



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. juni 2019\*

»Traktatbrud – artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 56 TEUF og 92 TEUF – en medlemsstats lovgivning, hvorefter personbiler pålægges afgift for anvendelse af infrastrukturen – situation, hvor ejere af køretøjer, der er indregistreret i denne medlemsstat, fritages for motorkøretøjsafgiften med et beløb svarende til infrastrukturens afgift«

I sag C-591/17,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 259 TEUF, anlagt den 12. oktober 2017,

**Republikken Østrig** ved G. Hesse, J. Schmoll og C. Drexel, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

**Kongeriget Nederlandene** ved J. Langer, J.M. Hoogveld og M.K. Bulterman som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

**Forbundsrepublikken Tyskland** ved T. Henze og S. Eisenberg, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt C. Hillgruber,

sagsøgt,

støttet af:

**Kongeriget Danmark** ved J. Nymann-Lindegren og M. Wolff, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan og C. Lycourgos samt dommerne E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, C.G. Fernlund, P.G. Xuereb, N. Piçarra og L.S. Rossi,

generaladvokat: N. Wahl,

\* Processprog: tysk.

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. december 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. februar 2019,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Republikken Østrig har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 56 TEUF og 92 TEUF, idet den har indført afgift på personbilers anvendelse af infrastrukturen ved Infrastrukturabgabengesetz (infrastrukturafgiftsloven) af 8. juni 2015 (BGBl. I s. 904) i den affattelse, der følger af § 1 i lov af 18. maj 2017 (BGBl. I., s. 1218) (herefter »InfrAG«), og har fastsat en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til størrelsen af nævnte infrastrukturafgift, for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, som blev indført i Kraftfahrzeugsteuergesetz (lov om afgift på motorkøretøjer) af 26. september 2002 (BGBl. I s. 3818, herefter »KraftStG«) ved Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz (den anden lov om ændring af afgiften på køretøjer) af 8. juni 2015 (BGBl. I s. 901) og senest blev ændret ved Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (lov om ændring af den anden lov om ændring af afgiften på køretøjer) af 6. juni 2017 (BGBl. I s. 1493) (herefter under ét »de omtvistede nationale foranstaltninger«).

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 2 I henhold til artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1999, L 187, s. 42), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/76/EF af 27. september 2011 (EUT 2011, L 269, s. 1) (herefter »eurovignetdirektivet«), gælder dette direktiv for køretøjsafgifter samt vej- og brugsafgifter på køretøjer som defineret i direktivets artikel 2. I henhold til nævnte artikel 2, litra d), forstås der i eurovignetdirektivet ved begrebet »køretøj« »et motorkøretøj eller en kombination af sammenkoblede køretøjer, som er beregnet til eller benyttes til vejgodstransport, og hvis højeste tilladte totalvægt er på over 3,5 ton«.

- 3 Eurovignetdirektivets artikel 7 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan opretholde eller indføre vejafgifter og/eller brugsafgifter på det transeuropæiske vejnet eller på visse afsnit af dette net og på alle andre yderligere afsnit af deres motorvejsnet, der ikke indgår i det transeuropæiske vejnet, på de betingelser, der er fastsat i stk. 2-5 og i artikel 7a-7k, jf. dog artikel 9, stk. 1a. Dette berører ikke medlemsstaternes ret til under overholdelse af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anvende vejafgifter og/eller brugsafgifter på andre veje, forudsat at opkrævning af afgifter og/eller brugsafgifter for disse andre veje ikke indebærer forskelsbehandling af den internationale trafik og ikke medfører konkurrenceforvridning mellem virksomheder.

[...]

3. Vejafgifter og brugsafgifter opkræves uden direkte eller indirekte forskelsbehandling begrundet i transportvirksomhedernes nationalitet, den medlemsstat eller det tredjeland, hvori denne er etableret, køretøjernes registreringsland eller transportens afsendelses- eller bestemmelsessted.

[...]«

4 Direktivets artikel 7k bestemmer:

»Med forbehold af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er dette direktiv ikke til hinder for, at medlemsstater, der indfører en ordning med vejafgifter og/eller brugsafgifter på infrastruktur, fastsætter passende kompensation for disse afgifter.«

### *Tysk ret*

#### *InfrAG*

- 5 InfrAG's § 1 bestemmer, at der skal betales en afgift for anvendelsen af motorkøretøjer på forbundsveje (herefter »infrastrukturafgiften«) som omhandlet i § 1 i Bundesfernstraßengesetz (lov om forbundsveje) i den affattelse, der blev offentliggjort den 28. juni 2007 (BGBl. I, s. 1206), herunder motorveje.
- 6 I overensstemmelse med InfrAG's §§ 3 og 7 skal infrastrukturafgiften for køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, betales af køretøjets ejer i form af en årlig vignet. I henhold til InfrAG's § 5, stk. 1, fastsættes afgiftens størrelse ved afgørelse truffet af den myndighed, der har ansvaret for nævnte afgift. Vignetten anses for betalt på tidspunktet for køretøjets indregistrering.
- 7 For køretøjer, der er indregistreret i udlandet, påhviler pligten til at betale afgiften – som alene skal betales, såfremt der anvendes motorvej – enten ejeren eller føreren under nævnte anvendelse, og afgiftspligten opstår i overensstemmelse med InfrAG's § 5, stk. 4, ved den første anvendelse af en vej, der er pålagt afgift, efter at en grænse er krydset. Afgiften skal betales i form af køb af en vignet. Der kan i denne henseende vælges mellem en vignet med gyldighed i ti dage, to måneder eller et år.
- 8 Størrelsen af den afgift, der skal betales, som er omhandlet i stk. 1 i bilaget til InfrAG's § 8, beregnes på grundlag af motorens slagvolumen, motortypen (styret tænding eller kompressionstænding) og emissionsklassen. Nævnte stykke er affattet således:

»Infrastrukturafgiftens størrelse beløber sig for

1. vignetten med gyldighed i ti dage for køretøjer, for hvilke der for den årlige vignet i henhold til nr. 3 skal betales en infrastrukturafgift
  - a) på mindre end 20 EUR, til 2,50 EUR
  - b) på mindre end 40 EUR, til 4 EUR
  - c) på mindre end 70 EUR, til 8 EUR
  - d) på mindre end 100 EUR, til 14 EUR
  - e) på mindre end 130 EUR, til 20 EUR og
  - f) på 130 EUR, til 25 EUR
2. vignetten med gyldighed i to måneder for køretøjer, for hvilke der for den årlige vignet i henhold til nr. 3 skal betales en infrastrukturafgift
  - a) på mindre end 20 EUR, til 7 EUR
  - b) på mindre end 40 EUR, til 11 EUR
  - c) på mindre end 70 EUR, til 18 EUR
  - d) på mindre end 100 EUR, til 30 EUR

- e) på mindre end 130 EUR, til 40 EUR og
- f) på 130 EUR, til 50 EUR

3. den årlige vignet for

- a) køretøjer som omhandlet i § 1, stk. 1, nr. 1 og 3, med cylindermotorer med frem- og tilbagegående stempler og drejestempelmotorer for hver 100 cm<sup>3</sup> cylindervolumen eller en del heraf, såfremt de
  - aa) fremdrives ved motorer med styret tænding og
    - aaa) ikke opfylder de i litra bbb) og ccc) indeholdte krav til emissionsklasser eller ikke behørigt har påvist, at disse krav er opfyldt, til 6,50 EUR
    - bbb) opfylder kravene til emissionsklasse Euro 4 eller Euro 5, til 2 EUR
    - ccc) opfylder kravene til emissionsklasse Euro 6, til 1,80 EUR
  - bb) fremdrives ved motorer med kompressionstænding og
    - aaa) ikke opfylder de i litra bbb) og ccc) indeholdte krav til emissionsklasser eller ikke behørigt har påvist, at disse krav er opfyldt, til 9,50 EUR
    - bbb) opfylder kravene til emissionsklasse Euro 4 eller Euro 5, til 5 EUR
    - ccc) opfylder kravene til emissionsklasse Euro 6, til 4,80 EUR
- b) køretøjer som omhandlet i § 1, stk. 1, nr. 2, for hver 200 kg af den tilladte totalvægt eller en del heraf til 16 EUR

samlet dog ikke over 130 EUR.«

- 9 Hvis afgiftspålagte veje benyttes uden en gyldig vignet, eller hvis vignetten er blevet beregnet til et for lavt beløb, opkræves afgiften efterfølgende i overensstemmelse med InfrAG's § 12. I så fald svarer den skyldige afgift til beløbet for den årlige vignet eller forskellen mellem det allerede betalte beløb og beløbet for den årlige vignet.
- 10 InfrAG's § 11 bestemmer, at der kan foretages stikprøver for at kontrollere, om pligten til at betale infrastrukturen overholdes. I overensstemmelse med InfrAG's § 11, stk. 7, kan myndighederne på kontrolstedet opkræve afgiften svarende til beløbet for den årlige vignet og en sikkerhedsstillelse, hvis beløb svarer til den bøde, der pålægges i henhold til InfrAG's § 14 samt sagsomkostningerne. Føreren kan desuden få forbud mod at køre videre, hvis afgiften ikke betales på kontrolstedet på trods af en opfordring hertil, og der er rimelig tvivl om, hvorvidt den vil blive betalt senere, eller hvis de for kontrollen nødvendige dokumenter ikke fremlægges, de ønskede oplysninger ikke afgives, eller en pålagt sikkerhedsstillelse ikke betales helt eller delvis.
- 11 Ifølge InfrAG's § 14 udgør manglende eller ufuldstændig betaling af afgiften, manglende eller ukorrekt afgivelse af oplysninger og manglende overholdelse af et påbud om at standse køretøjet i forbindelse med en kontrol administrative forseelser, som straffes med bøde.

*KraftStG*

- 12 KraftStG's § 9, stk. 6, fastsætter følgende:

»Hvad angår indenlandske køretøjer nedsættes (fritagelse) den årlige afgift [på motorkøretøjer] for

- 1) personbiler for hver 100 cm<sup>3</sup> cylindervolumen eller en del heraf
  - a) såfremt de opfylder de obligatoriske grænseværdier i skema 2 i bilag I til [Europa-Parlamentet og Rådets] forordning (EF) nr. 715/2007 [af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6), [og] om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1)] og fremdrives ved
    - aa) motorer med styret tænding, med 2,32 EUR

- bb) motorer med kompressionstænding, med 5,32 EUR
- b) såfremt de opfylder de obligatoriske grænseværdier i skema 1 til bilag I til forordning [nr. 715/2007] eller i linje B for klasse M-køretøjer i tabellerne i punkt 5.3.1.4 i bilag I til [Rådets] direktiv 70/220/EØF [af 20. marts 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af udstødningssgas fra køretøjsmotorer med styret tænding (EFT 1970 I, s. 149)] og fremdrives ved
  - aa) motorer med styret tænding, med 2 EUR
  - bb) motorer med kompressionstænding, med 5 EUR
- c) såfremt de ikke opfylder kravene i medfør af litra a) og b) og fremdrives ved
  - aa) motorer med styret tænding, med 6,50 EUR
  - bb) motorer med kompressionstænding, med 9,50 EUR

samlet dog ikke over 130 EUR

- 2) autocampere for hver 200 kg af den tilladte totalvægt eller en del heraf med 16 EUR, samlet dog ikke over 130 EUR
- 3) personbiler og autocampere med
  - a) et registreringsnummer for oldtimere, med 130 EUR
  - b) et sæsonbestemt registreringsnummer, der tildeles for hver dag i anvendelsesperioden, med den tilsvarende del af det årlige beløb i henhold til nr. 1-3a).

Størrelsen af fritagelsen i henhold til første punktum er begrænset til den årlige afgift i medfør af stk. 1, nr. 2 og 2a), og stk. 4, nr. 2, for sæsonbestemte registreringsnumre til den del af den årlige afgift, der svarer til anvendelsesperioden.«

- 13 I overensstemmelse med § 3, stk. 2, i den anden lov om ændring af afgiften på køretøjer afhænger denne lovgivnings ikrafttræden af påbegyndelsen af opkrævningen af infrastrukturafgiften i overensstemmelse med InfrAG.

### **Den administrative procedure og sagen for Domstolen**

- 14 Europa-Kommissionen indledte ved åbningsskrivelse af 18. juni 2015 en traktatbrudsprocedure over for Forbundsrepublikken Tyskland, idet den anfægtede dels de omtvistede nationale foranstaltningers samlede virkninger, dels priserne for vignetterne med kort gyldighed. Åbningsskrivelsen, som blev suppleret med endnu en åbningsskrivelse af 10. december 2015, henledte de tyske myndigheders opmærksomhed på, at disse foranstaltninger eventuelt udgør en tilsidesættelse af artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 45 TEUF, 56 TEUF og 92 TEUF. Efter at have udvekslet synspunkter med de tyske myndigheder og efter at have fremsat en begrundet udtalelse den 28. april 2016 besluttede Kommissionen den 29. september 2016 at indbringe sagen for Domstolen i overensstemmelse med artikel 258 TEUF.
- 15 Efter nogle ændringer af bestemmelserne i den af Kommissionen kritiserede tyske lovgivning besluttede Kommissionen imidlertid den 17. maj 2017 at indstille traktatbrudsproceduren.
- 16 Med henblik på at opnå en udtalelse forelagde Republikken Østrig i medfør af artikel 259 TEUF ved skrivelse af 7. juli 2017 Kommissionen spørgsmålet om Forbundsrepublikken Tysklands eventuelle tilsidesættelse af artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 56 TEUF og 92 TEUF som følge af de samlede virkninger af infrastrukturafgiften og fritagelsen for motorkøretøjsafgift for ejerne af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.
- 17 Ved skrivelse af 14. juli 2017 bekræftede Kommissionen modtagelsen af skrivelsen fra Republikken Østrig.

- 18 Ved skrivelse af 11. august 2017 afviste Forbundsrepublikken Tyskland Republikken Østrigs argumentation og begrundede i det væsentlige de omtvistede nationale foranstaltninger med en ændring af ordningen, som skal overgå fra at være finansieret over skatten til at skulle finansieres af brugerne, samt anførte, at de kompenserende foranstaltninger er lovlige på grundlag af eurovignetdirektivet.
- 19 Den 31. august 2017 blev der holdt en høring hos Kommissionen, hvor Republikken Østrig og Forbundsrepublikken Tyskland kunne fremsætte deres argumenter.
- 20 Kommissionen fremsatte ikke en begrundet udtalelse inden for den i artikel 259 TEUF fastsatte frist på tre måneder.
- 21 Den 12. oktober 2017 har Republikken Østrig derfor anlagt denne sag.
- 22 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 15. januar og den 14. februar 2018 har Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Danmark fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for henholdsvis Republikken Østrig og Forbundsrepublikken Tysklands påstande.

### **Om søgsmålet**

- 23 Til støtte for søgsmålet har Republikken Østrig gjort fire klagepunkter gældende vedrørende den omhandlede nationale lovgivning, idet det præciseres, at den, selv om den er blevet vedtaget, endnu ikke er trådt i kraft. Det første og det andet klagepunkt vedrører en tilsidesættelse af artikel 18 TEUF som følge dels af den samlede virkning af infrastrukturafgiften og fritagelsen for motorkøretøjsafgift for køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, dels af infrastrukturafgiftens udformning og anvendelse. Det tredje klagepunkt vedrører en tilsidesættelse af artikel 34 TEUF og 56 TEUF ved samtlige af de under det første og det andet klagepunkt kritiserede foranstaltninger. Det fjerde klagepunkt vedrører en tilsidesættelse af artikel 92 TEUF som følge af den samlede virkning af infrastrukturafgiften og fritagelsen for motorkøretøjsafgift for køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.

### ***Om det første klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 18 TEUF som følge af den samlede virkning af de omtvistede nationale foranstaltninger***

#### *Parternes argumenter*

- 24 Republikken Østrig har gjort gældende, at den samlede virkning af infrastrukturafgiften og den samtidige fritagelse for motorkøretøjsafgift med et beløb, der mindst svarer til størrelsen af denne afgift, som indrømmes ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, de facto medfører, at nævnte afgift alene påhviler ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, som for størstedelens vedkommende er statsborgere i disse stater. Denne omstændighed indebærer således en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er i strid med artikel 18 TEUF.
- 25 En sådan forskelsbehandling følger af den omstændighed, at der ud fra såvel et indholdsmæssigt som et tidsmæssigt synspunkt består en entydig og uløselig forbindelse mellem infrastrukturafgiften og fritagelsen for motorkøretøjsafgift for køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, idet denne forbindelse medfører, at de omtvistede nationale foranstaltninger skal vurderes og bedømmes samlet efter EU-retten.

- 26 Republikken Østrig har desuden gjort gældende, at de omtvistede nationale foranstaltninger har til formål at gennemføre et valgløfte, der blev givet under valgkampen forud for valget til Bundestag i Tyskland i 2013, hvormed det tilsigtedes, at udenlandske førere af motorkøretøjer skulle deltage i finansieringen af den tyske infrastruktur, uden at der herved blev skabt en yderligere afgiftsbyrde for de tyske ejere af køretøjer.
- 27 Endelig har Republikken Østrig henvist til præmis 23 i dom af 19. maj 1992, Kommissionen mod Tyskland (C-195/90, EU:C:1992:219), for at underbygge, at den påberåbte indirekte forskelsbehandling foreligger.
- 28 Forbundsrepublikken Tyskland har efter at have anerkendt, at de omtvistede nationale foranstaltninger udgør en enhed i forhold til såvel deres subjektive formål som deres objektive indhold, bestridt, at der skulle foreligge forskelsbehandling som følge af indførelsen af infrastrukturafgiften, selv hvis denne vurderes sammenholdt med fritagelsen for motorkøretøjsafgift.
- 29 I denne henseende har Forbundsrepublikken Tyskland for det første anført, at selv om indførelsen af infrastrukturafgiften ændrer status quo til ulempe for ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i udlandet, indebærer den ikke en ugunstig behandling, som straffer disse ejere og førere i forhold til ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland. For så vidt angår bidrag til finansieringen af forbundstransportinfrastrukturen befinder ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, sig derimod i en situation, der er gunstigere end den situation, som ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, befinder sig i, eftersom de førstnævnte kun skal betale infrastrukturafgiften, hvis de anvender de tyske motorveje, mens de sidstnævnte under alle omstændigheder skal betale nævnte afgift og derudover skal betale motorkøretøjsafgiften, selv om sidstnævnte afgift kan nedsættes. Den afgiftsbyrde, der i medfør af infrastrukturafgiften påhviler ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, svarer i øvrigt højest til den afgiftsbyrde, som i medfør heraf under alle omstændigheder påhviler ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.
- 30 Forbundsrepublikken Tyskland har for det andet anført, at den omstændighed, at fritagelsen for motorkøretøjsafgift alene indrømmes ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, hviler på EU-retten, bl.a. på Rådets direktiv 83/182/EØF af 28. marts 1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler (EFT 1983, L 105, s. 59), som selv fastsætter fordelingen af retten til beskatning af køretøjer efter indregistreringsstedet og dermed efter stedet for den sædvanlige bopæl. Den afgrænsning af de nationale kompetencer til beskatning af motorkøretøjer, der foretages ved dette direktiv, som, henset til den manglende harmonisering på dette område, tilsigter at undgå dobbeltbeskatning af markedsoperatører og borgere i EU, betyder, at for hvert køretøj er det kun afgiften på køretøjer i den medlemsstat, hvor dette køretøj er indregistreret, der er afgørende. Størrelsen af den tyske motorkøretøjsafgift, som alene påhviler ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, er derfor uden relevans for ejere af køretøjer, der er indregistreret i de øvrige medlemsstater.
- 31 For det tredje har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at indførelsen af en infrastrukturafgift, hvis provenu indgår i transportbudgettet og fuldt ud anvendes i overensstemmelse med sit formål om forbedring af forbundstransportinfrastrukturen, er i overensstemmelse med formålet om at styrke brugernes finansiering af denne infrastruktur. Nævnte formål har foranlediget denne medlemsstat til at ændre ordning, idet denne skal gå fra at være skattefinansieret til at være finansieret af brugerne. I denne sammenhæng har Forbundsrepublikken Tyskland under anvendelse af sin kompetence til at regulere direkte skatter besluttet at tilpasse motorkøretøjsafgiften ved at indføre en fritagelse for en del af denne afgift, med henblik på at fastholde den samlede finansielle byrde, der påhviler ejere af køretøjer, der er indregistreret i denne medlemsstat, på det tidligere niveau og at undgå en uforholdsmæssig dobbeltbeskatning.

- 32 For det fjerde følger muligheden for at kompensere for infrastrukturafgiften ved at nedsætte motorkøretøjsafgiften af tilblivelseshistorien for eurovignetdirektivets artikel 7, stk. 3, og artikel 7k, der tjener som model for så vidt angår regler om afgifter på personbilers anvendelse af vejnettet. Den seneste praksis fra visse medlemsstater, såsom Det Forenede Kongerige eller Kongeriget Belgien, der for så vidt angår tunge godskøretøjer gør brug af denne mulighed, underbygger den omstændighed, at de omtvistede nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med EU-retten.
- 33 Endelig har Forbundsrepublikken Tyskland for det femte fremhævet, at udsagn under en valgkampagne er uden betydning for den eventuelle konstatering af, at der foreligger en forskellig behandling, som udgør ubegrundet forskelsbehandling.
- 34 Subsidiært har Forbundsrepublikken Tyskland som hensyn, der kan begrunde en eventuel indirekte forskelsbehandling, der måtte følge af de omtvistede nationale foranstaltninger, sammenholdt med hinanden, påberåbt sig betragtninger om miljøbeskyttelse, om fordeling af afgiftsbyrden mellem de indenlandske og udenlandske brugere af den nationale infrastruktur og om ændringen af ordningen for finansiering af forbundstransportinfrastrukturen.
- 35 Kongeriget Nederlandene er i det væsentlige enig i Republikken Østrigs argumenter og har fremhævet sammenligneligheden i det foreliggende tilfælde mellem situationen for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, og situationen for ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, som anvender de tyske motorveje.
- 36 Kongeriget Danmark er derimod enig med Forbundsrepublikken Tyskland i, at de omtvistede nationale foranstaltninger ikke indebærer forskelsbehandling, og har navnlig fremhævet medlemsstaternes kompetence til at indføre, ændre og ophæve direkte skatter og nationale afgifter, der ikke er harmoniseret på EU-plan.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 37 Med det første klagepunkt har Republikken Østrig i det væsentlige gjort gældende, at infrastrukturafgiften og fritagelsen for motorkøretøjsafgift for køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, på trods af, at de ikke formelt er baseret på en sondring ud fra nationalitet, ved deres samlede virkning medfører, at tyske statsborgere behandles mere gunstigt end statsborgere fra andre medlemsstater, hvorved artikel 18, stk. 1, TEUF således tilsidesættes.
- 38 Denne bestemmelse fastsætter, at inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.
- 39 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis kan artikel 18 TEUF, hvori det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er fastsat, kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling (dom af 18.7.2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Princippet om forbud mod forskelsbehandling er således bl.a. gennemført på området for de frie varebevægelser i artikel 34 TEUF, sammenholdt med artikel 36 TEUF (jf. i denne retning dom af 8.6.2017, Medisanus, C-296/15, EU:C:2017:431, præmis 65), på området for arbejdskraftens frie bevægelighed i artikel 45 TEUF (jf. i denne retning dom af 22.6.2017, Bechtel, C-20/16, EU:C:2017:488, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis) og på området for den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF til 62 TEUF (jf. i denne retning dom af 19.6.2014, Strojírny Prostějov og ACO Industries Tábor, C-53/13 og C-80/13, EU:C:2014:2011, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).



- 41 Det følger heraf, at de omtvistede nationale foranstaltninger i nærværende sag alene skal undersøges i forhold til artikel 18 TEUF, såfremt de finder anvendelse på situationer, der ikke henhører under sådanne specifikke regler om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i EUF-traktaten.
- 42 Det bemærkes endvidere, at det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, TEUF, ikke alene forbyder direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men også enhver form for indirekte forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. i denne retning dom af 13.4.2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Med henblik på at vurdere, om Republikken Østrigs første klagepunkt kan tiltrædes, skal det for det første efterprøves, om de omtvistede nationale foranstaltninger hænger sammen på en sådan måde, at det begrundes, at de bør være genstand for en samlet vurdering i forhold til EU-retten.
- 44 Som det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, bemærkes i denne henseende indledningsvis, at infrastrukturafgiften og fritagelsen for motorkøretøjsafgift blev indført den samme dag, nemlig den 8. juni 2015, og dernæst ændret kort tid efter hinanden, nemlig henholdsvis den 18. maj 2017 og den 6. juni 2017, samt at denne fritagelse først skal anvendes, når opkrævningen af infrastrukturafgiften påbegyndes. Størrelsen af den fritagelse, der indrømmes ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, svarer til størrelsen af den infrastrukturafgift, som disse ejere på forhånd skal betale, undtagen for så vidt angår køretøjer i emissionsklasse Euro 6, hvis ejere indrømmes en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der er højere end den afgift, som de skal betale. Det følger heraf, at for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, indebærer fritagelsen for motorkøretøjsafgift i alle tilfælde i det mindste en kompensation for den nye afgiftsbyrde, som infrastrukturafgiften udgør.
- 45 Hvad angår opkrævningen af infrastrukturafgiften hos ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, har Forbundsrepublikken Tyskland endvidere fastsat, at denne afgift i lighed med motorkøretøjsafgiften forfalder, når køretøjet indregistreres.
- 46 Det bemærkes således, at der ud fra såvel et tidsmæssigt som et indholdsmæssigt synspunkt er en sammenhæng mellem de omtvistede nationale foranstaltninger, der er så tæt, at det er begrundet at vurdere dem samlet i forhold til EU-retten, og navnlig artikel 18 TEUF. Den omstændighed, at der er en sådan sammenhæng, anerkendes i øvrigt af Forbundsrepublikken Tyskland, således som det fremgår af nærværende doms præmis 28.
- 47 Det skal for det andet efterprøves, om de omtvistede nationale foranstaltninger, når de vurderes samlet, indfører en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 48 I denne henseende er det ubestridt, at alle brugere af de tyske motorveje i henhold til disse foranstaltninger pålægges at betale infrastrukturafgift, uafhængigt af det sted, hvor deres køretøj er indregistreret. Ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, indrømmes imidlertid en fritagelse for motorkøretøjsafgift med et beløb, der mindst svarer til størrelsen af det beløb, som de har skullet betale i infrastrukturafgift, således at den økonomiske byrde af sidstnævnte afgift de facto alene påhviler ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland.
- 49 Som følge af de omtvistede nationale foranstaltninger, sammenholdt med hinanden, synes ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, som anvender de tyske motorveje, således at blive behandlet på en måde, der er mindre gunstig end den måde, hvorpå ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, behandles, for så vidt angår anvendelsen af disse motorveje, og dette på trods af, at de befinder sig i sammenlignelige situationer med hensyn til denne anvendelse.
- 50 En sådan forskelsbehandling er særligt åbenbar for så vidt angår køretøjerne i emissionsklasse Euro 6. Mens ejere af denne type køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, indrømmes en overkompensation for infrastrukturafgiften, skal ejere og førere af køretøjer i emissionsklasse Euro 6, der er indregistreret i

en anden medlemsstat end Tyskland, som anvender de tyske motorveje, nemlig under alle omstændigheder betale nævnte infrastrukturafgift. Sidstnævnte behandles ikke alene mindre gunstigt i forhold til ejere af køretøjer i emissionsklasse Euro 6, der er indregistreret i Tyskland, men også i forhold til ejere af mere forurenende køretøjer, der er indregistreret i denne medlemsstat.

- 51 Endelig bemærkes, at selv om den konstaterede forskelsbehandling ikke direkte sker på grundlag af nationalitet, forholder det sig ikke desto mindre således, at størstedelen af ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, ikke er tyske statsborgere, mens dette er tilfældet for størstedelen af ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, således at en sådan forskel faktisk medfører det samme resultat, som en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet ville have gjort.
- 52 Den omstændighed dels, at ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, er pligtige at betale infrastrukturafgiften og desuden pålægges motorkøretøjsafgift, dels, at det beløb, som i medfør af infrastrukturafgiften skal betales af ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, højst svarer til det beløb, som ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, skal betale i medfør af samme afgift, ændrer i modsætning til, hvad Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, ikke på den konstatering, der er indeholdt i nærværende doms præmis 49. Den konstaterede forskelsbehandling til ulempe for ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, følger således af den omstændighed, at ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, som følge af den fritagelse, som de indrømmes, de facto ikke er underlagt den økonomiske byrde, som infrastrukturafgiften udgør.
- 53 Denne konstatering berøres heller ikke af de argumenter, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremført, og som er gengivet i nærværende doms præmis 30-32.
- 54 Hvad for det første angår argumentet om, at det er i overensstemmelse med EU-retten, at fritagelsen for motorkøretøjsafgift alene indrømmes ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, har Domstolen ganske vist udtalt, at i mangel af en harmonisering af beskatningen af motorkøretøjer kan medlemsstaterne frit udøve deres beskatningsbeføjelse inden for dette område, idet indregistreringen forekommer at være et naturligt led i udøvelsen heraf (jf. i denne retning dom af 21.3.2002, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, præmis 40 og 41). En sådan omstændighed forklarer, hvorfor motorkøretøjsafgiften alene pålægges ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, og det derfor kun er sidstnævnte, der kan indrømmes en fritagelse for denne afgift.
- 55 Denne omstændighed betyder imidlertid ikke, at størrelsen af nævnte afgift ikke er relevant for vurderingen af, om der foreligger en forskelsbehandling af ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland.
- 56 Det bemærkes således, at det følger af fast retspraksis, at medlemsstaterne skal udøve deres kompetence på området for direkte beskatning under overholdelse af EU-retten og navnlig af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder (dom af 21.3.2002, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, præmis 40, og af 25.7.2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Heraf følger, at medlemsstaterne ved indførelsen af motorkøretøjsafgifter bl.a. skal overholde ligebehandlingsprincippet, således at fremgangsmåden for anvendelsen af disse afgifter ikke udgør et middel til forskelsbehandling.
- 58 I det foreliggende tilfælde bevirker fritagelsen for motorkøretøjsafgift til fordel for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, at der kompenseres for hele den infrastrukturafgift, som disse ejere har betalt, således at den økonomiske byrde af denne afgift som nævnt i nærværende doms præmis 48 de

facto alene påhviler ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, hvilket udgør en foranstaltning, der er udtryk for forskelsbehandling til ulempe for sidstnævnte.

- 59 Størrelsen af motorkøretøjsafgiften er dermed relevant i forhold til ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, hvis reglerne om afgiftens fastsættelse reelt medfører en forskelsbehandling, der er til ulempe for de pågældende.
- 60 Som Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, er det for det andet muligt for medlemsstaterne at ændre ordningen for finansiering af deres vejinfrastruktur ved at gå fra en ordning med skattefinansiering til en ordning, der finansieres af samtlige brugere – herunder ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater – som anvender denne infrastruktur, med henblik på, at disse brugere på rimelig og forholdsmæssig vis bidrager til nævnte finansiering, forudsat at denne ændring overholder EU-retten, herunder det i artikel 18, stk. 1, TEUF fastsatte princip om forbud mod forskelsbehandling. En sådan ændring udspringer af enhver medlemsstats frie valg til at fastlægge finansieringsmåden for sin offentlige infrastruktur under overholdelse af EU-retten.
- 61 I det foreliggende tilfælde fremgår det af Forbundsrepublikken Tysklands skriftlige indlæg, at denne medlemsstat for så vidt angår forbundstransportinfrastrukturen har valgt delvis at overgå fra en finansieringsordning via skatten til en finansieringsordning, der bygger på princippet om, at »brugeren betaler« og »forureneren betaler«.
- 62 Denne ændring af ordningen hviler på indførelsen af infrastrukturafgiften, som påhviler alle brugere af de tyske motorveje, hvad enten deres køretøj er indregistreret i Tyskland eller ej, og hvis provenu fuldt ud skal anvendes til finansiering af vejinfrastruktur, idet Forbundsrepublikken Tyskland har udformet afgiftssatsen på grundlag af, hvilken emissionsklasse de pågældende køretøjer tilhører.
- 63 Det skal imidlertid fastslås, at de omtvistede nationale foranstaltninger ikke forekommer sammenhængende med hensyn til det formål, som Forbundsrepublikken Tyskland forfulgte, da den indførte infrastrukturafgiften, som er anført i nærværende doms præmis 61.
- 64 I denne henseende udarbejdede Forbundsrepublikken Tyskland samtidig med indførelsen af infrastrukturafgiften en mekanisme til individuel kompensation herfor til fordel for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, ved hjælp af en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til det beløb, som er betalt i medfør af infrastrukturafgiften.
- 65 Det kan således ikke tages til følge, når denne medlemsstat gør gældende, at denne fritagelse afspejler en overgang til en ordning, hvor vejinfrastrukturen finansieres af samtlige brugere i henhold til princippet om, at »brugeren betaler« og »forureneren betaler«.
- 66 Forbundsrepublikken Tyskland har nemlig selv i sine skriftlige indlæg medgivet, at ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, som følge af den fritagelse for motorkøretøjsafgift, som de indrømmes, til trods for den omstændighed, at de er pligtige at betale infrastrukturafgift, reelt ikke pålægges nogen yderligere omkostning ved indførelsen af nævnte afgift.
- 67 Denne medlemsstat har ganske vist fremført, at nævnte ejere allerede bidrog til finansieringen af vejinfrastrukturen inden indførelsen af infrastrukturafgiften via motorkøretøjsafgiften, og at kompensationsmekanismen således tilsigter at undgå en uforholdsmæssig afgiftsbyrde. Ud over den omstændighed, som Forbundsrepublikken Tyskland i generelle termer selv har fremhævet, hvorefter forbundsinfrastrukturen finansieres via skatten, har den imidlertid ikke præciseret omfanget af dette bidrag og har derfor på ingen måde godtgjort, at den kompensation, som indrømmes disse ejere i form af en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til størrelsen af infrastrukturafgiften, ikke overstiger nævnte bidrag og således er af passende art.

- 68 Hvad angår ejerne af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, skal det desuden bemærkes, at infrastrukturafgiften er udformet på en sådan måde, at den på ingen måde er afhængig af disse ejeres faktiske anvendelse af forbundsvejene. Dels skal infrastrukturafgiften således betales selv af en ejer, som aldrig anvender disse veje. Dels er ejeren af et køretøj, der er indregistreret i Tyskland, automatisk pålagt den årlige afgift og har dermed ikke mulighed for at vælge en vignet med kortere gyldighed, såfremt denne i højere grad svarer til den pågældendes anvendelsesfrekvens af nævnte veje. Sådanne forhold, sammenholdt med den omstændighed, at nævnte ejere derudover indrømmes en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til det beløb, som er betalt i medfør af infrastrukturafgiften, påviser, at overgangen til en finansieringsordning, der bygger på princippet om, at »brugeren betaler« og »forurenere betaler«, reelt alene omfatter ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, mens princippet om finansiering via skatten fortsat finder anvendelse for ejere af køretøjer, der er indregistreret i denne medlemsstat.
- 69 Under disse omstændigheder skal det konkluderes, at den i hovedsagen omhandlede kompensationsmekanisme er udtryk for forskelsbehandling af ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, eftersom Forbundsrepublikken Tyskland ikke har været i stand til at påvise, at nævnte mekanisme opfylder det formål, som denne medlemsstat har gjort gældende, om en overgang fra en finansieringsordning af infrastrukturen via skatten til en ordning, der finansieres af samtlige brugere, idet den nedsættelse af motorkøretøjsafgiften, som nævnte medlemsstat har indført, faktisk medfører en fritagelse for infrastrukturafgiften til fordel for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.
- 70 For det tredje kan der under alle omstændigheder ikke i eurovignetdirektivet findes et grundlag for de omtvistede nationale foranstaltninger, sammenholdt med hinanden, heller ikke analogt.
- 71 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at ingen bestemmelse i dette direktiv tillader en kompensationsmekanisme for en infrastrukturafgift som den i hovedsagen omhandlede inden for rammerne af afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af infrastrukturer. Rent bortset fra, at nævnte direktivs artikel 7k alene omhandler en »passende compensation«, skal denne compensation således under alle omstændigheder overholde EU-retten.
- 72 Den omstændighed, at det antages, at der i andre medlemsstater inden for rammerne af eurovignetdirektivet findes kompensationsmodeller for motorkøretøjsafgift, der svarer til den i hovedsagen omhandlede model, kan heller ikke tjene som grundlag for, at de omtvistede nationale foranstaltninger, sammenholdt med hinanden, er i overensstemmelse med artikel 18 TEUF.
- 73 Endelig bemærkes for det tredje, at en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet ifølge fast retspraksis kun kan begrundes, såfremt den er baseret på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i et rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning (dom af 4.10.2012, Kommissionen mod Østrig, C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 74 I denne sammenhæng har Forbundsrepublikken Tyskland med henblik på at begrunde den indirekte forskelsbehandling, der følger af de omtvistede nationale foranstaltninger, sammenholdt med hinanden, påberåbt sig betragtninger om miljøbeskyttelse, om fordeling af afgiftsbyrden mellem de indenlandske og udenlandske brugere med henblik på at sikre sammenhængen i beskatningsordningen og om ændringen af ordningen for finansiering af infrastrukturen.
- 75 Hvad indledningsvis angår de miljømæssige betragtninger, og selv om miljøbeskyttelse ifølge Domstolens praksis udgør et lovligt formål, der kan begrunde en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (jf. analogt for så vidt angår begrundelsen af restriktioner for de grundlæggende friheder dom af 3.4.2014, Kommissionen mod Spanien, C-428/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:218, præmis 36

og den deri nævnte retspraksis), har Forbundsrepublikken Tyskland imidlertid ikke påvist, på hvilken måde indførelsen af infrastrukturafgiften, som de facto alene rammer ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, er egnet til at nå dette formål.

- 76 Hvad dernæst angår formålet om at overgå fra en ordning med finansiering af infrastrukturen over skatten til en ordning, der finansieres af brugerne, fremgår det af nærværende doms præmis 64-69, at de omtvistede nationale foranstaltninger, sammenholdt med hinanden, ikke er egnede til at nå nævnte formål, selv hvis det antages, at dette formål kunne begrunde en forskelsbehandling.
- 77 Hvad endelig angår Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at det er nødvendigt at sikre sammenhængen i beskatningsordningen ved en ligelig fordeling af den byrde, som infrastrukturafgiften udgør, kan dette argument ikke tiltrædes. Som det er blevet fastslået i nærværende doms præmis 69, medfører de omtvistede nationale foranstaltninger, sammenholdt med hinanden, nemlig de facto, at ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, fritages for nævnte infrastrukturafgift, og dermed at den byrde, som den udgør, begrænses til at påhvile ejere og førere af køretøjer, der ikke er indregistreret i denne medlemsstat.
- 78 Henset til ovenstående betragtninger skal det første klagepunkt tages til følge, og det må fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 18 TEUF, idet den ved indførelsen af infrastrukturafgiften samtidig har fastsat en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til størrelsen af den betalte infrastrukturafgift, til fordel for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.

***Om det andet klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 18 TEUF som følge af infrastrukturafgiftens udformning og anvendelse***

*Parternes argumenter*

- 79 Republikken Østrig har gjort gældende, at infrastrukturafgiftens udformning i sig selv er udtryk for forskelsbehandling og dermed i strid med artikel 18, stk. 1, TEUF. Republikken Østrig har i denne henseende fremhævet, at InfrAG i adskillige henseender sondrer mellem køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, og køretøjer, der er indregistreret i udlandet.
- 80 Navnlig finder interventionsbeføjelserne i InfrAG's §§ 11, 12 og 14, dvs. stikprøvekontrol, opkrævning af en sikkerhedsstillelse, forbud mod at køre videre og den efterfølgende opkrævning af infrastrukturafgiften med et beløb svarende til den årlige vignet eller forskellen mellem det allerede betalte beløb og beløbet for den årlige vignet, i medfør af InfrAG's § 12 kun anvendelse på køretøjer, der er indregistreret i udlandet.
- 81 Pålæggelsen af bøder i overensstemmelse med InfrAG's § 14 tager ligeledes i altovervejende grad sigte på ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland. Den omstændighed, at de forhold, som udgør visse overtrædelser, såsom »ufuldstændig betaling af afgiften«, kun vil kunne konstateres hos disse ejere og førere, underbygger dette argument.
- 82 Dom af 19. marts 2002, Kommissionen mod Italien (C-224/00, EU:C:2002:185, præmis 16-19), bekræfter, at den forskelsbehandling, der foreholdes Forbundsrepublikken Tyskland, foreligger.
- 83 Republikken Østrig anerkender, at formålet om at sikre, at ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, betaler den skyldige infrastrukturafgift, eventuelt kan begrunde den påberåbte forskelsbehandling for så vidt angår interventionsbeføjelserne og pålæggelsen af bøder. Et sådant formål kan derimod ikke begrunde en sådan forskel for så vidt angår

den efterfølgende opkrævning af infrastrukturafgiften i medfør af InfrAG's § 12. Hvad angår sidstnævnte har Republikken Østrig ligeledes henvist til dom af 19. marts 2002, Kommissionen mod Italien (C-224/00, EU:C:2002:185, præmis 26).

- 84 Den konkrete fremgangsmåde for betaling af infrastrukturafgiften er under alle omstændigheder uforholdsmæssig.
- 85 Hvad bl.a. angår betalingen af en sikkerhedsstillelse har Republikken Østrig anført, at som Domstolen fastslog i præmis 43 i dom af 26. januar 2006, Kommissionen mod Spanien (C-514/03, EU:C:2006:63), går sikkerhedsstillelse ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre betalingen af en bøde, såfremt der er mulighed for at inddrive bøder på grundlag af EU-retlige bestemmelser eller internationale traktater. I denne henseende har Republikken Østrig henvist til den overenskomst om retligt samarbejde i forvaltningssager, som er indgået mellem Republikken Østrig og Forbundsrepublikken Tyskland.
- 86 Forbundsrepublikken Tyskland har præciseret, at reglerne om gennemførelse og kontrol af betalingen af infrastrukturafgiften finder anvendelse uden forskel på ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, og ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland.
- 87 Selv om det er korrekt, at opkrævningen af den i InfrAG's § 11, stk. 7, fastsatte sikkerhedsstillelse kun vedrører ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, er en sådan opkrævning begrundet, eftersom en udlænding, der skylder infrastrukturafgift, er uden for rækkevidde for såvel den administrative myndighed, der har kompetence med hensyn til nævnte afgift, som den administrative kontrolmyndighed, når den pågældende har forladt det tyske område. Opkrævningen af en sikkerhedsstillelse er i øvrigt ikke obligatorisk, og beløbet er desuden ikke uforholdsmæssigt.
- 88 Hvad angår dom af 26. januar 2006, Kommissionen mod Spanien (C-514/03, EU:C:2006:63), som Republikken Østrig har påberåbt sig, har Forbundsrepublikken Tyskland fremhævet, at Domstolen i denne dom ikke generelt fastslog, at kravet om en sikkerhedsstillelse er uforholdsmæssigt, henset til det nuværende udviklingstrin for grænseoverskridende samarbejde på retsområdet, men snarere krævede, at der af proportionalitetsgrunde skal tages hensyn til, om der allerede er stillet sikkerhed i oprindelsesmedlemsstaten, hvilket ikke er tilfældet i det foreliggende tilfælde.
- 89 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at den efterfølgende opkrævning af infrastrukturafgiften med beløbet for den årlige vignet eller forskellen mellem det allerede betalte beløb og beløbet for den årlige vignet har til formål at sikre, at den skyldige afgift faktisk bliver betalt, og at den står i et rimeligt forhold til dette formål. I denne sammenhæng har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, ikke behandles anderledes end ejerne af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, som under alle omstændigheder skal betale prisen for en årlig vignet.
- 90 Hvad endelig angår den bøde, der er fastsat for manglende overholdelse af betingelserne i forbindelse med infrastrukturafgiften, er en sådan bøde hverken udtryk for forskelsbehandling eller uforholdsmæssig. I denne henseende har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at pålæggelsen af en sådan bøde ikke sker automatisk og fortsat er underlagt princippet om forbud mod at træffe uforholdsmæssige foranstaltninger.

*Domstolens bemærkninger*

- 91 Det skal efterprøves, om InfrAG's bestemmelser vedrørende stikprøvekontrol, forbud mod at køre videre i det pågældende køretøj, efterfølgende opkrævning af infrastrukturafgiften, eventuel bødepåleggelse og betaling af en sikkerhedsstillelse indfører en forskelsbehandling til ulempe for ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, og, såfremt dette må besvares bekræftende, om denne forskelsbehandling kan begrundes.
- 92 Hvad i første række angår InfrAG's bestemmelser om stikprøvekontrol, forbuddet mod at køre videre og den eventuelle påleggelse af en bøde, såfremt forpligtelsen til at betale den skyldige infrastrukturafgift ikke er opfyldt, bemærkes i denne henseende, således som generaladvokaten har anført i punkt 80 og 81 i forslaget til afgørelse, at der i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, intet foreligger, der giver grundlag for at udlede, at disse bestemmelser udelukkende finder anvendelse på ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland.
- 93 Det fremgår derimod af disse bestemmelsers ordlyd, at såvel ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, som ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, kan udtages til stikprøvekontrol med henblik på at efterprøve, om de har overholdt pligten til at betale den skyldige infrastrukturafgift, og, såfremt dette ikke er tilfældet, kan få forbud mod at køre videre i det pågældende køretøj og kan pålægges en bøde, således som Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende i sine indlæg.
- 94 Republikken Østrig har desuden ikke godtgjort, at InfrAG's bestemmelser herom, skønt de er affattet i neutrale termer, særligt skulle være til ulempe for ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland.
- 95 For så vidt angår bestemmelserne vedrørende bødepåleggelse bemærkes i sidstnævnte henseende for det første, at i modsætning til, hvad Republikken Østrig har gjort gældende, underbygger den omstændighed, at de forhold, som udgør visse overtrædelser, såsom ufuldstændig betaling af afgiften eller ukorrekt afgivelse af oplysninger, kun kan konstateres hos ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, ikke et udsagn om, at disse bestemmelser i altovervejende grad tager sigte på sidstnævnte ejere og førere.
- 96 En sådan omstændighed er nemlig den uundgåelige konsekvens af de objektive forskelle, der består mellem ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, og ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, for så vidt angår såvel fastsættelsen af infrastrukturafgiftens størrelse som betalingen heraf. Mens ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, i denne henseende er forpligtet til at betale afgiften på forhånd i form af en årlig vignet, der erhverves ved indregistreringen af køretøjer, med et beløb, der fastsættes ex officio af den kompetente myndighed, skal ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, kun betale denne afgift, såfremt de anvender de tyske motorveje, efter at de har krydset grænsen, i form af en vignet af en varighed, der varierer alt efter den pågældende brugers valg, med et beløb, der fastsættes på grundlag af de oplysninger, som denne person selv afgiver.
- 97 Republikken Østrig har for det andet ikke fremlagt nogen oplysninger vedrørende størrelsen af det bødebeløb, der eventuelt vil kunne pålægges for overtrædelser, der alene kan begås af ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, således at der ikke er nogen elementer i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, der gør det muligt at fastslå, at et sådant beløb ikke står i et rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed.
- 98 Hvad i anden række angår den i InfrAG's § 12 fastsatte efterfølgende opkrævning af ubetalt infrastrukturafgift med et beløb, der svarer til størrelsen af den årlige vignet, såfremt de tyske motorveje benyttes uden gyldig vignet, eller med et beløb, der svarer til forskellen mellem det allerede betalte beløb og den årlige vignet, såfremt de tyske motorveje benyttes med en vignet, hvis

- gyldighedsperiode er for kort, forekommer en sådan bestemmelse ikke at være udtryk for forskelsbehandling, eftersom ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, ligeledes skal betale det beløb, der svarer til en årlig vignet.
- 99 Selv hvis det antages, at denne bestemmelse indfører en forskelsbehandling til ulempe for ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, vil den være begrundet i hensynet til at sikre den faktiske betaling af den skyldige infrastrukturnafgift. Ud over, at en sådan bestemmelse gør det muligt at nå dette mål, forekommer forpligtelsen for ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, til i tilfælde af overtrædelser at betale infrastrukturnafgift svarende til beløbet for den årlige vignet eller til forskellen mellem den årlige vignet og det allerede betalte beløb nemlig ikke uforholdsmæssig, henset til den omstændighed, at de tyske myndigheder, som under en stikprøvekontrol konstaterer en overtrædelse af pligten til at købe en vignet for at kunne benytte de tyske motorveje, generelt ikke kan vide, i hvor lang tid lovovertræderen har kørt på disse veje uden at være i besiddelse af den påkrævede vignet.
- 100 Hvad i tredje række angår den i InfrAG's § 11, stk. 7, fastsatte mulighed for, at de myndigheder, der under en stikprøvekontrol konstaterer en tilsidesættelse af pligten til at betale den skyldige infrastrukturnafgift, opkræver et beløb som sikkerhedsstillelse svarende til den pålagte bøde og omkostningerne til den administrative procedure, er det korrekt, at denne mulighed kun er til rådighed over for lovovertrædere, der anvender et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, således som Forbundsrepublikken Tyskland har bekræftet i sine indlæg. Nævnte bestemmelse indfører således en forskelsbehandling til ulempe for disse sidstnævnte.
- 101 Forbundsrepublikken Tyskland har imidlertid gjort gældende, at en sådan forskel er begrundet i nødvendigheden af at sikre betalingen af de bøder, som pålægges lovovertrædere, der anvender et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, henset til vanskelighederne ved at inddrive disse fordringer, når lovovertræderne har forladt det tyske område.
- 102 I denne henseende bemærkes, at Domstolen allerede har udtalt, at den omstændighed, at der ikke findes bestemmelser i konventioner, der sikrer fuldbyrdelse af en dom i en anden medlemsstat end den, hvor domfældelsen er sket, objektivt begrunder, at hjemmehørende og ikke-hjemmehørende lovovertrædere behandles forskelligt, og at den forpligtelse til at stille et beløb som sikkerhed, der alene er pålagt ikke-hjemmehørende lovovertrædere, er egnet til at forhindre, at de kan unddrage sig en effektiv sanktion ved blot at erklære, at de ikke ønsker at samtykke i, at bøden opkræves øjeblikkeligt (dom af 19.3.2002, Kommissionen mod Italien, C-224/00, EU:C:2002:185, præmis 21).
- 103 Henset til denne retspraksis skal det fastslås, at formålet om at sikre betalingen af de bøder, som pålægges lovovertrædere, der anvender et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, som forfølges med muligheden for at kræve, at disse stiller sikkerhed, begrunder den forskelsbehandling, der følger heraf med hensyn til disse lovovertrædere og de lovovertrædere, der anvender et køretøj, der er indregistreret i Tyskland.
- 104 Den omstændighed, at der findes en bilateral overenskomst om retligt samarbejde i forvaltningssager, som er indgået mellem Republikken Østrig og Forbundsrepublikken Tyskland, har ingen betydning i denne forbindelse, eftersom Forbundsrepublikken Tyskland, således som generaladvokaten har anført i punkt 97 i forslaget til afgørelse, ikke har indgået lignende overenskomster med samtlige øvrige medlemsstater.
- 105 Da muligheden for at kræve betaling af et beløb som sikkerhed gør det muligt at nå det tilstræbte formål, skal det dernæst efterprøves, om et sådant krav går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål.



- 106 I denne henseende bemærkes for det første, at som det fremgår af ordlyden af InfrAG's § 11, stk. 7, og som Forbundsrepublikken Tyskland har anført i sine indlæg, kan – men ikke skal – de tyske myndigheder, såfremt der under en stikprøvekontrol konstateres en overtrædelse af de nationale bestemmelser om infrastrukturafgiften, kræve af lovovertrædere, som anvender et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, og som nægter umiddelbart at betale den pålagte bøde, at de stiller sikkerhed for betalingen af denne bøde.
- 107 For så vidt som opkrævningen af en sikkerhedsstillelse ikke kræves automatisk af alle lovovertrædere, kan det med rimelighed antages, at de kompetente myndigheder kun pålægger dette krav, såfremt der på grundlag af individuelle forhold består en risiko for, at den pålagte bøde ikke eller kun vanskeligt vil kunne inddrives. Under alle omstændigheder har Republikken Østrig ikke fremført noget forhold, der drager denne antagelse i tvivl.
- 108 For det andet bemærkes, at det beløb, der fastsættes som sikkerhed, er begrænset til den pålagte bøde og omkostningerne til den administrative procedure.
- 109 På denne baggrund forekommer den forskelsbehandling, der følger af muligheden for at kræve af lovovertrædere, som anvender et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, at de betaler en sikkerhed med henblik på at sikre betaling af den pålagte bøde, ikke at være uforholdsmæssig i forhold til det tilstræbte formål.
- 110 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet klagepunkt forkastes.

### ***Om det tredje klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 34 TEUF og 56 TEUF***

#### *Parternes argumenter*

- 111 Republikken Østrig har gjort gældende, at de omtvistede nationale foranstaltninger kan have virkninger for grænseoverskridende levering af varer med personbiler med en totalvægt på op til 3,5 ton, der er underlagt infrastrukturafgiften, og for tjenesteydelser, der udføres af ikke-hjemmehørende, eller endog for tjenesteydelser, der udføres for ikke-hjemmehørende, således at nævnte foranstaltning tilsidesætter princippet om de frie varebevægelser og princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 112 Republikken Østrig har under henvisning til sine argumenter, fremført inden for rammerne af det første og det andet klagepunkt, fremhævet, at de omtvistede nationale foranstaltninger er udtryk for forskelsbehandling og ligeledes udgør ulovlige restriktioner for de grundlæggende friheder, der er nævnt i den foregående præmis.
- 113 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at infrastrukturafgiften påvirker distributionskanalen for de varer, der skal sælges, og derfor udgør en form for salg som omhandlet i dom af 24. november 1993, Keck og Mithouard (C-267/91 og C-268/91, EU:C:1993:905), som ikke henhører under anvendelsesområdet for artikel 34 TEUF, eftersom den hverken er udtryk for åbenlys eller skjult forskelsbehandling.
- 114 Fritagelsen for motorkøretøjsafgift har derudover ingen grænseoverskridende kendetegn, eftersom den alene vedrører nationale statsborgere, og den er således ikke en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion.

- 115 Under alle omstændigheder er forbindelsen mellem indførelsen af en infrastrukturafgift for motorkøretøjer og eventuelle hindringer for adgangen til markedet for varer, der transporteres i disse køretøjer, i overensstemmelse med Domstolens praksis, bl.a. med dom af 13. oktober 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, EU:C:1993:838), alt for usikker og indirekte til, at det kan fastslås, at der foreligger en hindring for de frie varebevægelser som omhandlet i artikel 34 TEUF.
- 116 Forbundsrepublikken Tyskland har desuden gjort gældende, at infrastrukturafgiften heller ikke gør indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF. Der foreligger nemlig ingen faktisk restriktion for leverandører og modtagere af tjenesteydelser fra andre EU-medlemsstater med hensyn til adgangen til det tyske marked, idet de omtvistede foranstaltningers påvirkning af de pågældende tjenesteydelsers pris er marginal.
- 117 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at foranstaltninger, hvis eneste virkning er at skabe yderligere omkostninger for den pågældende ydelse, og som påvirker leveringen af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og levering internt i en medlemsstat på samme måde, ikke er omfattet af artikel 56 TEUF (dom af 8.9.2005, Mobistar og Belgacom Mobile, C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518, præmis 31). I denne henseende har Forbundsrepublikken Tyskland fremhævet, at leverandører og modtagere af tjenesteydelser fra andre medlemsstater ikke undergives nogen indirekte forskelsbehandling i forhold til tyske leverandører og modtagere af de samme tjenesteydelser som følge af den samtidige indførelse af infrastrukturafgiften og fritagelsen for motorkøretøjsafgift.
- 118 Endelig har Kongeriget Danmark anført, at eurovignetdirektivets artikel 7k nødvendigvis må forudsætte, at indførelsen af brugsafgifter for tunge køretøjer med samtidig kompensation af indenlandske transportvirksomheder, som indirekte kan medføre en påvirkning af varernes og tjenesteydelsernes frie bevægelighed, ikke udgør en tilsidesættelse af artikel 34 TEUF og 56 TEUF. Det vil således være i fundamental modstrid med forudsætningerne bag nævnte artikel 7k, såfremt det lægges til grund, at der uden for direktivets anvendelsesområde ikke kan gennemføres tilsvarende kompensationsordninger.

### *Domstolens bemærkninger*

#### *– Spørgsmålet, om der foreligger en restriktion for de frie varebevægelser*

- 119 Det bemærkes, at de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne er et grundlæggende princip i EUF-traktaten, som har fundet udtryk i forbuddet i artikel 34 TEUF mod kvantitative indførselsrestriktioner samt alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne (dom af 27.4.2017, Noria Distribution, C-672/15, EU:C:2017:310, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).
- 120 Ifølge Domstolens faste praksis omfatter forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i artikel 34 TEUF alle foranstaltninger fra medlemsstaterne, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen inden for EU (dom af 3.4.2014, Kommissionen mod Spanien, C-428/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:218, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 121 Selv hvis en foranstaltning hverken har til formål eller til følge, at varer fra andre medlemsstater behandles mindre gunstigt, er den desuden ligeledes omfattet af begrebet »foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion« som omhandlet i artikel 34 TEUF, såfremt den hindrer varer med oprindelse i andre medlemsstater adgang til markedet i en medlemsstat (dom af 3.4.2014, Kommissionen mod Spanien, C-428/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:218, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

- 122 Endelig fremgår det af fast retspraksis, at en national lovgivning, som udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, kan være begrundet i et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 36 TEUF, eller i et tvingende hensyn. I begge tilfælde skal den nationale bestemmelse være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes (dom af 6.9.2012, Kommissionen mod Belgien, C-150/11, EU:C:2012:539, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.11.2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, præmis 110).
- 123 Det er i lyset af denne retspraksis, at det skal efterprøves, om de omtvistede nationale foranstaltninger udgør en hindring for de frie varebevægelser.
- 124 Med henblik på denne efterprøvelse bemærkes, at den sammenhæng, der er mellem disse foranstaltninger, som nævnt i nærværende doms præmis 46 begrunder, at de vurderes samlet i forhold til EU-retten og dermed i forhold til artikel 34 TEUF.
- 125 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at selv om infrastrukturafgiften ikke opkræves for transporterede varer som sådan, kan den ikke desto mindre påvirke varer, som leveres med personbiler med en totalvægt på op til 3,5 ton, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, når disse krydser grænsen, og den skal derfor undersøges sammen med fritagelsen for motorkøretøjsafgift i forhold til de bestemmelser, der finder anvendelse på området for de frie varebevægelser.
- 126 De betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 48 og 49, gør det endvidere muligt at konstatere, at selv om infrastrukturafgiften formelt finder anvendelse på såvel varer, der leveres med køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, som varer, der leveres med køretøjer, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, viser det sig, at nævnte afgift som følge af fritagelsen for motorkøretøjsafgift, der finder anvendelse på den førstnævnte varekategori, faktisk alene berører den anden varekategori. I medfør af den samlede anvendelse af de omtvistede nationale foranstaltninger behandles disse sidstnævnte varer følgelig mindre gunstigt end varer, som leveres med køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.
- 127 Det følger af det foregående, at de omtvistede nationale foranstaltninger kan hindre varer med oprindelse i andre medlemsstater adgang til det tyske marked. Infrastrukturafgiften, som reelt alene pålægges de køretøjer, der transporterer disse varer, kan nemlig øge transportomkostningerne og dermed disse varers pris, hvilket således påvirker deres konkurrenceevne.
- 128 Forbundsrepublikken Tysklands argument, hvorefter infrastrukturafgiften alene udgør en form for salg som omhandlet i dom af 24. november 1993, Keck og Mithouard (C-267/91 og C-268/91, EU:C:1993:905), kan ikke tiltrædes.
- 129 Eftersom begrebet »form for salg«, således som generaladvokaten har anført i punkt 118 i forslaget til afgørelse, kun omfatter nationale regler, der regulerer måden, hvorpå varer kan markedsføres, henhører regler, som vedrører den måde, hvorpå varer kan transporteres, ikke under dette begreb.
- 130 Forbundsrepublikken Tysklands argument, hvorefter de eventuelle restriktive virkninger af infrastrukturafgiften er alt for usikre og indirekte til at kunne være i strid med artikel 34 TEUF i overensstemmelse med Domstolens praksis, bl.a. dom af 13. oktober 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, EU:C:1993:838), kan heller ikke tiltrædes.
- 131 I denne henseende er det tilstrækkeligt at konstatere, at med hensyn til konsekvenserne af de omtvistede nationale foranstaltninger, der er beskrevet i nærværende doms præmis 127, kan det ikke med rimelighed gøres gældende, at disse foranstaltninger er alt for usikre og indirekte til at kunne være i strid med artikel 34 TEUF.

- 132 På denne baggrund skal det konkluderes, at de omtvistede nationale foranstaltninger udgør en restriktion for de frie varebevægelser, der er i strid med artikel 34 TEUF, medmindre den kan begrundes objektivt.
- 133 Forbundsrepublikken Tyskland har imidlertid ikke i denne forbindelse fremført noget forhold, der kan begrunde en sådan restriktion. Under alle omstændigheder er de bemærkninger, som denne medlemsstat har anført som svar på det første klagepunkt med henblik på at begrunde den forskellige behandling af ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, og ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, ikke relevante med henblik på at begrunde nævnte restriktion, af de samme grunde som dem, der er redegjort for i nærværende doms præmis 75-77.
- 134 De omtvistede nationale foranstaltninger udgør følgelig en restriktion for de frie varebevægelser, der er i strid med artikel 34 TEUF.

*– Spørgsmålet, om der foreligger en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser*

- 135 Det bemærkes, at artikel 56 TEUF ifølge Domstolens praksis er til hinder for anvendelse af enhver national bestemmelse, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat (dom af 28.4.1998, Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 136 Nationale foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af denne frihed mindre attraktiv, udgør restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser (dom af 25.7.2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 137 Artikel 56 TEUF omfatter derimod ikke foranstaltninger, hvis eneste virkning er at skabe yderligere omkostninger for den pågældende ydelse, og som påvirker leveringen af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og levering internt i en medlemsstat på samme måde (dom af 8.9.2005, Mobistar og Belgacom Mobile, C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 138 Som det fremgår af fast retspraksis, bemærkes endvidere, at den frie udveksling af tjenesteydelser ikke blot omfatter aktiv udveksling af tjenesteydelser, hvor tjenesteyderen begiver sig til tjenestemodtageren, men også passiv udveksling af tjenesteydelser, dvs. tjenestemodtagerens ret til at rejse til en anden medlemsstat, hvor tjenesteyderen befinder sig, for at modtage tjenesteydelsen dér (jf. i denne retning dom af 2.2.1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, præmis 15, og af 11.9.2007, Schwarz og Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 139 Endelig følger det af Domstolens praksis, at en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser kun er tilladt, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med EUF-traktaten, og er begrundet i tvingende almene hensyn, og det kræves i en sådan situation, at den er egnet til at sikre gennemførelsen af det tilstræbte mål, og at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette (dom af 25.7.2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 140 Det er i lyset af denne retspraksis, at det skal efterprøves, om de omtvistede nationale foranstaltninger i henhold til en samlet vurdering udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 141 I denne henseende er det ubestridt, at de tjenesteydere, der begiver sig til Tyskland for dér at levere deres tjenesteydelser ved hjælp af et køretøj med en totalvægt på op til 3,5 ton, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, pålægges infrastrukturegiften, og at disse tjenesteydere hovedsageligt har hjemsted i en anden medlemsstat end Tyskland, mens tjenesteydere i Tyskland, som med henblik på levering af ydelser anvender et køretøj, der er indregistreret i denne medlemsstat, hovedsageligt har hjemsted i Tyskland.

- 142 Det er endvidere ubestridt, at de modtagere af tjenesteydelser, som i et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland, begiver sig til Tyskland for dér at modtage de pågældende tjenesteydelser, pålægges nævnte afgift, og at disse modtagere hovedsageligt kommer fra en anden medlemsstat end Tyskland, mens modtagere af tjenesteydelser, der leveres i Tyskland, som med henblik på at modtage nævnte ydelser anvender et køretøj, der er indregistreret i Tyskland, sædvanligvis kommer fra denne medlemsstat.
- 143 De i nærværende doms præmis 48 og 49 anførte betragtninger gør det desuden muligt at konstatere, at infrastrukturafgiften som følge af den fritagelse for motorkøretøjsafgift, som leverandører og modtagere af tjenesteydelser med hjemsted i Tyskland indrømmes, reelt kun påhviler leverandører og modtagere af tjenesteydelser, der kommer fra en anden medlemsstat.
- 144 Det følger af det foregående, at de omtvistede nationale foranstaltninger kan hindre leverandører og modtagere af tjenesteydelser, der kommer fra en anden medlemsstat, adgang til det tyske marked. Infrastrukturafgiften kan nemlig som følge af fritagelsen for motorkøretøjsafgift, der er en del af de omtvistede nationale foranstaltninger, dels øge omkostningerne for de tjenesteydelser, der leveres i Tyskland af disse leverandører, dels øge omkostningerne forbundet med disse modtageres besøg i denne medlemsstat for at modtage en tjenesteydelse dér.
- 145 Forbundsrepublikken Tyskland kan ikke med rette støtte sig på den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 117, med henblik på, at det fastslås, at der ikke foreligger en hindring i det foreliggende tilfælde.
- 146 En sådan retspraksis finder således alene anvendelse, såfremt de pågældende nationale foranstaltninger påvirker leveringen af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og levering internt i en medlemsstat på samme måde, hvilket ikke er tilfældet i nærværende sag.
- 147 På denne baggrund skal det konkluderes, at de omtvistede nationale foranstaltninger udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er i strid med artikel 56 TEUF, medmindre den kan begrundes objektivt.
- 148 Forbundsrepublikken Tyskland har imidlertid ikke i denne forbindelse fremført noget forhold, der kan begrunde en sådan restriktion. Under alle omstændigheder er de bemærkninger, som denne medlemsstat har anført som svar på det første klagepunkt med henblik på at begrunde den forskellige behandling af ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, og ejere og førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater end Tyskland, ikke relevante med henblik på at begrunde nævnte restriktion, af de samme grunde som dem, der er redegjort for i nærværende doms præmis 75-77.
- 149 De omtvistede nationale foranstaltninger udgør følgelig en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er i strid med artikel 56 TEUF.
- 150 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje klagepunkt tages til følge, og det må fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 34 TEUF og 56 TEUF, idet den ved indførelsen af infrastrukturafgiften samtidig har fastsat en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til størrelsen af den betalte infrastrukturafgift, til fordel for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.

## ***Om det fjerde klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 92 TEUF***

### *Parternes argumenter*

- 151 Republikken Østrig har gjort gældende, at den tyske lovgivning tilsidesætter artikel 92 TEUF, som forbyder enhver forskelsbehandling på transportområdet, som udelukker enhver mulighed for begrundelse, og hvis anvendelsesområde omfatter erhvervsmæssig bustransport eller transport af varer med personbiler på op til 3,5 ton.
- 152 Republikken Østrig har anført, at det er en nødvendig betingelse for, at artikel 92 TEUF ikke finder anvendelse, at der er vedtaget bestemmelser i den afledte ret. Der er imidlertid ikke vedtaget nogen bindende ordning for personbiler på op til 3,5 ton i den afledte ret.
- 153 Det er derfor Republikken Østrigs vurdering, at det retlige princip, der følger af præmis 23 i dom af 19. maj 1992, Kommissionen mod Tyskland (C-195/90, EU:C:1992:219), kan overføres til nærværende sag.
- 154 Forbundsrepublikken Tyskland har for det første gjort gældende, at anvendelsesområdet for artikel 92 TEUF ikke omfatter infrastrukturafgiften, heller ikke hvis den betragtes sammenholdt med fritagelsen for motorkøretøjsafgift, eftersom erhvervsmæssig transport, henset til, at afgiften er begrænset til visse kategorier af køretøjer, for en stor dels vedkommende ikke er underlagt pligt til at betale afgiften.
- 155 I modsætning til den fortolkning af artikel 92 TEUF som en stand still-klausul, som Domstolen anlagde i dom af 19. maj 1992, Kommissionen mod Tyskland (C-195/90, EU:C:1992:219), er Forbundsrepublikken Tyskland for det andet af den opfattelse, at forbuddet mod forringelse, der er fastsat i artikel 92 TEUF, ikke foreskriver en beskyttelse af status quo for så vidt angår konkurrencesituationen, men udelukkende forbyder direkte eller indirekte forskelsbehandling af udenlandske transportvirksomheder, og at dette forbud ikke er blevet tilsidesat i det foreliggende tilfælde.
- 156 Selv hvis det antages, at artikel 92 TEUF skal fortolkes som en garanti for status quo, er det for det tredje Forbundsrepublikken Tysklands vurdering, at denne bestemmelse ikke længere finder anvendelse, eftersom eurovignetdirektivet indeholder kriterierne for de nationale love, der ligeledes vil kunne finde anvendelse på køretøjer på op til 3,5 ton ved opkrævningen af vejafgifter. Navnlig giver dette direktivs artikel 7, stk. 1, og artikel 7k udtrykkeligt mulighed for nationale foranstaltninger som de i det foreliggende tilfælde omhandlede.
- 157 Kongeriget Danmark har præciseret, at dom af 19. maj 1992, Kommissionen mod Tyskland (C-195/90, EU:C:1992:219), som Republikken Østrig har påberåbt sig, specifikt og udelukkende vedrører den stand still-bestemmelse, der nu fremgår af artikel 92 TEUF, under hensyntagen til retstilstanden før indførelsen af den specifikke EU-retlige regulering af adgangen til at pålægge brugsafgifter for tunge køretøjer, der nu fremgår af eurovignetdirektivet, hvoraf det fremgår, at de omtvistede nationale foranstaltninger, som er indført samtidig, er i overensstemmelse med artikel 92 TEUF.

### *Domstolens bemærkninger*

- 158 I overensstemmelse med artikel 92 TEUF kan ingen medlemsstat, indtil de i artikel 91, stk. 1, omhandlede bestemmelser er fastsat, uden at Rådet med enstemmighed vedtager en foranstaltning om fravigelse, ændre de bestemmelser, der gælder på transportområdet den 1. januar 1958 eller for tiltrædende stater vedkommende på datoen for tiltrædelsen på en sådan måde, at de direkte eller indirekte bliver mindre gunstige for transportvirksomheder fra andre medlemsstater end for indenlandske transportvirksomheder.

- 159 I det foreliggende tilfælde er det for det første ubestridt, at transportaktiviteter, som pålægges infrastrukturafgiften, kan udføres ved hjælp af køretøjer på op til 3,5 ton. I dette tilfælde er aktiviteten almindelig kendt som »let transport«.
- 160 Selv om vejtransportsektoren i vidt omfang er omfattet af EU-retten, forholder det sig for det andet ikke desto mindre således, at let transport ikke har været genstand for nogen EU-retlig lovgivning. Der er navnlig ikke blevet fastsat nogen lovgivning vedrørende afgifter på vejanvendelse for køretøjer på op til 3,5 ton i overensstemmelse med artikel 91 TEUF. Det fremgår således af eurovignetdirektivets artikel 1, sammenholdt med direktivets artikel 2, litra d), at den tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning, som foretages ved direktivet, udelukkende vedrører køretøjer på over 3,5 ton.
- 161 Henset til de i nærværende doms præmis 141 og 143 anførte betragtninger skal det endelig bemærkes, at som følge af de omtvistede nationale foranstaltninger, sammenholdt med hinanden, er det reelt alene de transportvirksomheder, som anvender et køretøj på op til 3,5 ton, der er indregistreret i en anden medlemsstat end Tyskland (herefter »de udenlandske transportvirksomheder«), der er berørt af infrastrukturafgiften, idet de transportvirksomheder, som anvender et køretøj på op til 3,5 ton, der er indregistreret i Tyskland (herefter »de tyske transportvirksomheder«), indrømmes en kompensation for denne afgift.
- 162 Det må derfor konstateres, at eftersom de omtvistede nationale foranstaltninger fuldt ud kompenserer for den nye byrde, som udgøres af infrastrukturafgiften, der skal betales af samtlige transportører, i kraft af den fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til den betalte infrastrukturafgift, som indrømmes de tyske transportvirksomheder, men ikke de udenlandske, forringer de vilkårene for de udenlandske transportvirksomheder i forhold til de tyske transportvirksomheder (jf. i denne retning dom af 19.5.1992, Kommissionen mod Tyskland, C-195/90, EU:C:1992:219, præmis 23).
- 163 Det fjerde klagepunkt skal derfor tages til følge, og det må fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 92 TEUF, idet den ved indførelsen af infrastrukturafgiften samtidig har fastsat en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til størrelsen af den betalte infrastrukturafgift, til fordel for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.
- 164 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 56 TEUF og 92 TEUF, idet den ved indførelsen af infrastrukturafgiften for personbiler samtidig har fastsat en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til størrelsen af den betalte infrastrukturafgift, til fordel for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.

### Sagsomkostninger

- 165 Ifølge Domstolens procesreglements artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, medmindre Domstolen, henset til omstændighederne i det konkrete tilfælde, finder det begrundet, at en part foruden sine egne omkostninger også bærer en del af modpartens omkostninger.
- 166 I det foreliggende tilfælde har såvel Republikken Østrig som Forbundsrepublikken Tyskland nedlagt påstand om, at modparten tilpligtes at betale omkostningerne. Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere tabt sagen for så vidt angår det første, det tredje og det fjerde klagepunkt, som Republikken Østrig har gjort gældende, mens Republikken Østrig har tabt sagen for så vidt angår det andet klagepunkt.

- 167 Henset til det ovenstående bør Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale tre fjerdedele af Republikken Østrigs omkostninger, og hver part bør herudover bære sine egne omkostninger.
- 168 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bør det pålægges Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Danmark at bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 56 TEUF og 92 TEUF, idet den ved indførelsen af infrastrukturafgiften for personbiler samtidig har fastsat en fritagelse for motorkøretøjsafgift, der mindst svarer til størrelsen af den betalte infrastrukturafgift, til fordel for ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.**
- 2) **I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.**
- 3) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler tre fjerdedele af Republikken Østrigs omkostninger og bærer sine egne omkostninger.**
- 4) **Republikken Østrig bærer en fjerdedel af sine egne omkostninger.**
- 5) **Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Danmark bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter