DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. september 2003 *

I sag C-211/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber først ved M. Wolfcarius, derefter ved W. Wils, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved A. Lopes Sabino og E. Karlsson, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing og M. Lumma, som befuldmægtigede,

og

Storhertugdømmet Luxembourg ved J. Faltz og N. Mackel, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse 2001/265/EF af 19. marts 2001 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Bulgarien om bestemte betingelser for vejgodstransport og om fremme af kombineret transport (EFT L 108, s. 4), og Rådets afgørelse 2001/266/EF af 19. marts 2001 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Ungarn om bestemte betingelser for vejgodstransport og om fremme af kombineret transport (EFT L 108, s. 27), men udelukkende for så vidt som artikel 93 EF er angivet som hjemmel for afgørelserne, og uden at berøre retsvirkningerne heraf, der bør opretholdes,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet (refererende dommer), og dommerne C.W.A. Timmermans, D.A.O. Edward, A. La Pergola og S. von Bahr,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. februar 2003, hvorunder Kommissionen var repræsenteret af W. Wils og Rådet af A. Lopes Sabino,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. marts 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. maj 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 230, stk. 1, EF

nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2001/265/EF af 19. marts 2001 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Bulgarien om bestemte betingelser for vejgodstransport og om fremme af kombineret transport (EFT L 108, s. 4), og Rådets afgørelse 2001/266/EF af 19. marts 2001 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Ungarn om bestemte betingelser for vejgodstransport og om fremme af kombineret transport (EFT L 108, s. 27, herefter »de anfægtede afgørelser«), men udelukkende for så vidt som artikel 93 EF er angivet som hjemmel for afgørelserne, og uden at berøre retsvirkningerne heraf, der bør opretholdes.

Søgsmålets genstand

2 I december 1995 bemyndigede Rådet Kommissionen til at forhandle aftaler med Republikken Bulgarien, Republikken Ungarn og Republikken Rumænien med henblik på at fastsætte bestemte betingelser for vejgodstransport og fremme af kombineret transport og for at lette transitkørsel for køretøjer gennem de kontraherende parters territorier.

3 De således indgåede aftaler blev undertegnet med Republikken Bulgarien i december 1998 og med Republikken Ungarn i april 1999. På datoen for stævningens indgivelse var forhandlingerne med Republikken Rumænien stadig i gang.

4 Kommissionen forelagde Rådet to forslag til afgørelse med hjemmel i artikel 71 EF vedrørende undertegnelsen af aftalerne (herefter »aftalerne«), vedlagt forslag om senere indgåelse af aftalerne samt om fordeling mellem medlemsstaterne af transittilladelser (EFT 2000 C 89 E, s. 36 og 52).

5 Henset til artikel 8 i aftalerne med overskriften »Afgiftsmæssige bestemmelser« godkendte Rådet undertegnelsen heraf ved afgørelse af 28. marts 2000, idet Rådet ud over artikel 71 EF tilføjede artikel 93 EF om harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter som hjemmel. Til forskel fra artikel 71 EF, der henviser til proceduren i artikel 251 EF og fastsætter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, bestemmer artikel 93 EF, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter udtalelse fra Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

6 Rådet vedtog den 19. marts 2001 enstemmigt de anfægtede afgørelser med hjemmel i artikel 71 EF og 93 EF, sammenholdt med artikel 300, stk. 3, andet afsnit, EF.

7 Da Kommissionen fandt, at Rådet med urette havde anvendt artikel 93 EF som hjemmel, har den anlagt nærværende sag med påstand om, at Domstolen annullerer de anfægtede afgørelser, for så vidt som artikel 93 EF er anført som hjemmel for afgørelserne, og opretholder aftalernes retsvirkninger, indtil Rådet har vedtaget nye retsakter om indgåelse af aftaler.

8 Ved kendelser af 2. og 5. oktober 2001 tillod Domstolens præsident Forbundsrepublikken Tyskland og Storhertugdømmet Luxembourg at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

Indholdet af aftalerne

9 Aftalerne har et næsten identisk indhold. De bidrager ifølge deres præambler til »oprettelsen af det indre marked« og »gennemførelsen af den fælles transport-

politik«, idet de gør det muligt for transitgods fra Fællesskabet at blive transporteret gennem Bulgarien og Ungarn »så hurtigt og effektivt som muligt, og [...] uhindret og uden forskelsbehandling« (anden betragtning) samtidig med, at der sikres en samordnet miljøvenlig udvikling af transporten, der følger »princippet om bæredygtig mobilitet« (fjerde betragtning).

10 Aftalernes artikel 1 bestemmer, at formålet med aftalerne er at fremme de kontraherende parters samarbejde om godstransport, især om transittrafik ad landevej, og at sikre, at der sker en samordnet udvikling af transporten mellem og gennem de kontraherende parters territorier.

11 Aftalernes artikel 2 fastsætter følgende:

»1. Samarbejdet omfatter vejgodstransport og kombineret transport.

2. I denne sammenhæng omfatter denne aftale navnlig:

— markedsadgang for transittrafik, som består af vejgodstransport

— lovgivningsmæssige og administrative støtteforanstaltninger, herunder handelsmæssige, afgiftsmæssige, sociale og tekniske foranstaltninger

— samarbejde om udvikling af et transportsystem, der bl.a. opfylder miljøhensyn

— regelmæssig udveksling af oplysninger om, hvordan de kontraherende parters transportpolitik udvikler sig.«

12 Afsnit II i hver af aftalerne vedrører »kombineret transport« og afsnit III »vejtransport«. Afsnit III omfatter i aftalen indgået med Republikken Ungarn artikel 8 med overskriften »Afgiftsmæssige bestemmelser«, der fastsætter følgende:

»Transport, som udføres efter denne aftale, omfattes af følgende bestemmelser:

1) De kontraherende parter sikrer, at forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller hjemsted ikke finder sted i forbindelse med køretøjsafgifter, statsafgifter, vejafgifter eller andre brugerafgifter, der opkræves for benyttelse af vejtransportinfrastruktur.

2) Køretøjer, som er registreret hos en af de kontraherende parter, fritages for alle køretøjsafgifter og andre afgifter, der opkræves for anvendelse eller

besiddelse af køretøjer, samt for alle særlige skatter eller afgifter, der opkræves i forbindelse med transport, på den anden kontraherende parts territorium.

Køretøjer fritages ikke for skatter og afgifter på motorbrændstof, jf. dog nr. 4, for vejafgifter og for brugerafgifter, der opkræves for benyttelse af infrastruktur.

3) De kontraherende parter sikrer, at vejafgifter og andre brugerafgifter ikke pålægges samtidig for benyttelse af en enkelt vejstrækning. De kontraherende parter kan dog pålægge vejafgifter for vejnet, hvor der opkræves brugerafgifter, og for benyttelse af broer og tunneller og for passage gennem bjergpas.

4) Følgende fritages for told og for andre skatter og afgifter på tidspunktet for indkørsel på den anden kontraherende parts territorium:

a) brændstof, som befinder sig i køretøjets tank på tidspunktet for indkørsel på den anden kontraherende parts territorium, hvis de faste tanke er de samme, som fabrikanten har konstrueret til den pågældende lastvognstype

b) brændstof, som befinder sig i de faste tanke på påhængsvogne og sættevogne og benyttes til kølesystemer, hvis tankene er de samme, som fabrikanten har konstrueret til den pågældende lastvognstype

c) smøremidler i de mængder, turen kræver

d) reservedele og værktøj, som kræves til reparation af køretøjer, der lider havari under udførelsen af international vejtransport. Udskiftede reservedele bør tilbagesendes eller tilintetgøres under tilsyn af den anden kontraherende parts kompetente toldmyndigheder.

5) Hvis et køretøjs vægt, dimensioner eller akseltryk overskrider de gældende maksimale grænser, der gælder på Ungarns territorium, men er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 96/53/EF om vægt og dimensioner, pålægges køretøjet ikke særafgifter, forudsat det holder sig til de hovedtransitruter i Ungarn, som er angivet i bilag 5, jf. dog nr. 2, andet afsnit.«

13 Artikel 8 i aftalen indgået med Republikken Bulgarien har samme ordlyd med undtagelse af nr. 2, andet afsnit, der fastsætter følgende:

»Køretøjer fritages ikke for skatter og afgifter på motorbrændstof, for vejafgifter og for brugerafgifter, der opkræves for benyttelse af infrastruktur«,

samt indledningen af nr. 4, og nr. 4, litra b), der fastsætter følgende:

»Følgende fritages for told og for andre skatter og afgifter:

[...]

b) brændstof, som befinder sig i de faste tanke på påhængsvogne og sættevogne og benyttes til kølesystemer.«

14 Aftalernes afsnit IV vedrører forenkling af formaliteterne og afsnit V indeholder de afsluttende bestemmelser vedrørende udvidelsen af aftalernes anvendelsesområde, oprettelsen af et blandet udvalg, krænkelser, aftalernes varighed, opsigelse, sprog, ikrafttræden samt bilagenes status.

Realiteten

Parternes argumenter

15 Kommissionen er af den opfattelse, at de anfægtede afgørelser udelukkende burde have haft hjemmel i artikel 71 EF.

16 Kommissionen har for det første påberåbt sig den vide rækkevidde, der tillægges den fælles transportpolitik i lyset af artikel 3, litra f), EF, artikel 70 EF og 71 EF, samt Domstolens praksis (jf. dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 20-26, samt udtalelse 1/76 af 26.4.1977, Sml. s. 741, udtalelse 1/94 af 15.11.1994, Sml. I, s. 5267, præmis 76, og udtalelse 2/92 af 24.3.1995, Sml. I, s. 521).

17 Ordlyden af artikel 70 EF, hvorefter »medlemsstaterne [søger] at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles transportpolitik«, og artikel 71 EF, der gør det muligt for Fællesskabet at vedtage »alle andre formålstjenlige bestemmelser«, taler i øvrigt herfor.

18 Til støtte for denne fortolkning har Kommissionen henvist til en række interne fællesskabsretsakter inden for transportområdet, der kun har en hjemmel, til trods for at de indeholder beslægtede bestemmelser vedrørende uddannelse, miljøbeskyttelse eller støjbekæmpelse (jf. Rådets direktiv 94/58/EF af 22.11.1994 om minimumsuddannelsesniveauet for søfartserhverv, EFT L 319, s. 28, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/59/EF af 27.11.2000 om modtagefaciliteter i havne til driftsaffald og lastrester fra skibe, EFT L 332, s. 81, og Rådets direktiv 92/14/EØF af 2.3.1992 om begrænsning af operationen af flyvemaskiner, der henhører under bind 1, del II, kapitel 2 i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart, anden udgave (1988), EFT L 76, s. 21). Kommissionen har ligeledes henvist til to internationale aftaler indgået med hjemmel i EF-traktatens artikel 75 (efter ændring nu artikel 71 EF), til trods for at de indeholder afgiftsmæssige bestemmelser (Rådets afgørelse 93/409/EØF af 19.7.1993 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Slovenien på transportområdet, EFT L 189, s. 160, og Rådets afgørelse 97/832/EF af 27.11.1997 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien på transportområdet, EFT L 348, s. 169).

19 For så vidt angår aftalernes artikel 8 er det desuden Kommissionens opfattelse, at bestemmelsen, i modsætning til hvad artiklens overskrift kunne give anledning til at antage, kun indeholder nogle afgiftsmæssige bestemmelser. Bestemmelsen begrænser sig nemlig til at angive princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i forbindelse med køretøjsafgifter og andre brugerafgifter, der opkræves for benyttelse af vejtransportinfrastruktur (nr. 1). For så vidt angår køretøjer, som er registreret hos en af de kontraherende parter, er der fastsat en fritagelse for afgifter, der opkræves for anvendelse og i forbindelse med transport på den anden kontraherende parts territorium undtagen hvad angår afgifter på motorbrændstof, vejafgifter og brugerafgifter (nr. 2). Endelig er der fastsat en fritagelse for brændstof, som befinder sig i køretøjets tanke, og smøremidler, der er nødvendige for turen, samt reservedele, der kræves til reparation af et køretøj, der lider havari under udførelsen af international vejtransport (nr. 4).

20 De andre nr. vedrører ikke afgifter eller vedrører kun det medkontraherende tredjeland. Da bestemmelserne vedrørende vejafgifter og told ikke har en afgiftsmæssig karakter, henhører de ikke under artikel 93 EF. Told (og afgifter med tilsvarende virkning) henhører heller ikke under de afgiftsmæssige fællesskabsbestemmelser, men under lovgivningen om toldunionen. Vejafgifter er ikke afgifter, men udgør en modydelse for en tjenesteydelse, der er præsteret over for brugeren af vejinfrastrukturen (jf. i denne retning dom af 12.9.2000, sag C-276/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6251, præmis 32, 35 og 36, og af 18.1.2001, sag C-83/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 445, præmis 11). Aftalernes artikel 8, nr. 5, indeholder en forpligtelse for det medkontraherende tredjeland til ikke at pålægge medlemsstaternes lastvogne i transit, hvis vægt og dimensioner overstiger de i Ungarn og Bulgarien tilladte grænser, særlige afgifter, når de er i overensstemmelse med Rådets direktiv 96/53/EF af 25. juli 1996 om fastsættelse af de største tilladte dimensioner i national og international trafik og største tilladte vægt i international trafik for visse vejkøretøjer i brug i Fællesskabet (EFT L 235, s. 59).

21 Kommissionen har af det foregående udledt, at aftalernes artikel 8 omfatter ledsagende foranstaltninger af mindre betydning, der bidrager til gennemførelsen

af det formål, der forbundet med transportpolitikken, dvs. forenklingen af vejgodstransporten og fremme af kombineret transport mellem Grækenland og de andre medlemsstater, hvilket i øvrigt er i overensstemmelse med de forhandlingsdirektiver, som Rådet har meddelt Kommissionen.

22 Ved at begrænse sig til at forbyde forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og undgå dobbeltbeskatning indeholder aftalernes artikel 8 ingen harmoniseringsforanstaltninger og kan på ingen måde løsrives fra aftalerne. Kommissionen har tilføjet, at de afgiftsmæssige aspekter, der er omhandlet i aftalernes artikel 8, allerede er genstand for harmoniseringsforanstaltninger på fællesskabsplan (jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17.6.1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer, EFT L 187, s. 42, Rådets direktiv 92/12/EØF af 25.2.1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed, EFT L 76, s. 1, Rådets direktiv 92/81/EØF af 19.10.1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier, EFT L 316, s. 12, og Rådets direktiv 92/82/EØF af 19.10.1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier, EFT L 316, s. 19).

23 Kommissionen har endelig bemærket, at ifølge fast retspraksis skal valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold (dom af 23.2.1999, sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 869, præmis 36, og af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257, præmis 43). Det forekommer imidlertid, at foranstaltninger eller fællesskabsaktioner, der er fastsat i en retsakt, forfølger forskellige formål, der har forskellige hjemmeler. Når det er tilfældet, må det ved bestemmelsen af, hvilken hjemmel der er den rette, afgøres, om de omhandlede foranstaltninger overvejende eller navnlig er knyttet til et aktionsområde, således at retsvirkningerne for andre politikker kun har en sekundær karakter, eller om de to aspekter begge er lige væsentlige. I førstnævnte tilfælde er benyttelsen af én enkelt hjemmel tilstrækkelig (jf. dom af 4.10.1991, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529, præmis 17, og af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 32 og 33). I sidstnævnte tilfælde er institutionen forpligtet til at vedtage retsakten med hjemmel i de to bestemmelser, der er grundlag for dens kompetence. En sådan anvendelse af en dobbelthjemmel er imidlertid udelukket,

når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige (jf. bl.a. dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte »titandioxid«-dom, Sml. I, s. 2867, præmis 17 og 21, og af 25.2.1999, forenede sager C-164/97 og C-165/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1139, præmis 14).

24 Kommissionen er i den foreliggende sag af den opfattelse, at det led, der vedrører transport, utvivlsomt er tyngdepunktet i aftalerne. Desuden er hjemlerne i artikel 71 EF og 93 EF uforenelige henset til titandioxid-dommen, for så vidt som artikel 93 EF kræver enstemmighed i Rådet og blot høring af Parlamentet. Ifølge Kommissionen er spørgsmålet om Parlamentets prærogativer ikke relevant i den foreliggende sag henset til anvendelsen af fremgangsmåden i artikel 300, stk. 3, EF, der regulerer indgåelsen af internationale aftaler. Ikke desto mindre ville kravet om enstemmighed i Rådet radikalt ændre fremgangsmåden for indgåelse af transitaftaler, der normalt kræver kvalificeret flertal.

25 Rådet har gjort gældende, at det henset til aftalernes artikel 8 har været nødvendigt at indgå disse med dobbelthjemmel i artikel 71 EF og 93 EF.

26 Ifølge Rådet giver udtrykket »alle andre formålstjenlige bestemmelser« i artikel 71, stk. 1, litra d), EF ikke fællesskabslovgiver bemyndigelse til at udelade specifikke hjemmeler, når der forfølges særskilte og selvstændige formål. I den foreliggende sag er den dobbelthjemmel, som Rådet har valgt, imidlertid begrundet, for så vidt som formålet med og indholdet af de forhandlede aftaler forfølger særskilte, selvstændige og adskillelige transportmæssige og afgiftsmæssige formål, uden at det ene formål kan betragtes som det vigtigste og det andet som sekundært.

27 Hver af aftalernes artikel 8, der fører til en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger inden for områderne om køretøjsafgifter og statsafgifter (nr. 1), køretøjsafgifter og andre afgifter eller andre særlige skatter eller afgifter, der opkræves i forbindelse med transport (nr. 2), og skatter på brændstof, som befinder sig i tanken [nr. 4, litra a) og b)], på smøremidler [nr. 4, litra c)], samt på reservedele [nr. 4, litra d)], kunne have været genstand for en særskilt aftale, der skulle indgås ved en selvstændig afgørelse. Procedurens opbygning kan ikke tilsidesætte de tildelte beføjelser og de interne procedurer i Fællesskabet.

28 Rådet har til støtte for sin påstand henvist til en lang række retsakter inden for den fælles transportpolitik, der som følge af, at de indeholdt afgiftsmæssige bestemmelser, der kunne adskilles fra den pågældende retsakt, havde hjemmel i EF-traktatens artikel 99 (nu artikel 93 EF) eller i artikel 93 EF.

29 Rådet har ligeledes henvist til dom af 5. juli 1995, Parlamentet mod Rådet (sag C-21/94, Sml. I, s. 1827), hvori Domstolen annullerede 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) uden at rejse tvivl om dobbelthjemmelen, dvs. traktatens artikel 75 og 99.

30 Rådet har i samme retning gjort gældende, at Domstolen i dom af 3. december 1996, Portugal mod Rådet (sag C-268/94, Sml. I, s. 6177, præmis 39), har slået fast, at uanset om der i en aftale om udviklingssamarbejde optages bestemmelser, der angår forskellige særlige forhold, kan denne omstændighed ikke ændre den måde, hvorpå en aftale skal kvalificeres, idet kvalifikationen bør ske ud fra aftalens hovedindhold, og ikke ud fra særlige bestemmelser, når disse ikke indeholder forpligtelser af en sådan betydning for de særlige områder, at de i realiteten må anses for særskilte målsætninger i forhold til formålet med udviklingssamarbejdet. Dette er imidlertid netop betydningen af aftalernes artikel 8.

31 De to internationale aftaler med Republikken Slovenien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, som Kommissionen har henvist til, kan ikke understøtte Kommissionens holdning, da de omhandlede bestemmelser i disse aftaler ikke indeholder bindende foranstaltninger med operative konsekvenser for de kontraherende parters afgiftsmæssige ordning, der indebærer en harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger med hjemmel i traktatens artikel 99. Ifølge Rådet var det således alene hjemmelen i traktatens artikel 75, der var nødvendig for indgåelsen af disse aftaler.

32 For så vidt angår det argument, der udledes af titandioxid-dommen, om den hævdede uforenelige karakter af procedurerne i artikel 71 EF og 93 EF, har Rådet gjort gældende, at traktaten er blevet ændret efter denne dom for at gøre det muligt for Rådet at træffe afgørelse med enstemmighed inden for rammerne af proceduren i artikel 251 EF, f.eks. inden for kulturpolitikområdet (jf. artikel 151 EF). Titandioxid-dommen er således forældet, og der er intet til hinder for vedtagelsen af en retsakt, der forener enstemmighed i Rådet og proceduren med fælles beslutningstagning.

33 Rådet har tilføjet, at under alle omstændigheder kræver artikel 300, stk. 3, EF for så vidt angår de anfægtede afgørelser kun høring af Parlamentet selv for det tilfælde, hvor indgåelsen af aftalerne udelukkende har hjemmel i artikel 71 EF.

34 Den tyske og den luxembourgske regering har støttet Rådets påstande. Regeringerne er af den opfattelse, at artikel 8, hvis nr. 1, 2 og 4 fører til en harmonisering af de indirekte skatter i medlemsstaterne, er selvstændig i forhold til og adskillelig fra resten af aftalerne.

35 Den tyske regering har tilføjet, at ifølge traktaten har skattepolitikken en horisontal karakter. De skattepolitiske foranstaltninger vedrører således ofte

andre områder, som f.eks. energiområdet. En forskrift, der indeholder en horisontal bemyndigelse, har altid forrang for hjemmeler inden for særområder som artikel 71 EF. Dette er grunden til, at traktatens ophavsmænd udtrykkeligt i artikel 95, stk. 1, EF har fastsat, at såfremt der er konflikt mellem de to horisontale bemyndigelsesregler i artikel 95 EF vedrørende tilnærmelse af de nationale lovgivninger med henblik på at gennemføre det indre marked, og artikel 93 EF, finder denne artikel anvendelse, medmindre andet er fastsat i traktaten.

36 Ifølge den tyske og den luxembourgske regering er Kommissionens argument vedrørende en udvidet fortolkning af artikel 71, stk. 1, litra d), EF til skade for forskriften i artikel 93 EF, der indeholder en specifik horisontal bemyndigelsesregel.

37 Endelig er den tyske og den luxembourgske regering som Rådet af den opfattelse, at titandioxid-dommen er forældet henset til indsættelsen i traktaten af hjemler, der på en gang fastsætter anvendelse af proceduren med fælles beslutningstagning og enstemmighed i Rådet.

Domstolens bemærkninger

38 Ifølge fast retspraksis skal valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold (jf. bl.a. dommen af 11.6.1991, Kommissionen mod Rådet, præmis 10, og af 4.4.2000, Kommissionen mod Rådet, præmis 43).

39 Hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har et dobbelt formål eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som principielt eller

fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det principielle eller fremherskende formål eller led (jf. i denne retning bl.a. dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, præmis 19 og 21, og af 30.1.2001, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 779, præmis 59).

40 Hvis det godtgøres, at der med retsakten samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, bør en sådan retsakt dog undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige hjemler (jf. bl.a. dom af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, præmis 31, og af 12.12.2002, sag C-281/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2049, præmis 35, samt udtalelse 2/00 af 6.12.2001, Sml. I, s. 9713, præmis 23).

41 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at aftalerne forfølger et transportpolitisk formål og har et indhold, der vedrører dette. Parterne er heller ikke uenige om, at der er bestemmelser af afgiftsmæssig karakter i aftalerne. Kommissionen har således ikke bestridt, at visse bestemmelser i aftalernes artikel 8, nemlig nr. 1, 2 og 4, som Rådet har påberåbt sig til støtte for sin holdning, har en sådan karakter.

42 Parterne er derimod uenige om, hvorvidt formålet med og indholdet af aftalernes artikel 8 med henblik på indgåelsen af aftalerne begrunder anvendelsen af artikel 93 EF som hjemmel ud over artikel 71 EF.

43 Efter at have identificeret de bestemmelser i aftalerne, der har afgiftsmæssig karakter, skal deres formål udledes, og det skal efterprøves, om dette adskiller sig fra det transportpolitiske formål uden at være sekundært eller indirekte i forhold til sidstnævnte, således at det begrunder anvendelsen af artikel 93 EF ud over artikel 71 EF til vedtagelsen af de anfægtede afgørelser.

44 Det bemærkes herom, at aftalernes artikel 2, stk. 2, der afgrænser deres anvendelsesområde, i andet led omhandler »lovgivningsmæssige og administrative støtteforanstaltninger, herunder [...] afgiftsmæssige«.

45 Disse foranstaltninger er angivet i aftalernes artikel 8.

46 Det fremgår af gennemgangen af denne artikel, at kun nr. 1, 2 og 4 har et afgiftsmæssigt indhold, for så vidt som de vedrører dels anvendelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling i forbindelse med køretøjsafgifter og andre brugerafgifter, dels indrømmelsen af en fritagelse for afgifter, der opkræves for anvendelse og besiddelse af køretøjer samt for afgifter, der opkræves i forbindelse med transport, brændstof, som befinder sig i tanken, smøremidler, reservedele og værktøj, som kræves i tilfælde af havari.

47 Sådanne bestemmelser, især bestemmelserne vedrørende afgiftsfritagelser, bevirker en harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger om indirekte skatter til gavn for anvendelsen af aftalerne.

48 Selv hvis det antages, at tilnærmelsen af medlemsstaternes lovgivninger ved aftalernes artikel 8 er nødvendig for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion, således som det er påkrævet i artikel 93 EF, for at denne artikel kan anvendes som hjemmel for en fællesskabsretsakt, bemærkes, at det aspekt i aftalerne, der vedrører harmoniseringen af afgiftslovgivningerne, henset til aftalernes formål og indhold under alle omstændigheder kun er sekundært og indirekte i forhold til det transportpolitiske formål, de forfølger.

49 Princippet om forbud mod forskelsbehandling i forbindelse med køretøjsafgifter og andre brugerafgifter, der er fastsat i artikel 8, nr. 1, samt diverse afgiftsfritagelser fastsat i artikel 8, nr. 2 og 4, er nemlig tæt forbundet med forenklingen af transit gennem Bulgarien og Ungarn for at lette godstransporten mellem Grækenland og de øvrige medlemsstater. I øvrigt kvalificerer aftalernes artikel 2 om deres anvendelsesområde, som det fremgår af denne doms præmis 44, de afgiftsmæssige foranstaltninger som »støtteforanstaltninger«.

50 Det følger af de foregående betragtninger, at Rådet udelukkende burde have anvendt artikel 71 EF, sammenholdt med artikel 300, stk. 3, EF, som hjemmel for de anfægtede afgørelser.

51 Det er herefter ufornødent at behandle Kommissionens andre argumenter vedrørende rækkevidden af artikel 70 EF og 71 EF i forhold til traktatens andre formål eller vedrørende titandioxid-dommen.

52 Principielt kan den fejlagtige anvendelse af en traktatbestemmelse som hjemmel med den konsekvens, at enstemmighed erstattes med kvalificeret flertal i Rådet, ikke betragtes som en ren formel mangel, da en ændring af afstemningsmåden kan have konsekvenser for indholdet af den vedtagne retsakt.

53 Da artikel 93 EF er nævnt som hjemmel for de anfægtede afgørelser, bør disse annulleres.

Begrænsning af dommens retsvirkninger

54 Kommissionen og Rådet har for det tilfælde, at der gives Kommissionen medhold, anmodet om, at retsvirkningerne af dommen begrænses således, at retsvirkningerne af aftalerne opretholdes, indtil Rådet har vedtaget nye retsakter om indgåelse af aftaler.

55 Det er ubestridt, at indholdet af internationale aftaler ikke kan ændres ensidigt, uden at der indledes nye forhandlinger mellem de kontraherende parter.

56 Parterne er desuden enige om, at det materielle indhold af aftalerne på ingen måde er blevet berørt af tvisten mellem dem, og har gjort opmærksom på, at de på inden måde havde til hensigt at genåbne forhandlingerne med de andre kontraherende parter.

57 For at undgå enhver retsusikkerhed med hensyn til anvendeligheden i Fællesskabets retsorden af de internationale forpligtelser, som Fællesskabet har indgået, bør retsvirkningerne af de anfægtede afgørelser under disse omstændigheder opretholdes, indtil de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af denne dom er truffet.

Sagens omkostninger

58 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

59 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, andet afsnit, bærer Forbundsrepublikken Tyskland og Storhertugdømmet Luxembourg, der er indtrådt i sagen som intervenienter, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Rådets afgørelse 2001/265/EF af 19. marts 2001 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Bulgarien om bestemte betingelser for vejgodstransport og om fremme af kombineret transport samt**

Rådets afgørelse 2001/266/EF af 19. marts 2001 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Ungarn om bestemte betingelser for vejgodstransport og om fremme af kombineret transport annulleres.

2) Afgørelsernes retsvirkninger opretholdes, indtil de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af denne dom er truffet.

3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.

4) Forbundsrepublikken Tyskland og Storhertugdømmet Luxembourg bærer deres egne omkostninger.

Wathelet Timmermans Edward

La Pergola von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. september 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling