DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 11 september 2003 *

I mål C-211/01,

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av M. Wolfcarius, sedan av W. Wils, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av A. Lopes Sabino och E. Karlsson, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av W.-D. Plessing och M. Lumma, båda i egenskap av ombud,

och

Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av J. Faltz och N. Mackel, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 2001/265/EG och 2001/266/EG av den 19 mars 2001 om ingående av avtalen mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Bulgarien respektive Republiken Ungern om fastställande av vissa villkor för godstransporter på väg och om främjandet av kombinerade transporter (EGT L 108, s. 4 respektive s. 27), dock endast i den mån dessa beslut grundas på artikel 93 EG och utan att beslutens verkningar, som skall bestå, påverkas,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Wathelet (referent) samt domarna C.W.A. Timmermans, D.A.O. Edward, A. La Pergola och S. von Bahr,

generaladvokat: S. Alber,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 5 februari 2003, vid vilken kommissionen företräddes av W. Wils och rådet av A. Lopes Sabino,

och efter att den 13 mars 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 23 maj 2001, med stöd av artikel 230 första stycket EG

väckt talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 2001/265/EG och 2001/266/EG av den 19 mars 2001 om ingående av avtalen mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Bulgarien respektive Europeiska gemenskapen och Republiken Ungern om fastställande av vissa villkor för godstransporter på väg och om främjandet av kombinerade transporter (EGT L 108, s. 4 respektive s. 27, nedan kallade de omtvistade besluten), dock endast i den mån dessa beslut grundas på artikel 93 EG och utan att beslutens verkningar, som skall bestå, påverkas.

Föremålet för talan

2 I december 1995 bemyndigade rådet kommissionen att med Republiken Bulgarien, Republiken Ungern och Republiken Rumänien förhandla om avtal för att fastställa vissa villkor för godstransporter på väg, främja kombinerade transporter och underlätta transit för vägfordon på de avtalsslutande parternas territorier.

3 Avtalet med Bulgarien undertecknades i december 1998 och avtalet med Ungern undertecknades i april 1999. Den dag då talan väcktes pågick fortfarande förhandlingarna med Rumänien.

4 Kommissionen överlämnade till rådet två förslag till beslut om undertecknande av nämnda avtal (nedan kallade avtalen). Förslagen grundades på artikel 71 EG och de åtföljdes av förslag om ingående av avtalen och om hur transittillstånden skulle fördelas mellan medlemsstaterna (EGT C 89 E av den 28 mars 2000, s. 36 och 52).

5 Med beaktande av artikel 8 i vart och ett av avtalen, under rubriken "Skattebestämmelser", godkände rådet att avtalen undertecknades genom beslut av den 28 mars 2000. Rådet tillade därvid att vid sidan av artikel 71 EG utgjordes den rättsliga grunden av artikel 93 EG rörande harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter. Till skillnad från artikel 71 EG, i vilken hänvisning görs till förfarandet i artikel 251 EG och i vilken föreskrivs att Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén skall höras, föreskrivs i artikel 93 EG att rådet skall anta bestämmelser enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén.

6 Den 19 mars 2001 antog rådet enhälligt de omtvistade besluten på grundval av artiklarna 71 EG och 93 EG jämförda med artikel 300.3 andra stycket EG (EGT L 108, s. 4 respektive s. 27).

7 Eftersom kommissionen ansåg att rådet gjorde fel då den använde artikel 93 EG som rättslig grund, har den väckt förevarande talan. Kommissionen har därvid yrkat att domstolen skall ogiltigförklara de omtvistade besluten i den mån nämnda artikel utgör den rättsliga grunden, och att domstolen skall förordna om att verkningarna av avtalen skall bestå fram till dess att rådet antagit nya rättsakter för att ingå avtalen.

8 Genom beslut av den 2 och den 5 oktober 2001 beviljade domstolens ordförande Förbundsrepubliken Tysklands och Storhertigdömet Luxemburgs ansökningar om att få intervenera till stöd för rådets yrkanden.

Avtalens innehåll

9 De ingångna avtalen har nästan identiskt innehåll. Enligt respektive ingress skall avtalen bidra till "den inre marknadens fullbordande" och till "genomförandet av

den gemensamma transportpolitiken" genom att möjliggöra att transiteringen av gemenskapsvaror genom Bulgarien och Ungern "kan ske så snabbt och smidigt som möjligt utan hinder eller diskriminering" (andra skälet). Detta skall ske samtidigt som en samordnad utveckling av transportflöden säkerställs med hänsynstagande till miljön och till "principen om hållbar rörlighet" (fjärde skälet).

10 Artikel 1 i vart och ett av avtalen har följande lydelse:

"Syftet med detta avtal är att främja samarbete mellan de avtalsslutande parterna i transportfrågor, särskilt i fråga om transittrafik på väg, och att för detta ändamål säkerställa en samordnad utveckling av transporter mellan och genom de avtalsslutande parternas territorier."

11 Artikel 2 i avtalen har följande lydelse:

"1. Samarbetet skall omfatta godstransporter på väg och kombinerade transporter.

2. Avtalet skall särskilt omfatta följande:

— Marknadstillträde för transittrafik på området godstransporter på väg.

— Rättsliga och administrativa stödåtgärder, vilket omfattar åtgärder på handels- och skatteområdet samt sociala och tekniska åtgärder.

— Samarbete för att utveckla transportsystem som bland annat skall klara miljökrav.

— Regelbundet informationsutbyte om hur de avtalsslutande parternas transportpolitik utvecklas."

12 Avdelning II i vart och ett av avtalen avser "Kombinerad transport", medan avdelning III avser "Vägtransport". I avtalet med Republiken Ungern omfattar avdelning III artikel 8, som har rubriken "Skattebestämmelser" och som har följande lydelse:

"Följande bestämmelser skall gälla för transporter som utförs i enlighet med detta avtal:

1. De avtalsslutande parterna skall säkerställa att principen om icke-diskriminering i fråga om nationalitet eller företagets säte gäller för beskattningen av vägfordon, skattepålagor, tullar och alla andra former av vägavgifter som tas ut för användning av väginfrastrukturen.

2. Vägfordon som är registrerade på en av de avtalsslutande parternas territorium skall undantas från alla fordonsskatter och fordonsavgifter som

tas ut på användning eller innehav av fordon samt från alla specialskatter eller specialavgifter som tas ut på transporter inom den andra avtalsslutande partens territorium.

Vägfordon skall inte undantas från betalning av skatter och avgifter på motorbränsle, utan att det påverkar punkt 4, samt på vägtullar och vägavgifter som tas ut för användning av infrastrukturen.

3. De avtalsslutande parterna skall säkerställa att tullar och andra avgifter inte tas ut samtidigt för användning av en enskild vägsträcka. De avtalsslutande parterna får dock ta ut tullar på vägnät där vägavgifter tas ut, för användning av broar, tunnlar och bergspass.

4. Följande är undantaget från tullar och från alla andra skatter och avgifter då fordonet körs in på den andra avtalsslutande partens territorium:

a) Bränsle som finns i fordonets bränsletankar när det körs in på den andra avtalsslutande partens territorium, under förutsättning att de permanent monterade tankarna är desamma som tillverkaren specificerat för det aktuella fordonet.

b) Bränsle i de permanent monterade tankarna till släpvagnar och påhängsvagnar och som är avsett för kylanläggningarnas kylsystem, under förutsättning att tankarna är desamma som tillverkaren specificerat för det aktuella fordonet.

c) Smörjmedel i den mängd som är avsedd att användas under resan.

d) Reservdelar och verktyg som krävs för att kunna reparera ett fordon som gått sönder under internationell transport. De delar som byts ut bör återexporteras eller förstöras under överinseende av den andra avtalsslutande partens behöriga tullmyndigheter.

5. Utan att det påverkar tillämpningen av andra stycket i punkt 2, och om ett fordons vikt, dimensioner eller axeltryck överskrider de maximigränser som gäller inom Ungerns territorium samtidigt som fordonet uppfyller bestämmelserna i rådets direktiv 96/53/EG om vikter och dimensioner, skall fordonet inte beläggas med särskilda avgifter under förutsättning att det framförs på de större transitvägar som berörs i Ungern i enlighet med bilaga 5."

13 Artikel 8 i avtalet med Republiken Bulgarien har samma lydelse förutom artikel 8.2 andra stycket, i vilket föreskrivs följande:

"Vägfordon skall inte undantas från betalning av skatter och avgifter på motorbränsle, vägtullar och vägavgifter som tas ut för användning av infrastrukturen."

Vidare har, till skillnad från avtalet med Republiken Ungern, början av artikel 8.4 och artikel 8.4 b i avtalet med Republiken Bulgarien följande lydelse:

"Följande är undantaget från tullar och från alla andra skatter och avgifter:

...

b) Bränsle i tankarna till släpvagnar och påhängsvagnar som är avsett för kylanläggningarnas kylsystem."

14 Avdelning IV i avtalen avser förenkling av formaliteter och i avdelning V återfinns slutbestämmelser avseende utvidgat tillämpningsområde för avtalen, bildandet av en gemensam kommitté, överträdelser, avtalens varaktighet, uppsägning av avtalen, språk och ikraftträdande av avtalen jämte bilagornas dignitet.

Prövning i sak

Parternas argument

15 Kommissionen anser att de omtvistade besluten borde ha grundats enbart på artikel 71 EG.

16 Kommissionen har för det första gjort gällande att den gemensamma transportpolitiken har tillerkänts en omfattande räckvidd mot bakgrund av artiklarna 3 f EG, 70 EG och 71 EG och mot bakgrund av domstolens rättspraxis (se dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, REG 1971, s. 263, punkterna 20—26, svensk specialutgåva, volym 1, s. 551, samt yttrande 1/76 av den 26 april 1977, REG 1977, s. 741, svensk specialutgåva, volym 3, s. 345, yttrande 1/94 av den 15 november 1994, REG 1994, s. I-5267, punkt 76, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-233, och yttrande 2/92 av den 24 mars 1995, REG 1995, s. I-521).

17 Enligt artikel 70 EG skall "[m]edlemsstaterna... uppnå fördragets mål inom ramen för en gemensam transportpolitik", och enligt artikel 71 EG får gemenskapen fastställa "alla andra lämpliga bestämmelser". Kommissionen har därvid gjort gällande att själva ordalydelsen av artikel 70 EG och artikel 71 EG utvisar att den gemensamma jordbrukspolitiken har en omfattande räckvidd.

18 Till stöd för denna tolkning har kommissionen hänvisat till en rad interna gemenskapsrättsakter på transportområdet som har antagits med en enda rättslig grund, trots att dessa rättsakter innehåller konnexa bestämmelser om yrkesutbildning, miljöskydd och bullerbegränsning (se rådets direktiv 94/58/EG av den 22 november 1994 om minimikrav på utbildning för sjöfolk (EGT L 319, s. 28, svensk specialutgåva, område 6, volym 5, s. 24), Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester (EGT L 332, s. 81), och rådets direktiv 92/14/EEG av den 2 mars 1992 om begränsningar i utnyttjandet av flygplan som omfattas av volym 1, del II, kapitel 2 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart, andra upplagan (1988) (EGT L 76, s. 21, svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 80)). Kommissionen har även hänvisat till två internationella avtal som slutits med artikel 75 i fördraget (nu artikel 71 EG i ändrad lydelse) som rättslig grund, trots att de innehåller skatterättsliga bestämmelser (rådets beslut 93/409/EEG av den 19 juli 1993 om slutande av avtalet på transportområdet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Slovenien (EGT L 189, s. 160, svensk specialutgåva, område 11, volym 22, s. 233), och rådets beslut 97/832/EG av den 27 november 1997 om ingående av ett avtal inom transportområdet mellan Europeiska gemenskapen och före detta jugoslaviska republiken Makedonien (EGT L 348, s. 169).

19 Vad vidare avser artikel 8 i avtalen har kommissionen gjort gällande följande. Till skillnad från vad rubriken kan tyda på, innehåller artikel 8 endast några bestämmelser av skatterättslig natur. I dessa bestämmelser erinras enbart om principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet vad gäller beskattningen av vägfordon och alla andra former av vägavgifter som tas ut vid användning av väginfrastrukturen (punkt 1). Vad gäller vägfordon som är registrerade på en av de avtalsslutande parternas territorium föreskrivs ett undantag från fordonsskatter och avgifter som tas ut på transporter inom den andra avtalsslutande partens territorium, förutom vad gäller skatter och avgifter på motorbränsle, vägtullar och vägavgifter som tas ut vid användning av infrastrukturen (punkt 2). Slutligen föreskrivs ett undantag för bränsle som finns i bränsletanken och för smörjmedel som behövs för resan samt för reservdelar som krävs för att kunna reparera ett fordon som gått sönder under internationell transport (punkt 4).

20 Övriga punkter avser inte skatter och avgifter, eller så avser de endast avtalsslutande tredje land. Eftersom bestämmelserna om vägtullar och andra tullar inte är av skatterättslig natur, omfattas de inte av artikel 93 EG. Tullar (och avgifter med motsvarande verkan) omfattas inte heller av den gemenskapsrättsliga skattelagstiftningen, utan av lagstiftningen om tullunionen. Vägtullarna utgör inte avgifter utan vederlag för en tjänst som tillhandahålls den som använder väginfrastrukturen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2000 i mål C-276/97, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-6251, särskilt punkterna 32, 35 och 36, av den 18 januari 2001 i mål C-83/99, kommissionen mot Spanien, REG 2001, s. I-445, punkt 11). Vidare innehåller artikel 8.5 i avtalen ett åtagande av avtalsslutande tredje länder att inte ta ut särskilda avgifter på transitlastbilar från medlemsstaterna vars vikt och dimensioner överstiger de gränser som är tillåtna i Ungern och Bulgarien, samtidigt som de står i överensstämmelse med rådets direktiv 96/53/EG av den 25 juli 1996 om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen (EGT L 235, s. 59).

21 Av vad som anförts ovan har kommissionen dragit slutsatsen att artikel 8 i avtalen utgör en underordnad, utfyllande bestämmelse, vars syfte är att medverka till att målet med transportpolitiken uppnås, nämligen att underlätta godstrans-

porter på väg och kombinerade transporter mellan Grekland och de andra medlemsstaterna. Detta överensstämmer för övrigt med de förhandlingsdirektiv som rådet gav till kommissionen.

22 I och med att artikel 8 i avtalen endast innebär ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och att dubbelbeskattning skall förhindras, utgör bestämmelsen inte någon harmoniseringsåtgärd och den kan inte anses vara fristående från avtalen. Kommissionen har tillagt att de skatterättsliga aspekter som avses i artikel 8 i avtalen redan varit föremål för harmonisering på gemenskapsnivå (se Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 187, s. 42), rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L 76, s. 1, svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 57), rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor (EGT L 316, s. 12, svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 91), och rådets direktiv 92/82/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser för mineraloljor (EGT L 316, s. 19, svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 98).

23 Kommissionen har slutligen erinrat om att av fast rättspraxis framgår att valet av rättslig grund för en rättsakt skall ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (dom av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet, REG 2000, s. I-2257, punkt 43, och av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet, REG 1999, s. I-869, punkt 36). Det förekommer emellertid att gemenskapsrättsliga åtgärder eller program enligt en rättsakt har olika syften som omfattas av olika rättsliga grunder. För att i ett sådant fall kunna fastställa vilken rättslig grund som är korrekt, skall det prövas om de åtgärder som bedöms, till avgörande eller till huvudsaklig del, anknyter till en programplan, varvid följderna för en annan politik endast är av underordnad betydelse, eller om de två aspekterna är lika väsentliga. I det första fallet är det tillräckligt att stödja sig på en rättslig grund (dom av den 4 oktober 1991 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet, REG 1991, s. I-4529, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 11, s. 405, och av den 26 mars 1996 i mål C-271/94, parlamentet mot rådet, REG 1996, s. I-1689, punkterna 32 och 33). I det andra fallet är

institutionen skyldig att anta rättsakten med stöd av båda de bestämmelser som den grundar sin behörighet på. En sådan kumulering är emellertid utesluten om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte överensstämmer med varandra (se bland annat dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, REG 1991, s. I-2867, punkterna 17 och 21, svensk specialutgåva, volym 11, s. 199, nedan kallad domen i titandioxidmålet, och av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet, REG 1999, s. I-1139, punkt 14).

24 Kommissionen anser att det är uppenbart att tyngdpunkten i avtalen ligger på den beståndsdel som rör transportfrågorna. Vidare är det inte möjligt att förena de rättsliga grunderna i artikel 71 EG och 93 EG i den mening som avses i den rättspraxis som följer av domen i titandioxidmålet, eftersom det enligt artikel 93 EG erfordras att rådet fattar enhälliga beslut medan Europaparlamentet endast behöver höras. Frågan om Europaparlamentets befogenheter uppkommer emellertid inte i förevarande mål, mot bakgrund av att förfarandet enligt artikel 300.3 EG har tillämpats. Nämnda bestämmelse reglerar ingåendet av internationella avtal. Kravet på enhällighet inom rådet ändrar likväl i betydande utsträckning förfarandet för ingående av transitavtal, vilket i normalfallet erfordrar kvalificerad majoritet.

25 Rådet har gjort gällande följande. På grund av artikel 8 i avtalen var det nödvändigt att avtalen ingicks med stöd av de båda rättsliga grunderna i artikel 71 EG och artikel 93 EG.

26 Rådet anser att orden "alla andra lämpliga bestämmelser" i artikel 71.1 d EG inte ger gemenskapslagstiftaren befogenhet att underlåta att använda de särskilda grunderna då det är distinkta och autonoma syften som eftersträvas. I förevarande mål var det befogat att rådet beslutade sig för att använda två rättsliga grunder. Syftet med och innehållet i de framförhandlade avtalen var att uppnå ett mål rörande transporter och ett mål rörande skattefrågor, och dessa mål var distinkta, autonoma och fristående från varandra. Det är inte möjligt att anse att ett av dessa mål utgjorde den huvudsakliga beståndsdelen av avtalen och det andra målet den underordnade delen.

27 Artikel 8 i avtalen leder enligt rådet till en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning avseende beskattning av vägfordon och skattepålagor (punkt 1), avseende fordonsskatter och fordonsavgifter eller andra specialskatter eller specialavgifter som tas ut på transporter (punkt 2), avgifter på bränsle som finns i tankarna (punkt 4 a och b), avgifter på smörjmedel (punkt 4 c) och på reservdelar (punkt 4 d). Denna bestämmelse hade kunnat vara föremål för ett separat avtal som skulle ha ingåtts genom ett autonomt beslut. Hänsyn till ett effektivt förfarande kan inte leda till att kompetensfördelningen och de interna förfarandena inom gemenskapen inte skall tillämpas.

28 Till stöd för detta sitt påstående har rådet åberopat en stor mängd rättsakter rörande den gemensamma transportpolitiken som, på grund av förekomsten av skattebestämmelser som kan anses vara fristående från ifrågavarande rättsakt, grundats på artikel 99 i EG-fördraget (nu artikel 93 EG) eller på artikel 93 EG.

29 Rådet har även åberopat domen av den 5 juli 1995 i mål C-21/94, parlamentet mot rådet (REG 1995, s. I-1827), genom vilken domstolen ogiltigförklarade rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 279, s. 32; svensk specialutgåva, område 7, volym 5, s. 37) utan att ifrågasätta att två rättsliga grunder använts, nämligen artiklarna 75 och 99 i fördraget.

30 Rådet har även gjort gällande att domstolen i sin dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet (REG 1996, s. I-6177), punkt 39, slagit fast att klausuler som avser olika särskilda områden och som förekommer i ett avtal om utvecklingssamarbete inte är av sådan art att avtalet kan kvalificeras på ett annat sätt och att kvalificeringen skall göras med beaktande av det huvudsakliga syftet med avtalet och inte på grund av enskilda klausuler, på villkor att dessa klausuler inte medför skyldigheter av en sådan omfattning inom de särskilda områden som avses att skyldigheterna i själva verket kommer att utgöra mål som skiljer sig från dem som avser utvecklingssamarbetet. Just detta är emellertid räckvidden av artikel 8 i avtalen.

31 De två internationella avtalen med Republiken Slovenien och före detta jugoslaviska republiken Makedonien som kommissionen har hänvisat till kan enligt rådet inte anses utgöra något stöd för kommissionens rättsliga inställning. De ifrågavarande bestämmelserna i dessa avtal innehåller nämligen inte några tvingande åtgärder med inverkan på de avtalsslutande parternas skattesystem som medför en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning grundad på artikel 99 i fördraget. Det var således enbart artikel 75 i fördraget som skulle användas som rättslig grund för att sluta de båda avtalen.

32 Vad beträffar det argument som framförts rörande domen i det ovannämnda titandioxidmålet och enligt vilket det inte skulle vara möjligt att förena förfarandena i artikel 71 EG och artikel 93 EG, har rådet gjort gällande följande. EG-fördraget har ändrats sedan nämnda dom för att göra det möjligt för rådet att fatta beslut enhälligt inom ramen för förfarandet enligt artikel 251 EG, exempelvis vad gäller kulturpolitiken (se artikel 151 EG). Den rättspraxis som följer av domen i titandioxidmålet har således blivit obsolet, och det finns hädanefter inte några hinder mot att rådet antar en rättsakt enhälligt enligt medbeslutandeförfarandet.

33 Vad gäller de omtvistade besluten har rådet tillagt att artikel 300.3 EG i vart fall endast innebär att Europaparlamentet skall höras, även i de fall då ingåendet av avtal enbart grundas på artikel 71 EG.

34 Den tyska och den luxemburgska regeringen har intervenerat till stöd för rådets yrkanden. De båda regeringarna anser att artikel 8, vars punkter 1, 2 och 4 harmoniserar indirekta skatter i medlemsstaterna, är autonom och fristående i förhållande till avtalens resterande delar.

35 Den tyska regeringen har tillagt att enligt fördraget är skattepolitiken av horisontell karaktär. Åtgärder inom skattepolitiken rör således ofta andra

områden, exempelvis energiområdet. Horisontella bemyndiganden skall emellertid alltid ges företräde framför sektorsspecifika rättsliga grunder, såsom artikel 71 EG. Detta förklarar varför fördragets upphovsmän, i ett fall då det föreligger en konflikt mellan två horisontella bemyndiganden såsom å ena sidan artikel 95 EG i fråga om tillnärmning av nationell lagstiftning för att upprätta den inre marknaden och å andra sidan artikel 93 EG, uttryckligen föreskrivit i artikel 95.1 EG att artikeln tillämpas, om inte annat föreskrivs i fördraget.

36 Kommissionens argument att artikel 71 d EG skall tolkas extensivt inverkar enligt den tyska och den luxemburgska regeringen menligt på det specifika bemyndigandet i artikel 93 EG.

37 I likhet med vad som har gjorts gällande av rådet anser den tyska och den luxemburgska regeringen slutligen att den rättspraxis som följer av domen i titandioxidmålet blivit obsolet till följd av att det i EG-fördraget införts rättsliga grunder enligt vilka medbeslutandeförfarandet skall tillämpas samtidigt som rådet skall fatta enhälliga beslut.

Domstolens bedömning

38 Av fast rättspraxis framgår att valet av rättslig grund för en rättsakt inom gemenskapen skall ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (se bland annat domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 10, och dom av den 4 april 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 43).

39 Om bedömningen av en gemenskapsrättsakt visar att den har ett dubbelt syfte eller två beståndsdelar, och ett, respektive en, av dessa kan identifieras som det

huvudsakliga eller avgörande, medan det, respektive den, andra endast är av underordnad betydelse, skall rättsakten endast ha en rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet, REG 1993, s. I-939, punkterna 19 och 21, svensk specialutgåva, Tillägg, s. 67, i dom i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkterna 39—40, och av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, REG 2001, s. I-779, punkt 59).

40 Om det visas att en rättsakt har flera syften, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att det ena syftet är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra, kan en sådan rättsakt i undantagsfall ha flera rättsliga grunder som motsvarar syftena (se bland annat dom av den 19 september 2002 i mål C-336/00, Huber, REG 2002, s. I-7699, punkt 31, och av den 12 december 2002 i mål C-281/01, kommissionen mot rådet, REG 2002, s. I-2049, punkt 35, och yttrande 2/00 av den 6 december 2001, REG 2001, s. I-9713, punkt 23).

41 I förevarande mål är det utrett att avtalen har ett syfte som avser transportpolitiken och att avtalens innehåll hänför sig till detta syfte. Parterna har inte heller bestritt att avtalen innehåller bestämmelser av skatterättslig natur. Kommissionen har således inte bestritt att vissa bestämmelser i artikel 8 i avtalen, nämligen punkterna 1, 2 och 4, vilka rådet har åberopat som stöd för sin inställning, är av skatterättslig natur.

42 Parterna tvistar däremot om i vilken utsträckning syftet med och innehållet i artikel 8 i avtalen motiverar att avtalen sluts med stöd av artikel 93 EG som rättslig grund vid sidan av artikel 71 EG.

43 Efter att ha identifierat de bestämmelser i avtalen som är av skatterättslig natur, är det således lämpligt att fastställa syftet med bestämmelserna och pröva om detta kan åtskiljas från det transportpolitiska syftet utan att det är sekundärt och indirekt i förhållande till det sistnämnda syftet, så att det kan motivera att artikel 93 EG förutom artikel 71 EG använts som rättslig grund för att fatta de omtvistade besluten.

44 Det skall i detta avseende betonas att artikel 2.2 i avtalen, som begränsar avtalens tillämpningsområde, i andra strecksatsen avser "[r]ättsliga och administrativa stödåtgärder, vilket omfattar åtgärder på... skatteområdet".

45 Dessa åtgärder anges närmare i artikel 8 i avtalen.

46 Av artikeln framgår att det endast är punkterna 1, 2 och 4 som är av skatterättslig natur. I dessa punkter avhandlas nämligen dels tillämpningen av principen om icke-diskriminering vad gäller beskattningen av vägfordon och andra skattepålagor, dels beviljande av undantag från skatter som tas ut på användning eller innehav av fordon liksom från skatter som tas ut på transporter, bränsle som finns i bränsletanken, smörjmedel, reservdelar och andra verktyg som krävs för att kunna reparera ett fordon som gått sönder.

47 Dylika bestämmelser, särskilt de som avser undantag från skatteplikt, innebär att medlemsstaternas lagstiftning om indirekta skatter harmoniseras såvitt det behövs för att avtalen skall kunna tillämpas.

48 Även om det godtas att den tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning som sker genom artikel 8 i avtalen är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar, vilket är ett krav enligt artikel 93 EG för att den bestämmelsen skall kunna användas som rättslig grund för att anta en gemenskapsrättsakt, konstaterar domstolen i vart fall att de aspekter av avtalen som rör harmonisering av skattelagstiftningen vad avser syftet med och innehållet i avtalen endast är sekundära och indirekta i förhållande till avtalens transportpolitiska syften.

49 Principen om icke-diskriminering vad gäller beskattningen av vägfordon och andra skattepålagor som återfinns i artikel 8.1, liksom de olika skatteundantag som anges i artikel 8.2 och 8.4, är nämligen nära förknippade med förenklingen av transitering genom Bulgarien och Ungern för att underlätta transporten av varor mellan Grekland och de andra medlemsstaterna. Som framgår av punkt 44 i denna dom kvalificeras skatteåtgärderna för övrigt i artikel 2 i avtalen (som rör avtalens tillämpningsområde) som "stödåtgärder".

50 Av vad anförts följer att rådet borde ha fattat de omtvistade besluten med endast artikel 71 EG jämförd med artikel 300.3 EG som rättslig grund.

51 Mot denna bakgrund saknas anledning att pröva de andra argument som framförts av kommissionen rörande räckvidden av artiklarna 70 EG och 71 EG i förhållande till de andra mål som anges i fördraget. Det saknas även anledning att pröva argumenten rörande domen i det ovannämnda titandioxidmålet.

52 Det kan i princip inte anses utgöra ett fel av enbart formell natur att en artikel i fördraget felaktigt har använts som rättslig grund vilket medför att kravet på enhällighet inom rådet ersatts av kravet på kvalificerad majoritet. En ändring av röstningsreglerna kan nämligen inverka på innehållet i den antagna rättsakten.

53 Eftersom det har angetts att artikel 93 EG är den rättsliga grunden för de omtvistade besluten, skall de således ogiltigförklaras.

Begränsning av domens verkningar

54 För det fall talan vinner bifall har kommissionen och rådet yrkat att verkningarna av domen skall begränsas på så sätt att avtalens verkningar skall bestå fram till dess att rådet antagit nya rättsakter i syfte att ingå avtalen.

55 Det är ostridigt att innehållet i internationella avtal inte kan ändras ensidigt av en av parterna utan att nya förhandlingar inleds mellan de avtalsslutande parterna.

56 Parterna i denna tvist har vidare kommit överens om att avtalens materiella innehåll inte skall påverkas av tvisten. De har vidare gjort gällande att de inte har för avsikt att återuppta förhandlingarna med de övriga avtalsslutande parterna.

57 För att undvika att rättsosäkerhet uppstår vad gäller tillämpligheten i gemenskapernas rättsordning av de internationella åtaganden som ingåtts av gemenskapen, finner domstolen mot denna bakgrund att verkningarna av de ogiltigförklarade besluten skall bestå fram till dess att nödvändiga åtgärder har vidtagits för att följa denna dom.

Rättegångskostnader

58 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas.

59 I enlighet med artikel 69.4 andra stycket i rättegångsreglerna skall Förbundsrepubliken Tyskland och Storhertigdömet Luxemburg, som har intervenerat i målet, bära sina kostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Rådets beslut 2001/265/EG och 2001/266/EG av den 19 mars 2001 om ingående av avtalen mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Bulgarien respektive Europeiska gemenskapen och Republiken Ungern om**

fastställande av vissa villkor för godstransporter på väg och om främjandet av kombinerade transporter ogiltigförklaras.

2) Verkningarna av de ogiltigförklarade besluten skall bestå fram till dess att nödvändiga åtgärder har vidtagits för att följa denna dom.

3) Europeiska unionens råd skall ersätta rättegångskostnaderna.

4) Förbundsrepubliken Tyskland och Storhertigdömet Luxemburg skall bära sina rättegångskostnader.

Wathelet Timmermans Edward

La Pergola von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 september 2003.

R. Grass

Justitiesekreterare

M. Wathelet

Ordförande på femte avdelningen