YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2003 *

Asiassa C-211/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään aluksi M. Wolfcarius, sittemmin W. Wils, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään A. Lopes Sabino ja E. Karlsson,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään W.-D. Plessing ja M. Lumma,

ja

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehinään J. Faltz ja N. Mackel,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tiettyjä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Bulgarian tasavallan välisen sopimuksen tekemisestä 19 päivänä maaliskuuta 2001 tehdyn neuvoston päätöksen 2001/265/EY (EYVL L 108, s. 4) ja tiettyjä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Unkarin tasavallan välisen sopimuksen tekemisestä 19 päivänä maaliskuuta 2001 tehdyn neuvoston päätöksen 2001/266/EY (EYVL L 108, s. 27), mutta ainoastaan siksi, että nämä päätökset perustuvat EY 93 artiklaan, ja muuttamatta niiden vaikutuksia, jotka on kantajan mukaan pysytettävä voimassa,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Wathelet (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, D. A. O. Edward, A. La Pergola ja S. von Bahr,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehenään W. Wils, ja neuvoston, asiamiehenään A. Lopes Sabino, 5.2.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.3.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 23.5.2001 ja jossa

yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan tiettyjä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Bulgarian tasavallan välisen sopimuksen tekemisestä 19 päivänä maaliskuuta 2001 tehty neuvoston päätös 2001/265/EY (EYVL L 108, s. 4) ja tiettyjä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Unkarin tasavallan välisen sopimuksen tekemisestä 19 päivänä maaliskuuta 2001 tehty neuvoston päätös 2001/266/EY (EYVL L 108, s. 27) (jäljempänä riidanalaiset päätökset), mutta ainoastaan siksi, että nämä päätökset perustuvat EY 93 artiklaan, ja muuttamatta niiden vaikutuksia, jotka on kantajan mukaan pysytettävä voimassa.

Kanteen kohde

2 Neuvosto valtuutti joulukuussa 1995 komission neuvottelemaan sopimuksista Bulgarian tasavallan, Unkarin tasavallan ja Romanian tasavallan kanssa tiettyjen maanteiden tavaraliikenteen ehtojen vahvistamiseksi, yhdistettyjen kuljetusten edistämiseksi sekä tieliikenteen ajoneuvojen kauttakulun helpottamiseksi sopimuspuolten alueella.

3 Sopimus parafoitiin Bulgarian tasavallan kanssa joulukuussa 1998 ja Unkarin tasavallan kanssa puolestaan huhtikuussa 1999. Neuvottelut Romanian tasavallan kanssa olivat kanteen nostamispäivänä edelleen kesken.

4 Komissio toimitti neuvostolle kaksi EY 71 artiklaan perustuvaa päätösehdotusta, jotka koskivat kyseisten sopimusten (jäljempänä sopimukset) allekirjoitusta ja joihin sisältyi ehdotuksia näiden sopimusten myöhemmästä tekemisestä ja kauttakulkulupien jakamisesta jäsenvaltioiden kesken (EYVL 2000, C 89 E, s. 36 ja 52).

5 Ottaen huomioon kummankin sopimuksen 8 artiklan, jonka otsikkona on "Verotusta koskevat määräykset", neuvosto antoi 28.3.2000 tekemällään päätöksellä luvan sopimusten allekirjoitukseen ja vahvisti niiden oikeudelliseksi perustaksi EY 71 artiklan ohella EY 93 artiklan, joka koskee liikevaihtoveroista, valmisteveroista ja muista välillisistä veroista annetun lainsäädännön yhdenmukaistamista. Toisin kuin EY 71 artikla, jossa viitataan EY 251 artiklassa määrättyyn menettelyyn ja määrätään talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean kuulemisesta, EY 93 artiklassa määrätään, että neuvosto antaa säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan.

6 Neuvosto teki yksimielisesti 19.3.2001 riidanalaiset päätökset EY 71 ja EY 93 artiklan nojalla yhdessä EY 300 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan kanssa.

7 Komissio katsoi, että neuvoston päätökset perustuivat virheellisesti EY 93 artiklaan, ja nosti siksi käsiteltävänä olevan kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan riidanalaiset päätökset, koska ne perustuvat tuohon artiklaan, ja pysyttämään voimassa sopimusten vaikutukset, kunnes neuvosto antaa uudet sopimusten tekemistä koskevat säädökset.

8 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 2.10.2001 ja 5.10.2001 antamillaan määräyksillä Saksan liittotasavallan ja Luxemburgin suurherttuakunnan väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Sopimusten sisältö

9 Sopimukset ovat sisällöltään lähes identtiset. Ne myötävaikuttavat johdantoosansa mukaan sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan ja yhteiseen lii-

kennepolitiikkaan, koska niiden avulla yhteisötavara voidaan kuljettaa Bulgarian ja Unkarin kautta mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti ilman esteitä ja syrjintää (johdanto-osan toinen perustelukappale) samalla, kun huolehditaan liikennevirtojen koordinoidusta kehittämisestä ympäristöä saastuttamatta ja noudattaen kestävän kehityksen mukaista liikkuvuutta (johdanto-osan neljäs perustelukappale).

10 Kummankin sopimuksen 1 artiklassa määrätään, että näiden sopimusten tavoitteena on edistää sopimuspuolten yhteistyötä tavaraliikenteen ja erityisesti maanteitse tapahtuvan kauttakulkuliikenteen osalta ja varmistaa tätä varten sopimuspuolten alueiden välisen ja niiden kautta kulkevan liikenteen yhteensovitettu kehitys.

11 Sopimusten 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Yhteistyö kattaa maanteiden tavaraliikenteen ja yhdistetyt kuljetukset.

2. Tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat erityisesti:

— pääsy kauttakulkuliikenteen markkinoille maanteiden tavaraliikenteessä,

— oikeudelliset ja hallinnolliset tukitoimenpiteet, mukaan luettuina kaupalliset, verotukselliset, sosiaaliset ja tekniset toimenpiteet,

— yhteistyö muun muassa ympäristövaatimuksia vastaavan kuljetusjärjestelmän kehittämisessä,

— sopimuspuolten liikennepolitiikkojen kehittämistä koskeva säännöllinen tietojen vaihto."

12 Kummankin sopimuksen II osaston otsikkona on "Yhdistetyt kuljetukset" ja III osaston puolestaan "Maantieliikenne". Tämä viimeksi mainittu osasto sisältää Unkarin tasavallan kanssa tehdyssä sopimuksessa 8 artiklan, jonka otsikkona on "Verotusta koskevat määräykset" ja jossa määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen mukaisen liikenteen yhteydessä sovelletaan seuraavaa:

1) Sopimuspuolet varmistavat, ettei ketään syrjitä kansallisuuden tai sijoittautumispaikan perusteella tieliikenteen ajoneuvojen verotusta, verotaakkaa, tiemaksuja tai muita tieliikenteen infrastruktuurin käytöstä perittäviä maksuja koskevissa asioissa.

2) Yhden sopimuspuolen alueella rekisteröidyt ajoneuvot vapautetaan kaikista ajoneuvoveroista sekä liikennöimisestä ja ajoneuvon omistamisesta perittä-

vistä maksuista samoin kuin kaikista liikenteenharjoittamisesta perittävistä erityisistä veroista tai maksuista toisen sopimuspuolen alueella.

Tieajoneuvoja ei vapauteta polttoaineveroista ja -maksuista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 artiklan 4 kohdan soveltamista, eikä infrastruktuurin käytöstä perittävistä tie- ja käyttömaksuista.

3) Sopimuspuolet varmistavat, ettei tietyn tieosuuden käytöstä peritä samanaikaisesti sekä tiemaksuja että muita käyttömaksuja. Sopimuspuolet voivat kuitenkin asettaa ylimääräisiä tiemaksuja siltojen, tunnelien ja vuoristosolien käytölle reiteillä, joilta peritään käyttömaksuja.

4) Toisen sopimuspuolen alueelle tuotaessa seuraavat tuotteet vapautetaan tulleista sekä kaikista veroista ja maksuista:

a) ajoneuvojen polttoainesäiliössä oleva polttoaine toisen sopimuspuolen alueelle tultaessa, jos kyseessä ovat valmistajan asianomaista ajoneuvotyyppiä varten suunnittelemat pysyvästi kiinteät polttoainesäiliöt,

b) perävaunujen ja puoliperävaunujen polttoainesäiliössä oleva polttoaine, jota käytetään kylmäkoneiden jäähdytysjärjestelmissä, jos kyseessä ovat valmistajan asianomaista ajoneuvotyyppiä varten suunnittelemat pysyvästi kiinteät polttoainesäiliöt,

c) matkan aikana tarvittava määrä voiteluaineita,

d) varaosat ja työkalut, joita tarvitaan kansainvälisen maantiekuljetuksen yhteydessä rikkoutuneen ajoneuvon korjaamiseen. Korvatut osat on vietävä maasta tai tuhottava toisen sopimuspuolen toimivaltaisten tulliviranomaisten valvonnassa.

5) Jos ajoneuvon paino, mitat tai akselikuorma ylittävät Unkarin alueella voimassa olevat enimmäisrajat mutta ajoneuvo on painoista ja mitoista annetun direktiivin 96/53/EY määräysten mukainen, ajoneuvolta ei tule periä erityisiä maksuja edellyttäen, että sitä käytetään vain niillä Unkarin pääasiallisilla kauttakulkureiteillä, jotka luetellaan liitteessä 5, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan soveltamista."

13 Bulgarian tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen 8 artikla on sanamuodoltaan sama lukuun ottamatta sen 2 kohdan toista alakohtaa, jossa määrätään seuraavaa:

"Tieajoneuvoja ei vapauteta polttoaineveroista ja -maksuista eikä infrastruktuurin käytöstä perittävistä tie- ja käyttömaksuista."

Lisäksi toisin on määrätty 8 artiklan 4 kohdan alussa ja tämän kohdan b alakohdassa:

"Seuraavat tuotteet vapautetaan tulleista sekä kaikista veroista ja maksuista:

— —

b) perävaunujen ja puoliperävaunujen polttoainesäiliössä oleva polttoaine, jota käytetään kylmäkoneiden jäähdytysjärjestelmiin."

14 Sopimusten IV osasto koskee muodollisuuksien yksinkertaistamista, ja niiden V osasto puolestaan sisältää loppumääräykset, jotka koskevat sopimusten soveltamisalan laajentamista, sekakomitean perustamista, sopimusrikkomuksia, sopimusten kestoa, irtisanomista, kieliä ja voimaantuloa sekä niiden liitteiden asemaa.

Asiakysymys

Asianosaisten lausumat

15 Komissio katsoo, että riidanalaisten päätösten olisi pitänyt perustua yksinomaan EY 71 artiklaan.

16 Se korostaa ensinnäkin, että yhteinen liikennepolitiikka tunnustetaan ulottuvuudeltaan laajaksi EY 3 artiklan f alakohdassa, EY 70 ja EY 71 artiklassa sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 20—26 kohta; lausunto 1/76, 26.4.1977, Kok. 1977, s. 741, Kok. Ep. III, s. 357; lausunto 1/94, 15.11.1994, Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 76 kohta ja lausunto 2/92, 24.3.1995, Kok. 1995, s. I-521).

17 Tätä tukevat komission mukaan lisäksi EY 70 artiklan sanamuoto, jonka mukaan "— — jäsenvaltiot toteuttavat tämän sopimuksen tavoitteita yhteisellä liikennepolitiikalla", ja EY 71 artiklan sanamuoto, jonka mukaan yhteisö voi "antaa muut aiheelliset säännökset".

18 Komissio mainitsee tämän tulkinnan tueksi muutaman liikennettä koskevan yhteisön sisäisen säädöksen, joilla on yksi ainoa oikeudellinen perusta, vaikka ne sisältävätkin liitännäisiä säännöksiä ammatillisesta koulutuksesta, ympäristönsuojelusta tai meluntorjunnasta (ks. merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta 22 päivänä marraskuuta 1994 annettu neuvoston direktiivi 94/58/EY (EYVL L 319, s. 28); aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottolaitteista satamissa 27 päivänä marraskuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/59/EY (EYVL L 332, s. 81) ja kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 16 (toinen painos 1988) olevan I niteen II osan 2 lukuun kuuluvien ääntä hitaammin lentävien lentokoneiden liikennöimisen rajoittamisesta 2 päivänä maaliskuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/14/ETY (EYVL L 76, s. 21)). Komissio mainitsee myös kaksi kansainvälistä sopimusta, jotka tehtiin EY:n perustamissopimuksen 75 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 71 artikla) nojalla, vaikka ne sisältävätkin verotusta koskevia määräyksiä (Euroopan talousyhteisön ja Slovenian tasavallan välisen kuljetusalan sopimuksen tekemisestä 19 päivänä heinäkuuta 1993 tehty neuvoston päätös 93/409/ETY (EYVL L 189, s. 160) ja Euroopan yhteisön ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian välisen kuljetusalan sopimuksen tekemisestä 27 päivänä marraskuuta 1997 tehty neuvoston päätös 97/832/EY (EYVL L 348, s. 169)).

19 Komissio katsoo toiseksi sopimusten 8 artiklan osalta, että tämä artikla sisältää ainoastaan muutaman verotusta koskevan määräyksen, toisin kuin sen otsikosta voisi päätellä. Komissio nimittäin toteaa, että näissä määräyksissä ainoastaan palautetaan mieleen periaate, jonka mukaan ketään ei syrjitä kansallisuuden perusteella tieliikenteen ajoneuvojen verotusta tai muita tieliikenteen infrastruktuurin käytöstä perittäviä maksuja koskevissa asioissa (8 artiklan 1 kohta), ja määrätään, että yhden sopimuspuolen alueella rekisteröidyt ajoneuvot vapautetaan toisen sopimuspuolen alueella liikennöimisestä ja liikenteenharjoittamisesta perittävistä veroista tai maksuista paitsi polttoaineveroista ja infrastruktuurin käytöstä perittävistä tie- ja käyttömaksuista (8 artiklan 2 kohta) ja että tulleista sekä kaikista veroista ja maksuista vapautetaan ajoneuvojen polttoainesäiliössä oleva polttoaine ja matkan aikana tarvittava määrä voiteluaineita sekä varaosat, joita tarvitaan kansainvälisen maantiekuljetuksen yhteydessä rikkoutuneen ajoneuvon korjaamiseen (8 artiklan 4 kohta).

20 Komission mukaan muut 8 artiklan kohdat eivät koske veroja tai koskevat ainoastaan sopimuspuolena olevaa kolmatta maata. Komissio väittää siten toisaalta, että koska tiemaksuja ja tulleja koskevat määräykset eivät ole luonteeltaan verotuksellisia, ne eivät kuulu EY 93 artiklan soveltamisalaan, että tullit (ja vaikutukseltaan vastaavat maksut) eivät myöskään kuulu yhteisön vero-oikeuden vaan tulliliittoa koskevan lainsäädännön soveltamisalaan ja että tiemaksut eivät ole veroja vaan vastine tieinfrastruktuurin käyttäjälle tarjotusta palvelusta (ks. vastaavasti asia C-276/97, komissio v. Ranska, tuomio 12.9.2000, Kok. 2000, s. I-6251, 32, 35 ja 36 kohta ja asia C-83/99, komissio v. Espanja, tuomio 18.1.2001, Kok. 2001, s. I-445, 11 kohta). Komissio toteaa toisaalta, että sopimusten 8 artiklan 5 kohta sisältää sopimuspuolena olevan kolmannen maan sitoumuksen jättää perimättä erityismaksuja niistä jäsenvaltioiden kauttakulkuliikenteessä olevista kuorma-autoista, joiden paino ja mitat ylittävät Unkarissa ja Bulgariassa voimassa olevat enimmäisrajat mutta ovat tiettyjen yhteisössä liikkuvien tieliikenteen ajoneuvojen suurimmista kansallisessa ja kansainvälisessä liikenteessä sallituista mitoista ja suurimmista kansainvälisessä liikenteessä sallituista painoista 25 päivänä heinäkuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/53/EY (EYVL L 235, s. 59) mukaisia.

21 Komissio päättelee edellä esitetystä, että sopimusten 8 artikla käsittää toissijaisia liitännäistoimenpiteitä, joilla voidaan pyrkiä liikennepolitiikkaa koskevaan

tavoitteeseen eli helpottamaan maanteiden tavaraliikennettä ja edistämään yhdistettyjä kuljetuksia Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välillä, mikä sitä paitsi vastaa neuvoston komissiolle antamia neuvotteluohjeita.

22 Komissio väittää, että koska sopimusten 8 artiklassa ainoastaan kielletään kansallisuuteen perustuva syrjintä ja ehkäistään kaksinkertainen verotus, kyseinen artikla ei sisällä mitään yhdenmukaistamistoimia eikä ole mitenkään erotettavissa sopimuksista. Komissio lisää, että kyseisten sopimusten 8 artiklassa tarkoitettuja verotusta koskevia seikkoja on jo yhdenmukaistettu yhteisön tasolla (ks. verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17 päivänä kesäkuuta 1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/62/EY (EYVL L 187, s. 42), valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25 päivänä helmikuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/12/ETY (EYVL L 76, s. 1), kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/81/ETY (EYVL L 316, s. 12) ja kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/82/ETY (EYVL L 316, s. 19).

23 Komissio palauttaa lopuksi mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999, Kok. 1999, s. I-869, 36 kohta ja asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000, Kok. 2000, s. I-2257, 43 kohta). Toisinaan kuitenkin toimi sisältää sellaisia yhteisön toimenpiteitä, joilla pyritään eri tavoitteisiin, joilla on eri oikeudellinen perusta. Komission mukaan tällaisessa tilanteessa on asianmukaisen oikeudellisen perustan määrittämiseksi arvioitava, liittyvätkö kyseiset toimenpiteet määräävästi tai pääasiallisesti tiettyyn toiminnan alaan, jolloin vaikutukset muihin politiikan aloihin ovat ainoastaan liitännäisiä, vai ovatko molemmat seikat yhtä olennaisia. Komission mukaan ensiksi mainitussa tapauksessa on riittävää käyttää yhtä ainoaa oikeudellista perustaa (asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 4.10.1991, Kok. 1991, s. I-4529, Kok. Ep. XI, s. I-423, 17 kohta ja asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996,

Kok. 1996, s. I-1689, 32 ja 33 kohta); jälkimmäisessä tapauksessa toimielimen on komission mukaan annettava toimi niiden molempien määräysten perusteella, joihin sen toimivalta perustuu. Tällainen kumuloituminen ei komission mukaan kuitenkaan ole mahdollista, jos kummankin oikeudellisen perustan osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomat (ks. muun muassa asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 17 ja 21 kohta; jäljempänä titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskeva tuomio, ja yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999, Kok. 1999, s. I-1139, 14 kohta).

24 Komissio katsoo käsiteltävänä olevassa asiassa, että sopimusten liikennettä koskeva tekijä on kiistatta näiden painopiste. Se väittää lisäksi, että oikeudellisina perustoina olevat EY 71 ja EY 93 artikla ovat titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevassa tuomiossa tarkoitetussa mielessä keskenään ristiriidassa, koska EY 93 artiklassa edellytetään neuvoston yksimielisyyttä ja pelkkää parlamentin kuulemista. Komissio kyllä myöntää, että käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole ollut kyse parlamentin valtaoikeuksista, kun otetaan huomioon, että tässä asiassa on käytetty kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevan EY 300 artiklan 3 kohdan mukaista menettelyä. Neuvoston yksimielisyysvaatimus muuttaa kuitenkin komission mukaan perusteellisesti kauttakulkusopimusten tekemistä koskevaa menettelyä, koska nämä sopimukset tehdään tavallisesti määräenemmistöllä.

25 Neuvosto väittää, että sopimusten oikeudellisena perustana oli niiden 8 artiklan takia käytettävä sekä EY 71 että EY 93 artiklaa.

26 Neuvoston mukaan EY 71 artiklan 1 kohdan d alakohdan ilmaus, jonka mukaan neuvosto "antaa muut aiheelliset säännökset", ei tarkoita sitä, että yhteisön lainsäätäjä olisi saanut toimivallan syrjäyttää erityiset oikeudelliset perustat silloin, kun pyritään erillisiin ja itsenäisiin tavoitteisiin. Se, että neuvosto käytti käsiteltävänä olevassa asiassa kahta oikeudellista perustaa, on neuvoston mukaan perusteltua, koska neuvoteltujen sopimusten tarkoituksena ja sisältönä on se, että sopimuksilla pyritään erillisesti ja itsenäisesti toisaalta liikennettä ja kuljetuksia ja toisaalta siitä erotettavissa olevaan verotusta koskevaan tavoitteeseen ilman, että toista voitaisiin pitää pääasiallisena ja toista liitännäisenä tavoitteena.

27 Neuvoston mukaan kummankin sopimuksen 8 artiklassa lähennetään jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tieliikenteen ajoneuvojen verotuksen ja verotaakan (1 kohta), ajoneuvoverojen tai liikenteenharjoittamisesta perittävien erityisten verojen ja maksujen (2 kohta), ajoneuvojen polttoainesäiliössä olevan polttoaineen verotuksen (4 kohdan a ja b alakohta), voiteluaineiden verotuksen (4 kohdan c alakohta) sekä varaosien verotuksen (4 kohdan d alakohta) alalla, ja tästä artiklasta olisi neuvoston mukaan voitu tehdä erillinen sopimus itsenäisellä päätöksellä. Menettelyekonomisilla syillä ei neuvoston mukaan voida syrjäyttää erityistoimivaltaa eikä yhteisön sisäisiä menettelyjä.

28 Neuvosto mainitsee näkemyksensä tueksi lukuisia yhteistä liikennepolitiikkaa koskevia säädöksiä, joiden oikeudellisena perustana on EY:n perustamissopimuksen 99 artikla (josta on tullut EY 93 artikla) tai EY 93 artikla, koska niissä on sellaisia verotusta koskevia säännöksiä, jotka voidaan erottaa kyseessä olevasta säädöksestä.

29 Se mainitsee myös asiassa C-21/94, parlamentti vastaan neuvosto, 5.7.1995 annetun tuomion (Kok. 1995, s. I-1827), jossa yhteisöjen tuomioistuin kumosi tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa 25 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/89/ETY (EYVL L 279, s. 32) kyseenalaistamatta sitä, että kyseisellä direktiivillä oli kaksi oikeudellista perustaa, nimittäin perustamissopimuksen 75 ja 99 artikla.

30 Neuvosto korostaa vastaavasti, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa C-268/94, Portugali vastaan neuvosto, 3.12.1996 antamassaan tuomiossa (Kok. 1996, s. I-6177, 39 kohta), että eri erityisaloja koskevien määräysten sisältymisellä kehitysyhteistyösopimukseen ei voi olla vaikutusta sopimuksen luokitteluun, joka on tehtävä sopimuksen olennainen kohde huomioon ottaen eikä yksittäisten määräysten perusteella, sillä edellytyksellä, että nämä määräykset eivät saa aikaan velvollisuuksia, joilla on kyseisillä erityisaloilla sellainen ulottuvuus, että nämä velvollisuudet tosiasiallisesti merkitsevät kehitysyhteistyön tavoitteista erillisiä tavoitteita. Juuri tällainen on neuvoston mukaan kummankin sopimuksen 8 artiklan ulottuvuus.

31 Komission mainitsemat Slovenian tasavallan ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa tehdyt kaksi kansainvälistä sopimusta eivät neuvoston mukaan ole omiaan vahvistamaan komission näkemystä, koska näiden sopimusten kyseessä olevat määräykset eivät sisältäneet sellaisia sitovia toimia, joilla olisi ollut toiminnallisia seurauksia sopimuspuolten verojärjestelmälle ja jotka olisivat edellyttäneet jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamista perustamissopimuksen 99 artiklan nojalla. Niinpä neuvosto väittää, että kyseisten sopimusten tekemisen oikeudellisena perustana oli käytettävä ainoastaan perustamissopimuksen 75 artiklaa.

32 Edellä mainittuun titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevaan tuomioon perustuvasta väitteestä, jonka mukaan EY 71 ja EY 93 artiklan mukaiset menettelyt ovat keskenään ristiriidassa, neuvosto korostaa, että perustamissopimusta muutettiin tämän tuomion jälkeen, jotta neuvosto voisi tehdä ratkaisunsa yksimielisesti EY 251 artiklan mukaisessa menettelyssä, esimerkiksi kulttuuripolitiikan alalla (ks. EY 151 artikla). Neuvosto väittää siten, että titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevaan tuomioon perustuva oikeuskäytäntö on vanhentunut ja että mikään ei ole enää esteenä antaa toimi sekä neuvoston yksimielisyysvaatimusta että yhteispäätösmenettelyä noudattaen.

33 Neuvosto lisää riidanalaisten päätösten osalta, että EY 300 artiklan 3 kohdassa määrätään joka tapauksessa ainoastaan parlamentin kuulemisesta, myös silloin, kun sopimusten tekeminen perustuu yksinomaan EY 71 artiklaan.

34 Saksan hallitus ja Luxemburgin hallitus tukevat neuvoston väitteitä. Ne katsovat, että sopimusten 8 artikla, jonka 1, 2 ja 4 kohta johtavat niiden mukaan jäsenvaltioiden välillisten verojen yhdenmukaistamiseen, on itsenäinen ja erotettavissa sopimusten muista määräyksistä.

35 Saksan hallitus lisää, että perustamissopimuksen mukaan veropolitiikka on luonteeltaan horisontaalista. Veropolitiikan toimet koskevat Saksan hallituksen

mukaan siten usein muitakin aloja, kuten energia-alaa. Horisontaalista toimivaltaa koskeva normi on Saksan hallituksen mukaan aina ensisijainen EY 71 artiklan kaltaisiin alakohtaisiin oikeudellisiin perustoihin nähden. Tämä selittää Saksan hallituksen mukaan sen, että siltä varalta, että kaksi horisontaalista toimivaltaa koskevaa normia eli EY 95 artikla, joka koskee jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi, ja EY 93 artikla ovat keskenään ristiriidassa, perustamissopimuksen laatijat määräävät nimenomaan EY 95 artiklan 1 kohdassa, että tätä artiklaa sovelletaan, jollei perustamissopimuksessa toisin määrätä.

36 Saksan hallitus ja Luxemburgin hallitus katsovat, että komission väite, joka perustuu EY 71 artiklan 1 kohdan d alakohdan laajaan tulkintaan, rikkoo EY 93 artiklaan sisältyvää erityistä toimivaltaa koskevaa normia.

37 Saksan hallitus ja Luxemburgin hallitus katsovat lopuksi neuvoston tavoin, että titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevaan tuomioon perustuva oikeuskäytäntö on vanhentunut, koska perustamissopimukseen on sisällytetty oikeudellisia perustoja, joissa määrätään sekä yhteispäätösmenettelyn käyttämisestä että neuvoston yksimielisyydestä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

38 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. mm. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, 10 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000, 43 kohta).

39 Jos yhteisön toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen

pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus taikka tekijä edellyttää (ks. vastaavasti mm. asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993, s. I-939, Kok. Ep. XIV, s. I-61, 19 ja 21 kohta ja asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001, Kok. 2001, s. I-779, 59 kohta).

40 Jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä useaa eri oikeudellista perustaa (ks. mm. asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002, Kok. 2002, s. I-7699, 31 kohta; asia C-281/01, komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002, Kok. 2002, s. I-2049, 35 kohta ja lausunto 2/00, 6.12.2001, Kok. 2001, s. I-9713, 23 kohta).

41 Käsiteltävänä olevassa asiassa on varmaa, että sopimuksilla pyritään liikennepolitiikkaa koskevaan tavoitteeseen ja että niillä on tähän tavoitteeseen liittyvä sisältö. Asianosaiset eivät ole eri mieltä myöskään siitä, että sopimuksissa on verotusta koskevia määräyksiä. Komissio ei siten kiistä, että sopimusten 8 artiklan tietyt määräykset, nimittäin sen 1, 2 ja 4 kohta, joihin neuvosto perustaa näkemyksensä, ovat luonteeltaan verotuksellisia.

42 Asianosaiset ovat sitä vastoin eri mieltä siitä, missä määrin sopimusten 8 artiklan tavoitteella ja sisällöllä voidaan perustella sitä, että näiden sopimusten tekemisen oikeudellisena perustana käytettiin EY 93 artiklaa EY 71 artiklan ohella.

43 Sopimusten verotusta koskevien määräysten yksilöimisen jälkeen on siis selvitettävä näiden määräysten tavoite ja tarkistettava, erottuuko tämä tavoite liikennepolitiikkaan liittyvästä tavoitteesta olematta tähän jälkimmäiseen tavoitteeseen nähden toisarvoinen ja välillinen siten, että riidanalaisten päätösten tekemiseksi oli perusteltua käyttää EY 93 artiklaa EY 71 artiklan lisäksi.

44 Tämän osalta on korostettava, että sopimusten 2 artiklan 2 kohdassa rajataan sopimusten soveltamisala, johon kuuluvat tämän 2 kohdan toisen luetelmakohdan mukaan "oikeudelliset ja hallinnolliset tukitoimenpiteet, mukaan luettuina — — verotukselliset — — toimenpiteet".

45 Nämä toimenpiteet täsmennetään sopimusten 8 artiklassa.

46 Tästä artiklasta ilmenee, että ainoastaan sen 1, 2 ja 4 kohdan sisältö liittyy verotukseen, koska nämä kohdat koskevat toisaalta syrjimättömyysperiaatteen soveltamista tieliikenteen ajoneuvojen verotuksessa sekä muussa verotaakassa ja toisaalta vapautusta veroista, joita peritään liikennöimisestä ja ajoneuvon omistamisesta samoin kuin liikenteenharjoittamisesta, ajoneuvojen polttoainesäiliössä olevasta polttoaineesta, voiteluaineista sekä rikkoutuneen ajoneuvon korjaamiseen tarvittavista varaosista ja työkaluista.

47 Tällaisissa määräyksissä, erityisesti verovapautuksia koskevissa määräyksissä, yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden välillisiä veroja koskevaa lainsäädäntöä sopimusten soveltamiseksi.

48 Vaikka oletettaisiinkin, että sopimusten 8 artiklalla toteutettu jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen oli tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi, kuten EY 93 artiklassa edellytetään tämän artiklan käyttämiseksi yhteisön toimen oikeudellisena perustana, on todettava, että verolainsäädännön yhdenmukaistamista koskevat sopimusmääräykset ovat joka tapauksessa sopimusten tavoitteen ja sisällön kannalta luonteeltaan ainoastaan toisarvoisia ja välillisiä verrattuna siihen liikennepolitiikkaa koskevaan tavoitteeseen, johon sopimuksilla pyritään.

49 On nimittäin todettava, että tieliikenteen ajoneuvojen verotuksessa ja muussa verotaakassa sovellettava syrjimättömyysperiaate, josta määrätään sopimusten 8 artiklan 1 kohdassa, samoin kuin eri verovapautukset, joista määrätään kyseisen artiklan 2 ja 4 kohdassa, liittyvät kiinteästi Bulgarian ja Unkarin kautta kulkevan liikenteen yksinkertaistamiseen tavaraliikenteen helpottamiseksi Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välillä. Sopimusten 2 artiklassa, joka koskee niiden soveltamisalaa, sitä paitsi luokitellaan verotukselliset toimenpiteet "tukitoimenpiteiksi", kuten tämän tuomion 44 kohdasta ilmenee.

50 Edellä esitetystä seuraa, että neuvoston olisi pitänyt käyttää riidanalaisten päätösten oikeudellisena perustana yksinomaan EY 71 artiklaa yhdessä EY 300 artiklan 3 kohdan kanssa.

51 Siten ei ole tarpeen tutkia komission muita väitteitä, jotka koskevat EY 70 ja EY 71 artiklan ulottuvuutta perustamissopimuksen muihin tavoitteisiin nähden, tai niitä väitteitä, jotka liittyvät edellä mainittuun titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevaan tuomioon.

52 Sitä seikkaa, että oikeudellisena perustana käytetään väärää perustamissopimuksen artiklaa, minkä seurauksena neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti eikä määräenemmistöllä, ei lähtökohtaisesti voida pitää pelkästään muotovirheenä, koska äänestystavan muutos voi vaikuttaa annettavan toimen sisältöön.

53 Näin ollen on katsottava, että koska EY 93 artikla mainitaan riidanalaisten päätösten oikeudellisena perustana, kyseiset päätökset on kumottava.

Tuomion vaikutusten rajoittaminen

54 Komissio ja neuvosto ovat vaatineet, että jos kanne hyväksytään, tuomion vaikutuksia on rajoitettava siten, että sopimusten vaikutukset pysyvät voimassa, kunnes neuvosto antaa uudet sopimusten tekemistä koskevat säädökset.

55 On selvää, ettei kansainvälisten sopimusten sisältöä voida muuttaa yksipuolisesti ilman, että sopimuspuolet ryhtyvät uusiin neuvotteluihin.

56 Asianosaiset ovat lisäksi samaa mieltä siitä, ettei niiden välinen oikeusriita ole vaikuttanut mitenkään sopimusten aineelliseen sisältöön, ja ilmoittavat, etteivät ne missään tapauksessa aikoneet aloittaa uusia neuvotteluja muiden sopimuspuolten kanssa.

57 Siten on katsottava, että jotta voitaisiin välttää kaikenlainen oikeudellinen epävarmuus yhteisön antamien kansainvälisten sitoumusten sovellettavuudesta yhteisön oikeusjärjestyksessä, riidanalaisten päätösten vaikutukset on pidettävä voimassa, kunnes on toteutettu tarpeelliset toimet tämän tuomion täytäntöön panemiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

58 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska neuvosto on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

59 Saksan liittotasavalta ja Luxemburgin suurherttuakunta, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Tiettyjä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Bulgarian tasavallan välisen sopimuksen tekemisestä 19 päivänä maaliskuuta 2001 tehty neuvoston**

päätös 2001/265/EY ja tiettyjä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Unkarin tasavallan välisen sopimuksen tekemisestä 19 päivänä maaliskuuta 2001 tehty neuvoston päätös 2001/266/EY kumotaan.

2) **Näiden päätösten vaikutukset pidetään voimassa, kunnes on toteutettu tarpeelliset toimet tämän tuomion täytäntöön panemiseksi.**

3) **Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

4) **Saksan liittotasavalta ja Luxemburgin suurherttuakunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Wathelet Timmermans Edward

La Pergola von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä syyskuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

M. Wathelet

viidennen jaoston puheenjohtaja