DOMSTOLENS DOM
av den 19 maj 1992*

Mål C-195/90

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiska rådgivaren Rolf Wägenbaur och av Ricardo Gosalbo Bono, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Roberto Hayder, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

med stöd av

Belgien, företrätt av advokaten Eduard Marissens, Bryssel, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaten Lucy Dupong, 14 A, rue des Bains,

Danmark, företrätt av Jørgen Molde, juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Danmarks ambassad, 11B, boulevard Joseph-II,

Frankrike, företrätt av Jean-Pierre Puissochet, chef vid utrikesministeriets rättsavdelning, och av Géraud de Bergues, secrétaire adjoint principal, vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad, 9, boulevard Prince-Henri,

Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av Fernand Kesseler, regeringens förste rådgivare vid transportministeriet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Transportministeriet, 19–21, boulevard Royal,

Nederländerna, företrätt av A. Bos, juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, och av J. W. de Zwaan, biträdande juridisk rådgivare vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Nederländernas ambassad, 5, rue C. M. Spoo,

* Rättegångsspråk: tyska.

intervenienter,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Ernst Röder, Ministerialrat, vid förbundsekonomiministeriet, av Joachim Karl, Regierungsdirektor, vid samma ministerium, och av Jochim Sedemund, advokat i Köln, i egenskap av ombud, med delgivningsadress hos Förbundsrepubliken Tysklands ambassad, 20–22, avenue Émile Reuter,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 76, 95 och 5 i EEG-fördraget, genom att anta lagen av den 30 april 1990 om avgifter för tunga lastbilars användning av förbundslandsvägarna ("Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstrassen mit schweren Lastfahrzeugen", BGBI. I, s. 826).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse och P. J. G. Kapteyn samt domarna G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco och M. Zuleeg,

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: J.-G. Giraud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttranden som avgivits av parterna vid sammanträde den 15 januari 1992, vid vilket Förbundsrepubliken Tyskland var företrädd av advokaten Jochim Sedemund och av Wilhelm Knittel, statssekreterare vid tyska transportministeriet, båda i egenskap av ombud,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 13 mars 1992,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 23 juni 1990 har Europeiska gemenskapernas kommission, i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget, väckt talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 76, 95 och 5 i EEG-fördraget, genom att anta lagen av den 30 april 1990 om avgifter för tunga lastbilars användning av förbundslandsvägarna ("Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstrassen mit schweren Lastfahrzeugen", BGBI. I, 1990, s. 826), nedan kallad "lagen av den 30 april 1990".

2 Genom artikel 1 i lagen av den 30 april 1990 införs en avgift för användningen av landsvägarna ("Strassenbenutzungsgebühr") som, bortsett från vissa undantag, skall betalas för alla tunga lastbilar vars tillåtna totalvikt med full last överstiger 18 ton, oavsett var de är registrerade, som använder förbundsmotorvägar och förbundslandsvägar utom tätbebyggt område.

3 Avgiften kan betalas för en period som kan bestämmas i dagar, veckor eller månader men som inte får överskrida ett år. Avgiftens årliga belopp varierar mellan 1000 tyska mark och 9000 tyska mark beroende på fordonets totalvikt med last. Avgiften att betala för en månad, en vecka eller en dag utgör 1/10, 1/35 eller 1/150 av årsavgiften och får inte understiga 10 tyska mark.

4 För den avgift som betalas utfärdas ett bevis som skall förvaras i fordonet. Nödvändiga kontroller utförs bland annat av polis- och tullmyndigheterna, dock får kontrollen vid gränserna till de övriga medlemsstaterna endast utföras genom stickprovskontroller i samband med andra kontroller.

5 Artikel 2 i lagen av den 30 april 1990 ändrar lagen om fordonsskatt ("Kraftfahrzeugsteuer") och inför, under perioden den 1 juli 1990 till 31 december 1993, ett särskilt belopp för den ifrågavarande skatten som varierar beroende på fordonets totalvikt men som, om den betalas på årsbasis, inte kan överstiga 3500 tyska mark för tunga lastbilar och 300 tyska mark för släpvagnar. På grund av detta maximibelopp innebär lagen av den 30 april 1990 en skattesänkning för tunga lastbilar vars totalvikt överstiger 16 ton och för släpvagnar vars totalvikt överstiger 2,6 ton.

6 Av artikel 5 i lagen av den 30 april 1990 framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 1990 och upphör att gälla vid utgången av år 1993.

7 Enligt förarbetena till lagen av den 30 april 1990 (Drucksache 11/6336, Deutscher Bundestag – 11. Wahlperiode, s. 10) har lagen två syften: för det första skall en sänkning av fordonsskatten tillåta en harmonisering av konkurrensvillkoren för transportföretag etablerade i Förbundsrepubliken Tyskland och för transportföretag etablerade i andra medlemsstater och, för det andra, skall införandet av en avgift för användningen av landsvägarna säkerställa att de tyska tunga lastbilarnas bidrag till kostnaderna för landsvägsinfrastrukturen bibehålls på nuvarande nivå och att den andel av dessa kostnader som betalas av de utländska tunga lastbilarna, som anses vara otillräcklig, ökar. Det faktum att lagen skall upphöra att gälla den 31 december 1993 har bestämts med hänsyn till att rådet, före detta datum, på gemenskapsnivå skall anta ett direktiv om avgifter för att finansiera landsvägsinfrastrukturen, vilket skall införlivas med nationell rätt.

8 Det framgår av handlingarna i målet att ett förslag till ifrågavarande lagtext har överlämnats till kommissionen den 21 mars 1989 för samråd, i enlighet med rådets beslut av den 21 mars 1962 om införande av ett förfarande för förhandsgranskning och samråd beträffande vissa lagar och andra författningar som medlemsstaterna planerar att utfärda inom transportområdet (EGT 1962, 23, s. 720, fransk version; svensk specialutgåva, del 07, volym 01), ändrat genom rådets beslut 73/402/EEG av den 22 november 1973 (EGT L 37, s. 48, fransk version; svensk specialutgåva, del 07, volym 01).

9 I det yttrande som kommissionen har avgivit den 15 juni 1989, i enlighet med det nämnda beslutet, har kommissionen dragit slutsatsen att det inte är förenligt med artiklarna 76 och 95 i fördraget att införa en avgift för användning av landsvägarna i Tyskland i kombination med en motsvarande sänkning av fordonsskatten, något som endast gynnar tyska transportföretag, på grund av de bilaterala avtal som ingåtts mellan Förbundsrepubliken Tyskland och de andra medlemsstaterna för att undvika dubbelbeskattning av fordon (nedan kallade "bilaterala avtal"), vilket innebär att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att samarbeta och vara lojal med gemenskapen, som föreskrivs i artikel 5 i fördraget, eftersom den därigenom allvarligt försvårar genomförandet av kommissionens förslag till åtgärder för att förverkliga fördragets mål vad gäller den gemensamma transportpolitiken.

10 Efter att kommissionen i mars 1990 fått kännedom om att Bundestag hade antagit lagförslaget inledde kommissionen ett förfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland, med stöd av artikel 169 i fördraget, och anhängiggjorde därmed ifrågavarande talan.

11 Genom beslut av den 4 juli 1990 har domstolen givit Belgien, Danmark, Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg och Nederländerna tillåtelse att intervenera till stöd för kommissionen.

12 Genom beslut av den 12 juli 1990 biföll domstolen kommissionens begäran om interimistiska åtgärder med stöd av artikel 186 i fördraget och förordnade att Förbundsrepubliken Tyskland skulle upphäva "i avvaktan på dom i målet vid den nationella domstolen, de vägavgifter som föreskrivs i lagen av den 30 april 1990 om avgifter för tunga lastbilars användning av förbundslandsvägar och förbundsmotorvägar, när det gäller fordon som är registrerade i andra medlemsstater".

13 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten, rättegångens förlopp och parternas yttranden hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Artikel 76 i fördraget

14 Kommissionen har, med stöd av den belgiska regeringen, den franska regeringen och den nederländska regeringen, gjort gällande att införandet av en avgift för användningen av landsvägarna som skall betalas av alla användare utan åtskillnad på grund av nationalitet och den motsvarande sänkningen av fordonsskatten som, på grund av de bilaterala avtal som ingåtts mellan Förbundsrepubliken Tyskland och de andra medlemsstaterna, i praktiken endast betalas av transportföretag etablerade i Förbundsrepubliken Tyskland, innebär en diskriminering, som strider mot artikel 76 i fördraget, mellan inhemska transportföretag och transportföretag från andra medlemsstater, eftersom de sistnämnda inte kompenseras för den nya landsvägsavgiften genom en sänkning av fordonsskatten.

15 Kommissionen har vidare gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt "standstill-klausulen" i artikel 76 i fördraget, som föreskriver att "till dess att de bestämmelser som avses i artikel 75.1 har fastställts, får

ingen medlemsstat utan rådets enhälliga samtycke" vidta en åtgärd av det slag som lagen av den 30 april 1990.

16 Den tyska regeringen har gjort gällande att artikel 76 inte förbjuder alla nationella åtgärder som gynnar inhemska transportföretag eller som missgynnar transportföretag från andra medlemsstater, utan att artikeln endast förbjuder att "bestämmelser" antas som ger mindre gynnsamma effekter för andra medlemsstaters transportföretag än för inhemska transportföretag, än de som följer av nationella bestämmelser som var tillämpliga vid ikraftträdandet av fördraget.

17 Enligt den tyska regeringen har den försämrade situationen för transportföretag från andra medlemsstater inte orsakats av lagen av den 30 april 1990, utan beror på de bilaterala avtal som slutits mellan Förbundsrepubliken Tyskland och de övriga medlemsstaterna. I detta hänseende har den tyska regeringen för det första gjort gällande att dessa avtal inte utgör "bestämmelser" i den mening som avses i artikel 76 i fördraget och, för det andra, att vissa av dessa avtal har ingåtts efter ikraftträdandet av fördraget, vilket innebär att situationen för transportföretagen i de berörda medlemsstaterna inte har försämrats utan har förbättrats i förhållande till den tidigare situationen. Vad dessutom gäller de avtal som ingåtts före ikraftträdandet av fördraget kan lagen av den 30 april 1990 med hänsyn till dess ekonomiska verkningar likställas med effekten av att avtalen delvis upphävs och detta är en åtgärd som, liksom ingåendet av sådana avtal, inte omfattas av förbudet i artikel 76.

18 För att kunna bedöma om kommissionens anmärkning är berättigad skall det först erinras om att enligt artikel 74 i fördraget skall medlemsstaterna på transportområdet "uppnå fördragets mål inom ramen för en gemensam transportpolitik". För att genomföra en gemensam politik skall rådet fastställa de bestämmelser som avses i artikel 75.1.

19 Det skall även påpekas att artikel 76 föreskriver att "till dess att de bestämmelser som avses i artikel 75.1 har fastställts, får ingen medlemsstat utan rådets enhälliga samtycke vidta någon åtgärd som direkt eller indirekt ger de olika bestämmelser som gäller på transportområdet när detta fördrag träder i kraft mindre gynnsamma effekter för andra medlemsstaters transportföretag än för inhemska transportföretag".

20 Denna bestämmelse syftar till att förhindra att rådet får svårare att genomföra den gemensamma transportpolitiken eller att genomförandet hindras av att det utan rådets samtycke vidtas nationella åtgärder som direkt eller indirekt innebär att situationen i en medlemsstat försämras för transportföretag från andra medlemsstater i förhållande till inhemska transportföretag.

21 Däremot utgör artikel 76 inte något hinder för att en medlemsstat vidtar åtgärder som har samma ogynnsamma effekter för inhemska transportföretag som för transportföretag från andra medlemsstater.

22 I förevarande mål är det emellertid för det första klarlagt att rådet, vid den tidpunkt då lagen av den 30 april 1990 antogs, inte hade fastställt några bestämmelser med stöd av artikel 75.1 om avgifter för tunga lastbilars användning av landsvägarna.

23 För det andra skall det påpekas att genom att den nya landsvägsavgiften som betalas av alla transportföretag i stor utsträckning kompenseras genom en sänkning av fordonsskatten, något som endast gynnar de inhemska transportföretagen, blir effekten av lagen av den 30 april 1990 att situationen för transportföretag från andra medlemsstater försämras i förhållande till den som gäller för inhemska transportföretag.

24 Vad gäller de argument som Förbundsrepubliken Tysklands regering har framfört med hänvisning till de bilaterala avtal som Förbundsrepubliken Tyskland har ingått med övriga medlemsstater, skall det först påpekas att dessa avtal inte direkt har orsakat en försämring av situationen för transportföretag från andra medlemsstater i förhållande till den som inhemska transportföretag befinner sig i, utan försämringen beror på lagen av den 30 april 1990, utan vilken den nuvarande situationen inte skulle ha uppkommit.

25 Det skall därefter noteras att ordalydelsen i artikel 76 inte utesluter att de bilaterala avtal som en medlemsstat har ingått kan omfattas av uttrycket "de olika bestämmelser som gäller på transportområdet när detta fördrag träder i kraft". Tvärtom skall sådana avtal, i den utsträckning som de bidrar till att fastställa de förhållanden som gällde vid den aktuella tidpunkten, beaktas vid bedömningen av om förhållandena har förändrats eller inte.

26 Slutligen skall det påpekas att syftet med artikel 76, som är att underlätta rådets genomförande av den gemensamma transportpolitiken, riskerar att äventyras om artikel 76 skulle ge medlemsstater rätt att frånta transportföretag från andra medlemsstater fördelar som de har uppnått till följd av

bestämmelser som eventuellt antagits för att förbättra deras situation i förhållande till inhemska transportföretag. Det saknas således anledning att göra åtskillnad mellan bilaterala avtal beroende på om de har ingåtts före eller efter ikraftträdandet av fördraget.

27 Det skall för övrigt påpekas att rådets beslut 65/271/EEG av den 13 maj 1965 om harmonisering av vissa bestämmelser som inverkar på konkurrensen vad gäller transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT 1965, 88, s. 1500, fransk version; svensk specialutgåva, del 07, volym 01) som har antagits med stöd av bland annat artikel 75 i fördraget och som, enligt ordalydelsen i första övervägandet i dess ingress, syftar till att "undanröja skillnader som riskerar att orsaka en betydande snedvridning av konkurrensen inom transportsektorn". Det framgår uttryckligen av artikel 1 a i beslutet att "från och med den 1 januari 1967 avskaffas dubbelbeskattningen av motorfordon när dessa används för transporter i en annan medlemsstat än den i vilken fordonet är registrerat".

28 Den tyska regeringen har dessutom gjort gällande att lagen av den 30 april 1990 är berättigad på grund av det faktum att den inte enbart syftar till att harmonisera konkurrensvillkoren för tyska transportföretag och transportföretag från andra medlemsstater, utan även och i samma utsträckning syftar till att skydda miljön genom att gynna en omläggning av vägtrafiken till förmån för transporter på järnväg och på inre vattenvägar, som är mindre skadliga för miljön.

29 I detta hänseende skall det inledningsvis påpekas att skyddet av miljön, enligt domstolens rättspraxis, är ett av gemenskapens främsta mål vars betydelse även bekräftats genom Europeiska enhetsakten (se dom av den 20 september 1988 i mål 302/86 kommissionen mot Danmark, Rec. s. 4607).

30 Det framgår av punkt 21 i denna dom att artikel 76 inte förbjuder nationella åtgärder som, genom en ökning av den andel som tunga lastbilar bidrar med till kostnaderna för landsvägsinfrastrukturen, syftar till att uppfylla ett sådant mål, utan endast åtgärder av det slag som lagen av den 30 april 1990 som innebär att situationen för transportföretagen från övriga medlemsstater försämras i förhållande till de inhemska transportföretagens situation.

31 Det skall även påpekas att enligt förarbetena till lagen av den 30 april 1990 syftar den till att säkerställa att den andel som tyska tunga lastbilar bidrar med till kostnaderna för landsvägsinfrastrukturen bibehålls på samma nivå som tidigare samtidigt som den andel som de utländska tunga lastbilarna

bidrar med till dessa kostnader, som anses vara otillräcklig, ökar. Mot bakgrund av detta har det inte kunnat fastställas att lagen främjar en omläggning av vägtrafiken till transporter på järnväg och på inre vattenvägar, utan snarare att den syftar till att öka de tyska transportföretagens marknadsandelar på bekostnad av transportföretag från övriga medlemsstater.

32 Den tyska regeringen har under den muntliga förhandlingen slutligen gjort gällande att lagen av den 30 april 1990 är berättigad enligt fördragets bestämmelser om transporter, eftersom den är tidsbegränsad i avvaktan på att gemenskapens lagstiftare skall vidta åtgärder för att genomföra en gemensam politik på detta område.

33 Detta argument kan inte godtas. Det faktum att det ännu inte har genomförts en gemensam transportpolitik innebär nämligen inte att medlemsstaterna har rätt att anta nationella bestämmelser, även om de är tidsbegränsade, som är oförenliga med vad som föreskrivs i artikel 76 i fördraget. En ensidig förändring av den rådande situationen till nackdel för transportföretag från andra medlemsstater skall tvärtom anses skapa hinder för genomförandet av den i fördraget föreskrivna gemensamma transportpolitiken, vilken inte enbart skall beakta ekonomiska, sociala och ekologiska problem utan också skall säkerställa lika konkurrensvillkor (se dom av den 7 november 1991 i mål C-17/90 Pinaud Wieger, punkt 11, Rec. s. I-5253).

34 Av övervägandena ovan följer att den del av talan som rör åsidosättande av artikel 76 i fördraget skall bifallas.

Artikel 95 i fördraget

35 Vad gäller den del av talan som rör åsidosättande av artikel 95 i fördraget är det tillräckligt att fastslå att den diskriminerande verkan på importerade varor som lagen av den 30 april 1990 eventuellt kan ha, under alla omständigheter bara kan vara en direkt konsekvens av det faktum att lagen, i strid med artikel 76 i fördraget, drabbar transportföretag från andra medlemsstater hårdare än inhemska transportföretag. Det är således inte nödvändigt att undersöka om lagen även strider mot artikel 95 i fördraget.

Artikel 5 i fördraget

36 Vad gäller den del av talan som rör åsidosättande av artikel 5 i fördraget skall det inledningsvis konstateras att eftersom artikel 76 i fördraget syftar till att förhindra att medlemsstaternas ensidiga åtgärder försvårar rådets arbete med att genomföra en gemensam transportpolitik, som är ett av fördragets främsta mål och anges i dess artikel 3, utgör den en konkretisering på transportområdet av den allmänna skyldighet som medlemsstaterna åläggs genom artikel 5 i fördraget att avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

37 Det är även viktigt att understryka att de åtgärder på gemenskapsnivå som kommissionen gör gällande att Förbundsrepubliken Tyskland har hindrat genom att anta lagen av den 30 april 1990 samtliga är hänförliga till transportområdet.

38 Eftersom det har fastslagits att Förbundsrepubliken Tyskland genom att anta lagen av den 30 april 1990 har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 76 i fördraget, saknas det anledning att fastslå att den medlemsstaten har begått ett särskilt fördragsbrott genom åsidosättande av artikel 5 i fördraget.

39 Av samtliga överväganden ovan följer att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 76 i fördraget genom att anta lagen av den 30 april 1990 om avgifter för tunga lastbilars användning av förbundslandsvägarna.

Rättegångskostnader

40 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet på flera punkter och skall därför ersätta rättegångskostnaderna, vilket även gäller rättegångskostnaderna hänförliga till det interimistiska förfarandet. I enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall intervenienterna Belgien, Danmark, Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg och Nederländerna bära sina egna rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 76 i EEG-fördraget genom att anta lagen av den 30 april 1990 om avgifter för tunga lastbilars användning av förbundslandsvägarna.**

2) **Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna, vilket även gäller rättegångskostnaderna hänförliga till det interimistiska förfarandet.**

3) **De intervenerande parterna Belgien, Danmark, Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg och Nederländerna skall bära sina egna rättegångskostnader.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 maj 1992.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande