# URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

11. September 2003 *

In der Rechtssache C-211/01

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften,** zunächst vertreten durch M. Wolfcarius, sodann durch W. Wils als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

**Rat der Europäischen Union,** vertreten durch A. Lopes Sabino und E. Karlsson als Bevollmächtigte,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Französisch.

unterstützt durch

**Bundesrepublik Deutschland,** vertreten durch W.-D. Plessing und M. Lumma als Bevollmächtigte,

und

**Großherzogtum Luxemburg,** vertreten durch J. Faltz und N. Mackel als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Beschlüsse 2001/265/EG und 2001/266/EG des Rates vom 19. März 2001 über den Abschluss der Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Bulgarien sowie der Republik Ungarn zur Regelung der Güterbeförderung auf der Straße und zur Förderung des kombinierten Verkehrs (ABl. L 108, S. 4 und 27), jedoch nur, soweit sie auf Artikel 93 EG gestützt sind, und unbeschadet ihrer Wirkungen, die aufrechtzuerhalten sind,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Wathelet (Berichterstatter) sowie der Richter C. W. A. Timmermans, D. A. O. Edward, A. La Pergola und S. von Bahr,

Generalanwalt: S. Alber,
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 5. Februar 2003, in der die Kommission durch W. Wils und der Rat durch A. Lopes Sabino vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 13. März 2003

folgendes

## Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 23. Mai 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, nach Artikel 230

Absatz 1 EG Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Beschlüsse 2001/265/EG und 2001/266/EG des Rates vom 19. März 2001 über den Abschluss von Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Bulgarien sowie der Republik Ungarn zur Regelung der Güterbeförderung auf der Straße und zur Förderung des kombinierten Verkehrs (ABl. L 108, S. 4 und 27), jedoch nur, soweit sie auf Artikel 93 EG gestützt sind, und unbeschadet ihrer Wirkungen, die aufrechtzuerhalten sind.

## Gegenstand der Klage

2 Im Dezember 1995 ermächtigte der Rat die Kommission zur Aushandlung von Abkommen mit der Republik Bulgarien, der Republik Ungarn und der Republik Rumänien, mit denen die Güterbeförderung auf der Straße geregelt, der kombinierte Verkehr gefördert und der Straßentransitverkehr durch das Gebiet der Vertragsparteien erleichtert werden sollte.

3 Das Abkommen mit Bulgarien wurde im Dezember 1998 und das mit Ungarn im April 1999 paraphiert. Die Verhandlungen mit Rumänien dauerten zur Zeit der Klageerhebung noch an.

4 Die Kommission leitete dem Rat für die Unterzeichnung der genannten Abkommen (im Folgenden: Abkommen) zwei auf Artikel 71 EG gestützte Beschlussentwürfe zu, denen Vorschläge für den späteren Abschluss der Abkommen und für die Aufteilung der Transitgenehmigungen auf die Mitgliedstaaten (ABl. C 89 E vom 28. März 2000, S. 36 und 52) beigefügt waren.

5 Im Hinblick auf Artikel 8 der beiden Abkommen mit der Überschrift „Steuerliche Bestimmungen" fügte der Rat bei der Genehmigung der Unterzeichnung der Abkommen mit Beschluss vom 28. März 2000 dem Artikel 71 EG als weitere Rechtsgrundlage Artikel 93 EG über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern hinzu. Im Unterschied zu Artikel 71 EG, der auf das Verfahren des Artikels 251 EG verweist und die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen vorsieht, entscheidet der Rat nach Artikel 93 EG auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig.

6 Der Rat erließ die angefochtenen Beschlüsse am 19. März 2001 einstimmig auf der Grundlage der Artikel 71 EG und 93 EG in Verbindung mit Artikel 300 Absatz 3 Unterabsatz 2 EG (ABl. L 108, S. 4 und 27).

7 Da die Kommission der Meinung war, dass sich der Rat zu Unrecht auf Artikel 93 EG gestützt habe, hat sie die vorliegende Klage erhoben, mit der sie beantragt, die angefochtenen Beschlüsse für nichtig zu erklären, soweit sie auf diesen Artikel gestützt sind, und die Wirkungen der Abkommen aufrechtzuerhalten, bis der Rat erneut über ihren Abschluss entschieden hat.

8 Mit Beschlüssen vom 2. und 5. Oktober 2001 hat der Präsident des Gerichtshofes die Bundesrepublik Deutschland und das Großherzogtum Luxemburg als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen.

## Inhalt der Abkommen

9 Die geschlossenen Abkommen haben nahezu identischen Inhalt. Sie tragen laut ihrer Präambel zur „Vollendung des Binnenmarktes" und zur Umsetzung der

„gemeinsame[n] Verkehrspolitik" bei, indem sie gewährleisten, dass der Gütertransitverkehr durch Bulgarien und Ungarn „so rasch und effizient wie möglich und ohne Hemmnisse oder Diskriminierung abgewickelt werden kann" (zweite Begründungserwägung), wobei auf eine koordinierte Entwicklung des Verkehrs unter Berücksichtigung des Umweltschutzes und des Grundsatzes „eine[r] zukunftsfähige[n] Mobilität" geachtet wird (vierte Begründungserwägung).

10 Nach Artikel 1 der Abkommen ist es deren Ziel, „die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien im Bereich des Güterverkehrs und insbesondere des Transitverkehrs auf der Straße zu verstärken und sicherzustellen, dass sich der Verkehr zwischen den Gebieten der Vertragsparteien und durch diese hindurch koordiniert entwickelt".

11 Artikel 2 der Abkommen lautet:

„(1) Die Zusammenarbeit betrifft den Güterverkehr auf der Straße sowie den kombinierten Verkehr.

(2) In diesem Rahmen erstreckt sich das Abkommen insbesondere auf folgende Bereiche:

— den Zugang zum Markt für den Gütertransitverkehr auf der Straße;

— flankierende Maßnahmen auf dem Gebiet der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, einschließlich wirtschaftlicher, steuerlicher, sozialer und technischer Vorschriften;

— die Zusammenarbeit beim Aufbau eines Verkehrssystems, das auch die Erfordernisse des Umweltschutzes berücksichtigt;

— den regelmäßigen Informationsaustausch über die Entwicklung der Verkehrspolitik der Vertragsparteien."

12 In Titel II der Abkommen wird der „Kombinierte Verkehr" und in Titel III der „Straßenverkehr" geregelt. Titel III des Abkommens mit der Republik Ungarn enthält Artikel 8 mit der Überschrift „Steuerliche Bestimmungen", der wie folgt lautet:

„Für Beförderungen nach diesem Abkommen gilt:

1. Die Vertragsparteien stellen sicher, dass bei der Kraftfahrzeugbesteuerung, bei der Steuerlast, Maut und sonstigen Formen von Benutzungsgebühren nicht nach Staatsangehörigkeit oder Niederlassungsort diskriminiert wird.

2. Straßenfahrzeuge, die bei einer Vertragspartei gemeldet sind, werden von sämtlichen Fahrzeugsteuern und Gebühren, die auf die Benutzung oder den

Besitz von Fahrzeugen erhoben werden, sowie von sämtlichen Sondersteuern und -abgaben befreit, die auf Beförderungen auf dem Gebiet der anderen Vertragspartei erhoben werden.

Straßenfahrzeuge sind nicht von der Zahlung von Steuern und Abgaben auf Kraftstoff, unbeschadet des Punktes 4[,] und von Maut und sonstigen Benutzungsgebühren befreit.

3. Die Vertragsparteien stellen sicher, dass für die Benutzung eines Straßenabschnitts nicht gleichzeitig Mautgebühren und sonstige Benutzungsgebühren erhoben werden. Die Vertragsparteien können jedoch eine Maut für die Benutzung von Brücken, Tunneln und Pässen in Verkehrsnetzen verlangen, in denen bereits Benutzungsgebühren erhoben werden.

4. Folgende Stoffe und Gegenstände sind von Zollgebühren und sämtlichen Steuern und Gebühren befreit:

a) Kraftstoff in den Tanks von Straßenfahrzeugen bei der Einfahrt in das Gebiet der anderen Vertragspartei, wenn es sich um die vom Hersteller für den fraglichen Fahrzeugtyp vorgesehenen Tanks handelt;

b) Kraftstoff in den Tanks von Anhängern und Sattelanhängern, der für die Kühlsysteme der Kühlanlagen verwendet wird, wenn es sich bei den Kraftstoffbehältern um die vom Hersteller für den fraglichen Fahrzeugtyp vorgesehenen Tanks handelt;

c) Schmiermittel für die Verwendung während der Fahrt in den erforderlichen Mengen;

d) Ersatzteile und Werkzeuge für die Reparatur eines Fahrzeugs bei einer Panne während einer grenzüberschreitenden Beförderung auf der Straße; die Teile, die ersetzt werden, sollten unter Aufsicht der zuständigen Zollbehörde der anderen Vertragspartei wieder ausgeführt oder vernichtet werden.

5. Unbeschadet des Absatzes 2 Unterabsatz 2 müssen für ein Fahrzeug, dessen Gewicht, Abmessungen oder Achslast die im Gebiet Ungarns gültigen Grenzwerte überschreiten, das jedoch den Bestimmungen der Richtlinie 96/53/EG des Rates über Gewichte und Abmessungen entspricht, keine Sonderabgaben gezahlt werden, sofern es in Ungarn ausschließlich die in Anhang 5 genannten Haupttransitstrecken benutzt."

13 Artikel 8 des Abkommens mit der Republik Bulgarien hat den gleichen Wortlaut, mit Ausnahme von Absatz 2 Unterabsatz 2, wonach

„Straßenfahrzeuge... nicht von der Zahlung von Steuern und Abgaben auf Kraftstoff, von Maut und sonstigen Benutzungsgebühren befreit [sind]",

und Absatz 4 am Anfang und unter Buchstabe b, wonach

„[f]olgende Stoffe und Gegenstände ... von Zollgebühren und sämtlichen Steuern und Gebühren befreit [sind]:

...

b) Kraftstoff in den Tanks von Anhängern und Sattelanhängern, der für die Kühlsysteme der Kühlanlagen verwendet wird".

14 Titel IV der Abkommen handelt von der Vereinfachung der Formalitäten, und Titel V enthält die Schlussbestimmungen der Abkommen, die die Erweiterung ihres Anwendungsbereichs, die Errichtung eines gemischten Ausschusses, Verstöße, die Laufzeit, die Kündigung, die Sprachen und das Inkrafttreten der Abkommen sowie den Status ihrer Anhänge betreffen.

**Begründetheit**

*Vorbringen der Verfahrensbeteiligten*

15 Nach Auffassung der Kommission hätten die angefochtenen Beschlüsse ausschließlich auf Artikel 71 EG gestützt werden müssen.

16 Sie verweist zunächst auf die große Tragweite, die der gemeinsamen Verkehrspolitik im Licht der Artikel 3 Buchstabe f EG, 70 EG und 71 EG sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263, Randnrn. 20 bis 26, sowie Gutachten 1/76 vom 26. April 1977, Slg. 1977, 741, 1/94 vom 15. November 1994, Slg. 1994, I-5267, Randnr. 76, und 2/92 vom 24. März 1995, Slg. 1995, I-521) zuerkannt werde.

17 Hierfür spreche bereits der Wortlaut des Artikels 70 EG, wonach „die Mitgliedstaaten die Ziele [des] Vertrags im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik [verfolgen]", und des Artikels 71 EG, der die Gemeinschaft ermächtige, „alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften [zu] erlassen".

18 Für diese Auslegung führt die Kommission eine Reihe von internen Gemeinschaftsrechtsakten des Verkehrsbereichs an, die nur auf eine einzige Rechtsgrundlage gestützt worden seien, obwohl sie verwandte Bestimmungen über die Berufsausbildung, den Umweltschutz oder die Lärmbekämpfung enthielten (Richtlinien 94/58/EG des Rates vom 22. November 1994 über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten [ABl. L 319, S. 28], 2000/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2000 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände [ABl. L 332, S. 81] und 92/14/EWG des Rates vom 2. März 1992 zur Einschränkung des Betriebs von Flugzeugen des Teils II Kapitel 2 Band 1 des Anhangs 16 zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, 2. Auflage [1988] [ABl. L 76, S. 21]). Die Kommission bezieht sich ferner auf zwei internationale Abkommen, die auf der Grundlage von Artikel 75 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 71 EG) geschlossen worden seien, obgleich sie steuerliche Bestimmungen enthielten (Beschlüsse 93/409/EWG des Rates vom 19. Juli 1993 über den Abschluss des Verkehrsabkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Slowenien [ABl. L 189, S. 160] und 97/832/EG des Rates vom 27. November 1997 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien [ABl. L 348, S. 169]).

19 Was sodann Artikel 8 der Abkommen betreffe, so enthalte er, anders als seine Überschrift vermuten lasse, nur einige Bestimmungen steuerlicher Natur. In diesen Bestimmungen werde nur das Verbot von Diskriminierungen nach der Staatsangehörigkeit bei der Besteuerung von Kraftfahrzeugen oder der Erhebung sonstiger Abgaben bekräftigt (Absatz 1), für Straßenfahrzeuge, die bei einer Vertragspartei gemeldet seien, eine Befreiung von Steuern auf die Fahrzeugbenutzung und auf Beförderungen im Gebiet der anderen Vertragspartei — ausgenommen Steuern auf Kraftstoff, Maut und sonstige Benutzungsgebühren — vorgesehen (Absatz 2) und schließlich eine Abgabenbefreiung für Kraftstoff im Tank, für die während der Fahrt erforderlichen Schmiermittel und für die nötigen Ersatzteile zur Pannenbehebung bei einer grenzüberschreitenden Beförderung gewährt (Absatz 4).

20 Die übrigen Absätze beträfen entweder keine Steuern oder nur das am Abkommen beteiligte Drittland. So fielen die Vorschriften über Maut und Zölle, da diese nicht steuerlicher Natur seien, nicht unter Artikel 93 EG, Zollgebühren (und Abgaben gleicher Wirkung) gehörten auch nicht zum gemeinschaftlichen Steuerrecht, sondern zu den Rechtsvorschriften über die Zollunion, und die Maut sei keine Steuer, sondern die Gegenleistung für eine dem Benutzer der Straßenanlagen erbrachte Dienstleistung (in diesem Sinne Urteile vom 12. September 2000 in der Rechtssache C-276/97, Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-6251, insbesondere Randnrn. 32, 35 und 36, und vom 18. Januar 2001 in der Rechtssache C-83/99, Kommission/Spanien, Slg. 2001, I-445, Randnr. 11). Artikel 8 Absatz 5 der Abkommen enthalte eine vom beteiligten Drittland eingegangene Verpflichtung, keine Sonderabgaben auf Lastkraftwagen aus den Mitgliedstaaten im Transitverkehr zu erheben, deren Abmessungen oder Achslast die in Ungarn und Bulgarien gültigen Grenzwerte überschritten, die aber der Richtlinie 96/53/EG des Rates vom 25. Juli 1996 zur Festlegung der höchstzulässigen Abmessungen für bestimmte Straßenfahrzeuge im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr in der Gemeinschaft sowie zur Festlegung der höchstzulässigen Gewichte im grenzüberschreitenden Verkehr (ABl. L 235, S. 59) entsprächen.

21 Die Kommission gelangt daher zu der Schlussfolgerung, dass Artikel 8 der Abkommen untergeordnete Begleitmaßnahmen betreffe, die — übrigens im Ein-

klang mit den der Kommission vom Rat erteilten Verhandlungsdirektiven — zur Verwirklichung des verkehrspolitischen Zieles beitrügen, nämlich zur Vereinfachung des Straßengüterverkehrs und zur Förderung des kombinierten Verkehrs zwischen Griechenland und den übrigen Mitgliedstaaten.

22 Da Artikel 8 der Abkommen nur Diskriminierungen nach der Staatsangehörigkeit untersage und einer Doppelbesteuerung vorbeuge, enthalte er keinerlei Harmonisierungsmaßnahme und sei keineswegs von den Abkommen abzulösen. Außerdem seien die in Artikel 8 der Abkommen erwähnten steuerlichen Aspekte bereits Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene gewesen (Richtlinien 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge [ABl. L 187, S. 42], 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren [ABl. L 76, S. 1], 92/81/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle [ABl. L 316, S. 12] und 92/82/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle [ABl. L 316, S. 19]).

23 Die Kommission erinnert schließlich daran, dass nach ständiger Rechtsprechung die Wahl der Rechtsgrundlage für einen gemeinschaftlichen Rechtsakt auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen müsse, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehörten (Urteile vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97, Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43, und vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97, Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869, Randnr. 36). Es könne jedoch vorkommen, dass mit den in einem Rechtsakt vorgesehenen Gemeinschaftsmaßnahmen oder -aktionen unterschiedliche Ziele verfolgt würden, für die es unterschiedliche Rechtsgrundlagen gebe. In einem solchen Fall müsse, um die zutreffende Rechtsgrundlage zu bestimmen, geprüft werden, ob sich die betreffenden Maßnahmen vorwiegend oder hauptsächlich auf einen Aktionsbereich bezögen, wobei die Auswirkungen auf die anderen Politikbereiche nur nebensächlichen Charakter hätten, oder ob die beiden Aspekte gleichermaßen wesentlich seien. Im ersten Fall genüge der

Rückgriff auf eine einzige Rechtsgrundlage (Urteile vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-70/88, Parlament/Rat, Slg. 1991, I-4529, Randnr. 17, und vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-271/94, Parlament/Rat, Slg. 1996, I-1689, Randnrn. 32 und 33); im anderen Fall sei das Organ verpflichtet, den Rechtsakt auf der Grundlage der beiden Bestimmungen zu erlassen, die seine Zuständigkeit begründeten. Eine solche Kumulierung sei jedoch ausgeschlossen, wenn die für die eine und die andere Rechtsgrundlage vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar seien (u. a. Urteile vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnrn. 17 und 21 [im Folgenden: Urteil Titandioxid], und vom 25. Februar 1999 in den Rechtssachen C-164/97 und C-165/97, Parlament/Rat, Slg. 1999, I-1139, Randnr. 14).

24 Im vorliegenden Fall bilde die verkehrsbezogene Komponente unzweifelhaft den Schwerpunkt der Abkommen. Überdies seien die Rechtsgrundlagen der Artikel 71 EG und 93 EG im Sinne des Urteils Titandioxid miteinander unvereinbar, da Artikel 93 EG Einstimmigkeit im Rat und die bloße Anhörung des Europäischen Parlaments verlange. Zwar habe sich die Frage der Befugnisse des Europäischen Parlaments hier deshalb nicht gestellt, weil das Verfahren des Artikels 300 Absatz 3 EG, der den Abschluss internationaler Abkommen regele, angewandt worden sei. Doch ändere das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat das Verfahren für den Abschluss der Transitabkommen, bei dem normalerweise die qualifizierte Mehrheit genüge, grundlegend.

25 Der Rat vertritt die Auffassung, dass die Abkommen wegen ihres Artikels 8 auf der doppelten Rechtsgrundlage der Artikel 71 EG und 93 EG zu schließen gewesen seien.

26 Die Formulierung „alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften" in Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe d EG berechtige den Gemeinschaftsgesetzgeber nicht, die spezifischen Rechtsgrundlagen außer Acht zu lassen, wenn unterschiedliche und eigenständige Ziele verfolgt würden. Dass der Rat im vorliegenden Fall eine doppelte Rechtsgrundlage gewählt habe, sei dadurch gerechtfertigt, dass die ausgehandelten Abkommen nach Ziel und Inhalt in unterschiedlicher, eigenständiger und ablösbarer Weise einen verkehrsbezogenen Zweck und einen steuerlichen Zweck verfolgten, ohne dass einer von ihnen als Hauptsache und der andere als Nebensache angesehen werden könnte.

27 So hätte Artikel 8 der Abkommen, der zu einer Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten auf den Gebieten der Kraftfahrzeugsteuer und der Steuerlast (Absatz 1), der Steuern und Abgaben auf Fahrzeuge oder der sonstigen Sondersteuern oder Abgaben auf Beförderungen (Absatz 2) sowie der Besteuerung von Kraftstoff im Tank (Absatz 4 Buchstaben a und b), Schmierstoffen (Absatz 4 Buchstabe c) und Ersatzteilen (Absatz 4 Buchstabe d) führe, auch Gegenstand eines gesonderten, durch einen eigenständigen Beschluss zu schließenden Abkommens sein können. Gründe der Verfahrensökonomie könnten aber nichts an der Zuständigkeitsverteilung und den internen Verfahren der Gemeinschaft ändern.

28 Zur Untermauerung dieser Argumentation führt der Rat zahlreiche Rechtsakte der gemeinsamen Verkehrspolitik an, die vom jeweiligen Rechtsakt ablösbare Steuerbestimmungen enthielten und deshalb auf Artikel 99 EG-Vertrag (jetzt Artikel 93 EG) oder Artikel 93 EG gestützt worden seien.

29 Der Rat verweist weiter auf das Urteil vom 5. Juli 1995 in der Rechtssache C-21/94 (Parlament/Rat, Slg. 1995, 1827), mit dem der Gerichtshof die Richtlinie 93/89/EWG des Rates vom 25. Oktober 1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten (ABl. L 279, S. 32) für nichtig erklärt habe, ohne ihre doppelte Rechtsgrundlage, nämlich die Artikel 75 und 99 EG-Vertrag, zu beanstanden.

30 Im gleichen Sinne habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 3. Dezember 1996 in der Rechtssache C-268/94 (Portugal/Rat, Slg. 1996, I-6177, Randnr. 39) festgestellt, dass die Aufnahme von Klauseln, die verschiedene besondere Bereiche beträfen, in ein Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit nicht dessen Qualifizierung ändere, die im Hinblick auf seinen wesentlichen Gegenstand zu erfolgen habe und nicht anhand einzelner Bestimmungen, sofern diese Bestimmungen in den genannten besonderen Bereichen nicht Verpflichtungen von solcher Tragweite enthielten, dass diese in Wirklichkeit anderen Zielen dienten als der Entwicklungszusammenarbeit. Eine solche Tragweite habe aber gerade Artikel 8 der Abkommen.

31 Aus den beiden internationalen Abkommen mit der Republik Slowenien und der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, die die Kommission anführe, lasse sich für ihren Standpunkt nichts herleiten, weil die fraglichen Bestimmungen dieser Abkommen keine zwingenden Maßnahmen mit praktischen Folgen für das Steuersystem der Vertragsparteien enthielten, die eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nach Artikel 99 EG-Vertrag mit sich brächten. Für den Abschluss dieser Abkommen habe daher Artikel 75 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage genügt.

32 Was das dem Urteil Titandioxid entnommene Argument angehe, wonach die Verfahren der Artikel 71 EG und 93 EG miteinander unvereinbar seien, so sei seit Erlass dieses Urteils der EG-Vertrag geändert worden, um dem Rat im Verfahren nach Artikel 251 EG, z. B. im Bereich der Kulturpolitik (vgl. Artikel 151 EG), eine einstimmige Entscheidung zu ermöglichen. Damit sei das Urteil Titandioxid überholt, denn der einstimmigen Verabschiedung eines Rechtsakts durch den Rat auch im Mitentscheidungsverfahren stehe nichts mehr im Wege.

33 Was die angefochtenen Beschlüsse angehe, so verlange jedenfalls Artikel 300 Absatz 3 EG nur die Anhörung des Europäischen Parlaments, und zwar auch dann, wenn der Abschluss der Abkommen ausschließlich auf Artikel 71 EG gestützt werde.

34 Die deutsche Regierung und die luxemburgische Regierung unterstützen die Anträge des Rates. Sie machen geltend, dass Artikel 8 der Abkommen, dessen Absätze 1, 2 und 4 eine Harmonisierung der indirekten Steuern in den Mitgliedstaaten herbeiführten, eigenständig sei und sich vom übrigen Inhalt der Abkommen ablösen lasse.

35 Die deutsche Regierung weist darauf hin, dass die Steuerpolitik nach dem Vertrag horizontalen Charakter habe. Steuerpolitische Maßnahmen beträfen häufig an-

dere Bereiche wie etwa den der Energie. Eine horizontale Ermächtigungsnorm habe jedoch stets Vorrang vor bereichsbezogenen Rechtsgrundlagen wie Artikel 71 EG. Dies erkläre, warum die Autoren des Vertrages für den Fall eines Konflikts zwischen den beiden horizontalen Ermächtigungsnormen des Artikels 95 EG über die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarktes und des Artikels 93 EG in Artikel 95 Absatz 1 EG ausdrücklich vorgesehen hätten, dass dieser Artikel dann nicht anwendbar sei, wenn der Vertrag etwas anderes bestimme.

36 Die deutsche und die luxemburgische Regierung meinen, dass mit der weiten Auslegung des Artikels 71 Buchstabe d EG, die die Kommission befürworte, in die spezielle Ermächtigungsnorm des Artikels 93 EG eingegriffen werde.

37 Schließlich teilen die deutsche und die luxemburgische Regierung die Ansicht des Rates, dass das Urteil Titandioxid überholt sei, nachdem in den EG-Vertrag Ermächtigungsnormen aufgenommen worden seien, die das Mitentscheidungsverfahren mit der einstimmigen Beschlussfassung des Rates kombinierten.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

38 Nach ständiger Rechtsprechung muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Gemeinschaft auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (u. a. Urteile vom 11. Juni 1991, Kommission/Rat, Randnr. 10, und vom 4. April 2000, Kommission/Rat, Randnr. 43).

39 Ergibt die Prüfung eines Gemeinschaftsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die haupt-

sächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert (in diesem Sinne Urteile vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91, Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnrn. 19 und 21, vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97, Parlament/Rat, Randnrn. 39 und 40, und vom 30. Januar 2001 in der Rechtssache C-36/98, Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Randnr. 59).

40 Steht ausnahmsweise fest, dass gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen nur zweitrangig und mittelbar ist, so wird ein solcher Rechtsakt auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden müssen (u. a. Urteile vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-336/00, Huber, Slg. 2002, I-7699, Randnr. 31, und vom 12. Dezember 2002 in der Rechtssache C-281/01, Kommission/Rat, Slg. 2002, I-12049, Randnr. 35, sowie Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001, Slg. 2001, I-9713, Randnr. 23).

41 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die Abkommen ein verkehrspolitisches Ziel verfolgen und dass ihr Inhalt diesem Ziel entspricht. Die Verfahrensbeteiligten bezweifeln ebenso wenig, dass die Abkommen Vorschriften steuerlicher Natur enthalten. So stellt die Kommission nicht in Abrede, dass einige Bestimmungen des Artikels 8 der Abkommen, nämlich die vom Rat zur Begründung seines Standpunkts angeführten Absätze 1, 2 und 4, einen solchen Charakter aufweisen.

42 Nicht einig sind sich die Verfahrensbeteiligten hingegen in der Frage, inwieweit es Artikel 8 der Abkommen nach seinem Ziel und Inhalt rechtfertigt, für deren Abschluss neben Artikel 71 EG auch Artikel 93 EG als Rechtsgrundlage heranzuziehen.

43 Nachdem festgestellt worden ist, welche Vorschriften der Abkommen steuerlicher Natur sind, ist daher deren Zielsetzung aufzuzeigen und zu prüfen, ob sie sich von der verkehrspolitischen Zielsetzung unterscheidet, ohne dieser gegenüber nur zweitrangig und mittelbar zu sein, so dass der Rückgriff auf Artikel 93 EG neben Artikel 71 EG für den Erlass der angefochtenen Beschlüsse gerechtfertigt ist.

44 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 2 Absatz 2 der Abkommen, der ihren Anwendungsbereich umschreibt, im zweiten Gedankenstrich „flankierende Maßnahmen auf dem Gebiet der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, einschließlich... steuerlicher... Vorschriften" erwähnt.

45 Diese Maßnahmen sind in Artikel 8 der Abkommen geregelt.

46 Aus der Prüfung dieses Artikels ergibt sich, dass nur seine Absätze 1, 2 und 4 steuerlichen Inhalt haben, da sie zum einen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung bei der Kraftfahrzeugbesteuerung und der Erhebung sonstiger Abgaben und zum anderen die Befreiungen von Steuern auf die Benutzung und den Besitz von Fahrzeugen, auf Beförderungen, auf Kraftstoff im Tank, auf Schmierstoffe und auf die nötigen Ersatzteile und Werkzeuge für die Pannenreparatur behandeln.

47 Derartige Bestimmungen, insbesondere die über die Steuerbefreiungen, bewirken eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die indirekten Steuern für die Zwecke der Anwendung der Abkommen.

48 Auch wenn man annimmt, dass die durch Artikel 8 der Abkommen bewirkte Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig ist, wie es Artikel 93 EG für seine Heranziehung als Rechtsgrundlage für einen Gemeinschaftsrechtsakt verlangt, so ist doch festzustellen, dass der Aspekt der Abkommen in Bezug auf die Harmonisierung der Steuervorschriften angesichts ihres Zweckes und Inhalts gegenüber dem mit ihnen verfolgten verkehrspolitischen Ziel jedenfalls nur zweitrangigen und mittelbaren Charakter hat.

49 Der in Artikel 8 Absatz 1 niedergelegte Grundsatz der Nichtdiskriminierung bei der Kraftfahrzeugbesteuerung und der Erhebung sonstiger Abgaben und die verschiedenen in den Absätzen 2 und 4 dieses Artikels festgelegten Steuerbefreiungen hängen nämlich eng zusammen mit der Vereinfachung des Transitverkehrs durch Bulgarien und Ungarn, die die Güterbeförderung zwischen Griechenland und den übrigen Mitgliedstaaten erleichtern soll. Im Übrigen qualifiziert Artikel 2 der Abkommen, der ihren Anwendungsbereich betrifft, die steuerlichen Maßnahmen, wie sich aus Randnummer 44 des vorliegenden Urteils ergibt, als „flankierende Maßnahmen".

50 Aus diesen Erwägungen folgt, dass der Rat als Rechtsgrundlage für die angefochtenen Beschlüsse ausschließlich Artikel 71 EG in Verbindung mit Artikel 300 Absatz 3 EG hätte anwenden dürfen.

51 Unter diesen Umständen brauchen die übrigen Argumente der Kommission zur Tragweite der Artikel 70 EG und 71 EG gegenüber den anderen Vertragszielen oder auch die auf das Urteil Titandioxid gestützten Argumente nicht mehr geprüft zu werden.

52 Grundsätzlich kann die fehlerhafte Anwendung eines Vertragsartikels als Rechtsgrundlage mit der Folge, dass die qualifizierte Mehrheit im Rat durch Einstimmigkeit ersetzt wird, nicht als rein formaler Fehler angesehen werden, da sich eine Änderung des Abstimmungsmodus auf den Inhalt des erlassenen Rechtsakts auswirken kann.

53 Nach alledem sind die angefochtenen Beschlüsse für nichtig zu erklären, weil in ihnen Artikel 93 EG als Rechtsgrundlage angegeben ist.

**Begrenzung der Wirkungen des Urteils**

54 Die Kommission und der Rat haben für den Fall, dass der Klage stattgegeben wird, beantragt, die Wirkungen des Urteils dahin zu begrenzen, dass die Wirkungen der Abkommen aufrechterhalten bleiben, bis der Rat neue Rechtsakte über ihren Abschluss erlässt.

55 Es steht fest, dass der Inhalt internationaler Abkommen nicht einseitig geändert werden kann, ohne dass die Vertragsparteien neue Verhandlungen aufnehmen.

56 Im Übrigen stimmen die Verfahrensbeteiligten darin überein, dass ihr Rechtsstreit den materiellen Inhalt der Abkommen keineswegs berühre, und sie haben mitgeteilt, dass sie nicht die Absicht hätten, die Verhandlungen mit den anderen Vertragsparteien wieder zu eröffnen.

57 Folglich sind, um jede Rechtsunsicherheit über die Anwendbarkeit der von der Gemeinschaft eingegangenen internationalen Verpflichtungen in der Gemeinschaftsrechtsordnung zu verhindern, die Wirkungen der angefochtenen Beschlüsse bis zum Erlass der erforderlichen Maßnahmen, die sich aus dem vorliegenden Urteil ergeben, aufrechtzuerhalten.

## Kosten

58 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Zahlung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Rates beantragt hat und dieser mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

59 Nach Artikel 69 § 4 Absatz 2 der Verfahrensordnung tragen die Bundesrepublik Deutschland und das Großherzogtum Luxemburg, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Beschlüsse 2001/265/EG und 2001/266/EG des Rates vom 19. März 2001 über den Abschluss der Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Bulgarien sowie der Republik Ungarn zur**

Regelung der Güterbeförderung auf der Straße und zur Förderung des kombinierten Verkehrs werden für nichtig erklärt.

2. Die Wirkungen dieser Beschlüsse werden bis zum Erlass der erforderlichen Maßnahmen, die sich aus dem vorliegenden Urteil ergeben, aufrechterhalten.

3. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten des Verfahrens.

4. Die Bundesrepublik Deutschland und das Großherzogtum Luxemburg tragen ihre eigenen Kosten.

Wathelet Timmermans Edward

La Pergola von Bahr

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. September 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

M. Wathelet