaan nojautuvan ehdotuksen 9 artiklassa edellytettiin, että neuvosto ryhtyisi niin pian kuin mahdollista sopiviin toimiin toteuttaakseen alueperiaatteeseen perustuvan yhdenmukaistetun liikenneverotuksen (1 kohta). Tätä tarkoitusta varten komission oli annettava ennen 1.1.1998 neuvostolle kertomus, jossa on ehdotuksia 1 kohdassa mainitun tavoitteen toteuttamiseksi. Neuvoston on näiden ehdotusten perusteella annettava viimeistään

31.12.1998 säädös yhdenmukaistetusta maanteiden verotusjärjestelmästä, jonka on oltava voimassa viimeistään 30.6.1999 (3 kohta).

- 4 Ehdotuksessa edellytettiin lisäksi voimassa olevien verojen yhdenmukaistamiseksi siirtymäkautta, jolle on ominaista erityisesti se, että sen aikana sovelletaan joka toinen vuosi tarkistettavia hyötyajoneuvoille asetettavien verojen vähimmäismääriä lukuun ottamatta kahta valtiota eli Portugalia ja Kreikkaa, jotka saavat väliaikaisesti soveltaa huojennettua tasoa (8 artikla), että on mahdollista periä tie- ja käyttömaksuja (5 artikla) ja että osa ajoneuvoveroista voidaan palauttaa perittyjen tie- ja käyttömaksujen perusteella (10 artikla).
  
- 5 Kanteen kohteena olevassa direktiivissä edellytetään samanlaisia hyötyajoneuvojen verojen vähimmäismääriä kuin komission ehdotuksessa, ja näitä määriä voidaan sen mukaan eri tavoilla huojentaa tai niistä voidaan vapauttaa, eikä niitä voida tarkistaa ennen vuotta 1998 (6 artikla). Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat periä käyttö- ja tiemaksuja moottori- ja muiden teiden käytöstä (7 artiklan d kohta), ja jäsenvaltioilla on mahdollisuus periä käyttömaksuja koko niiden tieverkon käyttämisestä kaikilta niissä rekisteröidyiltä ajoneuvoilta (7 artiklan e kohta). Lisäksi käyttömaksuille on asetettu 1 250 ecun vuotuinen enimmäismäärä (7 artiklan f kohta). Lopuksi direktiivissä ei säädetä mahdollisuudesta palauttaa peritty ajoneuvovero tie- ja käyttömaksujen perimisen takia.
  
- 6 Komission on 12 artiklan 1 kohdan nojalla annettava neuvostolle kertomus direktiivin täytäntöönpanosta viimeistään 31.12.1997. Tarvittaessa tähän kertomukseen liitetään ehdotuksia sellaisen alueperiaatteen perustuvan maksujen keräämisjärjestelmän toteuttamiseksi, jossa kansallisilla rajoilla ei ole ratkaisevaa asemaa.

- 7 Riidanalainen säädös annettiin 25.10.1993 ilman, että neuvosto ensin kuuli uudestaan Euroopan parlamenttia.

### Direktiivin kumoaminen

- 8 Kanteensa tueksi Euroopan parlamentti vetoaa siihen, että sen oikeutta osallistua yhteisön säädösten antamiseen on rikottu, koska neuvosto ei ole kuullut sitä uudelleen ennen kyseessä olevan direktiivin hyväksymistä. Tämä uudelleen kuuleminen on tarpeen perustamissopimuksen 75 ja 99 artiklan mukaisessa menettelyssä silloin, kun komission ehdotusta on muutettu olennaisesti verrattuna neuvoston antamaan säädökseen, kuten on asia tässä tapauksessa.
- 9 Tältä osin parlamentti toteaa, että direktiivillä muutetaan jyrkästi ehdotuksessa edellytettyjen poikkeuksien poikkeusluonnetta, koska mahdollisuus soveltaa puolella pienennettyjä vähimmäismääriä laajennetaan kolmeen muuhun jäsenvaltioon eli Espanjaan, Ranskaan ja Italiaan. Tämän laajennuksen takia viiden jäsenvaltion liikenteenharjoittajilla on kilpailullinen etu verrattuna muiden jäsenvaltioiden liikenteenharjoittajiin, jotka eivät voi soveltaa verotuksen alinta tasoa pienempää veroa, joten laajennuksen seurauksena ei ole kilpailun vääristymien poistaminen, joka on direktiivin ensisijainen tavoite. Sama kielteinen vaikutus on sillä, että neuvosto on poistanut kokonaan mahdollisuuden ajoneuvoverojen korvaamiseen moottoriteiden käyttö- tai tiemaksujen suorittamisen perusteella.
- 10 Jäsenvaltioiden mahdollisuus periä käyttömaksuja on laajennettu myös muihin teihin kuin moottoriteihin, ja ne voivat periä käyttömaksuja niissä rekisteröidyiltä ajoneuvoilta koko tieverkon käyttämisestä (7 artiklan e kohta); myös nämä seikat

muuttavat komission ehdotusta huomattavasti. Lisäksi valtioilla on mahdollisuus soveltaa huojennettua tasoa tai vapautuksia tiettyihin ajoneuvoryhmiin (6 artiklan 3 kohta), ja neuvosto voi sallia ylimääräiset vapautukset ja huojennukset sosiaalis-taloudellisten tai infrastruktuuriin liittyvien syiden perusteella (6 artiklan 5 kohta); näitä seikkoja ei edellytetty komission ehdotuksessa, ja myös ne ovat poikkeamia tiekustannusten oikeudenmukaisen perimisen tavoitteesta sellaisena kuin komissio sitä suunnitteli.

- 11 Huolimatta näistä lukuisista poikkeuksista käyttömaksuille on vahvistettu 1 250 ecun enimmäismäärä (7 artiklan f kohta), mitä rajoitusta ei edellytetty komission ehdotuksessa, eikä parlamenttikan sitä ehdottanut.
- 12 Parlamentti toteaa lopuksi, että näiden nimenomaisten muutosten lisäksi riidanalaisessa direktiivissä poiketaan huomattavasti komission ehdotuksen pakottavasta tavoitteesta eli siitä, että neuvoston on annettava viimeistään 31.12.1998 säädös yhdenmukaistetusta, alueperiaatteelle perustuvasta maanteiden verotusjärjestelmästä, jonka on oltava voimassa 30.6.1999. Itse asiassa direktiivissä tyydytään velvoittamaan komissio esittämään neuvostolle kertomus direktiivin täytäntöönpanosta ja edellyttämään, että se ”tarvittaessa” esittää ehdotuksia alueperiaatteelle perustuvan maksujen keräämisjärjestelmän toteuttamiseksi (12 artikla). Tällä tavalla neuvosto tekee komission siirtymäkauden ratkaisuksi tarkoittamasta tilanteesta enemmän tai vähemmän lopullisen. Neuvostolla ei siis ole enää mitään velvollisuutta antaa säädöstä yhteisestä järjestelmästä tietystä määräajassa.
- 13 Sitä vastoin neuvosto Saksan hallituksen tukemana toteaa, että kyseisten säädöksen ja ehdotuksen tutkiminen kokonaisuutena osoittaa toisaalta, että direktiivillä ei poiketa ehdotuksen tavoitteista, ja toisaalta, että siinä annetaan esitettyihin kysymyksiin vastaus, jonka sisäinen logiikka on sama kuin komission ehdotuksessa.

- 14 Tämän ehdotuksen tavoitteena ei ollut kansallisten maksujen täydellinen yhdenmukaistaminen eikä alueperiaatteeseen nojautuvan järjestelmän välitön perustaminen. Neuvoston mielestä ehdotuksen olennaisia osia ovat seuraavat: kansallisten järjestelmien asteittainen muuttaminen (toinen perustelukappale); käsitys siitä, että lopullista vaihetta edeltävä siirtymäkausi on tarpeellinen (viides perustelukappale) ja että vääristymiä voitaisiin yksinkertaisesti "lieventää" (yhdestoista perustelukappale); toteamus siitä, että ihanteellinen kustannusten perimisen järjestelmä ei ollut tuolloin mahdollinen, minkä takia väliaikainen järjestelmä oli välttämätön; ja tulevan verotusjärjestelmän määrittely myöhemmäksi tavoitteeksi.
- 15 Neuvosto kiistää Euroopan parlamentin toteamuksen, jonka mukaan direktiivissä poiketaan olennaisesti komission ehdotuksen pakottavasta tavoitteesta. Ehdotuksen 9 artiklan ja direktiivin 12 artiklan vertailu osoittaa, että tavoite vuodelle 1998 on sama eli toteuttaa tuosta vuodesta lähtien sellainen alueperiaatteelle perustuva maksujen keräämisjärjestelmä, jossa kansallisilla rajoilla ei ole ratkaisevaa merkitystä.
- 16 Neuvosto toteaa, että ilmaisu "tarvittaessa", johon parlamentti nojaa väitteensä, ei poista komissiolta sen aloiteoikeutta asiassa, ei lisää eikä poista mitään neuvoston tavoitteesta, joka on sekä ehdotuksen 9 artiklan että riidanalaisen direktiivin 12 artiklan mukaan noudattaa ohjelmaa.
- 17 Ensin on todettava, että parlamentin säännönmukainen kuuleminen perustamissopimuksessa edellytetyissä tilanteissa on olennainen menettelymääräys, jonka laiminlyönnin seurauksena kyseinen säädös on kumottava (ks. esimerkiksi asia C-417/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 10.5.1995, Kok. 1995, s. I-1185,

9 kohta). Parlamentin todellinen osallistuminen yhteisön säädösten antamiseen perustamissopimuksessa edellytetyjen menettelyjen mukaisesti on olennainen osa perustamissopimuksessa tavoiteltua toimielinten välistä tasapainoa. Tämä toimivalta on ilmaus perustavaa laatua olevasta demokratian periaatteesta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallan käyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä (ks. esimerkiksi asia C-65/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 30.3.1995, Kok. 1995, s. I-643, 21 kohta).

- 18 Vaatimus kuulla Euroopan parlamenttia säädösten antamismenettelyssä perustamissopimuksessa edellytetyissä tilanteissa sisältää vaatimuksen Euroopan parlamentin uudelleen kuulemisesta joka kerta, kun lopullisesti hyväksytty säädös kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaa olennaisilta osin siitä säädösehdotuksesta, josta parlamenttia jo oli kuultu, paitsi jos muutokset vastaavat olennaisilta osin parlamentin itsensä ilmaisemia toiveita (ks. esimerkiksi asia C-388/92, parlamentti v. neuvosto, tuomio 1.6.1994, Kok. 1994, s. I-2067, 10 kohta, ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 38 kohta).
- 19 On siis tutkittava, vaikutetaanko parlamentin toteamilla muutoksilla kokonaisuutena tarkasteltavan säädöksen olennaisiin osiin.
- 20 Tältä osin on muistettava, että komission ehdotuksen, josta parlamenttia kuultiin, 9 artiklassa todetaan, että neuvosto ”ryhtyy niin pian kuin mahdollista tarvittaviin toimiin pannaakseen täytäntöön teiden infrastruktuurin käyttöä koskevan yhdenmukaistetun liikenneverotusjärjestelmän, johon kuuluvat ajoneuvoverot, polttoainneiden valmisteverot ja teiden käyttöön liittyvät maksut (käyttömaksut ja tiemaksut), ja jossa otetaan huomioon infrastruktuuri- ja ulkoiset kustannukset mukaan lukien ympäristöön liittyvät kulut” (1 kohta). Komission oli annettava ”ennen 1.1.1998 neuvostolle kertomus, jonka liitteenä on ehdotuksia 1 kohdassa mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Näiden ehdotusten perusteella neuvosto antaa viimeistään 31.12.1998 säädöksen yhdenmukaistetusta liikenneverotusjärjestelmästä, jonka on oltava voimassa viimeistään 30.6.1999” (3 kohta).



- 21 Sitä vastoin direktiivin 12 artiklassa todetaan, että komissio liittää neuvostolle viimeistään 31.12.1997 esitettävään kertomukseen direktiivin täytäntöönpanosta ”tarvittaessa ... ehdotuksia sellaisen alueperiaatteelle perustuvan maksujen keräämisjärjestelmän toteuttamiseksi, jossa kansallisilla rajoilla ei ole ratkaisevaa asemaa”.
- 22 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 49 kohdassa, komission ehdotuksen ja direktiivin vertailun perusteella voidaan todeta, että neuvoston ei tarvitse viimeistään 31.12.1998 antaa säädöstä teiden verotuksen yhdenmukaistetusta järjestelmästä, eikä komission tarvitse myöskään liittää kertomukseensa ehdotuksia alueperiaatteelle perustuvan maksujen keräämisjärjestelmän toteuttamiseksi. Nämä muutokset vaikuttavat annetun säädöksen ytimeen, joten niitä on pidettävä olennaisina.
- 23 Sitä paitsi on selvää, että nämä muutokset eivät vastaa mitään parlamentin toiveita.
- 24 Neuvosto on kuitenkin sitä mieltä, että vaikka lopulta hyväksytty säädös kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaisi jopa olennaisesti ehdotuksesta, josta parlamenttia kuultiin, sitä ei tarvitsisi kuulla uudestaan, jos neuvosto tuntee kyllin hyvin parlamentin mielipiteen kyseessä olevista olennaisista kysymyksistä, mikä on tilanne tässä tapauksessa.
- 25 Tämä väite on hylättävä.

- 26 Parlamentin säännönmukainen kuuleminen perustamissopimuksessa edellytetyissä tilanteissa on yksi keino, jonka avulla se voi tehokkaasti osallistua yhteisön säädösten antamiseen (ks. erityisesti asia C-316/91, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.3.1994, Kok. 1994, s. I-625, 17 kohta); neuvoston väitteen hyväksymisestä seuraisi tämän perustamissopimuksessa määrätyn toimielinten välisen tasapainon ylläpitämiselle olennaisen osallistumisen vakava vaarantaminen ja sen vaikutuksen aliarvioiminen, joka parlamentin säännönmukaisella kuulemisella voi olla säädöksen antamiselle.
- 27 Edellä mainitut muutokset vaikuttavat ehdotuksen koko rakenteeseen ja riittävät sen vaatimiseksi, että parlamenttia on kuultava uudestaan, joten ei ole tarpeellista tutkia muita parlamentin esittämiä väitteitä.
- 28 Koska parlamenttia ei ole kuultu uudestaan ETY:n perustamissopimuksen 75 ja 99 artiklan mukaisessa menettelyssä, olennaisia menettelymääräyksiä on rikottu, minkä takia riidanalainen säädös on kumottava.

### Direktiivin vaikutusten voimassapitäminen

- 29 Neuvosto pyysi vastineessaan Saksan hallituksen tukemana yhteisöjen tuomioistuinta pitämään voimassa direktiivin vaikutukset siihen asti, kunnes neuvosto antaa uuden säädöksen, mikäli direktiivi kumotaan.
- 30 Vastauksessaan parlamentti totesi, että se ei vastusta sellaista pyyntöä, joka on sen mielestä todella perusteltavissa tärkeillä oikeusvarmuutta koskevilla syillä. Parlamentti kuitenkin ehdotti Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten väliin-

tulokirjelmää koskevissa huomautuksissaan, että yhteisöjen tuomioistuin tässä tapauksessa velvoittaisi neuvoston antamaan uuden säädöksen tuomioistuimen edellyttämässä määräajassa, jotta sanottu toimielin mahdollisimman nopeasti ryhtyisi direktiivin säännönmukaisen korvaamisen edellyttämään menettelyyn.

- 31 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 64 ja 65 kohdissa, tarve välttää liikenneverojen yhdenmukaistamisen keskeytymistä ja tärkeät oikeusvarmuutta koskevat syyt, jotka ovat samankaltaisia kuin sellaisessa tilanteessa, jossa kumotaan asetus, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan toisessa kohdassa sille asetuksen kumoamistapauksessa suotua toimivaltaa ja että se toteaa, miltä osin riidanalaisen direktiivin vaikutuksia on pidettävä voimassa (ks. asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992, Kok. 1992, s. I-4193, 26 kohta).
- 32 Tämän tapauksen erityisissä olosuhteissa on syytä pitää väliaikaisesti voimassa kumotun direktiivin kaikki vaikutukset siihen asti, kunnes neuvosto antaa uuden direktiivin.
- 33 Parlamentti on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta asettamaan määräajan, jonka kuluessa neuvoston on annettava asiasta uusi säädös, mitä vaatimusta ei voida hyväksyä. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa tällaista määräystä perustamissopimuksen 173 artiklan mukaista laillisuusvalvontaa harjoittaessaan. Neuvostolla on joka tapauksessa velvollisuus kohtuullisessa ajassa korjata säännösten vastainen menettelynsä.

## Oikeudenkäyntikulut

- 34 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on hävinnyt, se veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella väliintulijat Saksan liittotasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

## YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa 25 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/89/ETY kumotaan.
- 2) Kumotun direktiivin vaikutukset pidetään voimassa siihen asti, kunnes neuvosto on antanut asiasta uuden säädöksen.
- 3) Neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

**4) Saksan liittotasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Jann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä heinäkuuta 1995.

Kirjaaja

Presidentti

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias