

## EUROOPA KOHTU OTSUS

5. juuli 1995\*

Direktiiv 93/89/EMÜ liikmesriikides kaupade autoveoks kasutatavate teatavate sõidukite suhtes kohaldatavate maksude kohta ning teatavate infrastruktuuride kasutamise eest kehtestatud tee- ja kasutusmaksude kohta – Uus konsulteerimine Euroopa Parlamendiga

Kohtuasjas C-21/94,

Euroopa Parlament, mida esindasid õigustalituse osakonnajuhataja Johann Schoo ja sama talituse ametnik Jannis Pantalis, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Euroopa Parlamendi peasekretariaat, Kirchberg,

hageja,

*versus*

Euroopa Liidu Nõukogu, mida esindasid õigustalituse direktor Antonio Sacchettini ja õigusnõunik Amadeu Lopes Sabino, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Euroopa Investeerimispanga õigusosakonna direktor B. Eynard, 100 boulevard Konrad Adenauer,

kostja,

keda toetasid

Saksamaa Liitvabariik, mida esindasid liidu majandusministeeriumi kõrgem ametnik Ernst Röder ja sama ministeeriumi nooremametnik Bernd Kloke,

ning

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, mida esindas Treasury Solicitor's Departmenti ametnik Lucinda Hudson, hiljem Treasury Solicitor's Departmenti ametnik Lindsey Nicoll, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Ühendkuningriigi suursaatkond, 14 boulevard Roosevelt,

menetlusse astujad,

mille esemeks on hagi, millega taotletakse, et tühistataks nõukogu 25. oktoobri 1993. aasta direktiiv 93/89/EMÜ liikmesriikides kaupade autoveoks kasutatavate teatavate sõidukite suhtes kohaldatavate maksude kohta ning teatavate infrastruktuuride kasutamise eest kehtestatud tee- ja kasutusmaksude kohta (EÜT L 279, lk 32),

## EUROOPA KOHUS

---

\* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann ja P. Jann, kohtunikud G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida (ettekandja), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm ja L. Sevón,

kohtujurist: P. Léger,

kohtusekretär: R. Grass,

arvestades ettekandja-kohtuniku ettekannet,

olles 28. märtsi 1995. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### otsuse

1. Avaldusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 20. jaanuaril 1994, nõudis Euroopa Parlament EÜ asutamislepingu artikli 173 alusel, et tühistataks nõukogu 25. oktoobri 1993. aasta direktiiv 93/89/EMÜ liikmesriikides kaupade autoveoks kasutatavate teatavate sõidukite suhtes kohaldatavate maksude kohta ning teatavate infrastruktuuride kasutamise eest kehtestatud tee- ja kasutusmaksude kohta (EÜT L 279, lk 32).

2. Kohtutoimikust ilmneb, et vaidlustatud meede põhineb direktiivi vastuvõtmise ettepanekul KOM(87) 716 (lõplik), mis käsitleb transpordiinfrastruktuurikulude sissenõudmist teatud tarbesõidukite pealt (EÜT 1988, C 79, lk 8) ja mida on kaks korda muudetud. Ettepaneku teise muudatuse KOM(92) 405 (lõplik) (EÜT C 311, lk 63, edaspidi „ettepanek”) esitas komisjon nõukogule 26. oktoobril 1992 ning Euroopa Parlament kiitis selle heaks 18. detsembril 1992, tingimusel, et tehakse kaks väikest muudatust (EÜT 1993, C 21, lk 522).

3. Selle EMÜ asutamislepingu artiklitel 75 ja 99 põhineva ettepaneku artiklis 9 oli sätestatud, et nõukogu võtab niipea kui võimalik vajalikud meetmed, et luua territoriaalsuspõhimõttele tuginev ühtlustatud liiklusmaksusüsteem (lõige 1). Selleks pidi komisjon esitama nõukogule enne 1. jaanuari 1998 aruande koos ettepanekutega lõikes 1 mainitud eesmärgi saavutamiseks. Nõukogu pidi nende ettepanekute kohta otsuse tegema ning seejärel võtma hiljemalt 31. detsembriks 1998 vastu ühtlustatud liiklusmaksusüsteemi, mis pidi jõustuma hiljemalt 30. juunil 1999 (lõige 3).

4. Ettepanekus oli olemasolevate maksude ühtlustamiseks ette nähtud ka üleminekusüsteem, mida iseloomustab peamiselt iga kahe aasta tagant muudetavate tarbesõidukimaksude miinimummäärade kohaldamine, välja arvatud kahes riigis – Portugalis ja Kreekas, kus lubati ajutiselt kohaldada vähendatud määrasid (artikkel 8); võimalus võtta kiirteevõrgustiku kasutamise eest kasutus- ja teemakse (artikkel 5); ning viimaks õigus maksta osa sõidukimakse tee- ja kasutusmaksude võtmise korral tagasi (artikkel 10).

5. Vaidlustatud direktiiv, kus on tarbesõidukimaksude puhul ette nähtud samasugused miinimummäärad nagu komisjoni ettepanekus, loob maksuvabastusteks või

maksumäärade vähendamiseks mitmeid võimalusi, mida ei saa enne 1998. aastat muuta (artikkel 6). Direktiivi järgi on liikmesriikidel lubatud kehtestada kiirteede ja muude kategooriate teede kasutamise eest kasutus- ja teemakse (artikli 7 punkt d) ning nõuda kõigilt oma territooriumil registreeritud sõidukitelt kasutusmaksu kogu riigi teedevõrgu kasutamise eest (artikli 7 punkt e). Peale selle seatakse direktiivis kasutusmaksu ülemmääraks 1250 eküüd aastas (artikli 7 punkt f). Viimaks ei ole seal ette nähtud mingit võimalust sõidukimakse tee- ja kasutusmaksude tasumise korral tagasi maksta.

6. Muuseas peab komisjon artikli 12 lõike 1 kohaselt nõukogule direktiivi rakendamise kohta hiljemalt 31. detsembriks 1997 aruande esitama. Vajaduse korral tuleb aruandele lisada ettepanekud territoriaalsuspõhimõttele tugineva kulude jaotamise korra kehtestamise kohta, mille raames riigipiirid ei mängiks ülekaalukat rolli.

7. Vaidlusalune õigusakt võeti vastu 25. oktoobril 1993, ilma et nõukogu oleks enne Euroopa Parlamendiga uuesti konsulteerinud.

### **Direktiivi tühistamine**

8. Oma hagi kinnituseks väidab Euroopa Parlament, et jättes temaga enne kõnealuse direktiivi vastuvõtmist teist korda konsulteerimata, rikkus nõukogu tema õigust osaleda ühenduse õigusloomeprotsessis. Asutamislepingu artiklites 75 ja 99 ette nähtud menetluse raames oleks pidanud temaga uuesti konsulteerima, sest nõukogu vastuvõetud tekstis oli komisjoni ettepanekuga võrreldes tehtud olulisi muudatusi.

9. Seoses sellega väidab parlament, et direktiiviga on põhjalikult muudetud ettepanekus sätestatud erandite erakorralist iseloomu, laiendades poole võrra vähendatud miinimummäärade kohaldamist veel kolmele riigile – Hispaaniale, Itaaliale ja Prantsusmaale. Selle laiendamise tagajärjel saavad viie asjaomase liikmesriigi veoettevõtjad konkurentsieelise oma konkurentide ees teistest liikmesriikidest, kus maksu alammäärast madalamat määra ei saa kohaldada, seega ei aita see laiendamine kaasa konkurentsimoonutuste kõrvaldamisele, mis on selle direktiivi põhieesmärk. Sama negatiivne tulemus on sellel, et nõukogu on täielikult kaotanud sõidukimaksude tagasimaksmise võimaluse kiirteede kasutus- või teemaksude tasumise korral.

10. Lisaks tähendab asjaolu, et liikmesriikide võimalust kehtestada kasutus- ja teemakse ning nõuda kõigilt oma territooriumil registreeritud sõidukitelt kasutusmaksu kogu riigi teedevõrgu kasutamise eest (artikli 7 punkt e) on laiendatud ka muude kategooriate teedele kui kiirteed, komisjoni ettepanekuga võrreldes märkimisväärseid muudatusi. Samuti on see, et riigid võivad kohaldada teatud sõidukikategooriate puhul vähendatud määrasid või maksuvabastust (artikli 6 lõige 3) ning nõukogu võib lubada sotsiaalmajanduslikel või infrastruktuuripoliitikaga seotud põhjustel muid maksuvabastusi ja vähendatud maksumäärasid (artikli 6 lõige 5), mida komisjoni ettepanekus ei olnud ette nähtud, kõrvalkaldumine teedekulude õiglase jaotamise eesmärgist, mida komisjon silmas pidas.

11. Neist arvukatest eranditest hoolimata on kasutusmaksu ülemmääraks kehtestatud 1250 eküüd (artikli 7 punkt f) – seda piirangut ei olnud ette nähtud komisjoni ettepanekus ning seda ei nõudnud Euroopa Parlament.

12. Viimaks väidab parlament, et lisaks neile konkreetsetele muudatustele lahkneb direktiiv märgatavalt komisjoni ettepaneku siduvast eesmärgist, nimelt sellest, et nõukogu võtaks hiljemalt 31. detsembriks 1998 vastu territoriaalsuspõhimõttele tugineva ühtlustatud liikluskorraldussüsteemi, mis jõustuks 30. juunil 1999. Tegelikult piirdub direktiiv sellega, et komisjoni on kohustatud direktiivi rakendamise kohta aru andma ning on sätestatud, et „vajaduse korral” esitab komisjon ettepanekuid territoriaalsuspõhimõttele tugineva teekulude jaotamise süsteemi kehtestamise kohta (artikkel 12). Niiviisi muudab nõukogu selle, mida komisjon pidas silmas ajutise lahendusena, enam-vähem lõplikuks õigusnormiks. Seega ei jää nõukogule mingit kohustust ühine kord kindla tähtaja jooksul vastu võtta.

13. Nõukogu, keda toetab Saksamaa valitsus, kinnitab seevastu, et esitatud tekstide kui terviku uurimisel selgub, et esiteks ei kaldu direktiiv ettepaneku eesmärkidest kõrvale, ning teiseks annab esitatud küsimustele vastuse, mille sisemine loogika on sama mis komisjoni ettepanekul.

14. Tegelikult ei olnud selle ettepaneku eesmärk riiklike maksude täielik ja kõikehõlmav ühtlustamine ega territoriaalsuspõhimõttele tugineva süsteemi viivitamatu rajamine. Nõukogu väitel seisnes ettepaneku põhisisu riiklike süsteemide järkjärgulises kohandamises (teine põhjendus), käsituses, et lõppetapi ettevalmistamiseks on kõigepealt vaja üleminekuetappi (viies põhjendus) ning et konkurentsimoonus võiks lihtsalt „piirata” (üheteistkümnendane põhjendus), tõdemuses, et ideaalne kulude jaotamise süsteem ei ole praegu veel võimalik, mis muudab ajutise süsteemi vältimatuks, ning tulevase maksusüsteemi määramises edasise eesmärgina.

15. Nõukogu lükkab ümber ka Euroopa Parlamendi väite, mille kohaselt direktiiv lahkneb märgatavalt komisjoni ettepaneku siduvast eesmärgist. Tegelikult näitab ettepaneku artikli 9 ja direktiivi artikli 12 võrdlus, et 1998. aastaks määratud eesmärk on üks ja sama, nimelt territoriaalsuspõhimõttele tugineva kulude jaotamise korra kehtestamine, mille raames riigipiirid ei mängiks ülekaalukat rolli.

16. Seoses sellega märgib nõukogu, et väljend „vajaduse korral”, millele parlament oma argumentides tugineb, ei võta komisjonilt kõnealustes küsimustes algatusõigust, ning ei laienda ega kitsenda kuidagi nõukogu eesmärki, mis seisneb nii ettepaneku artikli 9 kui ka vaidlustatud direktiivi artikli 12 sõnastuse kohaselt programmis, mida tuleb täita.

17. Kõigepealt tuleb meenutada, et nõuetekohane konsulteerimine parlamendiga asutamislepingus sätestatud juhtudel kujutab endast olulist menetlusnormi, mille rikkumisel muutub asjaomane õigusakt kehtetuks (vt näiteks 10. mai 1995. aasta otsust kohtuasjas C-417/93: parlament v. nõukogu, EKL 1995, lk I-1185, punkt 9). Parlamendi tegelik osalemine ühenduse õigusloomes asutamislepingu järgi ette nähtud menetluste alusel kujutab olulist institutsioonilise tasakaalu osa, mida asutamisleping taotleb. See pädevus kajastab üht demokraatia aluspõhimõtet, mille järgi rahvas osaleb võimu teostamises esinduskogu vahendusel (vt näiteks 30. märtsi 1995. aasta otsust kohtuasjas C-65/93: parlament v. nõukogu, EKL 1995, lk I-643, punkt 21).

18. Nõue, et Euroopa Parlamendiga asutamislepingus sätestatud juhtudel konsulteeritaks, tähendab, et parlamendiga tuleb uuesti konsulteerida iga kord, kui lõplikult vastuvõetud tekst erineb tervikuna oluliselt sellest tekstist, mille asjus on parlamendiga juba konsulteeritud, välja arvatud juhul, kui parandused vastavad põhiliselt parlamendi enda soovidele (vt näiteks 1. juuni 1994. aasta otsust kohtuasjas C-388/92: parlament v.

nõukogu, EKL 1994, lk I-2067, punkt 10, ning 5. oktoobri 1994. aasta otsust kohtuasjas C-280/93: Saksamaa v. nõukogu, EKL 1994, lk I-4973, punkt 38).

19. Seega tuleb uurida, kas muudatused, millele parlament viitab, puudutavad kõnealust teksti kui tervikut oluliselt või mitte.

20. Seoses sellega tuleb meenutada, et komisjoni ettepanekus, mille kohta parlament oma arvamust avaldas, oli artiklis 9 sätestatud, et nõukogu „võtab niipea kui võimalik vajalikud meetmed, et luua ühtlustatud liiklusmaksusüsteem, mis hõlmab sõidukimakse, kütuseaktsiisi ja muid liiklusmaksu (tee- ja kasutusmaksu) teatavate infrastruktuuride kasutamise eest, võttes arvesse infrastruktuuri- ja väliskulusid, sh keskkonnakulusid” [Siin ja edaspidi on osundatud direktiivi tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.] (lõige 1). Komisjon pidi esitama „nõukogule enne 1. jaanuari 1998 aruande koos ettepanekutega lõikes 1 mainitud eesmärgi saavutamiseks. Nõukogu teeb nende ettepanekute kohta otsuse ning võtab seejärel hiljemalt 31. detsembriks 1998 vastu ühtlustatud liiklusmaksusüsteemi, mis peab jõustuma hiljemalt 30. juunil 1999” (lõige 3).

21. Direktiivi artiklis 12 on seevastu sätestatud, et komisjon lisab direktiivi rakendamise aruandele, mille ta peab nõukogule esitama hiljemalt 31. detsembriks 1997, „vajaduse korral [...] ettepanekud territoriaalsuspõhimõttele tugineva kulude jaotamise korra kehtestamise kohta, mille raames riigipiirid ei mängiks ülekaalukat rolli”.

22. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 49 märkis, ei ilmne komisjoni ettepaneku ja direktiivi võrdlemisel mitte ainult see, et nõukogu ei ole enam kohustatud hiljemalt 31. detsembriks 1998 ühtlustatud liiklusmaksusüsteemi vastu võtma, vaid ka see, et komisjon ei ole enam kohustatud esitama oma aruandes ettepanekuid territoriaalsuspõhimõttele tugineva kulude jaotamise korra kehtestamise kohta. Need muudatused puudutavad loodud õigusnormi tuuma ning seega tuleb neid pidada oluliseks.

23. Pealegi on selge, et need muudatused ei kajasta mingeid parlamendi soove.

24. Nõukogu leiab siiski, et isegi eeldusel, et lõplikult vastu võetud tekst erineb tervikuna oluliselt tekstist, mille asjus parlamendiga konsulteeriti, ei pea ta selle institutsiooniga konsulteerima, sest käesoleval juhul oli parlamendi seisukoht oluliste käsitletavate punktide kohta nõukogule piisavalt hästi teada.

25. Need argumendid tuleb tagasi lükata.

26. Nõuetekohane konsulteerimine parlamendiga asutamislepingus sätestatud juhtudel kujutab endast tegelikult üht vahendit, mis võimaldab tal ühenduse õigusloomeprotsessis tõepoolest osaleda (vt eriti 2. märtsi 1994. aasta otsust kohtuasjas C-316/91: parlament v. nõukogu, EKL 1994, lk I-625, punkt 17); nõukogu väite vastuvõtmise tulemusel kahjustataks lõpptulemusena tõsiselt seda osalust, mis on asutamislepingus taotletava institutsioonilise tasakaalu säilitamiseks hädavajalik, ning eirataks mõju, mida nõuetekohane konsulteerimine parlamendiga võib kõnealuse õigusakti vastuvõtmisele avaldada.

27. Et eelviidatud muudatused, mis mõjutavad tervet eelnõu, on juba iseenesest piisavad, et parlamendiga peaks uuesti konsulteerima, ei ole teisi parlamendi esitatud argumente vaja uurida.

28. Seega kujutab asjaolu, et parlamendiga ei konsulteeritud EMÜ asutamislepingu artiklites 75 ja 99 sätestatud õigusloomemenetluse raames teist korda, endast oluliste menetlusnormide rikkumist, mille tõttu vaidlustatud õigusakt tuleb tühistada.

### **Direktiivi õiguslike tagajärgede säilimine**

29. Kostja vastuses palus nõukogu, keda toetas Saksamaa valitsus, Euroopa Kohtul pikendada direktiivi tühistamise korral selle tagajärgi seni, kuni nõukogu võtab vastu uued õigusnormid.

30. Oma repliigis märkis parlament, et tal ei ole vastuväiteid taotlusele, mis tundub talle õiguskindluse kaalukate põhjendustega piisavalt õigustatud. Oma märkustes seisukohtade üle, mille esitasid menetlusse astujana Saksamaa valitsus ja Ühendkuningriigi valitsus, palus parlament siiski Euroopa Kohtul teha nõukogule ettekirjutus, et see võtaks uued õigusnormid vastu kohtu määratud tähtaja jooksul, et mõjutada seda institutsiooni võimalikult kiiresti alustama nimetatud direktiivi nõuetekohaseks asendamiseks ettenähtud menetlust.

31. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 64 ja 65 rõhutas, õigustab vajadus vältida järjepidevuse katkemist transpordimaksude ühtlustamise programmis ning kaalukad õiguskindlusega seotud põhjused, mis on võrreldavad teatud määruste tühistamisel tekkiva olukorraga, seda, et Euroopa Kohus kasutaks õigust, mille EÜ asutamislepingu artikli 174 teine lõik talle määruste kehtetuks kuulutamise puhul sõnaselgelt annab, ning et ta märgiks, millised vaidlusaluse direktiivi tagajärjed säilitatakse (vt 7. juuli 1992. aasta otsust kohtuasjas C-295/90: parlament v. nõukogu, EKL 1992, lk I-4193, punkt 26).

32. Käesoleva juhtumi asjaolusid arvesse võttes tuleb ajutiselt säilitada kõik tühistatud direktiivi tagajärjed seni, kuni nõukogu võtab vastu uue direktiivi.

33. Parlamendi nõuet, et Euroopa Kohus määraks nõukogule tähtaja, mille jooksul see peab uued asjakohased õigusnormid vastu võtma, ei saa vastu võtta. Euroopa Kohus ei ole asutamislepingu artiklil 173 põhineva seaduslikkuse kontrolli raames pädev sellist ettekirjutust tegema. Sellegipoolest on nõukogu kohustatud oma rikkumise mõistliku tähtaja jooksul kõrvaldama.

### **Kohtukulud**

34. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Et nõukogu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista. Sama artikli lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad menetlusse astujad Saksamaa Liitvabariik ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

**1. Tühistada nõukogu 25. oktoobri 1993. aasta direktiiv 93/89/EMÜ liikmesriikides kaupade autoveoks kasutatavate teatavate sõidukite suhtes kohaldatavate maksude kohta ning teatavate infrastruktuuride kasutamise eest kehtestatud tee- ja kasutusmaksude kohta.**

**2. Kõik tühistatud direktiivi õiguslikud tagajärjed säilivad seni, kuni nõukogu võtab vastu uued asjakohased õigusnormid.**

**3. Mõista kohtukulud välja nõukogult.**

**4. Jätta Saksamaa Liitvabariigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kohtukulud nende endi kanda.**

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Jann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 5. juulil 1995 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias