

HOTĂRÂREA CURȚII

5 iulie 1995*

Parlamentul European împotriva Consiliului Uniunii Europene

„Directiva 93/89/CEE privind aplicarea de către statele membre a taxelor pentru anumite vehicule folosite la transportul mărfurilor pe drumurile publice, precum și taxele de drum și de utilizare a anumitor infrastructuri – Noua consultare a Parlamentului european”

Cauza C-21/94

În cauza C-21/94,

Parlamentul European, reprezentat de către domnii Johann Schoo, șef de divizie în cadrul Serviciului juridic și Jannis Pantalis, membru al aceluiași serviciu, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Secretariatul General al Parlamentului European, Kirchberg,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de către domnii Antonio Sacchetti, director în cadrul Serviciului juridic și Amadeu Lopes Sabino, consilier juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului B. Eynard, director general al Direcției Afaceri Juridice a Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad Adenauer,

pârât,

susținut de

Republica Federală Germania, reprezentată de către domnii Ernst Röder, Ministerialrat în cadrul Ministerului Federal al Economiei și de către Bernd Kloke, Regierungsrat în același minister, în calitate de agenți,

și de

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat inițial de către doamna Lucinda Hudson, apoi de către doamna Lindsey Nicoll, de la Treasury Solicitor's Department, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul Ambasadei Regatului Unit, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienți,

având ca obiect o acțiune pentru anularea Directivei 93/89/CEE a Consiliului din 25 octombrie 1993 privind aplicarea de către statele membre a taxelor pentru anumite vehicule

* Limba de procedură: franceza.

folosite la transportul mărfurilor pe drumurile publice, precum și taxele de drum și de utilizare a anumitor infrastructuri (JO L 279, p. 32),

CURTEA,

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann și P. Jann, președinți de cameră, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida (raportor), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, H. Ragnemalm și L. Sevón, judecători,

avocat general: domnul P. Léger,
grefier: domnul R. Grass,

având în vedere raportul judecătorului raportor,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 martie 1995,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții la 20 ianuarie 1994, în temeiul articolului 173 din Tratatul CE, Parlamentul European a solicitat anularea Directivei 93/89/CEE a Consiliului din 25 octombrie 1993 privind aplicarea de către statele membre a taxelor pentru anumite vehicule folosite la transportul mărfurilor pe drumurile publice, precum și taxele de drum și de utilizare a anumitor infrastructuri (JO L 279, p. 32).

2 Reiese din dosar că actul atacat își are originea în propunerea de directivă COM (87) 716 final, privind imputarea costurilor cu infrastructura de transport anumitor vehicule utilitare (JO 1988, C 79, p.8), care a fost modificată de două ori. Cea de-a doua modificare COM (92) 405 final a propunerii (JO C 311, p. 63, denumită în continuare „propunerea”) a fost prezentată Consiliului de către Comisie la 26 octombrie 1992 și aprobată de Parlamentul European la 18 decembrie 1992, sub rezerva a două modificări minore (JO 1993, C 21, p. 522).

3 Această propunere, întemeiată pe articolele 75 și 99 din Tratatul CEE, prevedea la articolul 9 adoptarea imediată de către Consiliu a măsurilor corespunzătoare în vederea instituirii unui sistem armonizat de impozitare rutieră întemeiat pe principiul teritorialității [alineatul (1)]. În acest scop, Comisia trebuia să prezinte un raport Consiliului, înainte de 1 ianuarie 1998, raport însoțit de propuneri în vederea realizării obiectivului menționat la alineatul (1). Pronunțându-se cu privire la aceste propuneri, Consiliul trebuia să adopte, până la 31 decembrie 1998, un sistem armonizat de impozitare rutieră care urma să intre în vigoare cel târziu la 30 iunie 1999 [alineatul (3)].

4 De asemenea, propunerea prevedea instituirea unui sistem tranzitoriu de armonizare a taxelor actuale, caracterizat în special prin aplicarea de rate minime, revizuibile la fiecare doi ani, pentru impozitele aplicate vehiculelor utilitare, cu excepția a două state – Portugalia și Grecia – autorizate să aplice provizoriu rate reduse (articolul 8), prin posibilitatea de a percepe tarife și taxe de drum (articolul 5) și, în sfârșit, prin posibilitatea rambursării unei părți din impozitele pe vehicule ca urmare a percepției taxelor de drum și de utilizare (articolul 10).

5 Directiva atacată, care prevede rate minime pentru impozitele aplicate vehiculelor utilitare identice cu cele incluse în propunerea Comisiei, instituie diferite posibilități de scutire sau de reducere a acestor rate care nu pot fi revizuite înainte de 1998 (articolul 6). Aceasta le permite statelor să perceapă tarife și taxe de utilizare a autostrăzilor și a altor categorii de drumuri [articolul 7 litera (d)] și să aplice tuturor vehiculelor înmatriculate pe teritoriul acestora taxele de utilizare a întregii rețele rutiere [articolul 7 litera (e)]. De asemenea, aceasta aplică taxelor de utilizare un plafon de 1 250 ECU pe an [articolul 7 litera (f)]. În sfârșit, aceasta nu prevede nicio posibilitate de rambursare a impozitelor aplicate vehiculelor ca urmare a percepției de taxe de drum și de utilizare.

6 De asemenea, în conformitate cu articolul 12 alineatul (1), Comisia trebuie să prezinte un raport Consiliului cu privire la punerea în aplicare a directivei, până la 31 decembrie 1997. După caz, acest raport este însoțit de propuneri în scopul stabilirii unui regim de imputare a costurilor, întemeiat pe principiul teritorialității în cadrul căruia frontierele naționale nu joacă un rol preponderent.

7 Actul în litigiu a fost adoptat la 25 octombrie 1993, fără ca Consiliul să fi consultat din nou, în prealabil, Parlamentul European.

Cu privire la anularea directivei

8 În sprijinul acțiunii sale, Parlamentul European invocă încălcarea dreptului său de a participa la procesul legislativ comunitar, ca urmare a neconsultării sale a doua oară, înainte de adoptarea directivei în cauză. Această nouă consultare este necesară, în cadrul procedurii prevăzute la articolele 75 și 99 din tratat, întrucât, precum în speță, textul adoptat de Consiliu prezintă modificări substanțiale în raport cu propunerea Comisiei.

9 În această privință, Parlamentul invocă faptul că directiva modifică radical caracterul excepțional al derogărilor prevăzute de propunere extinzând altor trei state membre – Spania, Franța și Italia – autorizația privind aplicarea unor rate minime reduse la jumătate. Această extindere are drept consecință faptul că transportatorii din cele cinci state membre în cauză beneficiază de un avantaj concurențial în raport cu concurenții lor din alte state membre, care nu pot aplica o rată inferioară pragului de impozitare și nu contribuie, astfel, la eliminarea denaturărilor concurenței, obiectiv prioritar al directivei. Același efect negativ rezultă și din eliminarea totală de către Consiliu a posibilității de a rambursa impozitele pe vehicule ca urmare a percepției pe autostrăzi a unor taxe de drum și de utilizare

10 De asemenea, extinderea, la categorii de drumuri, altele decât autostrăzile, a posibilității percepției de către state a unor taxe de utilizare și posibilitatea aplicării tuturor vehiculelor înmatriculate pe teritoriul lor de taxe pentru utilizarea întregii rețele rutiere a acestora [articolul 7 litera (e)], reprezintă, de asemenea, modificări importante în raport cu propunerea Comisiei. De altfel, posibilitatea ca statele să aplice rate reduse sau scutiri pentru anumite categorii de vehicule [articolul 6 alineatul (3)] și cea pentru Consiliu ca să autorizeze scutiri și reduceri suplimentare din motive socio-economice sau care au legătură cu politica de infrastructură [articolul 6 alineatul (5)], neprevăzute în propunerea Comisiei, reprezintă devieri în raport cu obiectivul de imputare echitabilă a costurilor rutiere, astfel cum prevede Comisia.

11 În ciuda numeroaselor derogări, taxele de utilizare sunt supuse unui plafon de 1250 ECU [articolul 7 litera (f)], limitare neprevăzută în propunerea Comisiei, nici solicitată de către Parlamentul European.

12 În cele din urmă, Parlamentul invocă faptul că pe lângă aceste modificări punctuale, directiva în litigiu se îndepărtează sensibil de obiectivul obligatoriu al propunerii Comisiei, și anume adoptarea de către Consiliu, la cel târziu 31 decembrie 1998, a unui sistem armonizat de impozitare rutieră, întemeiat pe principiul teritorialității, care trebuie să intre în vigoare la 30 iunie 1999. De fapt, directiva se limitează la obligarea Comisiei să raporteze Consiliului punerea în aplicare a directivei și prevederea formulării, „după caz”, a unor propuneri de introducere a unui sistem de imputare a costurilor rutiere întemeiat pe principiul teritorialității (articolul 12). Astfel, Consiliul transformă ceea ce Comisia consideră o soluție tranzitorie într-un dispozitiv mai mult sau mai puțin definitiv. Prin urmare, Consiliul nu mai este obligat să adopte un regim comun într-un termen determinat.

13 Din contră, susținut de guvernul german, Consiliul afirmă că examinarea textelor în cauză în ansamblul lor arată, pe de o parte, faptul că directiva nu se îndepărtează de obiectivele propunerii și, pe de altă parte, că acordă întrebărilor adresate un răspuns a cărui logică internă este aceeași cu a propunerii Comisiei.

14 De fapt, obiectivul acestei propuneri nu îl reprezenta nici armonizarea completă și totală a taxelor naționale, nici instituirea imediată a unui sistem întemeiat pe principiul teritorialității. Conform Consiliului, elementele esențiale ale propunerii se regăseau în organizarea progresivă a sistemelor naționale (al doilea considerent), ideea conform căreia o primă etapă tranzitorie de pregătire a etapei definitive era necesară (al cincilea considerent) și că denaturările puteau fi pur și simplu „atenuate” (al unsprezecelea considerent), constatarea că un sistem ideal de imputare a costurilor nu putea fi posibil la momentul respectiv, ceea ce făcea inevitabil un sistem provizoriu și definirea unui viitor sistem de impozitare ca obiectiv ulterior.

15 Consiliul respinge și afirmația Parlamentului European, conform căreia directiva se îndepărtează sensibil de obiectivul obligatoriu al proiectului Comisiei. De fapt, comparația între articolul 9 din propunere și articolul 12 din directivă arată că obiectivul pentru 1998 este același, și anume stabilirea, începând cu acest an, a unui regim de imputare a costurilor, întemeiat pe principiul teritorialității, în cadrul căruia frontierele naționale nu joacă un rol preponderent.

16 În această privință, Consiliul observă faptul că expresia „după caz”, pe care Parlamentul își bazează argumentația, nu duce la pierderea dreptului de inițiativă în domeniul al Comisiei, nici nu adaugă nimic, nici nu elimină nimic din obiectivul urmărit de Consiliu, care constă, atât în modul de redactare a articolului 9 din propunere, cât și a articolului 12 din directiva contestată, într-un program care trebuie urmat.

17 În primul rând, este necesar să se reamintească faptul că o consultare regulată a Parlamentului în cazurile prevăzute de tratat reprezintă o formalitate esențială, a cărei încălcare duce la nulitatea actului în cauză (a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 10 mai 1995, Parlament/Consiliu, C-417/93, nepublicată încă în Recueil, punctul 9). Participarea efectivă a Parlamentului la procesul legislativ al Comunității, conform procedurilor prevăzute de tratat reprezintă, de fapt, un element esențial al echilibrului instituțional intenționat de tratat. Această competență reprezintă expresia unui principiu democratic fundamental, conform căruia popoarele participă la exercitarea puterii prin intermediul unei adunări reprezentative (a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 30 martie 1995, Parlament/Consiliu, C-65/93, Rec. p. I-643, punctul 21).

18 Or, obligația de a consulta Parlamentul European în cursul procedurii legislative, în cazurile prevăzute de tratat, implică obligația unei noi consultări a Parlamentului European de

fiecare dată când textul final adoptat, considerat în ansamblu, se îndepărtează fundamental de forma textului asupra căruia Parlamentul a fost deja consultat, cu excepția cazurilor în care amendamentele corespund, în esență, dorinței exprimate de Parlament (a se vedea Hotărârile din 1 iunie 1994, Parlament/Consiliu, C-388/92, Rec. p. I-2067, punctul 10, și din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliu, C-280/93, Rec. p. I-4973, punctul 38).

19 Prin urmare, este necesar să se examineze dacă modificările la care face referire Parlamentul se referă la substanța textului considerat în ansamblul său.

20 În această privință, este necesar să se reamintească faptul că propunerea Comisiei, cu privire la care Parlamentul și-a dat avizul, prevedea la articolul 9 faptul că Consiliul „adoptă de îndată măsurile corespunzătoare în vederea instituirii unui sistem armonizat de impozitare rutieră, care să includă impozite pe vehicule, accize pe carburant și taxele rutiere (taxele de drum și de utilizare) pentru utilizarea unor infrastructuri rutiere și care să ia în considerare costurile externe, inclusiv cele privind mediul” [alineatul (1)]. Comisia trebuia să prezinte „un raport Consiliului, înainte de 1 ianuarie 1998, raport însoțit de propuneri în vederea realizării obiectivului menționat la alineatul (1). Pronunțându-se cu privire la aceste propuneri, Consiliul trebuia să adopte, până la 31 decembrie 1998, un sistem armonizat de impozitare rutieră care urma să intre în vigoare până la 30 iunie 1999” [alineatul (3)].

21 În schimb, la articolul 12 directiva dispune ca Comisia să însoțească acest raport de punere în aplicare a directivei, pe care trebuie să îl prezinte Consiliului până la 31 decembrie 1997, „după caz ...cu propuneri în scopul instituirii unui regim de imputare a costurilor întemeiate pe principiul teritorialității în cadrul căruia frontierele naționale nu joacă un rol preponderent”.

22 Astfel cum a observat avocatul general la punctul 49 din concluziile sale, rezultă din armonizarea propunerii Comisiei cu directiva nu doar faptul că nu mai există obligația pentru Consiliu de a adopta, până la 31 decembrie 1998, un sistem armonizat de impozitare rutieră, ci și că nu mai există obligația pentru Comisie de a prezenta, în raportul său, propuneri în scopul instituirii unui regim de imputare întemeiat pe principiul teritorialității. Aceste modificări aduc atingere esenței sistemului instituit și, prin urmare, trebuie considerate ca fiind substanțiale.

23 De asemenea, este cunoscut faptul că aceste modificări nu corespund niciunei cerințe a Parlamentului.

24 Cu toate acestea, Consiliul consideră că, și în cazul în care textul final adoptat, considerat în ansamblul său, se îndepărtează fundamental de forma textului asupra căruia Parlamentul a fost deja consultat, acesta nu mai trebuie să consulte din nou această instituție, din moment ce, asemănător speței, Consiliul este suficient de informat cu privire la avizul Parlamentului referitor la punctele esențiale în cauză.

25 Acest argument trebuie respins.

26 De fapt, consultarea periodică a Parlamentului în cazurile prevăzute de tratat constituie una dintre modalitățile care îi permit să participe efectiv la procesul legislativ al Comunității (a se vedea, în special, Hotărârea din 2 martie 1994, Parlament/Consiliu, C-316/91, Rec. p. I-625, punctul 17); or, a se admite argumentul Consiliului poate duce la compromiterea gravă a acestei participări esențiale la menținerea echilibrului instituțional intenționat de tratat și la nerespectarea influenței pe care o poate avea consultarea regulată a Parlamentului asupra adoptării actului în cauză.

27 Dat fiind că modificările citate anterior, care afectează sistemul proiectului în ansamblul său, sunt suficiente pentru a solicita o nouă consultare a Parlamentului, nu este necesară examinarea celorlalte argumente ale Parlamentului.

28 Prin urmare, faptul că Parlamentul nu a fost consultat a doua oară în procedura legislativă prevăzută la articolele 75 și 99 din Tratatul CEE constituie o încălcare a normelor procedurale fundamentale, care trebuie să ducă la anularea actului aflat în litigiu.

Cu privire la menținerea efectelor produse de directivă

29 În întâmpinarea sa, Consiliul, susținut de guvernul german, a solicitat Curții menținerea efectelor directivei, în caz de anulare a acesteia până la adoptarea de către Consiliu a unei noi reglementări.

30 În replică, Parlamentul a indicat că nu se opunea unei astfel de cereri, pe care o consideră justificată efectiv prin motive importante de certitudine juridică. Cu toate acestea, în observațiile sale cu privire la memoriile în intervenție ale guvernului german și ale Guvernului Regatului Unit, Parlamentul a sugerat Curții să solicite Consiliului, în cazul de față, să adopte o nouă reglementare într-un termen pe care aceasta urmează să-l stabilească, pentru a impulsiona respectiva instituție să reia cât mai repede posibil procedura destinată înlocuirii regulate a directivei menționate anterior.

31 Astfel cum a evidențiat avocatul general la punctele 64 și 65 din concluziile sale, necesitatea de a evita discontinuitatea programului de armonizare a fiscalității în domeniul transporturilor, precum și importante motive de certitudine juridică, comparabile cu cele care intervin în cazul anulării anumitor regulamente, justifică exercitarea de către Curte a puterii conferite acesteia în mod expres de articolul 174 al doilea paragraf din Tratatul CE în cazul anulării unui regulament și faptul că aceasta precizează efectele directivei în litigiu care trebuie menținute (a se vedea Hotărârea din 7 iulie 1992, Parlament/Consiliu, C-295/90, Rec. p. I-4193, punctul 26).

32 În condițiile deosebite ale cauzei, este necesar să se mențină provizoriu ansamblul efectelor directivei anulate, până în momentul în care Consiliul adoptă o nouă directivă.

33 În ceea ce privește cererea Parlamentului care vizează impunerea de către Curte Consiliului a unui termen pentru adoptarea unei noi reglementări în domeniu, aceasta nu poate fi acceptată. De fapt, Curtea nu are competența să pronunțe un astfel de ordin în cadrul unui control al legalității întemeiat pe articolul 173 din tratat. Nu este mai puțin adevărat că Consiliul trebuie să remedieze, într-un termen rezonabil, neregula comisă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

34 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care s-a solicitat acest lucru. Întrucât Consiliul a căzut pretenții, acesta trebuie obligat la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul alineatului (4) primul paragraf de la același articol, Republica Federală Germania și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, care sunt intervenienți în litigiu, își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

declară și hotărăște:

1) Directiva 93/89/CEE a Consiliului din 25 octombrie 1993 privind aplicarea de către statele membre a taxelor pentru anumite vehicule folosite la transportul mărfurilor pe drumurile publice, precum și taxele de drum și de utilizare a anumitor infrastructuri se anulează.

2) Efectele directivei anulate se mențin până la adoptarea de către Consiliu a unei noi legislații în materie.

3) Obligă Consiliul la plata cheltuielilor de judecată.

4) Republica Federală Germania și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Jann

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Hirsch

Ragnemalm

Sevón

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 5 iulie 1995.

Grefier
R. Grass

Președinte
G. C. Rodríguez Iglesias