

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS SIEGBERT ALBER

13 päivänä maaliskuuta 2003¹

I Johdanto

vuoksi riidanalaisten päätösten tekemisessä on otettava huomioon myös EY 93 artiklan määräykset.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

1. Esillä olevassa asiassa on kysymys oikeudellisen perustan valinnasta neuvoston päätöksille 2001/265/EY ja 2001/266/EY, jotka koskevat tiettyjä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan EY:n ja Bulgarian sekä EY:n ja Unkarin välisen sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen hyväksymistä.² Komissio pitää molempia sopimuksia liikennepolitiikan toimenpiteinä ja oli sen vuoksi esittänyt niiden hyväksymistä EY 71 artiklan perusteella. Neuvosto ei hyväksynyt tätä perustetta. Neuvoston mukaan sopimusten 8 artiklassa tarkoitettujen verotusta koskevien määräysten

2. Riidanalaiset päätökset ja niiden liitteenä olevat sopimukset ovat suurelta osin samanlaisia.

3. Päätösten johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että sopimuksen tekeminen on tarkoituksenmukainen tapa kehittää sopimuspuolten suhteita liikenneasioissa. Johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Sopimuksen tekeminen edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, sillä se helpottaa Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välisen yhteisön sisäisen liikenteen kulkua Bulgarian [tai Unkarin] kautta, minkä ansiosta voidaan yhteisön sisäistä kauppaa harjoittaa laajasti ottaen mahdollisimman vähäisin julkisin kustannuksin ja saada siihen vaikuttavat hallinnolliset ja tekniset rajoitukset mahdollisimman pie-

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Tiettyjä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Bulgarian tasavallan välisen sopimuksen tekemisestä 19 päivänä maaliskuuta 2001 tehty neuvoston päätös 2001/265/EY (EYVL L 108, s. 4). Tiettyjä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Unkarin tasavallan välisen sopimuksen tekemisestä 19 päivänä maaliskuuta 2001 tehty neuvoston päätös 2001/266/EY (EYVL L 108, s. 27).

niksi." Johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että sopimuksen tekeminen edistää yhdistettyjä kuljetuksia niin, että ympäristönsuojelunäkökohdat otetaan huomioon.

7. Sopimusten 2 artiklassa määritetään sopimuksen soveltamisala:

"1) Yhteistyö kattaa maanteiden tavaraliikenteen ja yhdistetyt kuljetukset.

4. Sopimusten otsikkona on "— — sopimus tietyistä maanteiden tavaraliikenteen ehdoista ja yhdistettyjen kuljetusten edistämisestä".

2) Tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat erityisesti:

— pääsy kauttakulkuliikenteen markkinoille maanteiden tavaraliikenteessä,

5. Sopimusten johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa määrätään seuraavaa: "Katsovat, että sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja yhteisen liikennepolitiikan kannalta on yhteisölle olennaisen tärkeää, että yhteisötavarat voidaan kuljettaa Bulgarian [tai Unkarin] kautta mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti ilman esteitä ja syrjintää."

— oikeudelliset ja hallinnolliset tukitoimenpiteet, mukaan lukien kaupalliset, verotukselliset, sosiaaliset ja tekniset toimenpiteet,

— yhteistyö muun muassa ympäristövaatimukset huomioon ottavan kuljetusjärjestelmän kehittämisessä,

6. Sopimusten 1 artiklassa määritellään sopimuksen tavoite seuraavasti: "— — edistää sopimuspuolten yhteistyötä tavaraliikenteen ja erityisesti maanteitse tapahtuvan kauttakulkuliikenteen osalta ja varmistaa tätä varten sopimuspuolten alueiden välisen ja niiden kautta kulkevan liikenteen yhteensovitettu kehitys."

— sopimuspuolten liikennepolitiikkojen kehittämistä koskeva säännöllinen tietojen vaihto."

8. Sopimusten 3 artiklassa määritellään käsitteitä, joilla ei ole tämän asian kannalta merkitystä. Sopimusten 4 ja 5 artikla koskevat yhdistettyjä kuljetuksia. Sopimusten 6 artikla sisältää yleisiä maatieliikennettä koskevia määräyksiä. Sopimusten 7 artiklassa määrätään pääsystä maantielikenteen markkinoille.

9. Sopimusten 8 artiklan otsikkona on "Verotusta koskevat määräykset" ja siinä määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen mukaisen liikenteen yhteydessä sovelletaan seuraavaa:

1. Sopimuspuolet varmistavat, ettei ketään syrjitä kansallisuuden tai sijoitautumispaikan perusteella tieliikenteen ajoneuvojen verotusta, veroaakkaa, tiemaksuja tai muita tieliikenteen infrastruktuurin käytöstä perittäviä maksuja koskevissa asioissa.
2. Yhden sopimuspuolen alueella rekisteröidyt ajoneuvot vapautetaan kaikista ajoneuvoveroista sekä liikennöimisestä ja ajoneuvon omistamisesta perittävistä maksuista samoin kuin kaikista liikenteenharjoittamisesta perittävistä erityisistä veroista tai maksuista toisen sopimuspuolen alueella.

Tieajoneuvoja ei vapauteta polttoaine-veroista ja -maksuista — eikä infrastruktuurin käytöstä perittävistä tie- ja käyttömaksuista.³

3. Sopimuspuolet varmistavat, ettei tietyn tieosuuden käytöstä peritä samanaikaisesti sekä tiemaksuja että muita käyttömaksuja. Sopimuspuolet voivat kuitenkin asettaa ylimääräisiä tiemaksuja siltojen, tunnelien ja vuoristosolien käytölle reiteillä, joilta peritään käyttömaksuja.

4. Toisen sopimuspuolen alueelle tullessa seuraavat tuotteet vapautetaan tulleista sekä kaikista veroista ja maksuista:

- a) ajoneuvojen polttoainesäiliössä oleva polttoaine toisen sopimuspuolen alueelle tullessa, jos kyseessä ovat valmistajan asianomaista ajoneuvotyyppiä varten suunnitellut pysyvästi kiinnitetty polttoainesäiliöt;

3 — Unkarin kanssa tehdyn sopimuksen toisessa alakohdassa määrätään seuraavaa: "Tieajoneuvoja ei vapauteta polttoaineveroista ja -maksuista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 kohdan soveltamista, eikä infrastruktuurin käytöstä perittävistä tie- ja käyttömaksuista" (kursivointi tässä).

- b) perävaunujen ja puoliperävaunujen polttoainesäiliössä oleva polttoaine, jota käytetään kylmäkoneiden jäähdytysjärjestelmissä, — —;⁴

- c) matkan aikana tarvittava määrä voiteluaineita;

- d) varaosat ja työkalut, joita tarvitaan kansainvälisen maantiekuljetuksen yhteydessä rikkoutuneen ajoneuvon korjaamiseen. Korvatut osat on vietävä takaisin tai tuhotava toisen sopimuspuolen toimivaltaisten tulliviranomaisten valvonnassa.

2 kohdan toisen alakohdan soveltamista.”⁵

10. Sopimusten 9 artikla sisältää sosiaalisia määräyksiä ja 10 artikla teknisiä määräyksiä. Sopimusten 11 artiklassa määrätään muodollisuuksien yksinkertaistamisesta. Sopimusten 12—19 artiklan loppumääräykset koskevat soveltamisalan laajentamista, sekakomitean perustamista, sopimusrikkomusten ilmoittamista, sopimusten kestoa, niiden irtisanomista, liitteiden ja eri kieliversioiden todistusvoimaisuutta sekä sopimusten voimaantuloa.

III Tosiseikat

5. Jos ajoneuvon paino, mitat tai akseli-kuorma ylittävät Bulgarian alueella voimassa olevat enimmäisrajat mutta ajoneuvo on painoista ja mitoista annetun neuvoston direktiivin 96/53/EY säännösten mukainen, ajoneuvolta ei peritä erityisiä maksuja edellyttäen, että se pysyy Bulgarian pääasiallisilla kauttakulkureiteillä, jotka luetellaan liitteessä 5, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 artiklan

11. Joulukuussa 1995 neuvosto antoi komissiolle tehtäväksi neuvotella Bulgarian, Unkarin ja Romanian kanssa maanteiden tavaraliikennettä, yhdistettyjä kuljetuksia ja moottoriajoneuvojen kauttakulkuliikennettä koskevat sopimukset. Sopimus Bulgarian kanssa parafoitiin joulukuussa 1998 ja sopimus Unkarin kanssa huhtikuussa 1999. Romanian kanssa sopimusneuvottelut olivat vielä

4 — Unkarin kanssa tehdyn sopimuksen 4 alakohdan b alakohdassa määrätään seuraavaa: ”perävaunujen ja puoliperävaunujen polttoainesäiliössä oleva polttoaine, jota käytetään kylmäkoneiden jäähdytysjärjestelmissä, jos kyseessä ovat valmistajan asianomaista ajoneuvotyyppiä varten suunnitteleman pysyvästi kiinnitetyt polttoainesäiliöt” (kursivointi tässä).

5 — Unkarin kanssa tehdyn sopimuksen 5 alakohdassa määrätään seuraavaa: ”Jos ajoneuvon paino, mitat tai akseli-kuorma ylittävät Unkarin alueella voimassa olevat enimmäisrajat mutta ajoneuvo on painoista ja mitoista annetun neuvoston direktiivin 96/53/EY säännösten mukainen, ajoneuvolta ei peritä erityisiä maksuja edellyttäen, että se pysyy Unkarin pääasiallisilla kauttakulkureiteillä, jotka luetellaan liitteessä 5, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan soveltamista.”

kesken ainakin siinä vaiheessa, kun kanne nostettiin.

alaisissa päätöksissä⁹ oikeusperustana lisäksi EY 93 artiklaa ja muutti EY 300 artiklan 3 kohdan 2 alakohdan parlamenttikäsittelyä koskevaa määräystä.

12. Komissio teki neuvostolle ehdotukset Bulgarian⁶ ja Unkarin⁷ kanssa tehtävien sopimusten allekirjoitusta koskevista päätöksistä. Sopimusten oikeudellisena perustana oli käytetty EY 71 artiklaa ja EY 300 artiklan 3 kohdan 1 alakohtaa.

13. Neuvosto hyväksyi sopimusten allekirjoittamisen 28.3.2000 tehdyllä päätöksellä. Neuvoston kyseistä istuntoa koskevasta lehdistötiedotteesta⁸ ei käy ilmi, mitä oikeusperustaa hyväksyvässä päätöksessä oli hyödynnetty. Neuvosto käytti kuitenkin sopimusten tekemistä koskevista riidan-

IV Asianosaisten väitteet ja vaatimukset

14. Komissio katsoo, että riidanalaisten päätösten oikeusperustana olisi voitu käyttää pelkästään EY 71 artiklaa. Jo pelkästään määräyksen sanamuodon mukaan sitä on tulkittava laajasti. Yhteisölle on annettu toimivalta laatia kattava politiikka liikenteen alalla eikä vain toteuttaa yksittäisiä toimenpiteitä. Laajaa tulkintaa puoltaa myös se, että EY 71 artiklassa yhteisölle annetaan nimenomaisesti toimivalta "antaa muut aiheelliset säännökset".¹⁰

15. Tämän väitteen lisäksi komissio viittasi suullisessa käsittelyssä EY 70 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltiot toteuttavat sopimuksen tavoitteita yhteisellä liikennepolitiikalla. Komissio tulkitsee määräystä siten, että muiden sopimustavoittei-

6 — Ehdotus neuvoston päätökseksi tietyistä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Bulgarian tasavallan sopimuksen allekirjoituksesta ja ehdotus neuvoston päätökseksi tietyistä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Bulgarian tasavallan sopimuksen tekemisestä, KOM(1999) 666 lopullinen, 10.12.1999. Ehdotus päätökseksi sopimuksen allekirjoituksesta on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* C 89 E, 28.3.2000, s. 51.

7 — Ehdotus neuvoston päätökseksi tietyistä maanteiden tavaraliikenteen ehtoja ja yhdistettyjen kuljetusten edistämistä koskevan Euroopan yhteisön ja Unkarin tasavallan sopimuksen tekemisestä, KOM(1999) 665 lopullinen, 10.12.1999. Ehdotus päätökseksi sopimuksen allekirjoituksesta on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* C 89 E, 28.3.2000, s. 35.

8 — 28.3.2000 pidetyn liikenneneuvoston 2.252. istuntoa koskeva lehdistötiedote PRES/00/87, 17.4.2000, luettavissa osoitteessa http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettext=gt&doc=PRES/00/87101AGED&lg=EN&display=.

9 — Mainittu edellä alaviiteessä 2.

10 — Komissio tukeutuu asiassa 22/70, komissio v. neuvosto, 31.3.1971 annettuun tuomioon (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, erityisesti 20–26 kohta; ns. ERTA-tapaus), 26.4.1977 päivätyyn yhteisöjen tuomioistuimen lausuntoon 1/76, Euroopan sisävesiliikenteen seisonatara-haston perustamista koskeva sopimusluonnos (Kok. 1977, s. 741), ja 15.11.1994 päivätyyn yhteisöjen tuomioistuimen lausuntoon 1/94, yhteisön toimivalta tehdä kansallisia sopimuksia palvelujen sekä teollis- ja tekijänoikeuksien alalla (Kok. 1994, s. I-5267).

den merkitys on liikennepolitiikassa aina vähäinen.

joitettiin 29.4.1997. Molempien sopimusten oikeusperustana on käytetty yksinomaan EY 71 artiklaa, ja niissä on samansisältöinen 14 artikla,^{16 17} joka on rinnastettavissa nyt tarkasteltavaan 8 artiklaan.

16. Komissio mainitsee direktiivit 94/58/EY,¹¹ 2000/59/EY¹² ja 92/14/ETY¹³ esimerkkeinä toimenpiteistä, joiden yhteydessä lainsäätäjä on antanut liikennepolitiikan toteuttamiseksi tarkoitettujen säännösten lisäksi ammatillista koulutusta, ympäristönsuojelua ja melusuojelua koskevia säännöksiä. Kaikissa näissä tapauksissa säästöjen oikeusperustana on käytetty yksinomaan EY 71 artiklaa.

17. Kansainvälisistä sopimuksista komissio viittaa Euroopan talousyhteisön ja Slovenian tasavallan väliseen kuljetusalan sopimukseen,¹⁴ joka allekirjoitettiin 5.4.1993, sekä Euroopan yhteisön ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian väliseen kuljetusalan sopimukseen,¹⁵ joka allekir-

16 — Slovenian kanssa tehdyn sopimuksen 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Verot, tiemaksut ja muut kustannukset

1. Sopimuspuolet tunnustavat, että tieliikenteen ajoneuvojen verotuksen, tiemaksujen ja muiden kustannusten on oltava tasapuoliset kummallekin osapuolelle.

2. Sopimuspuolet aloittavat neuvottelut päästäkseen sopimukseen tieliikenteen maksuista välittömästi, kun asiaa koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan yhteisössä. Kyseisen sopimuksen tarkoituksena olisi erityisesti rajat ylittävän liikenteen vapaan kulun varmistaminen, osapuolten tieliikenteen maksujärjestelmien välisten erojen tasoittaminen ja näistä eroista johtuvien kilpailun vääristymien poistaminen.

3. Ennen 2 kohdassa ja 13 artiklassa tarkoitettujen neuvottelujen päättymistä Slovenia neuvottelee kunkin yhteisön jäsenvaltion kanssa kahdenvälisiä sopimuksia, jotka koskevat osapuolten vastavuoroista vapauttamista kuorma-autojen liikennöimisestä ja/tai hallussapidosta perittävistä veroista ja maksuista sekä kuljetustoiminnasta sopimuspuolten alueilla perittävistä erityisistä veroista tai maksuista. Tämä määräys ei välttämättä koske polttoaineista perittäviä vastaavia veroja ja maksuja, kuljetuspalveluiden arvonlisäveroa eikä sopimuspuolten liikenneverkon tiettyjen osien käytöstä perittäviä tiemaksuja tai vastaavia kustannuksia.

4. Edellä 2 kohdassa ja 13 artiklassa tarkoitettujen sopimusten tekemiseen asti yhteisön kauttakulkuliikenteeseen Slovenian alueen läpi sovellettavien verojen, tiemaksujen tai muiden kustannusten muutoksista, joita ehdotetaan tämän sopimuksen voimaantulon jälkeen, on etukäteen kuultava sekakomiteaa."

17 — Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa tehdyn sopimuksen 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Verot, tiemaksut ja muut kustannukset

1. Sopimuspuolet hyväksyvät, että kummankin sopimuspuolen tieliikenteen ajoneuvojen verotus, tiemaksut ja muut maksut eivät saa olla syrjiviä.

2. Sopimuspuolet aloittavat neuvottelut päästäkseen sopimukseen tieliikenteen verotuksesta niin pian kuin mahdollista yhteisön hyväksymien asiaa koskevien sääntöjen perusteella. Tämän sopimuksen tarkoituksena on erityisesti rajat ylittävän liikenteen vapaan kulun varmistaminen, sopimuspuolten soveltamien tieliikennettä koskevien verotusjärjestelmien välisten erojen pienentäminen ja kyseisistä eroista johtuvien kilpailun vääristymien poistaminen.

3. Siihen saakka, kun 2 kohdassa mainitut neuvottelut saatetaan päätökseen, sopimuspuolet poistavat yhteisön ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian tieliikenteen harjoittajien välisen eriarvoisen kohtelun raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen liikennöimistä ja/tai omistamista koskevien verojen ja maksujen määräämisessä sekä sopimuspuolten alueella tapahtuvaa kuljetustoimintaa koskevien verojen tai maksujen määräämisessä.

4. Edellä 2 kohdassa ja 13 artiklassa tarkoitettujen sopimusten tekemiseen saakka tämän sopimuksen voimaantulon jälkeen esitetyistä entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kautta kulkevaan yhteisön kauttakulkuliikenteeseen sovellettavissa olevien veromaksujen, tiemaksujen tai muiden maksujen muutoksista on kuultava sekakomiteaa etukäteen."

11 — Merenkulkijoiden vähimmäiskoulutustasosta 22 päivänä marraskuuta 1994 annettu neuvoston direktiivi 94/58/EY (EYVL L 319, s. 28).

12 — Aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottolaitteista satamissa 27 päivänä marraskuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/59/EY (EYVL L 332, s. 81).

13 — Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 16, (toinen painos 1988) olevan I niteen II osan 2 lukuun kuuluvien ääntä hitaammin lentävien lentokoneiden liikennöimisen rajoittamisesta 2 päivänä maaliskuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/14/ETY (EYVL L 76, s. 21).

14 — EYVL L 189, 29.7.1993, s. 161.

15 — EYVL L 348, 18.12.1997, s. 170.

18. Komissio katsoo, että sopimusten 8 artikla sisältää vain yksittäisiä — jos ylipäänsä ollenkaan — verotusta koskevia määräyksiä. Tulleja ja vaikutukseltaan vastaavia maksuja koskevat määräykset (4 alakohta) eivät missään tapauksessa ole verotusta koskevia määräyksiä vaan tullilainsäädännön säädöksiä (EY 26 artikla). Tienkäyttömaksujen on katsottava olevan korvaus tienkäyttömahdollisuudesta. Tienkäyttömaksujen osalta komissio viittaa asioissa komissio vastaan Ranska ja komissio vastaan Espanja¹⁸ annettuihin tuomioihin, joiden mukaan kyseiset maksut eivät kuulu EY 93 artiklan soveltamisalaan. Muut käyttömaksut voivat olla veroluonteisia, koska saatavan summan ja tarjotun palvelun välillä ei ole välitöntä yhteyttä. Sopimusten 8 artiklan 5 alakohdassa säädetään itse asiassa vain velvoitteesta olla perimättä erityisiä maksuja ajoneuvoilta, jotka täyttävät direktiivin 96/53/EY¹⁹ vaatimukset. Näiden erityisten maksujen veroluonteisuus on erittäin kyseenalainen. Kyse on pikemminkin eräänlaisesta korvauksesta, jota peritään teiden käytöstä niille aiheutuvista vaurioista. Komissio päätelee tämän arvioinnin perusteella, että 8 artiklan määräykset ovat toissijaisia liitännäistoimenpiteitä, joilla pyritään yksinomaan päätavoitteen eli helpottamaan maanteiden tavaraliikennettä ja yhdistettyjä kuljetuksia Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välillä.

liikennettä ja yhdistettyjä kuljetuksia Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välillä.

19. Tätä näkemystä tukevat neuvoston 11.12.1995 hyväksymät neuvotteluohjeet. Niistä ilmenee, että tavoitteena on ollut helpottaa Kreikasta lähtevää ja Kreikkaan suuntautuvaa tavaraliikennettä tekemällä Bulgarian, Unkarin ja Romanian kanssa kuljetusta koskevat sopimukset.

20. Sopimusten 8 artiklan määräyksellä pyritään ensi sijassa estämään kansallisuuteen perustuva syrjintä ja kaksinkertainen verotus. Siinä ei määrätä toimista lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi. Kyseisiä aloja koskevaa lainsäädäntöä on sitä paitsi jo lähennetty yhteisön tasolla kuorma-autojen verotusta koskevalla direktiivillä 1999/62/EY²⁰ sekä muita maksuja koskevalla direktiivillä 92/12/ETY,²¹ 92/81/ETY²² ja 92/82/ETY.²³ Sopimusten 8 artiklan määräyksestä seuraa ainoastaan, että jäsenvaltioiden on vapautettava kolmansista valtioista peräisin olevat kuljetusyrietykset tiettyjen verojen maksamisesta.

18 — Asia C-429/97, komissio v. Ranska, tuomio 25.1.2001 (Kok. 2001, s. I-637, 32, 35 ja 36 kohta) ja asia C-83/99, komissio v. Espanja, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-445, 11 kohta).

19 — Tiettyjen yhteisössä liikkuvien tieliikenteen ajoneuvojen suurimmista kansallisissa ja kansainvälisissä liikenteessä sallituista mitoista ja suurimmista kansainvälisissä liikenteessä sallituista painoista 25 päivänä heinäkuuta 1996 annettu neuvoston direktiivi 96/53/EY (EYVL L 235, s. 59).

20 — Verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä 17 päivänä kesäkuuta 1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/62/EY (EYVL L 187, s. 42).

21 — Valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikuttamisesta ja valvonnasta 25 päivänä helmikuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/12/ETY (EYVL L 76, s. 1).

22 — Kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/81/ETY (EYVL L 316, s. 12).

23 — Kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/82/ETY (EYVL L 316, s. 19).

21. Komissio viittaa lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee oikeusperustan valintaa kansallisia sopimuksia tehtäessä.²⁴ Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut aina huomioon kyseessä olevan sopimuksen painopisteen.

22. Se katsoo, että EY 71 artiklan ja EY 93 artiklan oikeusperusta eivät ole yhteensovittavissa. Päätöksen tekeminen edellyttää EY 71 artiklan mukaan yhteispäätösmenettelyä ja vain määränemmistöä neuvostossa, kun taas EY 93 artiklassa edellytetään neuvoston yksimielisyyttä ja ainoastaan parlamentin kuulemista. Titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevassa asiassa²⁵ annetun tuomion mukaan kyseiset menettelyt eivät ole yhteensovittavissa. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän oikeuskäytännön myöhemmissä tuomioissaan.²⁶ Ongelma koskee yhtä hyvin yhteispäätösmenettelyä kuin yhteistoimintamenettelyäkin, johon viitataan titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevassa tuomiossa. EY 151 artiklan (kulttuuri) määräys, jossa edellytetään neuvoston

yksimielistä päätöksentekoa, on poikkeusmääräys, minkä vuoksi sitä on tulkittava suppeasti. Artiklan nojalla ei voida muuttaa toimielinten välistä tasapainoa käyttämällä lisäksi oikeusperustaa, joka on ristiin EY 71 artiklan kanssa.

23. Komission mukaan virheellinen viittaus EY 93 artiklaan on muuttanut menettelyä radikaalisti. Komissio katsoo tämän soveltuvan myös siinä tapauksessa, että parlamentin asema on säilynyt esillä olevassa asiassa koskemattomana EY 300 artiklan 3 kohdan soveltamisen vuoksi. Tavallisesti kansallisten sopimusten tekeminen edellyttää näet vain määränemmistöpäätöstä.

24. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

24 — Komissio viittaa 24.3.1995 päivätyyn yhteisöjen tuomioistuimen lausuntoon 2/92, Yhteisön tai sen toimielimen toimivalta osallistua OECD:n neuvoston korjattuun kolmanteen päätökseen kansallisesta kohtelusta (Kok. 1995, s. I-521, 27 kohta), 4.10.1979 päivätyyn yhteisöjen tuomioistuimen lausuntoon 1/78, Vuoden 1995 kansainvälinen luonnonkumispöytäkirja (Kok. 1979, s. 2871, 56 kohta) ja asiassa C-268/94, Portugal v. neuvosto, 3.12.1996 annettuun tuomioon (Kok. 1996, s. I-6177, 39 kohta).

25 — Asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 17–21 kohta). Komissio viittaa myös yhdistetyissä asioissa C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto, 25.2.1999 annettuun tuomioon (Kok. 1999, s. I-1139, 14 kohta).

26 — Komissio viittaa seuraaviin tuomioihin: asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939, Kok. Ep. XIV, s. I-61, 19 kohta); asia C-209/97, komissio v. neuvosto, tuomio 18.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8067, 35 kohta); asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001 (Kok. 2001, s. I-779, 59 kohta); edellä alaviitteessä 24 mainittu asia C-268/94, 3.12.1996 annettu tuomion 39 kohta; edellä alaviitteessä 25 mainittu yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, tuomion 19 kohta sekä asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999 (Kok. 1999, s. I-869, 31 kohta).

— kumoaa neuvoston 19.3.2001 tekemät päätökset 2001/265/EY ja 2001/266/EY kuljetusta koskevien sopimusten tekemisestä yhteisön ja Bulgarian ja Unkarin välillä siltä osin kuin sopimukset perustuvat EY 93 artiklaan, koska oikea ja riittävä oikeudellinen perusta on EY 71 artikla

— pysyttää voimassa näiden sopimusten vaikutukset siihen asti kunnes neuvosto tekee uudet toimet

- velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25. Neuvosto vaatii,

- että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen
- että yhteisöjen tuomioistuin velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut
- toissijaisesti eli siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa päätökset, että se pysyttää voimassa näiden sopimusten vaikutukset uusien toimenpiteiden toteuttamiseen asti.

26. Neuvoston mukaan molempien sopimusten 8 artiklan määräyksen vuoksi molempien päätösten oikeusperustana oli käytettävä sekä EY 71 että EY 93 artiklaa. Toisaalta 8 artiklan määräyksellä lähennetään jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Lisäksi 8 artiklan määräys voidaan sisältönsä vuoksi erottaa sopimusten muista määräyksistä, ja se tarvitsee itsenäisen luonteensa vuoksi kaksinkertaisen oikeusperustan.

27. Sopimusten 8 artikla lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä seuraavilla aloilla:

ajoneuvojen verotus ja verotaakka (1 alakohta), ajoneuvoverot sekä liikennöimisestä ja ajoneuvon omistamisesta perittävät maksut, liikenteenharjoittamisesta perittävät erityiset verot ja maksut, polttoainemaksut (2 alakohta), ajoneuvojen polttoainesäiliössä olevan polttoaineen verotus (4 alakohdan a ja b alakohta), voiteluaineiden verotus (4 alakohdan c alakohta) sekä varaosien verotus (4 alakohdan d alakohta). Toisen luetelmakohdan määräys poikkeaa riidanalaisten päätösten 2 artiklan 2 kohdan perusteella selvästi ensimmäisen, kolmannen ja neljännen luetelmakohdan liikennettä koskevista määräyksistä.

28. Neuvosto viittaa tässä yhteydessä useisiin liikenteen alaa koskeviin säädöksiin, joissa se on tästä syystä aiemmin käyttänyt EY 71 ja EY 93 artiklaa kaksinkertaisena oikeusperustana.²⁷ Sen lisäksi neuvosto viittaa asiassa parlamentti vastaan neuvosto²⁸ annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi kaksinkertaisen oikeusperustan valinnan.

29. Neuvoston mukaan kaksinkertaisen oikeusperustan valinta on sopusoinnussa myös kansallisia sopimuksia koskevan oikeuskäytännön kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Portugali vastaan neuvosto,²⁹ että yksittäisillä määräyksillä ei ole merkitystä sopimuksen luokittelun kannalta ”— — sillä edelly-

27 — Mainittu vastineen alaviitteessä 3.

28 — Asia C-211/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 5.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1827).

29 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia C-268/94, tuomio.

tyksellä, että nämä määräykset eivät saa aikaan velvollisuuksia, joilla on kyseisillä erityisaloilla sellainen ulottuvuus, että nämä velvollisuudet tosiasiallisesti merkitsevät kehitysyhteistyön tavoitteista erillisiä tavoitteita".³⁰ Bulgarian ja Unkarin kanssa tehtyjen sopimusten 8 artiklan määräyksellä on kuitenkin juuri tällainen vaikutus.

30. Neuvosto katsoo komission esittämän EY 71 artiklan laajan tulkinnan olevan ristiriidassa sopimuksen perustana olevan rajoitetun toimivallan periaatteen kanssa. Toimivalta "antaa muut aiheelliset säännökset" ei varsinkaan oikeuta sivuuttamaan erityisiä toimivaltuuksia, joista määrätään muun muassa EY 93 artiklassa, jos liikennepolitiikalla pyritään eri tavoitteisiin.

31. Neuvosto vastaa menettelyoikeutta koskevaan väitteeseen, jonka mukaan EY 71 artiklassa edellytetään määränemmistöä ja EY 93 artiklassa sen sijaan yksimielisyyttä, että EY:n perustamissopimusta on muutettu useaan kertaan titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevassa asiassa annetun tuomion jälkeen. Niinpä esimerkiksi EY 151 artiklassa säännellyn kulttuuripolitiikan ja EY 166 artiklan piiriin kuuluvan tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen osalta määrätään, että neuvoston päätöksen on oltava yksimielinen myös yhteispäätösmenettelyä sovellettaessa. Neuvosto pitää titaanidioksi-

teollisuuden jätteitä koskevaa oikeuskäytäntöä myös vanhentuneena, koska yhteispäätösmenettely on suureksi osaksi syrjäyttänyt titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevassa tuomiossa mainitun yhteistoimintamenettelyn. Näiden kahden menettelyn mahdollinen ristiriitaisuus ratkeaa sitä paitsi sillä, että EY 300 artiklan 3 kohdan mukaan parlamentin kuuleminen on joka tapauksessa riittävä toimenpide. Näin ollen neuvosto pitää komission perustelua täysin teoreettisena.³¹

32. Neuvosto ei pidä komission vertausta Slovenian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa tehtyihin sopimuksiin pitävänä perusteluna. Sopimusten 8 artiklasta poiketen kyseisten sopimusten 14 artikla ei sisällä määräyksiä, joilla lähennettäisiin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Sopimusten 14 artiklassa asetetaan ennemminkin suuntaviivat, joita sopimuspuolten on noudatettava estääkseen syrjivän kohtelun. Sen lisäksi kyseiset määräykset koskevat tulevia sopimuksia.

33. Saksan hallitus tukee neuvoston näkemystä ja pitää neuvoston arviota sopimusten 8 artiklan sisällöstä perusteltuna. Sen mukaan varsinkin artiklan 1, 2, ja 4 kohdan määräykset liittyvät verotukseen. Kyseisissä kohdissa määrätään mainittuja veroja

30 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia, tuomion 39 kohta.

31 — Neuvosto viittaa edellä alaviitteessä 24 mainitussa asiassa C-268/94 annetun tuomion 79 kohtaan.

koskevista yhtenäisistä verohelpotuksista, minkä vuoksi sopimukset johtavat jäsenvaltioiden välillisten verojen yhdenmukaisamiseen. Tämän vuoksi on perusteltua käyttää EY 93 artiklaa oikeusperustana.

34. Neuvoston tavoin myös Saksan hallitus pitää 8 artiklan määräystä itsenäisenä ja katsoo, että se voidaan erottaa sisällöllisesti sopimuksen muista määräyksistä. Kaksinkertainen oikeusperusta on siis tarpeen myös tästä syystä.

35. Saksan hallitus viittaa lisäksi veropoliitiikan horisontaalisuuteen ja katsoo komission näkemyksestä poiketen, että EY 93 artiklan määräys on asetettava etusijalle EY 71 artiklan alakohtaiseen määräykseen nähden. Se perustelee näkemystään vertaamalla artiklojen suhdetta EY 93 ja EY 95 artiklan suhteeseen ja yleistää päätelmän toteamalla, että se edustaa EY:n perustamissopimuksen perustulkintaa, jonka mukaan horisontaaliset valtuutussäännöt ovat aina ensisijaisia alakohtaisiin oikeusperusteisiin nähden.

36. Neuvoston tavoin myös Saksan hallitus mainitsee EY 151 ja EY 166 artiklan esimerkkinä valtuutusperusteista, joita käytettäessä yhteispäätösmenettelyä ja neuvoston yksimielisyyden vaatimusta sovelletaan yhdessä. Näin ollen EY 71 ja EY 93 artiklan käyttäminen yhtä aikaa oikeusperustana on mahdollista titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevan oikeuskäytännön nojalla.

37. Myös Luxemburgin hallitus tukee neuvoston perustelua eli väitettä, jonka mukaan 8 artiklan veroluonteisen sisällön vuoksi päätösten perustana on käytettävä kaksinkertaista oikeusperustaa. Se pitää 8 artiklan määräystä välttämättömänä, jotta sopimuksissa asetettu tavoite saavutettaisiin eli Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välistä tavaraliikennettä saataisiin helpotettua. Se vetoaa tältä osin riidanalaisten päätösten johdanto-osan toiseen perustelukappaleeseen.

38. Neuvoston ja Saksan hallituksen tavoin se pitää EY 151 ja EY 166 artiklan määräyksiin perustuvaa titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevaa oikeuskäytäntöä vanhentuneena. Yhteispäätösmenettelyn ja neuvoston yksimielisyyden vaatimuksen soveltaminen yhtä aikaa ei estä kaksinkertaisen oikeusperustan käyttämistä.

V Arviointi

39. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Jos toimella on useita tarkoituksia ja jokin näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määräväksi tekijäksi,

kun taas muut ovat ainoastaan liitännäisiä tekijöitä, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen tarkoitus taikka pääasiallinen tai määräävä tekijä edellyttää. Jos toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa voidaan käyttää useaa eri oikeudellista perustaa.³²

sisältönsä perusteella liikennepoliittisen tavoitteen lisäksi myös veropoliittinen tavoite ja onko toinen niistä yksilöitävissä pääasialliseksi tai määrääväksi, vai eikö tavoitteita voida erottaa toisistaan eikä kumpikaan niistä ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.

A Onko riidanalaisilla päätöksillä veropoliittinen tavoite?

40. Kaikki asianosaiset ovat yhtä mieltä näistä periaatteista. Kaikki asianosaiset katsovat, että sopimukset helpottavat maanteiden tavaraliikennettä ja yhdistettyjä kuljetuksia Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välillä. Varsinkin riidanalaisten päätösten 2001/265/EY ja 2001/266/EY edellä mainittu³³ johdanto-osan toinen perustelukappale tukee tätä liikennepoliittista tavoitetta. Asiassa on siis kiistatonta se, että sopimuksilla on liikennepoliittinen tavoite ja sisältö. Kiistanalaista sen sijaan on se, miltä osin sopimusten 8 artikla koskee verotusta, jolloin myös EY 93 artiklan käyttäminen riidanalaisten päätösten toisena oikeusperustana olisi perusteltua.

42. Päätösten johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että niiden tavoitteena on sopimuspuolten suhteiden kehittäminen liikenneasioissa. Sopimusten johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, että sopimukset edistävät sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, sillä ne helpottavat Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välisen yhteisön sisäisen liikenteen kulkua Bulgarian ja Unkarin kautta. Johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että sopimus edistää yhdistettyjä kuljetuksia niin, että ympäristönsuojelukohdat otetaan huomioon.

41. Sen vuoksi on selvítettävä, onko riidanalaisilla päätöksillä tavoitteensa ja

43. Riidanalaiset päätökset ilman liitteitä eivät siis sisällä mitään tietoja, jotka viittaisivat veropoliittiseen tavoitteeseen. Niissä käsitellään ainoastaan liikenne- ja ympäristönsuojelupoliittisia näkökohtia.

32 — Vrt. 6.12.2001 päivätty yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/00, Cartagenan pöytäkirja (Kok. 2001, s. I-9713, 23 kohta); asia C-491/01, British American Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11453, 93 ja 94 kohta); asia C-281/01, komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002 (Kok. 2002, s. I-12049, 33—35 kohta).

33 — Vrt. tämän ratkaisuehdotuksen 3 kohta.

44. Sopimusten johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa korostetaan

sitä, että sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja yhteisen liikennepolitiikan kannalta on tärkeää, että yhteisötavarat voidaan kuljettaa Bulgarian ja Unkarin kautta. Myös johdanto-osan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa sopimuksen tavoitteina mainitaan pääsy markkinoille, kauttakulkuliikenne ja liikenteen kehittäminen, mutta verojen ja maksujen yhdenmukaistamista ei sen sijaan mainita.

45. Sopimusten 1 artiklassa niiden tavoitteeksi asetetaan sopimuspuolten yhteistyö tavaraliikenteen ja erityisesti kauttakulkuliikenteen osalta sekä sopimuspuolten alueiden välisen ja niiden kautta kulkevan liikenteen yhteensovitetun kehityksen varmistaminen tätä varten. Myöskään tämä määräys ei sisällä viitteitä veropoliittiseen tavoitteeseen.

46. Riidanalaisten päätösten ja niiden liitteenä olevien sopimusten tavoitetta koskevan tarkastelun tuloksen perusteella voidaan näin ollen todeta, että mikään ei viittaa veropoliittisen tavoitteen olemassaoloon. Tämä ei tue tulkintaa, jonka mukaan myös EY 93 artiklan käyttäminen riidanalaisten päätösten oikeusperustana olisi perusteltua.

47. Riidanalaisten päätösten sisältö rajoittuu valtuutukseen sopimuksen tekemiseksi ja teknisiin määräyksiin. Sen perusteella ei saada vastausta nyt tarkasteltavaan kysymykseen.

48. Seuraavaksi on selvittävä, viittaako sopimusten sisältö riidanalaisten päätösten veropoliittiseen tavoitteeseen. Verotukselliset toimenpiteet mainitaan sopimusten 2 artiklan 2 kohdan toisessa luettelumakohdassa oikeudellisina ja hallinnollisina ”tukitoimenpiteinä”. Tämänkään kohdan nojalla ei kuitenkaan voida sisältöön vedoten väittää, että EY 93 artiklan käyttäminen lisäksi oikeusperustana olisi perusteltua.

49. Sopimusten 8 artiklan otsikkona on ”Verotusta koskevat määräykset”. Tämä on merkinä verotusta koskevasta sisällöstä. Artiklan 1 alakohdassa määrätään periaatteesta, jonka mukaan ketään ei syrjitä kansallisuuden tai sijoittautumipaikan perusteella tieliikenteen ajoneuvojen verotusta, verotaakkaa, tiemaksuja tai muita tieliikenteen infrastruktuurin käytöstä perittäviä maksuja koskevissa asioissa. Tämä määräys koskee kylläkin veroja, mutta EY 93 artiklan käyttöä oikeusperustana ei voida perustella siihen vedoten. Syrjimättömyyden periaatteesta määrätään EY 90 artiklassa.

50. Artiklan 2 alakohdan 1 alakohdan mukaan ajoneuvot vapautetaan ajoneuvoveroista sekä liikennöimisestä ja ajoneuvon omistamisesta perittävistä maksuista samoin kuin liikenteenharjoittamisesta perittävistä erityisistä veroista tai maksuista toisen sopimuspuolen alueella. 2 alakohdan 2 alakohdassa määrätään poikkeuksista, jotka koskevat vapautusta polttoaineve-

roista ja -maksuista sekä tiemaksuista ja muista käyttömaksuista. Tiemaksu ei ole oikeuskäytännön mukaan vero vaan korvaus palvelusta.³⁴ Tämä koskee myös muita tienkäyttömaksuja, koska perittävän maksun ja tienkäyttömahdollisuuden tarjoamisen välillä on välitön yhteys. Näin ollen artiklan 2 alakohdan sisältö koskee verotusta ainoastaan polttoaineesta perittävien verojen ja maksujen osalta sekä vapautusten osalta, jotka myönnetään ajoneuvoveroista sekä liikennöimisestä ja ajoneuvon omistamisesta perittävistä maksuista ja liikenteenharjoittamisesta perittävistä veroista.

51. Artiklan 3 alakohdassa määrätään sen sijaan tiemaksuista ja muista käyttömaksuista, jotka eivät ole yhteisön oikeudessa tarkoitettuja veroja, kuten edellisessä kohdassa jo todettiin. Tämän vuoksi 3 alakohdan sisältö ei koske verotusta.

52. Myös artiklan 4 alakohdassa määrätään tulleja ja veroja koskevista vapautuksista. Varaosista ja työkaluista perittävät tullit (vrt. d alakohta) eivät ole EY 90—93 artiklassa tarkoitettuja veroja, vaan niihin sovelletaan tulliliittoa koskevia määräyksiä (EY 25 artikla ja sitä seuraavat artiklat). Määräyksen tarkoituksen perusteella kyse on mukana tuoduista varaosista ja työkaluista. Määräys ei koske siis maahantuontia eikä siten myöskään kyseisten

tavaroiden arvonlisäveroa. EY 93 artiklaa ei näin ollen voida käyttää oikeusperustana mainitun d alakohdan nojalla. 4 alakohdan a, b ja c alakohdassa määrätty vapautukset koskevat polttoaineveroa ja matkan aikana tarvittavasta määrästä voiteluaineita maksettavaa veroa. Näiden määräysten sisältö koskee verotusta, minkä vuoksi EY 93 artiklan käyttäminen oikeusperustana tulee niiden osalta kysymykseen.

53. Artiklan 5 alakohdassa määrätään vapautuksesta, joka koskee tietyt Bulgarian ja Unkarin alueella voimassa olevat enimmäisrajat ylittävistä ajoneuvoista perittäviä erityisiä maksuja. Tätä määräystä soveltamatta suoritettavien maksujen ja tienkäyttömahdollisuuden tarjoamisen välillä on välitön yhteys. Maksuja peritään korvauksena teiden liiallisesta käytöstä. Nämä maksut ovat siten tietullien ja muiden tienkäyttömaksujen kaltaisia, eikä niitä voida sisällyttää veron käsitteeseen sen enempää kuin tietulleja ja -maksujakaan.

54. Sopimusten 8 artiklan tarkastelun päätelmänä voidaan todeta, että 2 ja 4 alakohdan sisältö koskee tietyllä tavalla verotusta. Kyse on verovapautuksista.

55. Näiden päätelmien perusteella komission perusteluna esittämä vertaus Slovenian ja Makedonian kanssa tehtyjen sopimusten 14 artiklaan on hylättävä. Artiklan

34 — Asia C-276/97, komissio v. Ranska, tuomio 12.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6251, 36 kohta); vrt. myös ratkaisuehdotukseni 27.1.2000 samassa asiassa (Kok. 2000, s. I-6254, 47 kohta).

1 kohdassa määrätään syrjimättömyyden periaatteen noudattamisesta aivan kuten nyt tarkasteltavan 8 artiklan 1 alakohdassa. Slovenian ja Makedonian kanssa tehtyjen sopimusten 14 artiklan 2 ja 4 kohdassa veloitetaan kuitenkin ainoastaan aloittamaan sopimusneuvottelut sopimuspuolten kanssa. Sen sijaan Bulgarian ja Unkarin kanssa tehtyjen sopimusten 8 artiklan 2 ja 4 alakohdassa annetaan lisäksi konkreettisia verotusta koskevia määräyksiä.

56. Sopimusten 8 artiklan 2 ja 4 alakohdan mukainen maksuista vapauttaminen voidaan toteuttaa kumoamalla jäsenvaltioiden erilaiset säädökset ja yhdenmukaistamalla³⁵ jäsenvaltioiden välillisiä veroja koskevaa lainsäädäntöä. Näin ollen EY 93 artiklan soveltamisedellytysten voidaan katsoa täyttyvän.

57. On kuitenkin huomattava, että EY 93 artiklaa voidaan käyttää oikeusperustana vain välillisiä veroja koskevien yhdenmukaistamistoimenpiteiden yhteydessä, jotka ovat välttämättömiä sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan kannalta. Tämä jälkimmäinen edellytys ei täyty esillä olevassa tapauksessa.

58. Sopimusten 8 artiklan 2 ja 4 alakohdan määräysten nojalla mahdollisesti toteutettava yhdenmukaistaminen koskee talouden toimijoita vain siinä tapauksessa, että ne harjoittavat tavaraliikennettä Bulgariassa tai Unkarissa. Sopimuspuolten (eli EY ja Bulgaria sekä EY ja Unkari) kansalaiset hyötyvät määräyksestä toisen sopimuspuolen alueella. Euroopan sisämarkkinoiden toimijat hyötyvät määräyksestä vain Euroopan sisämarkkina-alueen ulkopuolella. EY 93 artiklan toinen soveltamisedellytys ei näin ollen täyty. Sopimusten 8 artiklan 2 ja 4 alakohdan määräykset eivät ole välttämättömiä tavaraliikenteen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan kannalta.

59. Neuvoston ja sitä tukevien hallitusten mukaan määräykset edistävät sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa, koska ne edistävät tavaraliikennettä Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välillä. Tämä pitää täysin paikkansa. Tämän perusteella kuitenkin vain liikenteen alaa koskevan EY 71 artiklan käyttäminen oikeusperustana on perusteltua, koska kysymys on tavaraliikenteen sisämarkkinoista. EY 93 artiklaa ei kuitenkaan voida käyttää oikeusperustana tähän perusteluun vedoten.

60. Komission päätelmät ehdotuksissa päätöksiksi sopimusten allekirjoituksesta ja

35 — Yhdenmukaistamisen käsitteen osalta ks. Vossin artikkeli teoksessa Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, nide 1, 19. täydennysosa, helmikuu 2002, 90 artiklan edellä, 41 kohta.

tekemisestä tukevat edellä esitettyjä päätelmiä, jotka koskevat riidanalaisten päätösten oikean oikeusperustan valintaa. Ehdotuksissa todetaan seuraavaa:

"Itä-Euroopassa on yleisesti sovellettu kuljetuksiin ajoittain ylisuuria, usein syrjiviä veroja ja veronkaltaisia maksuja. Uusia maksuja tai entisten maksujen korotuksia on otettu käyttöön hyvin lyhyellä ilmoitusajalla ilman, että tällöin sovellettavista säännöistä olisi annettu yhteisön liikenteenharjoittajille tarpeeksi tietoa tai ennakoilmoitusta.

Edellä kuvattujen ongelmien välttämiseksi nyt kyseessä oleviin sopimuksiin sisältyy useita erityismääräyksiä erityyppisistä maksuista, joita sopimusten mukaisesti tehtävistä kuljetuksista on mahdollista veloittaa. Näihin määräyksiin sisältyvät asiaan liittyvät yhteisön säännösten periaatteet ja säännöt. Tämä merkitsee, että voidaan soveltaa ainoastaan infrastruktuurin käyttöön liittyviä syrjimättömiä maksuja ja tiemaksuja, eikä kuljetuksista sinänsä voida kantaa erityisveroja tai -maksuja." ³⁶

61. Näistä päätelmistä käy ensinnäkin ilmi, että sopimusten 8 artiklan määräyksillä

pyritään estämään syrjivien maksujen periminen yhteisön liikennöintiä harjoittavilta yrityksiltä niiden liikennöidessä Bulgarian ja Unkarin kautta. Toiseksi päätelmistä ilmenee, että sopimusten 8 artiklan määräyksillä ei ole tarkoitus luoda uutta yhteisön lainsäädäntöä vaan että "näihin määräyksiin sisältyvät asiaan liittyvät yhteisön säännösten periaatteet ja säännöt". Myöskään tämä sopimusten esitöissä ilmaistu kannanotto ei näin ollen tue EY 93 artiklan käyttöä oikeusperustana.

62. Näiden esitöissä esitettyjen päätelmien lisäksi on vielä todettava, että kyseisiä verotusperusteita on jo yhdenmukaistettu yhteisön lainsäädännöllä, kuten komissio kanteessaan perustellusti toteaa. Direktiivillä 1999/62/EY ³⁷ yhdenmukaistetaan tiettyjen kuorma-autojen verotusta. Direktiivillä 92/12/ETY ³⁸ yhdenmukaistetaan kivennäisöljyn verotusta ja direktiiveillä 92/81/ETY ³⁹ ja 92/82/ETY ⁴⁰ oli jo saavutettu tietty yhdenmukaisuuden taso maksujärjestelmien osalta.

Sopimusten 8 artiklan 2 ja 4 alakohdalla ei muuteta mainittuja säädöksiä eikä määrätä uusista yhdenmukaistamistoimenpiteistä. Niillä ainoastaan varmistetaan, että yhtei-

36 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu ehdotus KOM(1999) 666 lopullinen, 10.12.1999, B.2. Infrastruktuurin käytöstä perittävät maksut, 11 ja 12 kohta. Vrt. myös edellä alaviitteessä 7 mainittu ehdotus päätökseksi Unkarin kanssa tehtävän sopimuksen allekirjoituksesta, KOM(1999) 665 lopullinen, 10.12.1999, B.2. Infrastruktuurin käytöstä perittävät maksut, 11 ja 12 kohta.

37 — Mainittu edellä alaviitteessä 20.

38 — Mainittu edellä alaviitteessä 21.

39 — Mainittu edellä alaviitteessä 22.

40 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

sön talouden toimijoita ei syrjitä Bulgarian ja Unkarin talouden toimijoihin verrattuna liikennöitäessä näiden maiden kautta ja päinvastoin. Tämä ei myöskään tue tulkintaa, jonka mukaan EY 93 artiklan käyttäminen riidanalaisten päätösten oikeusperustana olisi perusteltua.

63. Välipäätelmänä on näin ollen todettava, että riidanalaisilla päätöksillä ei ole veropoliittista tavoitetta, joka täyttäisi EY 93 artiklan soveltamisedellytykset. Kyseinen määräys ei siten ole asianmukainen oikeusperusta riidanalaisille päätöksille.

B Onko toinen tavoitteista eli kuljetusten edistäminen tai verotuksen yhdenmukaistaminen yksilöitävissä määrääväksi vai eikö tavoitteita voida erottaa toisistaan eikä kumpikaan niistä ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen?

64. Jos tätä riidanalaisten päätösten tulkintaa pidetään virheellisenä ja samalla oletetaan, että sopimusten 8 artiklan 2 ja 4 alakohta kuuluvat EY 93 artiklan soveltamisalaan, on tutkittava, onko EY 93 artiklan käyttäminen oikeusperustana perusteltua määräysten nojalla. Tämä edellyttää, että 8 artiklan sisältö on luonteeltaan itsenäinen eikä toisarvoinen tai välillinen liikennepoliittisiin tavoitteisiin nähden.

65. Sopimuksen 8 artiklan 2 alakohdan mukaan ajoneuvot vapautetaan ajoneuvoveroista sekä liikennöimisestä ja ajoneuvon omistamisesta perittävistä maksuista samoin kuin liikenteenharjoittamisesta perittävistä erityisistä veroista tai maksuista toisen sopimuspuolen alueella. Vapautus koskee vain ajoneuvoja, jotka on rekisteröity yhden sopimuspuolen alueella. Siinä suhteessa on kyse määräyksestä, jolla pyritään estämään kaksinkertainen verotus. Kuten 2 alakohdassa määrätystä polttoaineveroja ja -maksuja sekä tietullia ja muita käyttömaksuja koskevasta poikkeuksesta ilmenee, myös 1 alakohdassa on kyse veroista ja maksuista, joita perittäisiin tarvittaessa sopimuspuolten alueella harjoitettavasta kauttakulkuliikenteestä, jos määräystä ei olisi annettu. Määräys liittyy siis läheisesti sopimusten liikennepoliittisen tavoitteen toteuttamiseen eli Bulgarian ja Unkarin kautta harjoitettavan tavaraliikenteen helpottamiseen. Näin ollen 8 artiklan 2 alakohdan funktio on täydentävä. Määräys on mielekäs ainoastaan tässä liikennepoliittisessa asiayhteydessä.

66. Tämä koskee myös 8 artiklan 4 alakohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitettuja tilanteita. Määräykset, jotka koskevat vapautusta polttoainesäiliöissä olevan tai ajoneuvojen jäähdytysjärjestelmiä varten mukana kuljetettavan polttoaineen polttoaineverosta ja matkan aikana tarvittavasta määrästä voiteluaineita perittävästä verosta, liittyvät välittömästi kauttakulkuliikenteeseen. Kyseiset määräykset ovat

tarpeen vain sen vuoksi, että sopimuksilla pyritään helpottamaan kauttakulkuliikennettä. Näin ollen myös niiden merkitys on toissijainen sopimusten liikenne-poliittiseen päätavoitteeseen nähden.

67. Näiden päätelmien perusteella on todettava, että EY 93 artiklan käyttäminen EY 71 artiklan lisäksi oikeusperustana ei ole perusteltua myöskään sen vuoksi, että sopimusten 8 artiklan 2 ja 4 alakohdalla ei ole itsenäistä veroluonteista sisältöä, joka voitaisiin erottaa päätavoitteesta, jonka mukaan sopimuksilla pyritään helpottamaan Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välistä tavaraliikennettä edistämällä Bulgarian ja Unkarin kautta harjoitettavaa kauttakulkuliikennettä. Verotuksen yhdenmukaistamisen tavoite — olettaen, että sitä noudatetaan — on merkitykseltään vain toissijainen päätavoitteeseen nähden, jonka mukaan sopimuksella pyritään helpottamaan Kreikan ja muiden jäsenvaltioiden välistä tavaraliikennettä edistämällä Bulgarian ja Unkarin kautta harjoitettavaa kauttakulkuliikennettä.

68. Näin ollen ei ole enää tarpeen tarkastella komission väitteitä, joiden mukaan EY 70 artiklalla liikennepoliittiset tavoitteet asetetaan periaatteessa etusijalle muihin sopimustavoitteisiin nähden ja EY 71 artiklan soveltamisala on laaja, mikä käy ilmi erityisesti myös 1 kohdan d alakohdan määräyksestä, jossa yhteisölle annetaan toimivalta antaa muut aiheelliset säännökset. Sopimusten 8 artiklan 2 ja 4 alakohdan verotusta koskevien määräysten merkitys on toissijainen.

69. Tästä syystä ei myöskään ole tarpeen tarkastella Saksan hallituksen väitettä, jonka mukaan EY 93 artikla on asetettava EY 71 artiklaan nähden etusijalle, koska horisontaaliset valtuutusperusteet ovat periaatteessa ensisijaisia alakohtaisiin valtuutusperusteisiin verrattuna.

70. Välipäätelmänä on näin ollen todettava, että EY 71 artikla on riittävä oikeusperusta riidanalaisille päätöksille.

71. Komission väitettä, jonka mukaan EY 71 artiklan ja EY 93 artiklan käyttäminen kaksinkertaisena oikeusperustana on kiellettyä myös sen vuoksi, että kyseisissä määräyksissä määrättyt lain-säädäntömenettelyt eivät ole yhteensopittavissa, on syytä tarkastella vain täydentävästi.

72. Aluksi on todettava, että neuvoston viittaus yleiseen käytäntöönään käyttää säästöjen kaksinkertaisena oikeusperustana EY 71 ja EY 93 artiklaa ei sovellu tämän menettelyn lainmukaisuuden perusteeksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen määräyksistä, eikä tämä käytäntö voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toi-

mielimiä silloin, kun näiden on määritettävä oikea oikeudellinen perusta.⁴¹

73. Uskottavalta ei myöskään vaikuta neuvoston ja sitä tukevien hallitusten esittävä vastaväite, jonka mukaan EY 166 artikla osoittaa EY 71 artiklassa määrätyn yhteispäätösmenettelyn olevan yhteensovitettavissa EY 93 artiklassa määrätyn yksimielisyyden vaatimuksen kanssa. Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta lähtien EY 166 artiklassa edellytetään enää ainoastaan määräenemmistöä neuvostossa.

74. EY 151 artiklan lisäksi kuitenkin myös EY 18, EY 42 ja EY 47 artiklassa määrätään, että neuvoston päätöksen on oltava yksimielinen yhteispäätösmenettelyä sovellettaessa. Näiden primäärioikeuden säädösten olemassaolo ei kuitenkaan kumoa komission menettelyoikeutta koskevaa väitettä. Yhteispäätösmenettelyn ja neuvoston yksimielisyyden vaatimuksen soveltaminen yhdessä perustuu kyseisissä määräyksissä yhteen ainoaan määräykseen. Sen sijaan esillä olevassa asiassa yhteispäätösmenettelyn ja neuvoston yksimielisyyttä koskevan vaatimuksen yhdistämisessä oikeusperustana käytetään kahta eri määräystä. Näin ollen neuvoston mainitsemaa oikeudellista tilannetta ei voida rinnastaa esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevaan tilanteeseen.

41 — Asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 905, 29 kohta); asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, 24 kohta); asia C-426/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3723, 21 kohta); asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1689, 34 kohta) ja asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5753, 19 kohta).

75. Toisin kuin neuvosto ja sitä tukevat hallitukset väittävät, myöskään titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskeva oikeuskäytäntö ei ole vanhentunut Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan. Yhteisöjen tuomioistuimien on jälleen äskettäin vahvistanut kyseisen oikeuskäytännön. Asiassa British American Tobacco annetussa tuomiossa todettiin, että menettelyn lainmukaisuus ei kärsinyt virheellisestä viittauksesta EY 133 artiklaan, koska sovellettavan EY 95 artiklan tavoin kyseisessä määräyksessä edellytetään määräenemmistöä neuvostossa.⁴² Tämä vahvistaa titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevassa tuomiossa esitetyn keskeisen periaatteen, jonka mukaan yhteispäätösmenttelyä edellyttävät määräykset ja neuvoston yksimielistä päätöstä edellyttävät määräykset eivät ole yhteensovitettavissa.

76. Yhteispäätösmenttelyn käyttöönotolla Maastrichtin sopimuksella oli tarkoitus demokratisoida lainsäädäntömenttelyä. Tätä ajatusta kehitettiin edelleen Amsterdamin sopimuksessa poistamalla entisen EY:n perustamissopimuksen 189 b artiklan 6 kohta, jonka perusteella neuvosto voi vielä lopulta jättää parlamentin vastalauseen huomioon ottamatta. Parlamentti on nykyisin yhteispäätösmenttelyä sovellettaessa täysin tasavertainen neuvoston kanssa.

77. Yhteispäätösmenttelyssä parlamentin ja neuvoston on sovittava säädöstekstistä

42 — Edellä alaviitteessä 32 mainittu asia C-491/01, tuomion 109 kohta.

yksimielisesti. Yksimielisen päätöksen aikaan saamiseksi asia saatetaan joutua käsittelemään sovittelukomiteassa. Sovittelumenettelyn käynnistäminen ei kuitenkaan ole mielekästä, jos neuvoston valtuuskunnalla ei ole neuvoston yksimielisyyttä koskevan vaatimuksen vuoksi lainkaan neuvotteluvaraa tai se on hyvin rajallinen. Sovittelumenettelyllä pyritään nimenomaan lähentämään osapuolten näkemyksiä ja saamaan aikaan kompromissi, joka yhteisön lainsäätäjän molempien asianosaisten on hyväksyttävä. Jottei tätä yhteispäätösmenettelyn tarkoitusta tehtäisi tyhjäksi, on yhteispäätösmenettelyn ja neuvoston yksimielisyyden vaatimuksen soveltamista yhtä aikaa pyrittävä välttämään. Vain tämä tulkinta vastaa sopimuksessa edellytettyä toimielinten välistä tasapainoa.

78. Mainitut sopimuksen yksittäiset määräykset, joissa yhdistetään yhteispäätösmenettely ja neuvoston yksimielisyyden vaatimus, ovat siten oikeastaan ristiriidassa järjestelmän kanssa. Niiden perusteella ei näin ollen pitäisi tehdä yleisiä päätelmiä. Kuten esimerkkinä mainittu EY 166 artikla osoittaa, määräykset aiotaan kumota vähitellen, heti kun se vaikuttaa poliittisesti mahdolliselta. Maastrichtin sopimuksessa edellytettiin vielä yksimielisyyttä (EY:n perustamissopimuksen entinen 130 i artikla), mutta Amsterdamin sopimuksessa voitiin jo siirtyä yhteispäätösmenettelyn kannalta tarkoituksenmukaisempaan määräenemmistöön (EY 166 artikla).

79. Neuvoston mukaan EY 300 artiklan 3 kohdan mukaisen menettelyn vuoksi

esillä olevassa asiassa ei ole käytännössä merkitystä sillä, että EY 71 ja EY 93 artikla ovat menettelyoikeuden kannalta mahdollisesti ristiriidassa keskenään. Neuvosto perustelee näkemystään vetoamalla asiassa Portugali vastaan neuvosto⁴³ annettuun tuomioon. Komissio sen sijaan katsoo, että neuvoston yksimielisyyden vaatimus muuttaa menettelyä radikaalisti myös siinä tapauksessa, että parlamentin asema säilyy esillä olevassa asiassa koskemattomana EY 300 artiklan 3 kohdan soveltamisen vuoksi. Sillä tavallisesti kansallisten sopimusten tekeminen edellyttää vain määräenemmistöpäätöstä.

80. Esillä olevassa asiassa tunnusomaista on se, että EY 71 ja EY 93 artiklan käyttäminen kaksinkertaisena oikeusperustana ei vaikuta parlamentin asemaan. Parlamentin asema on EY 71 artiklan — yhteispäätösmenettely — ja EY 93 artiklan — kuulemismenettely — mukaan erilainen, mutta esillä olevassa tapauksessa edellytetään lisäksi parlamentin hyväksyntää EY 300 artiklan 3 kohdan 2 alakohdan mukaisesti.

81. Neuvosto pyysi EY 300 artiklan 3 kohdan 2 alakohdan perusteella parla-

43 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia C-268/94, tuomion 79 kohta.

mentilta 1.8.2000 ja 4.8.2000 päivätyillä kirjeillä puoltavaa lausuntoa riidanalaisista päätöksistä⁴⁴ eikä sen sijaan vain kuullut parlamenttia kyseisen määräyksen 1 alakohdan perusteella, kuten se vastineissaan väittää. Parlamentti hyväksyi ehdotukset 25.10.2000 käyttäen oikeusperustana EY 300 artiklan 3 kohdan 2 alakohtaa.⁴⁵

82. Viittaus EY 93 artiklaan vaikutti kuitenkin riidanalaisten päätösten päätöksentekomenettelyyn siten, että neuvoston oli tehtävä yksimielinen päätös, koska EY 71 artiklassa edellytetty määräenemmistö ei riittänyt.

83. Oikeuskäytännön mukaan on tällaisten neuvostossa edellytettyä enemmistöä koskevien muutosten yhteydessä otettava huomioon, että oikeusperustan valinta saattaa vaikuttaa myös riidanalaisen toimen sisältöön.⁴⁶ Tämän oikeuskäytännön perusteella voidaan näin ollen olettaa, että

virheellinen viittaus EY 93 artiklaan on saattanut vaikuttaa riidanalaisten päätösten sisältöön, minkä vuoksi oikeusperustan valinnan merkitys ei ole pelkästään hypoteettinen. Näin ollen neuvoston tämäkin väite on hylättävä.

84. Lopputuloksena on sen vuoksi todettava, että esillä olevassa tapauksessa on erittäin kyseenalaista jo se, missä määrin päätökset yleensä kuuluvat EY 93 artiklan soveltamisalaan. Ja vaikka päätösten oletettaisiin kuuluvan EY 93 artiklan soveltamisalaan, on 8 artiklan 2 ja 4 alakohdan verotusta koskevien määräysten joka tapauksessa katsottava olevan toisarvoisia päätösten liikennepoliittiseen päätavoitteen nähden. Näin ollen EY 71 artiklan on katsottava olevan EY 300 artiklan 3 kohdan 2 alakohdan ohella päätösten ainoa oikeusperusta. Tämän vuoksi päätökset on kumottava siltä osin kuin ne perustuvat EY 93 artiklaan.

VI Tuomion vaikutusten rajoittaminen

85. Molemmat asianosaiset ovat vaatineet, että jos EY 93 artiklan ei katsota soveltuvan riidanalaisten päätösten oikeusperustaksi, tuomion oikeusvaikutuksia rajoitetaan siten, että sopimusten vaikutukset

44 — Vrt. 11.10.2000 päivätyä aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunnan mietintöä A5-0278/2000 (esittelijä: Konstantinos Hatzidakis), s. 4.

45 — EYVL C 197, 12.7.2001, s. 171.

46 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 12 kohta) ja edellä alaviitteessä 41 mainittu asia 131/86, tuomion 11 kohta.

pysytetään voimassa siihen asti kunnes neuvosto tekee uudet toimet.

86. Virheellinen viittaus EY 93 artiklaan toisena oikeudellisena perustana ei välttämättä johdan riidanalaisten päätösten pätemättömyyteen. Virhe yhteisön toimen hyväksymisessä on periaatteessa puhtaasti muodollinen virhe, paitsi jos se on johtanut virheelliseen menettelyyn riidanalaisen toimen antamisessa.⁴⁷

87. Edellä esitettyjen päätelmien mukaan on kuitenkin mahdollista, että virheellinen viittaus EY 93 artiklaan on vaikuttanut riidanalaisten päätösten sisältöön, koska kyseisessä artiklassa edellytetään neuvoston yksimielisyyttä. Menettelyä on sen vuoksi pidettävä lainvastaisena.

88. Asianosaiset ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että riidanalaisten päätösten asiasältöä ei pidä kyseenalaistaa esillä olevassa

asiassa. Jotta talouden toimijoiden luottamus säädöksen voimassaolon jatkumiseen saataisiin säilytettyä ja toisaalta yhteisön sekä Bulgarian ja Unkarin välisten ulkosuhteiden oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä vaikuttaa lisäksi tarkoituksenmukaiselta, että riidanalaisten päätösten sisältö pidetään voimassa EY 231 artiklan 2 kohdan⁴⁸ mukaisesti siihen asti kun toimivaltaiset elimet ovat toteuttaneet tässä asiassa annetusta tuomiosta johtuvat toimenpiteet.

VII Oikeudenkäyntikulut

89. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 §:n mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut sen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, neuvosto on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

90. Jäsenvaltiot ovat asiassa väliintulijoita, jotka vastaavat yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 4 §:n 1 kohdan mukaan omista kustannuksistaan.

47 — Vrt. asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5545, Kok. Ep. IX, s. 741, 19 kohta) ja edellä alaviitteisä 32 mainittu asia C-491/01, 10.12.2002 annetun tuomion 98 kohta.

48 — Tämän määräyksen soveltamisesta muihin säädöksiin kuin asetuksiin enemmän mm. seuraavissa tuomioissa: asia 92/78, Simmenthal v. komissio, tuomio 6.3.1979 (Kok. 1979, s. 777, 106 kohta ja sitä seuraavat kohdat), yksittäisen päätöksen osalta ja asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4193, Kok. Ep. XIII, s. I-1, 27 kohta), direktiivin osalta.

VIII Ratkaisuehdotus

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) kumoaa neuvoston 19.3.2001 tekemät päätökset 2001/265/EY ja 2001/266/EY kuljetusta koskevien sopimusten tekemisestä yhteisön ja Bulgarian ja Unkarin välillä siltä osin kuin sopimukset perustuvat EY 93 artiklaan
- 2) pysyttää voimassa kumottujen päätösten vaikutukset siihen asti kun elimet ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet tämän tuomion perusteella
- 3) velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saksan liittotasavalta ja Luxemburgin suurherttuakunta vastaavat omista kustannuksistaan.