

PRESUDA SUDA

5. srpnja 1995.(*)

„Direktiva Vijeća 93/89/EEZ o primjeni poreza u državama članicama na određena vozila koja se rabe za cestovni prijevoz tereta te cestarina i naknada za korištenje određenih infrastruktura – Ponovno savjetovanje s Europskim parlamentom”

U predmetu C-21/94,

Europski parlament, koji zastupaju Johan Schoo, voditelj odjela u Pravnoj službi, i Jannis Pantalis, član iste službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri glavnom tajništvu Europskog parlamenta, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju Antonio Sacchetti, direktor Pravne službe, i Amadeu Lopes Sabino, pravni savjetnik, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, ured A. Morbillija, glavnog direktora Uprave za pravne poslove Europske investicijske banke, 100, boulevard Konrad Adenauer,

tuženika,

koje podupire

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju Ernst Röder, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, i Bernd Kloke, *Regierungsrat* u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,

i

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju je isprva zastupala Lucinda Hudson, a potom Lindsey Nicholl iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u sjedištu veleposlanstva Ujedinjene Kraljevine, 14, boulevard Roosevelt,

intervenijenti,

povodom zahtjeva za poništenje Direktive Vijeća 93/89/EEZ od 25. listopada 1993. o primjeni poreza u državama članicama na određena vozila koja se rabe za cestovni prijevoz tereta te cestarina i naknada za korištenje određenih infrastruktura (SL L 279, str. 32.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann i P. Jann (predsjednici vijeća), G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida (izvjestitelj), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm i L. Sevón, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Léger,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir izvještaj suca izvjestitelja,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. ožujka 1995.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 20. siječnja 1994. Europski parlament uložio je na temelju članka 173. Ugovora o EZ-u tužbu u svrhu poništenja Direktive Vijeća 93/89/EEZ od 25. listopada 1993. o primjeni poreza u državama članicama na određena vozila korištena za cestovni prijevoz tereta te cestarina i naknada za korištenje određenih infrastruktura (SL L 279, str. 32.) [neslužbeni prijevod].
- 2 Iz spisa podnesenih Sudu vidljivo je da pobijani akt proizlazi iz prijedloga direktive COM (87) 716 final o troškovima prometne infrastrukture koji se naplaćuju teškim teretnim vozilima (SL C 79, 1988., str. 8.), koji je dva puta izmijenjen. Drugi izmijenjeni prijedlog, COM (92) 405 final (SL C 311, 1992., str. 63.; u daljnjem tekstu: prijedlog), Komisija je podnijela Vijeću 26. listopada 1992., a Europski parlament prihvatio ga je, uz dvije manje izmjene, 18. prosinca 1992. (SL C 21, 1993., str. 522.).
- 3 Prijedlogom, koji se temelji na člancima 75. i 99. Ugovora o EZ-u, Vijeću se nalaže da što prije donese odgovarajuće mjere u svrhu uvođenja usklađenog sustava naplate cestovnih pristojba na temelju načela teritorijalnosti (članak 9. stavak 1.). Radi toga je Komisija do 1. siječnja 1998. trebala podnijeti Vijeću izvješće i prijedloge za postizanje cilja navedenog u stavku 1. Postupajući po tim prijedlozima Vijeće je do 31. prosinca 1998. imalo obvezu uvesti usklađen sustav, koji je trebao stupiti na snagu najkasnije 30. lipnja 1999. (članak 9. stavak 3.).
- 4 Prijedlogom se, radi usklađivanja postojećih nameta, predviđala između ostalog i uspostava privremenog sustava čije je istaknuto obilježje bila osobito primjena minimalnih stopa, koje su se trebale revidirati svake dvije godine, za teška teretna vozila, s iznimkom dviju država – Portugala i Grčke – kojima je privremeno odobrena primjena smanjenih stopa (članak 8.); mogućnost naplate cestarina i naknada za korištenje mrežom autocesta (članak 5.); te naposljetku pravo na djelomičan povrat poreza na vozila na temelju plaćenih cestarina i naknada za korištenje (članak 10.).

- 5 Pobjanom direktivom, kojom se propisuju minimalne stope poreza za teška teretna vozila istovjetne onima u prijedlogu Komisije, uvode se različite mogućnosti oslobođenja od tih stopa ili njihova smanjenja, koje se ne mogu revidirati do 1998. (članak 6.). Njome se dopušta državama da naplaćuju cestarine i naknade za korištenje autocestama i drugim kategorijama cesta (članak 7. točka (d)) te da svim vozilima registriranim na njihovom državnom području naplaćuju naknade za korištenje za cijelu cestovnu mrežu (članak 7. točka (e)). Osim toga, postavljena je gornja granica od 1250 ECU godišnje za naknade za korištenje (članak 7. točka (f)). Naposljetku, direktiva ne sadržava odredbe o mogućnosti povrata poreza na vozila na temelju plaćenih cestarina i naknada za korištenje.
- 6 Osim toga, u skladu s člankom 12. stavkom 1., Komisija mora podnijeti izvješće Vijeću o provedbi direktive najkasnije 31. prosinca 1997. Prema potrebi, izvješću se prilažu prijedlozi za uspostavljanje režima naplate troškova utemeljenih na načelu teritorijalnosti u kojima nacionalne granice nemaju najvažniju ulogu.
- 7 Sporni akt donesen je 25. listopada 1993., a da se Vijeće prethodno nije ponovno savjetovalo o njemu s Europskim parlamentom.

Poništenje direktive

- 8 U prilog svojoj tužbi Europski parlament iznosi da je Vijeće, time što nije provelo drugo savjetovanje s njim prije donošenja direktive o kojoj je riječ, povrijedilo njegovo pravo na sudjelovanje u zakonodavnom postupku Zajednice. Usto ističe da se ponovno savjetovanje zahtijeva na temelju postupka propisanog člancima 75. i 99. Ugovora kada je, kao što je slučaj u ovom predmetu, tekst koji je donijelo Vijeće znatno izmijenjen u odnosu na prijedlog Komisije.
- 9 Parlament tvrdi da je direktivom radikalno izmijenjena iznimna narav odstupanja predviđenih prijedlogom, time što je odobrenje za primjenu minimalnih stopa smanjenih na 50 % prošireno na još tri države članice – Francusku, Italiju i Španjolsku – uz države koje su spomenute u prijedlogu. Zbog tog proširenja prijevoznici u dotičnih pet država članica imaju prednost u odnosu na konkurente iz drugih država članica, koji ne smiju primijeniti stopu nižu od donje granice, te direktiva stoga ne doprinosi uklanjanju narušavanja tržišnog natjecanja kao njezinog najvažnijeg cilja. Isti negativan učinak postignut je time što je Vijeće uklonilo svaku mogućnost povrata poreza na vozila na temelju plaćenih naknada za korištenje ili cestarina na autocestama.
- 10 Nadalje, proširenje mogućnosti država članica da naknade za korištenje naplaćuju i na drugim kategorijama cesta, a ne samo na autocestama, te da svim vozilima registriranim na njihovu državnom području naknade za korištenje naplaćuju za cijelu cestovnu mrežu (članak 7. točka (e)) također je važna izmjena u odnosu na prijedlog Komisije. Osim toga, mogućnosti država da primijene smanjene stope ili oslobođenje od plaćanja za određene kategorije vozila (članak 6. stavak 3.) kao i mogućnosti Vijeća da odobri daljnja oslobođenja ili smanjenja iz socijalno-gospodarskih razloga ili razloga povezanih s infrastrukturnom politikom (članak 6. stavak 5.), koje nisu predviđene prijedlogom Komisije, također odstupaju od cilja stvaranja pravednog sustava naplate cestovnih troškova koji je predvidjela Komisija.

- 11 Bez obzira na ta brojna odstupanja, postavljena je gornja granica od 1250 ECU za naknade za korištenje (članak 7. točka (f)), iako to ograničenje nije predviđeno prijedlogom Komisije niti ga je zatražio Europski parlament.
- 12 Naposljetku, Parlament tvrdi da pobijana direktiva, osim što sadržava navedene izmjene, znatno odstupa od obvezujućeg cilja prijedloga Komisije, a to je uvođenje usklađenog sustava naplate cestovnih pristojba na temelju načela teritorijalnosti, koji je Vijeće trebalo uvesti do 31. prosinca 1998., sa stupanjem na snagu do 30. lipnja 1999. Direktivom se od Komisije samo zahtijeva da izvijesti Vijeće o provedbi direktive te se navodi da Komisija, „prema potrebi”, uspostavlja režime naplate troškova utemeljene na načelu teritorijalnosti (članak 12.). Vijeće je ono što je Komisija predvidjela kao privremeno rješenje time pretvorilo u manje-više konačan sustav. Stoga Vijeće više nema nikakve obveze da u određenom roku donese zajednički sustav.
- 13 Vijeće, uz potporu njemačke vlade, tvrdi, naprotiv, kako usporedno razmatranje tekstova podnesenih Sudu pokazuje, kao prvo, da direktiva ne odstupa od ciljeva prijedloga i, kao drugo, da ona na postavljena pitanja daje odgovore čija je unutarnja logika ista kao i u prijedlogu Komisije.
- 14 Cilj prijedloga nije bilo ni cjelovito i potpuno usklađenje nacionalnih tekstova ni trenutačno uspostavljanje sustava utemeljenog na načelu teritorijalnosti. Prema tvrdnji Vijeća, bitni elementi prijedloga sadržani su u progresivnoj prilagodbi nacionalnih sustava (treća uvodna izjava), u shvaćanju da je potrebno uspostaviti početnu prijelaznu fazu kao pripremu za konačnu fazu (peta uvodna izjava) te da se narušavanje tržišnog natjecanja može jednostavno „ublažiti” (jedanaesta uvodna izjava), u spoznaji da je idealan sustav naplate troškova zasada neostvariv, zbog čega je neizbježan prijelazan sustav, i u definiranju budućeg sustava oporezivanja kao cilja za dolazeće razdoblje.
- 15 Vijeće opovrgava i tvrdnju Europskog parlamenta da direktiva znatno odstupa od obvezujućeg cilja prijedloga Komisije. Usporedba članka 9. prijedloga s člankom 12. direktive pokazuje da je cilj koji valja postići do 1998. isti, a to je uspostava, od te godine, režima naplate troškova utemeljenih na načelu teritorijalnosti u kojima nacionalne granice nemaju najvažniju ulogu.
- 16 Vijeće napominje da izraz „prema potrebi”, na kojem Parlament temelji svoju argumentaciju, ne oduzima Komisiji pravo na predlaganje odgovarajućih propisa, niti išta dodaje ili oduzima cilju koji nastoji postići Vijeće, a taj je cilj, i u tekstu članka 9. Prijedloga i u tekstu članka 12. pobijane direktive, program koji valja ispuniti.
- 17 Najprije valja imati na umu da je redovno savjetovanje s Parlamentom u slučajevima predviđenim Ugovorom bitan postupovni zahtjev čije nepoštovanje dovodi do ništavosti akta o kojem je riječ (vidi na primjer presudu od 10. svibnja 1995., Parlament/Vijeće, C-417/93, Zb., str. I-1185., t. 9.). Učinkovito sudjelovanje Parlamenta u zakonodavnom postupku Zajednice, u skladu s postupcima propisanim Ugovorom, bitan je čimbenik institucionalne ravnoteže koja se nastoji postići Ugovorom. Ta nadležnost odražava temeljno demokratsko načelo prema kojem u obnašanju vlasti građani trebaju sudjelovati posredstvom zastupničke skupštine (vidi na primjer presudu od 30. ožujka 1995., Parlament/Vijeće, C-65/93, Zb., str. I-643., t. 21.).

- 18 Obveza savjetovanja s Europskim parlamentom tijekom zakonodavnog postupka u slučajevima predviđenim Ugovorom podrazumijeva zahtjev za ponovnim savjetovanjem s Parlamentom svaki puta kada konačno doneseni tekst, promatran u cjelini, znatno odstupa od teksta o kojem je već obavljeno savjetovanje s Parlamentom, osim kada izmjene u biti odgovaraju želji samog Parlamenta (vidi na primjer presude od 1. lipnja 1994., Parlament/Vijeće, C-388/92, Zb., str. I-2067., t. 10., i od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće, C-280/93, Zb., str. I-4973., t. 38.).
- 19 Sud stoga mora razmotriti pitanje utječu li izmjene koje je naveo Parlament na samu bit teksta promatranog u cjelini.
- 20 Valja imati na umu da se prijedlogom Komisije o kojem je Parlament dao mišljenje predviđa da Vijeće treba „što prije donijeti odgovarajuće mjere s ciljem uvođenja usklađenog sustava naplata cestovnih pristojba koje uključuju poreze na vozila, posebne poreze na gorivo i naknade (naknade za korištenje i cestarine) za korištenje određenim vrstama cestovne infrastrukture, pri čemu se uzimaju u obzir troškovi infrastrukture i vanjski troškovi, uključujući troškove zaštite okoliša” (članak 9. stavak 1.) [neslužbeni prijevod]. Komisija mora podnijeti „Vijeću, prije 1. siječnja 1998., izvješće i prijedloge za postizanje cilja navedenog u stavku 1. Na temelju tih prijedloga Vijeće ima obvezu do 31. prosinca 1998. uvesti usklađen sustav, koji će stupiti na snagu najkasnije 30. lipnja 1999.” (članak 9. stavak 3.) [neslužbeni prijevod].
- 21 Za razliku od toga, direktivom se propisuje da Komisija najkasnije 31. prosinca 1997. mora podnijeti Vijeću izvješće o provedbi direktive, kojem se prilažu „prema potrebi [...] prijedlozi za uspostavljanje režima naplate troškova utemeljenih na načelu teritorijalnosti u kojima nacionalne granice nemaju najvažniju ulogu” (članak 12.) [neslužbeni prijevod].
- 22 Kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 49. svojeg mišljenja, iz usporedbe prvobitnog prijedloga Komisije i direktive vidljivo je da ne samo što Vijeće više nije obvezno uvesti usklađen sustav najkasnije do 31. prosinca 1998., nego se ni od Komisije više ne zahtijeva da u izvješću koje podnosi Vijeću ponudi prijedloge za uspostavljanje režima naplate troškova utemeljenih na načelu teritorijalnosti. Te izmjene zadiru u samu bit sustava koji se uvodi i moraju se smatrati bitnima.
- 23 Osim toga, nesporno je da te izmjene ne odgovaraju željama koje je izrazio Parlament.
- 24 Unatoč tomu, čak i ako je konačno doneseni tekst, promatran u cjelini, bitno odstupao od teksta o kojem je provedeno savjetovanje s Parlamentom, Vijeće vjeruje da nije bilo dužno ponovno se savjetovati s tom institucijom ako je, kao što je slučaj u ovom predmetu, ono bilo dovoljno dobro obaviješteno o mišljenju Parlamenta o bitnim pitanjima o kojima je riječ.
- 25 Ta se argumentacija ne može prihvatiti.
- 26 Redovno savjetovanje s Parlamentom u slučajevima predviđenim Ugovorom jedno je od sredstava kojima se Parlamentu omogućuje učinkovito sudjelovanje u zakonodavnom postupku Zajednice (vidi posebno presudu od 2. ožujka 1994., Parlament/Vijeće, C-316/91, Zb., str. I-625., t. 17.); kada bi se prihvatila argumentacija Vijeća, to bi imalo za posljedicu ugrožavanje tog važnog sudjelovanja u održavanju institucionalne ravnoteže

koja se nastoji postići Ugovorom i zanemarivanje utjecaja koji redovno savjetovanje s Parlamentom može imati na donošenje akta o kojem je riječ.

- 27 S obzirom da su navedene izmjene, koje utječu na sustav prijedloga u cijelosti, same po sebi dovoljne da bi se zahtijevalo ponovno savjetovanje s Parlamentom, nije potrebno razmatrati druge argumente koje je iznio Parlament.
- 28 Slijedom toga, činjenica da tijekom zakonodavnog postupka propisanog člancima 75. i 99. Ugovora o EEZ-u nije provedeno drugo savjetovanje s Parlamentom, znači da se ovdje radi o povredi bitnih formalnih zahtjeva, zbog čega akt o kojem je riječ valja poništiti.

Zadržavanje učinaka direktive

- 29 Vijeće, koje podupire njemačka vlada, u odgovoru na tužbu je zatražilo od Suda da u slučaju poništenja direktive naloži da se učinci direktive zadrže sve dok Vijeće ne donese novi propis.
- 30 Parlament je u svojem odgovoru naveo da nema primjedaba na taj zahtjev, koji je po njegovu mišljenju opravdan važnim razlogom pravne sigurnosti. U očitovanjima o intervencijskim podnescima njemačke vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine Parlament je međutim predložio Sudu da Vijeću naloži donošenje novog propisa u roku koji propiše Sud, kako bi se tu instituciju potaknulo da što prije pokrene postupak ispravne zamjene direktive.
- 31 Kao što je nezavisni odvjetnik napomenuo u točkama 64. i 65. svojeg mišljenja, potreba izbjegavanja da se program usklađivanja oporezivanja prijevoza prekida i važni razlozi pravne sigurnosti usporedivi s onima koji se pojavljuju pri poništenju određenih propisa opravdan su razlog za Sud da upotrijebi ovlaštenje koje mu je izričito dodijeljeno drugim stavkom članka 174. Ugovora o EZ-u u slučaju poništavanja propisa te da odredi koje učinke pobijane direktive treba zadržati (vidi presudu od 7. srpnja 1992., Parlament/Vijeće, C-295/90, Zb., str. I-4193., t. 26.).
- 32 U posebnim okolnostima ovog predmeta svi učinci poništene direktive trebaju se privremeno zadržati, dok Vijeće ne donese novu direktivu.
- 33 Zahtjev Parlamenta da Sud odredi rok u kojem Vijeće mora donijeti novu direktivu ne može se prihvatiti. Sud nema nadležnost izdavati takve naredbe u kontekstu preispitivanja zakonitosti akata u skladu s člankom 173. Ugovora. Ipak ostaje činjenica da je Vijeće dužno otkloniti počinjenu povredu u razumnom roku.

Troškovi

- 34 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Vijeće nije uspjelo u svojem tužbenom zahtjevu, treba mu naložiti snošenje troškova. U skladu s drugim podstavkom članka 69. stavka 4. Poslovnika, Savezna Republika Njemačka i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koje su intervenirale u postupak, snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD,

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Direktiva Vijeća 93/89/EEZ od 25. listopada 1993. o primjeni poreza u državama članicama na određena vozila koja se rabe za cestovni prijevoz tereta te cestarina i naknada za korištenje određenih infrastruktura.**
2. **Učinci poništene direktive zadržavaju se sve dok Vijeće ne donese novi propis u tom području.**
3. **Vijeću se nalaže snošenje troškova.**
4. **Savezna Republika Njemačka i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će svoje troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 5. srpnja 1995.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski