

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

5 юли 1995 година*

„Директива 93/89/ЕИО относно облагането от държавите-членки с данъци на някои превозни средства, използвани за автомобилен превоз на товари, както и налагане на такси за използването на някои инфраструктури – Нова консултация с Европейския парламент”

По дело С-21/94

Европейският парламент, за който се явява г-н Johann Schoo, началник на секция в правната служба, и г-н Jannis Pantalis, член на тази служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в Генералния секретариат на Европейския парламент, Kirchberg,

ищец,

срещу

Съвета на Европейския съюз, за който се явява г-н Antonio Sacchetti, директор на правната служба, и г-н Amadeu Lopes Sabino, правен съветник, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Eynard, директор на дирекцията по правните въпроси на Европейската инвестиционна банка, 100 blvd Konrad Adenauer,

ответник,

подпомаган от

Федерална република Германия, за която се явява г-н Ernst Röder, Ministerialrat във федералното министерство на икономиката и г-н Bernd Kloke, Regierungsrat в същото министерство, в качеството на представители,

и от

Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява първоначално г-жа Lucinda Hudson, след това г-жа Lindsey Nicoll, от Treasury Solicitor's Department, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург в седалището на посолството на Обединеното кралство, 14 blvd Roosevelt,

встъпили страни,

с предмет иск за отмяна на Директива 93/89/ЕИО на Съвета от 25 октомври 1993 г. относно облагането от държавите-членки с данъци на някои превозни средства, използвани за автомобилен превоз на товари, както и налагане на такси за използването на някои инфраструктури (ОВ L 279, стр. 32),

* Език на производството то: френски.

СЪДЪТ,

в състав : г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н F. A. Schockweiler, г-н P. J. G. Kapteyn, г-н C. Gulmann и P. Jann, председатели на състав, г-н G. F. Mancini, г-н C. N. Kakouris, г-н J. C. Moitinho de Almeida (докладчик), г-н J. L. Murray, г-н D. A. O. Edward, г-н G. Hirsch, г-н H. Ragnemalm и г-н L. Sevón, съдии

генерален адвокат : г-н P. Léger,
секретар : г-н R. Grass,

като взе предвид доклада на съдията-докладчик,

като изслуша заключението на генералния адвокат в съдебното заседание на 28 март 1995 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 20 януари 1994 г., Европейският парламент, по силата на член 173 от Договора за ЕО, е поискал отмяната на Директива 93/89/ЕИО на Съвета от 25 октомври 1993 г. относно облагането от държавите-членки с данъци на някои превозни средства, използвани за автомобилен превоз на товари, както и налагане на такси за използването на някои инфраструктури (ОВ L 279, стр. 32),

2. От документите по делото се установява, че в основата на атакувания акт е предложението за Директива COM (87) 716 окончателен, относно задължението за заплащане на разходите за транспортна инфраструктура за някои товарни превозни средства (ОВ 1988, С 79, стр. 8), изменена два пъти. Второто изменение COM (92) 405 окончателен на предложението (ОВ С 311, стр. 63, наричано по-нататък „предложението“) е било представено от Комисията на Съвета на 26 октомври 1992 г. и одобрено от Европейския парламент на 18 декември 1992 г., при условие че бъдат направени две минимални изменения (ОВ 1993, С 21, стр. 522).

3. Това предложение, основано на членове 75 и 99 от Договора за ЕИО, предвиждало в своя член 9, че Съветът ще приеме веднага щом това стане възможно подходящите мерки за въвеждането на една хармонизирана система за пътни данъци, основана на териториален принцип (параграф 1). За тази цел, Комисията е трябвало да представи на Съвета, преди 1 януари 1998 г., доклад, придружен от предложения с оглед постигането на целта, посочена в параграф 1. Съветът, като се произнася по тези предложения, е трябвало да приеме, най-късно до 31 декември 1998 г., една хармонизирана система за пътни данъци, която да влезе в сила най-късно на 30 юни 1999 г. (параграф 3).

4. Предложението предвижда, освен създаването на една преходна система за хармонизиране на събираните към момента такси, отличаваща се по-специално с прилагането на минимални размери, подлежащи на преразглеждане на всеки

две години, за таксите върху товарните превозни средства, освен за две държави – Португалия и Гърция, на които било разрешено да прилагат временно намалени такси (член 8), с възможността да се събират такси за ползване и такси за движение по автомагистралите (член 5) и накрая, с възможността да бъде възстановявана една част от данъците върху превозните средства поради събирането на такси за движение по автомагистрала и такси за ползване (член 10).

5. Атакуваната директива, която предвижда минимални размери за данъците върху товарните превозни средства, еднакви с тези съдържащи се в предложението на Комисията, въвежда различни възможности за освобождаване или за намаляване на тези размери, които не подлежат на преразглеждане преди 1998 г. (член 6). Тя позволява на държавите да събират такси за използване и такси за движението по автомагистралите и други категории пътища (член 7, г)) и да наложат на всички превозни средства регистрирани на тяхната територия, такси за използването на цялата им пътна мрежа (член 7, д)). Освен това, тя налага за таксите за използване един таван от 1 250 екю на година (член 7, е)). И на последно място, тя не предвижда никаква възможност за възстановяване на данъците върху превозните средства поради събирането на такси за движение по автомагистралите и такси за използване.

6. Освен това, въз основа на член 12, параграф 1, Комисията трябва да направи доклад до Съвета относно въвеждането на Директивата в действие, най-късно до 31 декември 1997 г. Ако има такива, към този доклад се прилагат предложения за въвеждането на режим за разпределяне на разходите, основан на териториален принцип, в рамките на който националните граници нямат преобладаващо значение.

7. Спорният акт е бил приет на 25 октомври 1993 г., без Съвета предварително да се е допитал повторно до Европейския парламент.

Относно отмяната на Директивата

8. В подкрепа на искането си Европейският парламент се позовава на едно нарушаване на неговото право да участва в законодателния процес на Общността, резултат от пропуската на Съвета да се допита втори път до него преди да приеме въпросната директива. Това ново допитване било необходимо, в рамките на процедурата, предвидена в членове 75 и 99 от Договора, щом като, както в случая, приетият от Съвета текст съдържа съществени изменения на предложението на Комисията.

9. В това отношение, Парламентът изтъква, че Директивата изменя основно извънредния характер на изключенията, предвидени в предложението, като разпростира по отношение на три други държави-членки – Испания, Франция и Италия – разрешението относно прилагането на минимални такси намалени наполовина. Това разширяване има за последица, че превозвачите от петте въпросни държави-членки се радват на едно конкурентно предимство по отношение на техните конкуренти от другите държави-членки, които не могат да прилагат размер по-нисък от минималния размер на облагане и следователно не допринасят за премахването на изкривяванията на конкуренцията,

приоритетна цел на Директивата. Същият този негативен ефект е резултат и от пълното премахване от Съвета на възможността за възстановяване на данъците върху превозните средства поради заплащането на такси за ползване или на такси за движение по автомагистралите.

10. Освен това, разпространето по отношение на категории пътища, освен автомагистралите, на възможността за държавите да събират такси за използване и възможността да бъдат обложени всички превозни средства регистрирани на тяхната територия с такси за използването на цялата им пътна мрежа (член 7, д)), представляват също съществени изменения на предложението на Комисията. Между другото, възможността за държавите да прилагат намалени ставки или да освобождават от данъци някои категории превозни средства (член 6, параграф 3) и тази за Съвета да разрешава допълнителни освобождавания и намаления поради социално-икономически или свързани с политиката на инфраструктурата съображения (член 6, параграф 5), които не са били предвидени в предложението на Комисията, представляват също отклонения от целта за справедливо разпределяне на пътните разходи, така както го е предвиждала Комисията.

11. Независимо от тези многобройни изключения, таксите за използване са ограничени до един максимум от 1 250 екю (член 7, е)), ограничение, което не е било предвидено в предложението на Комисията, нито поискано от Европейския парламент.

12. Парламентът изтъква накрая, че освен тези точни изменения спорната директива се отклонява чувствително от принудителната цел на предложението на Комисията, а именно приемането от Съвета, най-късно до 31 декември 1998 г., на една хармонизирана система за пътни данъци, основана на териториален принцип, която е трябвало да влезе в сила на 30 юни 1999 г. Наистина, Директивата се ограничава да задължи Комисията да направи доклад до Съвета за привеждането в изпълнение на Директивата и да предвиди тя да направи „ако има такива“ предложения за въвеждане на система за възлагане на пътните разходи, основана на териториален принцип (член 12). Съветът по този начин трансформира това, което Комисията е предвиждала като временно решение в една в по-голяма или в по-малка степен окончателна уредба. Следователно за Съвета не остава никакво задължение да приеме общ режим в един определен срок.

13. Обратно, Съветът, подкрепен от германското правителство, заявява, че прегледа на наличните текстове в тяхната съвкупност показва, от една страна, че Директивата не се отклонява от целите на предложението и от друга страна, че тя дава на поставените въпроси отговора, чиято вътрешна логика е същата като тази на предложението на Комисията.

14. Действително, целта на това предложение не е била нито пълното и цялостно хармонизиране на националните такси, нито незабавното въвеждане на една система основана на териториален принцип. Според Съвета, основните елементи на предложението се съдържали в постепенното създаване на националните системи (второ съображение от мотивите), в схващането, че един първи, преходен етап подготвящ окончателния етап бил необходим (пето

съображение от мотивите), и че различията са могли просто да бъдат „намалени” (единадесето съображение от мотивите), констатацията, че една идеална система за разпределяне на разходите не е била възможна в този момент, което е направило неизбежна една временна система и определянето на една бъдеща система за облагане, като по-нататъшна цел.

15. Съветът отхвърля също твърдението на Европейския парламент, според което Директивата се отклонявала чувствително от задължителната цел на проекта на Комисията. Наистина, сравнението между член 9 от предложението и член 12 от Директивата, показва че целта на хоризонта 1998 е същата, а именно установяването, от тази година, на един режим на разпределяне на разходите, основан на териториален принцип, в рамките на който националните граници нямат преобладаваща роля.

16. В това отношение Съветът отбелязва, че изразът „ако има такива”, на който Парламентът основава своите доводи, не отнема на Комисията нейното право на инициатива в тази област, не добавя нито отнема нищо от преследваната от Съвета цел, която се състои както в изготвянето на член 9 от предложението, така и в това на член 12 от оспорваната директива, в една програма, която трябва да се следва.

17. Следва да се припомни, на първо място, че редовното допитване до Парламента в случаите предвидени от Договора, представлява едно съществено изискване за форма, чието неспазване води до нищожност на съответния акт (вж. например Решение от 10 май 1995 г. по дело Парламент/Съвет, С-417/93, Recueil стр. I-1185, точка 9). Реалното участие на Парламента в законодателния процес на Общността, според предвидените в Договора процедури, представлява наистина един основен елемент за равновесието на институциите, целено от Договора. Това правомощие е израз на един основен демократичен принцип, според който народите участват в упражняването на властта посредством едно представително събрание (вж. например Решение от 30 март 1995 г. по дело Парламент/Съвет, С-65/93, Recueil стр. I-643, точка 21).

18. Всъщност, изискването за допитване до Европейския парламент по време на законодателния процес, в случаите предвидени в Договора, включва изискването за едно ново допитване до Европейския парламент всеки път, когато окончателно приетият текст, разгледан като цяло, се отклонява по самото си същество от този, за който е било направено допитване до Парламента, с изключение на случаите, когато измененията съответстват, в основната си част, на желанието, изразено от самия Парламент (вж. например Решение от 1 юни 1994 г. по дело Парламент/Съвет, С-388/92, Recueil, стр. I-2067, точка 10, и Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Германия/Съвет, С-280/93, Recueil стр. I-4973, точка 38).

19. При това положение, следва да се провери, дали мотивите, за които говори Парламентът, се отнасят или не до самото същество на текста, разгледан като цяло.

20. Добре е да се припомни, в това отношение, че предложението на Комисията, за което Парламентът е дал становището си, е предвиждало, в своя член 9, че

Съветът „приема веднага щом това е възможно подходящите мерки с оглед създаването на една хармонизирана система за пътни данъци, включваща данъците върху превозните средства, акцизите върху горивото и пътните разходи (право за използване и заплащане за движение по автомагистрала) за използването на някои пътни инфраструктури и като взема предвид разходите за инфраструктурата и външните разходи, включително и тези свързани с околната среда” (параграф 1). Комисията е трябвало да представи „преди 1 януари 1998 г. на Съвета един доклад с приложения към него предложения с оглед осъществяването на целта, посочена в параграф 1. Въз основа на тези предложения, Съветът приема, най-късно до 31 декември 1998 г., една хармонизирана система за пътни данъци, която трябва да влезе в сила най-късно на 30 юни 1999 г.” (параграф 3).

21. За сметка на това, Директивата, в своя член 12 разпорежда, че Комисията прилага към доклада си за привеждане в действие на Директивата, който тя трябва да представи на Съвета най-късно на 31 декември 1997 г., „когато има такива... предложения с оглед установяването на един режим за разпределяне на разходите, основан на териториален принцип, в рамките на който националните граници нямат определяща роля”.

22. Както го е отбелязал генералният адвокат в точка 49 от своето заключение, от сближаването на предложението на Комисията и на Директивата, не само Съветът вече няма задължение да приеме, най-късно до 31 декември 1998 г., една хармонизирана система за пътни данъци, но също и че Комисията вече не е задължена да представи, в своя доклад, предложения с оглед установяването на един режим на разпределяне на разходите, основан на териториален принцип. Тези изменения засягат самата същина на въведената уредба и трябва да бъдат окачествени като съществени.

23. Установено е, освен това, че тези изменения не отговарят на нито едно от желанията на Парламента.

24. Съветът смята, все пак, че дори в хипотезата, при която окончателно приетият текст, разгледан като цяло би се отклонявал в самата си същност от този, относно който е било направено допитване до Парламента, той е бил освободен от задължението да се допита отново до тази институция, след като, както в случая, Съветът е бил достатъчно информиран за мнението на Парламента по основните разглеждани точки.

25. Тези доводи трябва да бъдат отхвърлени.

26. Наистина, редовното допитване до Парламента в случаите, предвидени от Договора представлява едно от средствата, даващи му възможност да участва ефективно в законодателния процес на Общността (вж. по-специално Решение от 2 март 1994 г. по дело Парламент/Съвет, С-316/91, Recueil стр. I-625, точка 17); а да се възприеме тезата на Съвета би довело до сериозно засягане на това участие, от основно значение за поддържането на равновесие между институциите, целено от Договора, и би довело до пренебрегване на влиянието, което може да има за приемането на съответния акт, редовното допитване до Парламента.

27. Като се има предвид, че посочените по-горе изменения, които засягат системата на проекта в нейната цялост, са достатъчни сами по себе си, за да се иска едно ново допитване до Парламента, не е необходимо да се изследват другите доводи, приведени от Парламента.

28. При това положение, фактът че не е била направена за втори път консултация с Парламента в законодателния процес, предвиден в членове 75 и 99 от Договора за ЕИО, представлява нарушение на основните изисквания за форма, което трябва да доведе до отмяната на спорния акт.

Относно запазването на последиците от Директивата

29. В писмената си защита, Съветът, поддържан от германското правителство, е поискал от Съда в случай на отмяна на Директивата, да запази последициите от нея, докато Съветът приеме нова правна уредба.

30. В репликата си, Парламентът е посочил, че той няма възражения, които да направи срещу едно такова искане, което му се струва наистина оправдано от важните съображения за правна сигурност. В забележките си относно писмените становища при встъпване в производството, германско правителство и правителство на Обединеното кралство, Парламентът все пак е предложил на Съда да задължи при това положение Съвета, да приеме една нова правна уредба в срок, който той ще определи., за да подтикне тази институция да се заеме отново възможно най-бързо с производството, насочено към редовната смяна на тази директива.

31. Както е отбелязал генералният адвокат в точки 64 и 65 от заключението си, необходимостта да се избегне едно прекъсване на програмата за хармонизация на данъчното облагане на транспортните дейности и важни съображения за правна сигурност сравними с тези, които възникват в случай на отмяна на някои регламенти, дават основание на Съда да упражни правото, което му предоставя изрично член 174, алинея втора от Договора за ЕО, в случай на отмяна на регламент и да посочи последиците от спорната директива, които трябва да бъдат запазени (вж. Решение от 7 юли 1992 г. по дело Парламент/Съвет, С-295/90, Recueil стр. I-4193, точка 26).

32. При особените обстоятелства в случая, има основание да се запази временно съвкупността от последиците от отменената директива докато Съветът приеме нова директива.

33. Колкото до искането на Парламента, целящо Съдът да наложи на Съвета срок, в който последният да приеме една нова правна уредба в тази област, то не би могло да бъде прието за разглеждане. Наистина, Съдът не е компетентен да постанови едно такова задължение за извършване на определено действие в рамките на контрола за законност, основан на член 173 от Договора. Това не означава, че Съветът няма задължението да отстрани, в един разумен срок, допуснатата нередовност.

По съдебните разноси

34. По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, всяка страна, която загуби се осъжда да заплати съдебните разноски, ако има направено искане в този смисъл. Тъй като Съвета е загубил в своите основания, той се осъжда да заплати съдебните разноски. Въз основа на параграф 4, алинея първа от същия член, Федерална република Германия и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, които са встъпили по спора, ще заплатят своите съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

- 1) Отменя Директива 93/89/ЕИО на Съвета от 25 октомври 1993 г. относно облагането от държавите-членки с данъци на някои превозни средства, използвани за автомобилен превоз на товари, както и налагане на такси за използването на някои инфраструктури.**
- 2) Последниците на отменената директива се запазват докато Съветът приеме нова правна уредба в тази област.**
- 3) Осъжда Съвета да заплати съдебните разноски.**
- 4) Федерална република Германия и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия се осъждат да заплатят своите съдебни разноски.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 15 юли 1995 година.

Подписи