

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

föredraget den 28 mars 1995 *

1. Europaparlamentet har genom ansökan inlämnad vid domstolens kansli den 20 januari 1994 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 infrastrukturer¹ [Av de texter som omnämns och citeras i detta förslag till avgörande fanns endast rådets förordningar (EEG) nr 2454/92 och 3118/93 samt direktiv 93/89/EEG tillgängliga i svensk version vid översättningen].

2. Efter målet C-65/90, parlamentet mot rådet — som ledde till den dom av den 16 juli 1992² i vilken rådets förordning (EEG) nr 4059/89 av den 21 december 1989 om villkoren för att transportföretag skall få utföra godstransporter på väg i en annan medlemsstat än den där de är hemmahörande ogiltigförklarades³ — och mål C-388/92, parlamentet mot rådet — som ledde till den dom av den 1 juni 1994⁴ i vilken rådets förordning (EEG) nr 2454/92 av den 23 juli 1992 om villkoren för att transportföretag skall få utföra persontransporter på väg i en annan medlemsstat än den där de är hemmahörande⁵ ogiltigförklarades — har parlamentet ånyo klandrat rådet för att inte återigen ha

hört rådet i enlighet med det förfarande som anvisas i artikel 75.1 i EEG-fördraget om transporter⁶.

3. Inom ramen för den självständiga transportpolitiken har kommissionen sedan trettio år försökt att undanröja den snedvridning av konkurrensen mellan vägtransportföretag i de olika medlemsstaterna som uppstår på grund av de skillnader i sätt på vilket vägtransportföretagen bidrar till finansieringen av de infrastrukturer som de använder. Vissa bidrag sker genom att en skatt påförs fordon inregistrerade i en medlemsstat utan att hänsyn därvid tas till antalet körda kilometer, medan andra grundas helt och hållet på kilometerantalet, exempelvis i form av vägavgifter. Såsom Bourlanges⁷ har framhållit:

”Förhållandet att de två avgiftsformerna utgår sida vid sida ger upphov till en situation som är till stor skada för vissa medlemsstaters transportföretag som därvid måste betala två gånger: i hemlandet för sin egen infrastruktur i form av en hög fordonsskatt

* Originalspråk: franska.

1 — EGT nr L 279, s. 32.

2 — Rec. s. I-4593.

3 — EGT nr L 390, s. 3.

4 — Rec. s. I-2067.

5 — EGT nr L 251, s. 1.

6 — Denna artikel har ändrats genom artikel G punkt 16 i fördraget om Europeiska unionen i vilken rådfrågningsförfarandet har ersatts med det samarbetsförfarande som föreskrivs i artikel 189c i EG-fördraget.

7 — EGT, bilaga, nr 3-425, Europaparlamentets debatt av den 18 december 1992, s. 368.

och återigen i form av vägtullar när de kör genom andra EG-länder.”

4. Genom förslaget om ett första rådsdirektiv om anpassning av nationella system för skatter på kommersiella fordon som presenterades för rådet den 17 juli 1968⁸ föreslog kommissionen att medlemsstaterna skulle anpassa sina system för skatter på kommersiella fordon genom att ersätta de existerande skatterna ”med en skatt på användningen av väginfrastrukturen”⁹, som skulle återspegla ”olika fordons respektive andel i de kostnader som deras trafik orsakar”¹⁰. En sådan skatt, som skulle beräknas på grundval av högsta tillåtna bruttovikt, skulle tillämpas på samtliga kommersiella fordon. Detta förslag fick inte rådets stöd.

5. Kommissionens ansträngningar ledde till att direktiv 93/89 antogs efter ett parlamentsförfarande med många förvecklingar som jag kommer att redogöra för här nedan.

6. Kommissionen förelade den 15 januari 1988 rådet ett förslag till direktiv KOM (87) 716, slutlig, om debitering av infrastrukturkostnader för vissa kommersiella fordon¹¹ som skulle möjliggöra en stegvis anpassning av de nationella systemen för skatt på användning eller innehav av vissa kommersi-

ella fordon. Kommissionen tog utgångspunkt i förslaget från år 1968 och ersatte ”nationalitetsprincipen” med ”territorialprincipen”, och föreslog att de nationella skattesystemen skulle anpassas stegvis så att beskattning skulle ske i direkt förhållande till verklig användning av infrastrukturen oberoende av var fordonet är inregistrerat. Kostnaderna för underhåll av dessa infrastrukturer skulle således fördelas mer rättvist, och konkurrensförhållandena skulle bli likställda för transportföretagen. Det föreskrivs att ”efter den 31 december 1992 kommer infrastrukturkostnaderna att läggas på användarna genom en kombination av skatter på innehav eller användning av kommersiella fordon uttagna enligt territorialprincipen och, när sådana finns, genom vägtullar, med beaktande av omständigheten att punktskatterna på dieselolja vid denna tidpunkt kommer att vara harmoniserade i gemenskapen”¹².

7. Parlamentet godkände förslaget med en ändring genom en framställning om lagstiftning av den 23 maj 1989¹³.

8. Detta förslag antogs aldrig av rådet, där det ”mottogs mycket negativt”¹⁴.

8 — EGT nr C 95, s. 41.

9 — Artikel 4.

10 — Tredje övervägandet.

11 — EGT nr C 79, s. 8.

12 — Artikel 10.1.

13 — EGT nr C 158, s. 51.

14 — Bourlanges-rapporten av den 23 januari 1992, Europaparlamentets mötesdokument, A3-0026/92, s. 17.

9. Kommissionen lade den 27 november 1990 fram ett förslag om ändring KOM (90) 540, slutlig¹⁵, i vilket samma långsiktiga syfte lades fast: ”att det i hela gemenskapen införs ett skattesystem grundat på territorialprincipen”¹⁶, som skulle genomföras stegvis i etapper enligt ”en exakt tidtabell”¹⁷. Det föreskrivs att medlemsstaterna från och med den 1 januari 1995 skall anta *minimiskattesatser* som revideras varje år för att stegvis öka ”täckningen av väginfrastrukturkostnader så att åtminstone de totala infrastrukturkostnaderna är täckta den 31 december 1999”¹⁸. Dessa skattesatser skulle beakta punktskatter på dieselolja och korrigeras nedåt för att beakta den dubbelbeskattning som hade skett genom vägtullar.

inbegripet miljökostnader, skall tas ut”²⁰, föreslog parlamentet att det skulle göras en klar åtskillnad mellan å ena sidan en föregående och övergående fas av harmonisering av avgifter som de för ögonblicket såg ut, och å andra sidan en slutgiltig fas där infrastrukturkostnaderna tas ut från transportföretagen. Detta nya avgiftssystem skulle främst bygga på punktskatter på bränsle och på avgifter för utnyttjandet av vägnätet (som kan ske i form av ett abonnemangssystem) — som är särskilt lämpade för att uppfylla kravet på ett ”territoriellt” avgiftssystem — och inte genom en fordonskatt, ”den minst territoriella skatt som finns”, där belopp och avkastning ”bestäms utan något som helst samband med det beskattade fordonets verkliga utnyttjande av vägnätet”²¹.

10. Parlamentet godkände — med åtskilliga ändringar — detta förslag genom en framställning om lagstiftning av den 15 maj 1992¹⁹.

12. Domstolen konstaterade i sin dom av den 19 maj 1992, kommissionen mot Tyskland²², att Tyskland, genom att anta lagen av den 30 april 1990 om avgifter för lastbilers användning av de federala vägarna, har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 76 i EEG-fördraget. Genom denna lag infördes en vägavgift för lastbilar som använder det tyska vägnätet, och minskade med motsvarande belopp den skatt som hade betalats på fordon som transportföretag hade registrerade i Förbundsrepubliken Tyskland.

11. Med utgångspunkt från konstaterandet att ”i brist på en tillfredsställande teoretisk modell för att avgöra vilka kostnader som skall tas ut samt sifferuppgifter som är tillräckligt exakta, homogena och fullständiga, är *en tidsfrist på flera år* nödvändig för undersökning, förslag, antagande och genomförande av ett tillförlitligt och precist system för hur infrastrukturkostnader, däri

13. Kommissionen drog konsekvenserna av denna dom och tog till sig en stor del av de idéer som parlamentet hade framfört i maj

15 — EGT nr C 75, 1991, s. 1.

16 — Sjätte övervägandet.

17 — Sjunde övervägandet.

18 — Artikel 10.8.

19 — EGT nr C 150, s. 324.

20 — Tillägg nr 4, min kursivering.

21 — Bourlanges-rapporten av den 27 februari 1992, Europaparlamentets mötesdokument, A3-0083/92, s. 24 och 25.

22 — C-195/90, Rec. s. I-3141.

1992²³, och framlade den 26 oktober 1992 ett nytt ändrat förslag, KOM (92) 405, slutlig²⁴.

14. Införandet av ett harmoniserat system för vägskatter grundat på territorialprincipen uppskötts i avvaktan på en senare lagstiftning, som rådet skulle anta "så snart som möjligt"²⁵ med utgångspunkt från en rapport med förslag som kommissionen skulle utarbeta senast den 1 januari 1998, och det harmoniserade systemet skulle träda i kraft senast den 30 juni 1999.

15. Förslaget innehöll som en övergångslösning ett system som byggde på dels fastställande av minimisatser för fordonsskatter (skattesatser som var klart lägre än de som tidigare hade föreslagits), dels möjligheten för medlemsstaterna att införa avgifter för nyttjande av sina motorvägar.

16. Förslaget godkändes av parlamentet den 18 december 1992²⁶ med två mindre ändringar som innebar införande av en vägavgift som var proportionell mot den körda

sträckan och undantag för vägavgifter "på vägsträckor i gränsområden".

17. Rådet (transport) tog den 19 juni 1993 på samma gång ställning till ett utkast till text om cabotage trafik inom ramen för godstransport samt förslaget till direktiv om medlemsstaternas påförande av skatt på vissa fordon som används för godstransport på väg.

18. Efter att ha underrättats om de ändringar som rådets förhandlingar hade lett till, anmodade parlamentets transportutskottet rådet att ånyo höra detsamma, vilket rådet vägrade genom skrivelse av ordföranden av den 8 oktober 1993.

19. Direktiv 93/89 antogs slutligen den 25 oktober 1993, samma dag som rådets förordning (EEG) nr 3118/93 av den 25 oktober 1993 om förutsättningar för transportföretag att utföra inrikes godstransporter på väg i en medlemsstat där de inte är etablerade²⁷.

20. Parlamentet har hävdat att den slutgiltiga texten i förhållande till förslagstexten

23 — Se inlägget från Millan, kommissionens representant under debatten i parlamentet den 18 december 1992 (EGT, bilaga, nr 3-425, Europaparlamentets debatter, Sessionen 1992—1993, s. 370), och Bourlanges-rapporten av den 15 december 1992 från utskottet för transport och turism, Europaparlamentets mötesdokument, A3-0421/92, s. 6, fjärde stycket.

24 — EGT nr C 311, s. 63.

25 — Artikel 9.1.

26 — EGT nr C 21, 1993, s. 522. Det skall anmärkas att man den 19 november 1992 begärde parlamentets yttrande och att detta avgavs mindre än en månad senare.

27 — EGT nr L 279, s.1.

innehåller ett antal *väsentliga ändringar* som gör att det borde ha hörts på nytt.

21. Jag kommer att behandla:

— Villkoren för att parlamentet skall höras på nytt.

— ”Systematiken” i kommissionens ändrade förslag av den 26 oktober 1992.

— De väsentliga ändringarna.

— Rättsverkningarna i tiden av en ogiltigförklaring.

I — Villkoren för att parlamentet skall höras på nytt

22. I domstolens rättspraxis har ett antal krav uppställts för att säkerställa att parlamentets roll i utarbetandet av rättsakter inte åsidosätts²⁸.

23. Bland de olika lagstiftningsförfarandena som parlamentet deltar i är rådfrågningsförfarandet det som ger parlamentet minst inflytande.

24. Domstolen har dock ansett att denna rådfrågning, för att upprätthålla respekten för institutionernas jämvikt, är en väsentlig formalitet som, om den inte beaktas, medför att rättsakten är ogiltig²⁹.

25. Domstolen övervakar att denna rådfrågning verkligen sker och att parlamentet, genom sina yttranden inom ramen för rådfrågningsförfarandet, kan utöva inflytande över innehållet i de normgivande rättsakter som rådet antar³⁰.

26. Här gäller det att finna en jämvikt mellan två mot varandra stående krav.

27. För det första skulle parlamentets rätt att höras över kommissionens förslag vara en ren formalitet om rådet hade möjlighet att slutgiltigt anta en *annan text* som helt skiljer sig från det förslag som parlamentet har yttrat sig över.

28 — Se i denna fråga mitt förslag till avgörande i det pågående målet parlamentet mot rådet, C-417/93, punkt 19 och följande.

29 — Dom av den 29 oktober 1980, Roquette Frères mot rådet (138/79, Rec. s. 3333, punkt 33).

30 — Dom av den 27 september 1988, kommissionen mot rådet (165/87, Rec. s. 5545, punkt 20).

28. För det andra måste rådet, för att skilja mellan å ena sidan rådfrågningsförfarandet och å andra sidan samarbets- och medbeslutandeförfarandet, ha möjlighet att *inom vissa gränser* avvika från den föreslagna texten och från parlamentets yttrande, vilket inte binder rådet juridiskt.

29. Det är just dessa gränser som domstolen har definierat genom en rättspraxis som nu är väl etablerad: "Var gång som den text som slutgiltigt har antagits av rådet, betraktad *som helhet, i själva sakinnehållet* avviker från den över vilken parlamentet redan har hört, med undantag för de fall där ändringarna i huvudsak överensstämmer med önskemål som parlamentet självt har uttryckt ..." ³¹, skall parlamentet höras på nytt.

30. Vad skall förstås med begreppet väsentlig ändring av rättsakten eller ändring som "påverkar *systematiken* i utkastet som helhet" ³²?

31. Domstolen har ansett att ändringar som "rör *själva kärnan i bestämmelsen* som

införs ... skall anses som väsentliga" ³³. Detta var fallet med en slutgiltig förordning som ersatte principen om fri cabotage trafik i medlemsstaterna för godstransport på väg i medlemsstaterna, vilket föreskrevs i förslaget, med en princip om tillfällig tillåtelse inom ramen för en gemenskapskontingent ³⁴. Domstolen har gjort skillnad mellan en slutgiltig liberalisering av transporttjänster och en tillfällig liberalisering, vilken med nödvändighet är osäker, då rådet måste agera för att den skall träda i kraft ³⁵.

32. Så var även fallet med cabotage trafik vad avser persontransport på väg. Kommissionens ursprungliga förslag föreskrev att *varje* transportföretag som utför persontransport på väg för annan, och som är etablerad i en medlemsstat och där har tillstånd att bedriva internationell persontransport, och som uppfyller de villkor som uppställs i direktiv 74/562/EEG ³⁶, tillåts att bedriva nationell persontransport på väg enligt uppdrag från annan genom reguljär trafik, pendeltrafik eller tillfällig trafik i en annan medlemsstat än den som den är etablerad i. Domstolen ansåg att detta förslag väsentligen hade förändrats genom den förordning som rådet

33 — Ibidem, punkt 19, min kursivering.

34 — Ibidem.

35 — Se förslag till avgörande av generaladvokat Darmon i ovan nämnda domen C-65/90, parlamentet mot rådet, punkt 40.

36 — Rådets direktiv av den 12 november 1974 om rätt att yrkesmässigt bedriva nationella och internationella persontransporter på väg (EGT nr L 308, s. 23).

31 — Ovannämnda dom C-65/90, parlamentet mot rådet, punkt 16, min kursivering. Se, senast, dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet (C-280/93, Rec. s. I-4973, punkt 38).

32 — Ibidem, punkt 20, min kursivering.

antog, i vilken den berörda personkretsen och det materiella tillämpningsområdet begränsades till några undantagsfall ³⁷.

35. Efter att ha avgjort vilket system som har införts genom förslaget, kommer jag att, genom en komparativ undersökning av de två texterna, undersöka om det går att finna väsentliga ändringar.

33. Däremot är ändringen inte väsentlig

— om den utgör ”en ändring av metod snarare än en ändring i sak” ³⁸,

II — ”Systematiken” i kommissionens ändringsförslag av den 26 oktober 1992

— om den låter de viktigaste delarna av den berörda bestämmelsen sedd i dess helhet kvarstå orörda ³⁹,

36. Kommissionens ändringsförslag innehåller tre utmärkande drag som utgör ”själva kärnan i bestämmelsen”:

— om den svarar mot en av parlamentet uttryckt önskan ⁴⁰.

34. För att avgöra om ändringarna rör själva kärnan i den införda bestämmelsen har domstolen använt ett objektiva kriterium, nämligen jämförelsen mellan de två rättsakterna: ”jämförelse mellan kommissionens ursprungliga förslag och den påtalade förordningen” ⁴¹.

1) Det görs en klar åtskillnad mellan en ”övergångsfas av harmonisering av nu gällande avgifter” ⁴² och den slutgiltiga fasen, i vilken ett ”harmoniserat system för vägskatter” ⁴³ som beaktar infrastrukturkostnader och är grundat på territori- alprincipen genomförs. Denna fas skall träda i kraft senast den 30 juni 1999.

2) Gemenskapslagstiftaren låter införandet av ett harmoniserat system sammanfalla

37 — Se ovannämnda dom C-388/92, parlamentet mot rådet.

38 — Domar av den 4 februari 1982, Buyl m. fl. mot kommissionen (817/79, Rec. s. 245, punkt 23), Adam mot kommissionen (828/79, Rec. s. 269, punkt 24), och Battaglia mot kommissionen (1253/79, Rec. s. 297, punkt 24).

39 — Dom av den 15 juli 1970, Chemiefarma mot kommissionen (41/69, Rec. s. 661, premiss 178).

40 — Punkt 23 i den ovan nämnda domen Buyl, fotnot 38.

41 — Ovannämnda dom C-388/92, parlamentet mot rådet, punkt 13.

42 — Femte övervägandet.

43 — Artikel 9.1.

med den fullständiga liberaliseringen av cabotagetrafiken som föreskrivs i artikel 2 i förordning nr 3118/93. Att transportföretag från andra medlemsstater får tillgång till det nationella nätet genom denna liberalisering gör det nödvändigt att brukaren måste delta i finansieringen av infrastrukturkostnaderna.

- 3) Övergångsfasen har tre utmärkande drag:
- i) *minimiskattesatser* tillämpas för skatter på kommersiella fordon. Rådet anpassar dessa skattesatser vartannat år ⁴⁴. Vissa stater har dock rätt att provisoriskt tillämpa nedsatta skattesatser ⁴⁵, ii) vägtullar och trafikavgifter tillåts i viss omfattning, men endast på motorvägsnätet ⁴⁶, iii) vägtullarna kan betalas tillbaka ⁴⁷.

37. I direktiv 93/89 bibehålls ett genomförande "i etapper". Genomförandet av en kostnadsdebiteringsordning som bygger på territorialprincipen blir till ett icke tvingande mål som kommissionen kan föreslå "om det är nödvändigt" i den rapport som senast den 31 december 1997 skall avläggas för rådet ⁴⁸.

38. Direktivet skiljer sig från förslaget på fem viktiga punkter:

- det inrättas i stor omfattning möjligheter att göra undantag från eller nedsätta minimiskattesatserna (som är de som kommissionen har föreslagit) ⁴⁹ och de kan inte ändras före år 1998 ⁵⁰,

- möjligheten att återbetala vägtullar och trafikavgifter har helt tagits bort,

- möjligheten att ta ut vägtullar och trafikavgifter är inte längre begränsad till motorvägar ⁵¹,

- ett maximibelopp sätts för trafikavgifter ⁵²,

- i artikel 7 e tillåts medlemsstaterna att ta ut en trafikavgift för fordon registrerade i medlemsstaten i fråga.

44 — Artikel 8.3.

45 — Artikel 8.2.

46 — Artikel 5.

47 — Artikel 10.

48 — Artikel 12.

49 — Artikel 6.

50 — Artikel 6.7.

51 — Artikel 7.

52 — Artikel 7 f.

39. Skiljer sig den text som rådet har enat sig om i en kompromiss, som helhet betraktad, *väsentligt* från det förslag över vilket parlamentet har hörts? Det är detta som jag nu kommer att undersöka.

A — *Målet i förslaget — övergång till en slutgiltig fas med ett harmoniserat system — återfinns inte i direktivet*

III — De väsentliga ändringarna

40. Det säger sig självt att den text som slutgiltigt antogs skall jämföras med kommissionens *sista* ändringsförslag, nämligen det av den 26 oktober 1992, över vilket parlamentet har yttrat sig den 18 december 1992.

41. Jag anser att det direktiv som slutgiltigt antogs innebär ett avsteg från förslaget i den mån som direktivet gör det möjligt att upprätthålla status quo *utan att några egentliga steg tas* mot en harmonisering av beskattningen. Direktivet innehåller väsentliga ändringar som är än mer uttalade än de som ni har funnit i domarna C-65/90 och C-388/92, parlamentet mot rådet, om cabotagetrafik. I texten sätts inte samma mål som i förslaget (A) och ges inte samma medel (B).

42. Vid ett första ögonkast verkar förslaget och direktivet överensstämma vad gäller det mål som skall uppnås: "En förutsättning för att kunna *avlägsna snedvridning av konkurrensen* mellan transportföretag i olika medlemsstater är *att avgiftssystemen — fordonskatter, punktskatter på bränsle eller bruksavgifter — harmoniseras* och att en *rättsvis ordning för att ta ut infrastrukturkostnader av åkare införs.*"⁵³ De två texterna sammanfaller i det att kostnadsdebiteringsordningen "i största möjliga omfattning"⁵⁴ skall grunda sig på territorialprincipen utan att det i någon av rättsakterna anges att nationalitetsprincipen *helt* skall överges.

43. I båda texterna slås det fast att det för ögonblicket inte föreligger någon modell för utvärdering och kostnadsdebitering avseende infrastrukturkostnader⁵⁵.

53 — Tredje övervägandet i förslaget, min kursivering. Jämför med den närmast identiska texten i första övervägandet i direktivet.

54 — Sjätte övervägandet i förslaget. Jämför det sistnämnda övervägandet och artikel 12 i direktivet.

55 — Se det trettionde övervägandet i förslaget och det tionde övervägandet i direktivet.

44. Parlamentets arbete har belyst denna svårighet. Under debatten den 14 maj 1992 anförde rapportören Bourlanges: "Låt oss börja med att harmonisera på en tillfredsställande nivå, på en relativt låg nivå, även om vi inte kan ansluta oss till kommissionens förslag i vad avser den regelbundna höjningen av satserna för debitering när vi vet att vi idag inte har medlen för att förverkliga denna debitering. Det blir vår uppgift för kommande månader och år." ⁵⁶

45. De två texterna går isär vad gäller vilka konsekvenser som skall dras av att det är omöjligt att omedelbart genomföra ett system inom gemenskapen för beskattning som låter transportföretagen betala för väginfrastrukturkostnaderna enligt en territorialprincip.

46. I förslaget skiljs mellan en övergångsfas, i vilken det bestäms minimiskattesatser för de skatter på fordon som *för närvarande tillämpas* ⁵⁷ och en slutgiltig fas, vars ikraftträdande har bestämts till senast den 30 juni 1999 ⁵⁸, enligt en exakt och redan bestämd tidtabell.

47. I direktivet föreskrivs en första etapp ⁵⁹ under vilken minimiskattesatser tas ut för de fordonsskatter som för närvarande gäller ⁶⁰. I direktivet talas det endast hypotetiskt och som eventualitet om att ⁶¹ "utarbета en kostnadsdebiteringsordning som bygger på territorialprincipen". Genom att det föreskrivs att kommissionen "om det är nödvändigt" skall upprätta en rapport som åtföljs av förslag till att utarbета en kostnadsdebiteringsordning som bygger på territorialprincipen, inskränker sig direktivet till att erinra om kommissionens allmänna rätt att ta initiativ enligt artikel 155.3 i EG-fördraget. I direktivet bestäms inte när man senast skall övergå till den slutgiltiga fasen av ett harmoniserat kostnadsdebiteringsystem, som inte påbjuds.

48. En förutsättning för att ta ut infrastrukturkostnader av åkare är att medlemsstaterna har insamlat ekonomiska och statistiska uppgifter, och att det utarbetas en metod eller en modell för debiteringen, samt att de får möjlighet att utvärdera denna. Det är så jag förklarar rådets försiktighet.

49. Även om ändringen kan förklaras, är det inte desto mindre en väsentlig ändring i förslaget: rådet har inte inskränkt sig till att förlänga övergångsfasen. Det har gjort övergången till den slutgiltiga fasen — som i förslaget tydligt föreskrivs skall ske senast den 30 juni 1999 — endast eventuell och icke

56 — EGT, bilaga, nr 3-418, Europaparlamentets debatter, s. 315. Se de väsentliga utredningarna i ovan nämnda Bourlangesrapporten av den 23 januari 1992 (fotnot 14) i denna fråga (punkterna 9 och följande).

57 — Tionde övervägandet.

58 — Artikel 9 i förslaget.

59 — Andra övervägandet.

60 — Femte övervägandet.

61 — Se uttrycken "som kan visa sig nödvändiga" i fjortonde övervägandet och "i förekommande fall" i artikel 12.1 tredje stycket.

obligatorisk, som om rådet tvivlade på "om det går att uppnå" det slutgiltiga mål som det har satt upp. Det är inte bara så att rådet inte längre är skyldigt att anta ett harmoniserat system senast den 31 december 1998, utan kommissionen är inte heller längre skyldig att, i den rapport som den skall framlägga för rådet, presentera förslag som syftar till att utarbeta en kostnadsdebiteringsordning som bygger på territorialprincipen⁶². Med andra ord, direktivet skulle kunna tillämpas på ett sådant sätt att gemenskapen aldrig någonsin övergår till ett harmoniserat system för att ta ut infrastrukturkostnader av åkare. Direktivet avviker här kraftigt från förslaget, vars uttalade mål var att införa detta system inom redan tidigare bestämda tidsfrister. Direktivet avviker även från parlamentets ståndpunkt, som rapportören Bourlanges sammanfattat på följande sätt: "Vi har inte de sifferuppgifter som är nödvändiga, och inte heller ett kostnadskoncept som jag finner tillfredsställande. Men låt inte dessa svårigheter vad gäller ekonomi och statistik bli en ursäkt för att inte göra något alls."⁶³

50. Dessa skillnader liknar skillnaderna mellan texten i kommissionens förslag och texten i förordning nr 4059/89, som domstolen har behandlat i mål C-65/90, vilket resulterade i den ovan nämnda domen av den 16 juli 1992, parlamentet mot rådet. Domstolen har ansett att förhållandet att principen om fri cabotagetransport för godstransport på väg ersattes med en princip om tillfälligt tillstånd inom ramen för en gemenskapskontingent

utgjorde en väsentlig ändring, och detta särskilt som övergången till slutgiltig liberalisering av transporter inte längre fanns kvar i den slutgiltiga förordningen.

51. På samma sätt upprätthölls i kommissionens ursprungliga förslag i mål C-388/92, parlamentet mot rådet, principen om *fullständigt fri* cabotagetransport vid persontransport på väg liksom vad rör "pendeltrafik" eller "tillfällig trafik". I förordning nr 2454/92, som slutgiltigt antogs, begränsades, vad gäller reguljär trafik, tillämpningsområdet för cabotagetransport till speciella former av trafik för transport av anställda, skolbarn och studerande i gränsområden. Enligt artikel 12 i förordningen, kan cabotagetransport endast utsträckas till övrig linjetrafik genom att rådet antar en *ny förordning*⁶⁴. Domstolen slutledde därav att det framgår av en jämförelse mellan kommissionens ursprungliga förslag och den påtalade förordningen att, "vad gäller reguljär trafik, har ändringarna medfört en begränsning av förordningens tillämpningsområde till vissa typer av persontransport på väg och till vissa gränsområden, på ett sådant sätt att ändringarna rör själva kärnan i den införda ordningen"⁶⁵.

52. Enligt min mening borde domstolen göra samma slutledning i detta mål. Genom

62 — Artikel 12.1 tredje stycket i direktivet.

63 — EGT, bilaga nr 3-418, Europaparlamentets debatter, s. 315.

64 — Se punkt 12 i ovan nämnda domen C-388/92, parlamentet mot rådet.

65 — *Ibidem*, punkt 13.

att göra övergången till ett harmoniserat system grundat på territorialprincipen *rent fakultativ*, har rådet väsentligt ändrat kommissionens förslag:

— Övergångslösningen i kommissionens förslag kan, potentiellt, bli en slutgiltig lösning i direktivet.

— Det föreskrivs inte längre att harmoniseringen av systemen för att ta ut avgifter grundade på territorialprincipen skall sammanfalla med att cabotagetrafiken blir fri.

För övrigt skall *beskattningen av transportsektorn* enligt direktivet endast utvecklas i begränsad omfattning. Rent faktiskt innebär direktivet i det närmaste att den aktuella situationen bibehålls. Det är detta som nu skall bevisas.

B — *I direktivet ges i motsats till förslaget inte någon möjlighet att uppnå en fullständig harmonisering*

53. Även om det föreskrivs minimiskattesatser kan fem länder i gemenskapen — som redan har en låg beskattning — tillfälligt

upprätthålla en *reducerad skattesats*, vilket endast tre länder kunde göra enligt förslaget. Dessa skattesatser förblir oförändrade till och med den 31 december 1997⁶⁶. Jag ser inte denna bestämmelse som en väsentlig ändring. Det handlar snarare om en annan metod, i vilken man tar hänsyn till en större progressivitet i höjningen av skattesatser för de medlemsstater där skattenivåerna är lägst⁶⁷.

54. Jag anser även att artikel 7 e och f i direktivet inte innebär avsteg från förslagets anda. Visserligen tas i den första av dessa bestämmelser endast hänsyn till fordon som är registrerade i den berörda medlemsstaten, och bestämmelsen innebär inte helt att territorialprincipen tillämpas, men varken kommissionen eller rådet har hävdats att tillämpningen av denna princip inte skulle kunna lindras genom ett visst beaktande av nationalitetsprincipen.

55. Enligt min mening förekommer det emellertid två väsentliga ändringar.

66 — Artikel 6.7 i direktivet.

67 — Se sjätte övervägandet i direktivet. Denna försiktighet saknades inte i parlamentets reflektioner: "Det är inte möjligt att politiskt rättfärdiga en process som innebär en regelmässig och fortsatt höjning av skattetrycket på vägtransporter på grundval av en utvärdering som är så spridd, osäker och osystematisk som den som vi har tillgång till." Ovan nämnda Bourlanges-rapporten av den 23 januari 1992, fotnot 14, s. 22.

56. För det första bibehålls i direktivet, i en omfattning som är ojämförligt större än i förslaget, möjligheten att *kumulera* skatter på fordon och *vägtullar*, utan att det införs ett återbetalningssystem avsett att på kortare eller längre sikt avlägsna den konkurrens-snedvridning som har orsakats av denna kumulering⁶⁸, innan man har genomfört ett beskattningssystem grundat på territorial-principen.

57. För det andra utsträcks i artikel 6 i direktivet, på ett svårkontrollerbart sätt, undantag från och nedsättning av minimiskattesatserna. Detta kan bland annat ske ”på grund av en särskild politik av socioekonomisk art eller knuten till den statens infrastruktur”⁶⁹.

58. Jag anser sammanfattningsvis att där förslaget utgjorde ett verkligt steg mot att avlägsna den snedvridning av konkurrensen som sker genom beskattning, så gör direktivet det möjligt att *nästan helt bibehålla status quo*⁷⁰, och möjligheterna till utveckling överläts helt till rådets skön.

59. Jag anser för övrigt att det är just förhållandet att framstegen i direktivet är så

blygsamma och mängden av möjliga undantag och nedsättningar så stor, som gör att det inte går att lägga fast en exakt tidtabell.

60. Min slutsats blir följaktligen att det direktiv som rådet slutligen antog, ”bedömt som helhet”⁷¹, påtagligt avviker från det förslag som parlamentet har hört över. Det påtalade direktivet skall således ogiltigförklaras.

61. Jag vill göra en sista anmärkning. Rådet har hävdat att, i vilket fall som helst, parlamentet redan har uttalat sig om de ändringar som direktivförslaget har genomgått och att rådet redan kände till dess inställning⁷². Jag konstaterar att så inte var fallet på den viktiga punkten om att helt låta bli att införa en tidtabell för övergången till den slutgiltiga fasen, om denna övergångs icke-obligatoriska karaktär, och om mängden av fall där det tilläts avvikelser och undantag från och nedsättningar av minimiskattesatserna.

68 — Se artikel 10 i ändringsförslaget.

69 — Artikel 6.5 a i direktivet.

70 — Se på denna punkt parlamentets yttrande, punkt 31 i ansökan.

71 — Premiss 178 i ovannämnda domen *Chemiefarma* mot kommissionen, fotnot 39.

72 — Punkt 8 i dupliken.

IV — Begränsning av rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen

62. Rådet och Tysklands regering har begärt att domstolen skall begränsa rättsverkningarna i tiden av en eventuell ogiltigförklaring av direktivet. Parlamentet har inte invänt mot detta ⁷³.

63. Domstolen har slagit fast att i fall av ogiltigförklaring av ett direktiv kan viktiga rättssäkerhetsmässiga hänsyn, som kan jämföras med dem som gör sig gällande vid ogiltigförklaring av vissa förordningar, rättfärdiga "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" ⁷⁴.

64. Medlemsstater skall anpassa sina avgiftssystem och tillämpa minimiskattesatser från och med den 1 januari 1995 ⁷⁵. Att inte

bibehålla direktivets verkan vore att återinföra status quo ante och att ogiltigförklara något som trots allt är en tillnärmning och en påbörjad harmonisering — även om den är begränsad — av gemenskapens beskattning av transporter och som utgör ett bidrag till att verkställa en autonom transportpolitik.

65. Behovet av att undvika avbrott i programmet för harmonisering av beskattningen av transporter och uppenbara hänsyn till rättssäkerheten (antalet skattetvister på grund av de skattesatser som har införts genom direktivet sedan den 1 januari 1995 kan bli betydande) och den omständigheten att artikel 8 i direktivet redan har genomförts ⁷⁶, gör det befogat att det ogiltigförklarade direktivets rättsverkningar bibehålls till dess att rådet, efter att det på normalt sätt har hört parlamentet, har infört nya bestämmelser på området ⁷⁷.

66. Slutligen kan domstolen inte, som parlamentet har begärt, besluta om en tidsfrist inom vilken rådet skall anta nya bestämmelser i ämnet utan att överträda artikel 176 i EG-fördraget.

73 — Punkt 13 i parlamentets yttrande över Förbundsrepubliken Tysklands regerings intervention.

74 — Punkt 26 i domen av den 7 juli 1992, parlamentet mot rådet (C-295/90, Rec. s. I-4193).

75 — Artikel 13.1 i direktivet.

76 — Se den gemensamma avgiften för Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland och Benelux-länderna.

77 — Se punkterna 23 och 24 i ovannämnda domen C-65/90, parlamentet mot rådet.

67. Mitt förslag till avgörande är således:

- 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, förutom de som avser interventionen, vilka skall bäras av Förbundsrepubliken Tyskland och Förenade konungariket.