ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

11 september 2003 *

In zaak C-211/01,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Wolfcarius en vervolgens door W. Wils als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Lopes Sabino en E. Karlsson als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en M. Lumma als gemachtigden,

en

Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door J. Faltz en N. Mackel als gemachtigden,

interveniënten,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit 2001/265/EG van de Raad van 19 maart 2001 betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Bulgarije houdende vaststelling van bepaalde voorwaarden voor het goederenvervoer over de weg en de bevordering van het gecombineerd vervoer (PB L 108, blz. 4) en van besluit 2001/266/EG van de Raad van 19 maart 2001 bestreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Hongarije houdende vaststelling van bepaalde voorwaarden voor het goederenvervoer over de weg en de bevordering van het gecombineerd vervoer (PB L 108, blz. 27), doch uitsluitend voorzover deze besluiten steunen op artikel 93 EG en zonder dat de gevolgen ervan worden aangetast, welke in stand dienen te blijven,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Wathelet (rapporteur), kamerpresident, C. W. A. Timmermans, D. A. O. Edward, A. La Pergola en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 5 februari 2003, waarbij de Commissie was vertegenwoordigd door W. Wils en de Raad door A. Lopes Sabino,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 maart 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 23 mei 2001, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 230, eerste

alinea, EG verzocht om nietigverklaring van besluit 2001/265/EG van de Raad van 19 maart 2001 betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Bulgarije houdende vaststelling van bepaalde voorwaarden voor het goederenvervoer over de weg en de bevordering van het gecombineerd vervoer (PB L 108, blz. 4) en van besluit 2001/266/EG van de Raad van 19 maart 2001 bestreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Hongarije houdende vaststelling van bepaalde voorwaarden voor het goederenvervoer over de weg en de bevordering van het gecombineerd vervoer (PB L 108, blz. 27; hierna: „bestreden besluiten"), doch uitsluitend voorzover deze besluiten steunen op artikel 93 EG en zonder dat de gevolgen ervan worden aangetast, welke in stand dienen te blijven.

Voorwerp van het beroep

2 In december 1995 heeft de Raad de Commissie gemachtigd om met de Republiek Bulgarije, de Republiek Hongarije en de Republiek Roemenië onderhandelingen te openen over overeenkomsten met het oog op de vaststelling van bepaalde voorwaarden voor het goederenverkeer over de weg en de bevordering van gecombineerd vervoer en ter vergemakkelijking van het transitovervoer over het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen.

3 De aldus gesloten overeenkomsten met de Republiek Bulgarije en met de Republiek Hongarije zijn respectievelijk ondertekend in december 1998 en april 1999. Ten tijde van de indiening van het verzoekschrift waren de onderhandelingen met de Republiek Roemenië nog niet afgerond.

4 De Commissie heeft bij de Raad twee op artikel 71 EG gebaseerde voorstellen voor een besluit betreffende de ondertekening van voornoemde overeenkomsten (hierna: „overeenkomsten") ingediend, die vergezeld gingen van voorstellen om deze overeenkomsten nadien te sluiten en om de transitovergunningen tussen de lidstaten te verdelen (PB 2000, C 89 E, blz. 36 en 52).

5 Gelet op artikel 8 van beide overeenkomsten, getiteld „Fiscale bepalingen", heeft de Raad bij besluit van 28 maart 2000 ingestemd met de ondertekening van de overeenkomsten, onder toevoeging van artikel 93 EG betreffende de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen als aanvullende rechtsgrondslag naast artikel 71 EG. In tegenstelling tot artikel 71 EG, dat naar de procedure van artikel 251 EG verwijst en in de raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's voorziet, bepaalt artikel 93 EG dat de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen beslist.

6 Op 19 maart 2001 heeft de Raad met eenparigheid van stemmen de bestreden besluiten vastgesteld op de grondslag van de artikelen 71 EG en 93 EG, juncto artikel 300, lid 3, tweede alinea, EG.

7 Aangezien de Commissie van oordeel was dat de Raad zich ten onrechte op artikel 93 EG had gebaseerd, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld, waarbij zij het Hof verzoekt de bestreden besluiten nietig te verklaren voorzover ze op dit artikel steunen en de gevolgen van de overeenkomsten te handhaven totdat de Raad nieuwe handelingen tot sluiting ervan zal hebben vastgesteld.

8 Bij beschikkingen van 2 en 5 oktober 2001 heeft de president van het Hof de Bondsrepubliek Duitsland en het Groothertogdom Luxemburg toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

Inhoud van de overeenkomsten

9 De overeenkomsten hebben nagenoeg dezelfde inhoud. Volgens hun respectieve preambule dragen zij bij tot „de voltooiing van de interne markt" en „de

tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid" door „de doorvoer" van goederen uit de Gemeenschap door Bulgarije en Hongarije „zo snel en efficiënt mogelijk, zonder belemmeringen of discriminatie" te doen geschieden (tweede overweging), waarbij wordt gezorgd voor een gecoördineerde ontwikkeling van de vervoerstromen met inachtneming van het milieu en het „beginsel van duurzame mobiliteit" (vierde overweging).

10 Volgens artikel 1 van beide overeenkomsten deze overeenkomsten ten doel de samenwerking tussen de overeenkomstsluitende partijen op het gebied van het goederenvervoer, met name het transitovervoer over de weg, te bevorderen en er te dien einde zorg voor te dragen dat het vervoer tussen en over het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen op gecoördineerde wijze wordt ontwikkeld.

11 Artikel 2 van de overeenkomsten bepaalt:

„1. De samenwerking heeft betrekking op het goederenvervoer over de weg en het gecombineerd vervoer.

2. Binnen dit kader is deze overeenkomst met name van toepassing op:

— de toegang tot de markt voor het transitovervoer op het gebied van het goederenvervoer over de weg;

— de begeleidende maatregelen van juridische en administratieve aard, met inbegrip van maatregelen op commercieel, fiscaal, sociaal en technisch gebied;

— samenwerking bij de ontwikkeling van een vervoersysteem dat onder andere aan milieueisen voldoet;

— een geregelde uitwisseling van informatie over de ontwikkeling van het vervoerbeleid van de overeenkomstsluitende partijen."

12 Titel II van beide overeenkomsten is gewijd aan het „Gecombineerd vervoer" en titel III aan het „Vervoer over de weg". Artikel 8 van titel III van de overeenkomst met de Republiek Hongarije, getiteld „Fiscale bepalingen", luidt als volgt:

„In het geval van onder deze overeenkomst vallend vervoer geldt het volgende:

1) De overeenkomstsluitende partijen zorgen ervoor dat het niet-discriminatiebeginsel met betrekking tot nationaliteit of vestigingsplaats wordt toegepast wat betreft motorrijtuigenbelasting, fiscale lasten, tol en iedere ander vorm van gebruiksrechten voor de infrastructuur voor het wegvervoer.

2) In een overeenkomstsluitende partij geregistreerde wegvoertuigen zijn vrijgesteld van alle verkeersbelastingen en heffingen op het rijden met of het bezit

van voertuigen, en van alle andere bijzondere belastingen of heffingen op vervoersactiviteiten op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij.

Wegvoertuigen zijn niet vrijgesteld van belastingen of heffingen op motorbrandstof, onverminderd punt 4, of van tol en gebruiksrechten voor infrastructuur.

3) De overeenkomstsluitende partijen zorgen ervoor dat tolgelden en alle andere vormen van gebruiksrechten niet tegelijkertijd kunnen worden geheven voor het gebruik van een enkel wegtraject. De overeenkomstsluitende partijen mogen op wegennetten waar gebruiksrechten gelden echter ook tol heffen voor het gebruik van bruggen, tunnels en bergpassen.

4) De volgende goederen zijn op het moment van invoer op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij vrijgesteld van douanerechten en alle belastingen en heffingen:

a) de brandstof die zich op het moment van invoer op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij in de brandstoftanks van wegvoertuigen bevindt, wanneer het de standaard gemonteerde tanks betreft die door de fabrikant van het betrokken type wegvoertuig zijn ontworpen;

b) de brandstof in standaard gemonteerde tanks van aanhangwagens en opleggers die voor koelsystemen wordt gebruikt, wanneer het de tanks betreft die door de fabrikant van het betrokken type wegvoertuig zijn ontworpen;

c) smeermiddelen in voor gebruik tijdens de reis noodzakelijke hoeveelheden;

d) reserveonderdelen en gereedschap voor reparaties aan het voertuig wanneer dat tijdens het verrichten van internationaal vervoer defect raakt. De onderdelen die worden vervangen, moeten weer worden uitgevoerd of onder toezicht van de douane-instanties van de andere overeenkomstsluitende partij worden vernietigd.

5) Onverminderd lid 2, tweede alinea, is een voertuig waarvan het gewicht, de afmetingen of de asbelasting de op het grondgebied van Hongarije geldende maximumwaarden overschrijden, niet onderworpen aan bijzondere heffingen wanneer het voertuig in overeenstemming is met de bepalingen van richtlijn 96/53/EG inzake gewicht en afmetingen, op voorwaarde dat het voertuig uitsluitend gebruik maakt van de in bijlage 5 gespecificeerde hoofdroutes voor transitovervoer in Hongarije."

13 Artikel 8 van de overeenkomst met de Republiek Bulgarije is in eendere bewoordingen geformuleerd, met uitzondering van punt 2, tweede alinea, dat luidt:

„Wegvoertuigen zijn niet vrijgesteld van belastingen of heffingen op motorbrandstof, tol en gebruiksrechten voor infrastructuur",

en van punt 4, aanhef en sub b, dat luidt:

„De volgende goederen zijn vrijgesteld van douanerechten en alle belastingen en heffingen:

[...]

b) de brandstof in tanks van aanhangwagens en opleggers die voor koelsystemen wordt gebruikt".

14 Titel IV van de overeenkomsten is gewijd aan de vereenvoudiging van de formaliteiten. Titel V bevat slotbepalingen inzake de verruiming van het toepassingsgebied, de oprichting van een gemengd comité, inbreuken, duur en beëindiging van de overeenkomsten, talen en inwerkingtreding van de overeenkomsten, en de status van de bijlagen.

Ten gronde

Argumenten van partijen

15 Volgens de Commissie hadden de bestreden besluiten uitsluitend op artikel 71 EG moeten worden gebaseerd.

16 Zij voert allereerst aan dat in het licht van de artikelen 3, sub f, EG, 70 EG en 71 EG en gelet op de rechtspraak van het Hof (zie arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, 22/70, Jurispr. blz. 263, punten 20-26, en adviezen 1/76 van 26 april 1977, Jurispr blz. 741; 1/94 van 15 november 1994, Jurispr. blz. I-5267, punt 76, en 2/92 van 24 maart 1995, Jurispr. blz. I-521) aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid een ruime betekenis toekomt.

17 De bewoordingen van artikel 70 EG, volgens welke „de doelstellingen van het Verdrag [...] door de lidstaten [worden] nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid", en van artikel 71 EG, op grond waarvan de Gemeenschap „alle overige dienstige bepalingen" kan vaststellen, pleiten trouwens daarvoor.

18 Ter onderbouwing van deze uitlegging noemt de Commissie een aantal interne gemeenschapshandelingen op vervoersgebied die alle slechts op één rechtsgrondslag zijn gebaseerd, ofschoon zij daarmee verbonden regelingen op het gebied van de beroepsopleiding, de milieubescherming of de bestrijding van geluidsoverlast bevatten [zie richtlijn 94/58/EG van de Raad van 22 november 1994 inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden (PB L 319, blz. 28); richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PB L 332, blz. 81), en richtlijn 92/14/EEG van de Raad van 2 maart 1992 betreffende de beperking van de exploitatie van de vliegtuigen van bijlage 16 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, deel 2, hoofdstuk 2, tweede uitgave (1988) (PB L 76, blz. 21)]. De Commissie haalt ook twee internationale overeenkomsten aan die zijn gesloten op basis van artikel 75 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 71 EG), ofschoon zij fiscale bepalingen bevatten [besluit 93/409/EEG van de Raad van 19 juli 1993 betreffende de sluiting van een overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Slovenië op het gebied van het vervoer (PB L 189, blz. 160), en besluit 97/832/EG van de Raad van 27 november 1997 betreffende de sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië betreffende het vervoer (PB L 348, blz. 169)].

19 Voorts meent de Commissie dat artikel 8 van de overeenkomsten, in tegenstelling tot wat het opschrift ervan doet vermoeden, slechts enkele bepalingen van fiscale aard bevat. Deze bepalingen herinneren slechts aan het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit met betrekking tot de motorrijtuigenbelasting en elke andere vorm van gebruiksrechten voor de infrastructuur voor het wegvervoer (punt 1): Verder voorzien zij voor in een overeenkomstsluitende partij geregistreerde wegvoertuigen in een vrijstelling van alle verkeersbelastingen en van alle belastingen op vervoersactiviteiten op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij, met uitzondering van belastingen op motorbrandstof, tol en gebruiksrechten voor infrastructuur (punt 2). Tot slot voorzien zij in een vrijstelling voor de brandstof in de brandstoftank en voor smeermiddelen die voor de reis noodzakelijk zijn en voor de reserveonderdelen die noodzakelijk zijn voor reparaties aan het voertuig wanneer dat tijdens het verrichten van internationaal vervoer defect raakt (punt 4).

20 De overige punten hebben geen betrekking op belastingen, of hebben enkel betrekking op het overeenkomstsluitende derde land. De bepalingen betreffende tol en douanerechten vallen niet onder artikel 93 EG omdat zij niet van fiscale aard zijn; douanerechten (en heffingen van gelijke werking) vallen niet onder het communautaire belastingrecht maar onder de wetgeving betreffende de douane-unie; tolgelden zijn geen belastingen maar vormen de tegenprestatie voor een dienst die is verricht ten behoeve van de gebruiker van de wegeninfrastructuur (zie in die zin arresten van 12 september 2000, Commissie/Frankrijk, C-276/97, Jurispr. I-blz. 6251, punten 32, 35 en 36, en 18 januari 2001, Commissie/Spanje, C-83/99, Jurispr. blz. I-445, punt 11). Artikel 8, punt 5, van de overeenkomsten behelst een verplichting van het overeenkomstsluitende derde land om geen bijzondere heffingen op te leggen aan vrachtwagens van de lidstaten in transito wier gewicht en afmetingen de in Hongarije en Bulgarije toegestane limieten overschrijden, doch die in overeenstemming zijn met richtlijn 96/53/EG van de Raad van 25 juli 1996 houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het internationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten (PB L 235, blz. 59).

21 De Commissie concludeert hieruit dat artikel 8 van de overeenkomsten begeleidende maatregelen van ondergeschikt belang bevat die bijdragen tot de

verwezenlijking van de doelstelling van het vervoerbeleid, namelijk de vereenvoudiging van het goederenvervoer over de weg en de bevordering van het gecombineerd vervoer tussen Griekenland en de andere lidstaten, hetgeen trouwens in overeenstemming is met de door de Raad tot de Commissie gerichte onderhandelingsrichtsnoeren.

22 Artikel 8 van de overeenkomsten beperkt zich derhalve tot een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en tot de voorkoming van dubbele belastingheffing, zodat deze bepaling geen harmonisatiemaatregelen bevat en een onlosmakelijk deel van de overeenkomsten vormt. De Commissie voegt hieraan toe dat de fiscale aspecten in artikel 8 van die overeenkomsten reeds op communautair niveau zijn geharmoniseerd [zie richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PB L 187, blz. 42) en de richtlijnen 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB L 76, blz. 1); 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB L 316, blz. 12), en 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (PB L 316, blz. 19)].

23 Tot slot herinnert de Commissie aan de vaste rechtspraak volgens welke de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling moet berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (arresten van 23 februari 1999, Parlement/Raad C-42/97, Jurispr. blz. I-869, punt 36, en 4 april 2000, Commissie/Raad, C-269/97, Jurispr. blz. I-2257, punt 43). Het komt evenwel voor, dat de met een handeling beoogde communautaire maatregelen of acties verschillende doelstellingen nastreven die op verschillende rechtsgrondslagen berusten. In een dergelijk geval moet voor het bepalen van de passende rechtsgrondslag worden nagegaan, of de betrokken maatregelen overwegend of voornamelijk betrekking hebben op één gebied van actie en voor de andere beleidsgebieden slechts bijkomende gevolgen hebben, dan wel of beide aspecten even belangrijk zijn. In het eerste geval volstaat het gebruik van een enkele rechtsgrondslag (arresten van 4 oktober 1991, Parlement/Raad, C-70/88, Jurispr. blz. I-4529, punt 17, en 26 maart 1996, Parlement/Raad, C-271/94, Jurispr. blz. I-1689, punten 32 en 33);

in het andere geval is de instelling gehouden de handeling vast te stellen op basis van de twee bepalingen waarop haar bevoegdheid berust. Een dergelijke cumulatie is echter uitgesloten, wanneer de procedures welke voor de beide rechtsgrondslagen zijn voorgeschreven, onverenigbaar zijn (zie onder meer arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad, „Titaandioxide", C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punten 17 en 21, en 25 februari 1999, Parlement/Raad, C-164/97 en C-165/97, Jurispr. blz. I-1139, punt 14).

24 In casu acht de Commissie het boven twijfel verheven dat het vervoersbestanddeel het zwaartepunt van de overeenkomsten is. Bovendien zijn de artikelen 71 EG en 93 EG als rechtsgrondslag onverenigbaar in de zin van het titaandioxidearrest, aangezien artikel 93 EG eenparigheid van stemmen binnen de Raad vereist en het Parlement slechts hoeft te worden geraadpleegd. De Commissie erkent dat de vraag naar de prerogatieven van het Parlement in casu niet aan de orde is, omdat de procedure van artikel 300, lid 3, EG is gevolgd, waarin de sluiting van internationale overeenkomsten wordt geregeld. Dit neemt echter niet weg dat het vereiste van unanimiteit binnen de Raad de procedure van sluiting van transito-overeenkomsten fundamenteel zou wijzigen, omdat daarvoor normaliter slechts een gekwalificeerde meerderheid vereist is.

25 De Raad stelt dat de overeenkomsten, gelet op hun artikel 8 moesten worden gesloten op de dubbele rechtsgrondslag van de artikelen 71 EG en 93 EG.

26 De woorden „alle overige dienstige bepalingen" in artikel 71, lid 1, sub d, EG geven de gemeenschapswetgever namelijk niet het recht specifieke grondslagen buiten beschouwing te laten wanneer onderscheiden en autonome doelstellingen worden nagestreefd. De door de Raad gekozen dubbele grondslag wordt in casu gerechtvaardigd doordat het doel en de inhoud van de onderhandelde overeenkomsten onderscheiden, autonome en niet onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen op zowel vervoersgebied als fiscaal gebied nastreven, zonder dat de ene als de voornaamste en de andere als bijkomstig kan worden beschouwd.

27 Artikel 8 van beide overeenkomsten, dat leidt tot een onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot de motorrijtuigenbelasting en fiscale lasten (punt 1), verkeersbelastingen en heffingen of andere bijzondere belastingen of heffingen op vervoersactiviteiten (punt 2), en de belasting op de brandstof in de brandstoftank (punt 4, sub a en b), smeermiddelen (punt 4, sub c) en reserveonderdelen (punt 4, sub d), had ook in een afzonderlijke, bij een autonoom besluit te sluiten overeenkomst kunnen worden opgenomen. Op grond van de procedurele economie kan niet worden afgeweken van de toegewezen bevoegdheden en de interne procedures van de Gemeenschap.

28 Tot staving van zijn stelling haalt de Raad een groot aantal handelingen op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid aan die wegens het feit dat zij fiscale bepalingen bevatten die niet onlosmakelijk met de betrokken handeling zijn verbonden, zijn gebaseerd op artikel 99 EG-Verdrag (thans artikel 93 EG) of artikel 93 EG.

29 De Raad beroept zich tevens op het arrest van 5 juli 1995, Parlement/Raad (C-21/94, Jurispr. blz. I-1827), waarin het Hof richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de lidstaten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten (PB L 279, blz. 32) nietig heeft verklaard zonder de dubbele rechtsgrondslag ervan, te weten de artikelen 75 en 99 van het Verdrag, te bekritiseren.

30 In dezelfde lijn betoogt de Raad dat het Hof in zijn arrest van 3 december 1996, Portugal/Raad (C-268/94, Jurispr. blz. I-6177, punt 39), heeft overwogen dat indien in een ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst clausules betreffende verschillende specifieke gebieden voorkomen, dit geen wijziging kan brengen in de kwalificatie van de overeenkomst, die dient te geschieden met inachtneming van het voornaamste onderwerp ervan en niet op basis van bijzondere clausules, mits de verplichtingen op de bedoelde specifieke gebieden in deze clausules niet een zodanige omvang hebben dat het hierbij in werkelijkheid om andere doelstellingen gaat dan doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking. Dit laatste is nu echter juist het geval met artikel 8 van de overeenkomsten.

31 De twee door de Commissie aangehaalde internationale overeenkomsten met de Republiek Slovenië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië bieden volgens de Raad geen steun voor haar stelling, omdat de betrokken bepalingen van deze overeenkomsten geen dwingende maatregelen met operationele gevolgen voor het belastingstelsel van de overeenkomstsluitende partijen bevatten, die tot harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten ingevolge artikel 99 van het Verdrag leiden. Voor de sluiting van die overeenkomsten volstond dan ook de rechtsgrondslag van artikel 75 van het Verdrag.

32 Met betrekking tot het aan het titaandioxidearrest ontleende argument dat de procedures van de artikelen 71 EG en 93 EG onverenigbaar zijn, betoogt de Raad dat het Verdrag sedert dat arrest is gewijzigd, zodat hij voortaan met eenparigheid van stemmen kan beslissen in het kader van de procedure van artikel 251 EG, bijvoorbeeld op het gebied van het cultuurbeleid (zie artikel 151 EG). Het titaandioxidearrest is dus achterhaald, zodat er geen beletselen meer zijn om in de medebeslissingsprocedure een handeling vast te stellen met eenparigheid van stemmen in de Raad.

33 Wat de bestreden besluiten aangaat, voegt de Raad daaraan toe dat artikel 300, lid 3, EG hoe dan ook slechts de raadpleging van het Parlement vereist, zelfs wanneer de sluiting van de overeenkomsten uitsluitend op artikel 71 EG is gebaseerd.

34 De Duitse en de Luxemburgse regering ondersteunen de conclusies van de Raad. Zij zijn van mening dat artikel 8, waarvan de punten 1, 2 en 4 tot een harmonisatie van de indirecte belastingen in de lidstaten leiden, op zich staat en kan worden losgekoppeld van de rest van de overeenkomsten.

35 De Duitse regering voegt daaraan toe, dat de belastingpolitiek volgens het Verdrag een horizontaal karakter heeft. Zo hebben belastingmaatregelen vaak

mede betrekking op andere terreinen, zoals dat van de energie. Een horizontale attributieregel heeft altijd voorrang boven sectorale rechtsgrondslagen, zoals artikel 71 EG. Dit verklaart waarom de opstellers van het Verdrag in geval van een conflict tussen de horizontale attributieregel van artikel 95 EG, inzake de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen die de totstandkoming van de interne markt betreffen, en die van artikel 93 EG, in artikel 95, lid 1, EG uitdrukkelijk hebben voorzien dat dit artikel van toepassing is tenzij in het Verdrag anders is bepaald.

36 Volgens de Duitse en de Luxemburgse regering doet het argument van de Commissie dat artikel 71, lid 1, sub d, EG, ruim moet worden uitgelegd, afbreuk aan de specifieke attributieregel van artikel 93 EG.

37 Tot slot delen de Duitse en de Luxemburgse regering de mening van de Raad dat het titaandioxidearrest achterhaald is, aangezien sedertdien in het Verdrag rechtsgrondslagen zijn opgenomen die zowel in de toepassing van de medebeslissingsprocedure als in eenparigheid van stemmen in de Raad voorzien.

Beoordeling door het Hof

38 Volgens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie met name reeds aangehaalde arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad, punt 10, en 4 april 2000, Commissie/Raad, punt 43).

39 Indien uit het onderzoek van een gemeenschapshandeling volgt, dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een

kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet de handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist (zie in die zin met name arrest van 17 maart 1993, Commissie/Raad, C-155/91, Jurispr. blz. I-939, punten 19 en 21; arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald, punten 39 en 40, en arrest van 30 januari 2001, Spanje/Raad, C-36/98, Jurispr. blz. I-779, punt 59).

40 Indien wordt aangetoond dat de handeling tegelijkertijd verschillende doeleinden heeft die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, zal die handeling bij wijze van uitzondering op de verschillende overeenkomstige rechtsgrondslagen moeten worden gebaseerd (zie met name arresten van 19 september 2002, Huber, C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 31, en 12 december 2002, Commissie/Raad, C-281/01, Jurispr. blz. I-2049, punt 35, en advies 2/00 van 6 december 2001, Jurispr. blz. I-9713, punt 23).

41 In casu staat vast dat de overeenkomsten een doel van vervoersbeleid nastreven en een overeenkomstige inhoud hebben. Partijen verschillen evenmin van mening over het feit dat de overeenkomsten fiscale bepalingen bevatten. Zo betwist de Commissie niet dat sommige bepalingen van artikel 8 van de overeenkomsten, namelijk de punten 1, 2 en 4, waarop de Raad zich tot staving van zijn stelling beroept, van fiscale aard zijn.

42 Partijen verschillen echter wel van mening over de vraag in welke mate het doel en de inhoud van artikel 8 van de overeenkomsten rechtvaardigen dat voor de sluiting ervan naast artikel 71 EG ook artikel 93 EG als rechtsgrondslag wordt aangevoerd.

43 Nadat is vastgesteld welke bepalingen van de overeenkomsten van fiscale aard zijn, moet derhalve worden onderzocht wat het doel van die bepalingen is en of dit doel zich onderscheidt van het doel op het gebied van het vervoersbeleid, zonder dat het ene secundair en indirect is ten opzichte van het andere, zodat de vaststelling van de bestreden besluiten, naast artikel 71 EG, mede op artikel 93 EG kan worden gegrond.

44 In dit verband is van belang dat artikel 2, lid 2, van de overeenkomsten, waarin het toepassingsgebied wordt afgebakend, spreekt van „de begeleidende maatregelen van juridische en administratieve aard, met inbegrip van maatregelen op [...] fiscaal [...] gebied" (tweede streepje).

45 Deze maatregelen worden gepreciseerd in artikel 8 van de overeenkomsten.

46 Onderzoek van dit artikel wijst uit, dat alleen de punten 1, 2 en 4 een fiscale inhoud hebben, nu zij betrekking hebben, op de toepassing van het nondiscriminatiebeginsel met betrekking tot de motorvoertuigenbelasting en andere fiscale heffingen en op de vrijstelling van belastingen op het rijden met en het bezit van voertuigen en van belastingen op vervoersactiviteiten, de brandstof in de brandstoftank, smeermiddelen, reserveonderdelen en het gereedschap voor reparaties.

47 Met dergelijke bepalingen, in het bijzonder die betreffende de belastingvrijstellingen, worden de wetgevingen van de lidstaten inzake de indirecte belastingen met het oog op de toepassing van de overeenkomsten geharmoniseerd.

48 Zelfs ook wanneer men ervan uitgaat dat de door artikel 8 van de overeenkomsten bewerkstelligde onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te verzekeren, zoals artikel 93 EG verlangt om dit artikel als rechtsgrondslag voor een gemeenschapshandeling te kunnen hanteren, moet hoe dan ook worden geconstateerd, dat het aspect van de overeenkomsten dat de harmonisatie van de belastingwetgevingen betreft, gelet op het doel en de inhoud van die overeenkomsten, secundair en indirect is in verhouding tot het doel van vervoersbeleid dat ermee wordt nagestreefd.

49 Het in artikel 8, punt 1, neergelegde beginsel van non-discriminatie met betrekking tot de motorvoertuigenbelasting en andere fiscale heffingen en de verschillende belastingvrijstellingen in artikel 8, punten 2 en 4, houden immers nauw verband met de vereenvoudiging van het transitoverkeer door Bulgarije en Hongarije met het oog op de vergemakkelijking van het goederenvervoer tussen Griekenland en de andere lidstaten. Blijkens punt 44 van dit arrest worden de belastingmaatregelen in artikel 2 van de overeenkomsten, dat het toepassingsgebied ervan omschrijft, trouwens als „begeleidende maatregelen" aangemerkt.

50 Uit de voorgaande overwegingen volgt, dat de Raad uitsluitend artikel 71 EG, juncto artikel 300, lid 3, EG als rechtsgrondslag voor de bestreden besluiten had moeten hanteren.

51 In deze omstandigheden hoeven noch de overige argumenten van de Commissie betreffende de strekking van de artikelen 70 EG en 71 EG in verhouding tot de andere doelstellingen van het Verdrag, noch de argumenten betreffende het titaandioxidearrest te worden onderzocht.

52 In beginsel kan het onjuiste gebruik van een verdragsartikel als rechtsgrondslag, waardoor in plaats van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad eenparigheid van stemmen is vereist, niet worden aangemerkt als een louter formeel gebrek, aangezien een wijziging van de stemwijze gevolgen kan hebben voor de inhoud van de vastgestelde handeling.

53 Concluderend moeten de bestreden besluiten nietig worden verklaard, omdat zij artikel 93 EG als rechtsgrondslag vermelden.

Beperking van de gevolgen van het arrest

54 Voor het geval het beroep gegrond mocht worden verklaard, hebben de Commissie en de Raad gevorderd dat de gevolgen van het arrest in dier voege worden beperkt dat de gevolgen van de overeenkomsten worden gehandhaafd totdat de Raad nieuwe handelingen tot sluiting ervan zal hebben vastgesteld.

55 Vaststaat dat de inhoud van internationale overeenkomsten niet eenzijdig kan worden gewijzigd zonder dat de overeenkomstsluitende partijen nieuwe onderhandelingen voeren.

56 Verder zijn partijen het erover eens dat het geschil dat hen verdeeld houdt, de materiële inhoud van de overeenkomsten geenszins raakt, en stellen zij dat zij niet de intentie hebben om de onderhandelingen met de andere overeenkomstsluitende partijen opnieuw te openen.

57 Teneinde elke rechtsonzekerheid omtrent de toepasselijkheid van door de Gemeenschap aangegane internationale verplichtingen in de communautaire rechtsorde te voorkomen, moeten de gevolgen van de bestreden besluiten derhalve worden gehandhaafd totdat de ter uitvoering van dit arrest noodzakelijke maatregelen zullen zijn vastgesteld.

Kosten

58 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, wanneer dit is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

59 Volgens artikel 69, lid 4, tweede alinea, van hetzelfde Reglement dragen de Bondsrepubliek Duitsland en het Groothertogdom Luxemburg als interveniënten hun eigen kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verklaart besluit 2001/265/EG van de Raad van 19 maart 2001 betreffende de sluiting van de Overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Bulgarije houdende vaststelling van bepaalde voorwaarden voor**

het goederenvervoer over de weg en de bevordering van het gecombineerd vervoer en besluit 2001/266/EG van de Raad van 19 maart 2001 bestreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Hongarije houdende vaststelling van bepaalde voorwaarden voor het goederenvervoer over de weg en de bevordering van het gecombineerd vervoer, nietig.

2) Verstaat dat de gevolgen van deze besluiten worden gehandhaafd totdat de ter uitvoering van dit arrest noodzakelijke maatregelen zijn vastgesteld.

3) Verwijst de Raad van de Europese Unie in de kosten.

4) Verstaat dat de Bondsrepubliek Duitsland en het Groothertogdom Luxemburg hun eigen kosten zullen dragen.

Wathelet Timmermans Edward

La Pergola von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 september 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

M. Wathelet