



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 6. februar 2019¹

Sag C-591/17

**Republikken Østrig
mod**

Forbundsrepublikken Tyskland

»Traktatbrud – artikel 259 TEUF – artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 56 TEUF og 92 TEUF – direktiv 1999/62/EF – benyttelse af motorveje – infrastrukturafgift for køretøjer under 3,5 ton – nedsættelse af afgiften på motorkøretøjer – indirekte forskelsbehandling – foranstaltninger med tilsvarende virkning – restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser – fælles transportpolitik – standstill-bestemmelse«

1. Du må ikke forskelsbehandle.
2. Hvis det var muligt at komprimere hele EU-lovgivningen i et par enkelte bud, ville forbuddet mod forskelsbehandling, navnlig på grundlag af *nationalitet*, formentlig være et af de første.
3. Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er knæsat i artikel 18 TEUF og artikel 21, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), mens det bredere princip om ikke-forskelsbehandling, som det er et udtryk for, findes blandt Unionens grundlæggende værdier (artikel 2 TEU) og blandt de rettigheder, der er beskyttet ved chartret (artikel 21).
4. Princippet er kernen i denne sag, som er en af de meget sjældne sager, hvor en medlemsstat i overensstemmelse med artikel 259 TEUF har indledt en traktatbrudssag mod en anden medlemsstat.
5. Republikken Østrig har i sine indlæg nærmere bestemt gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat en række EU-retlige bestemmelser ved at indføre: i) en infrastrukturafgift for alle brugere af motorvejsnettet (herefter »infrastrukturafgiften«) og ii) en nedsættelse af afgiften på motorkøretøjer, der skal betales af alle ejere af køretøjer, som er indregistreret i Tyskland (herefter »indenlandske køretøjer«), hvis beløb mindst svarer til beløbet for den infrastrukturafgift, som disse ejere skal betale (herefter »afgiftsnedsættelsen«)². Republikken Østrig har navnlig anført, at den samlede virkning af de omtvistede foranstaltninger i praksis er, at kun førere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater (herefter »udenlandske køretøjer«), belastes af infrastrukturafgiften, hvilket medfører indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Begge foranstaltninger vil blive benævnt »de omtvistede foranstaltninger«.

6. I dette forslag til afgørelse vil jeg anføre grundene til, at jeg er af den opfattelse, at den af den østrigske regering anlagte sag skal forkastes. Jeg vil navnlig forklare, hvorfor de argumenter, der bygger på en påstået forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hviler på en grundlæggende misforståelse af begrebet »forskelsbehandling«.

I. Relevante retsfor skrifter

A. EU-ret

7. Artikel 7, 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 (herefter også »eurovignetdirektivet«)³, som ændret, bestemmer:

»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.«

8. 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.«

B. Tysk ret

9. De mest relevante bestemmer i national ret, som samlet vil blive kaldt »den omtvistede nationale lovgivning«, er som følger.

1. Infrastrukturafgiftsloven

10. Infrastrukturafgiften blev indført ved Infrastrukturaabgabengesetz (infrastrukturafgiftsloven) af 8. juni 2015 (herefter »InfrAG«)⁴ i den affattelse, der følger af § 1 i loven af 18. maj 2017⁵. InfrAG's § 1 bestemmer, at der skal betales en afgift for benyttelsen af forbundsveje i den i § 1 i Bundesfernstraßengesetz (lov om forbundsveje) omhandlede forstand⁶.

11. I overensstemmelse med InfrAG's § 3 og 7 skal infrastrukturafgiften for indenlandske køretøjer betales af køretøjets ejer i form af en årlig vignet. I henhold til InfrAG's § 5, stk. 1, fastsættes infrastrukturafgiftens beløb ved beslutning fra den ansvarlige myndighed. Afgiften anses for betalt på tidspunktet for køretøjets indregistrering.

3 – EFT 1999, L 187, s. 42.

4 – BGBl. I, s. 904.

5 – BGBl. I, s. 1218.

6 – BGBl. I, s. 1206.

12. For køretøjer, der er indregistreret i udlandet, påhviler pligten til at betale infrastrukturafgiften enten ejeren eller føreren af køretøjet, når veje, der er pålagt infrastrukturafgiften, benyttes, og opstår i overensstemmelse med InfrAG's § 5, stk. 4, ved den første benyttelse af sådanne veje efter, at en national grænse er krydset. Infrastrukturafgiften skal betales i form af en vignet. Der kan i denne henseende vælges mellem en vignet med gyldighed i ti dage, to måneder eller et år.

13. Det afgiftsbeløb, der skal betales, findes i underpunkt 1 i bilaget til InfrAG's § 8. Det beregnes på grundlag af motorens slagvolumen, motortypen (styret tænding eller kompressionstænding) og emissionsklassen. Prisen for en vignet med gyldighed i ti dage er mellem mindst 2,50 EUR og højest 25 EUR. Prisen for en vignet med gyldighed i to måneder er mellem mindst 7 EUR og højest 55 EUR. Endelig har vignetten med gyldighed i et år en højeste pris på 130 EUR.

14. 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.

15. InfrAG's § 11 bestemmer, at der kan foretages stikprøver for at kontrollere, om pligten til at betale infrastrukturafgiften overholdes. I overensstemmelse med InfrAG's § 11, stk. 7, kan myndighederne på kontrolstedet pålægge den person, der er ansvarlig for overtrædelsen, at betale afgiften og en sikkerhedsstillelse, hvis beløb svarer til den bøde, der pålægges i henhold til InfrAG's § 14 samt sagsomkostningerne. Herudover kan føreren få forbud mod at fortsætte turen, hvis afgiften ikke betales på kontrolstedet på trods af en anmodning herom, 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.

16. I InfrAG's § 14 anføres det, at ikke-betaling eller ufuldstændig betaling af infrastrukturafgiften, manglende eller ukorrekt afgivelse af oplysninger og manglende overholdelse af et påbud om at standse køretøjet i forbindelse med en kontrol er administrative forseelser, som straffes med bøde.

2. Loven om afgift på motorkøretøjer

17. § 9, stk. 6, i Kraftfahrzeugsteuergesetz (lov om afgift på motorkøretøjer) af 26. september 2002⁷ (herefter »KraftStG«), som ændret ved Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz (den anden lov om ændring af afgiften på motorkøretøjer) af 8. juni 2015⁸ (herefter »den anden VerkehrsStÄndG«) og ved Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz (lov om ændring af den anden lov om ændring af afgiften på motorkøretøjer) af 6. juni 2017, fastsætter en nedsættelse af afgiften, som i det væsentlige svarer til det beløb, der skal betales i infrastrukturafgift, undtagen for ejerne af »euro 6«-køretøjer, for hvilke afgiftsnedsættelsen er højere⁹.

18. Disse bestemmelsers ikrafttræden afhænger i medfør af den anden VerkehrsStÄndG's § 3, stk. 2, af påbegyndelsen af opkrævningen af infrastrukturafgiften i overensstemmelse med InfrAG.

7 – BGBl. I, s. 3818.

8 – BGBl. I, s. 901.

9 – BGBl. I, s. 1493.

II. Sagens baggrund og den administrative procedure

A. *Proceduren i henhold til artikel 258 TEUF*

19. Ved åbningsskrivelser af 18. juni 2015 og 10. december 2015 indledte Europa-Kommissionen en traktatbrudssag mod Forbundsrepublikken Tyskland. Kommissionen anfægtede dels de omtvistede foranstaltningers samlede virkninger, dels priserne for vignetterne med kort gyldighed. Åbningsskrivelserne henledte de tyske myndigheders opmærksomhed på en mulig tilsidesættelse af artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 45 TEUF og 56 TEUF samt artikel 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.

20. Kommissionen besluttede dog den 17. maj 2017 at afslutte traktatbrudssagen efter, at det tyske parlament den 24. marts 2017 havde vedtaget visse ændringer af den omtvistede nationale lovgivning.

B. *Den nuværende procedure i henhold til artikel 259 TEUF*

21. Ved skrivelse af 7. juli 2017 forelagde Republikken Østrig sagen for Kommissionen i overensstemmelse med artikel 259 TEUF, idet den gjorde gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland havde tilsidesat artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 56 TEUF og 92 TEUF ved at indføre de omtvistede foranstaltninger. Ved skrivelse af 14. juli 2017 bekræftede Kommissionen modtagelsen af skrivelsen fra Republikken Østrig.

22. Ved skrivelse af 11. august 2017 forkastede Forbundsrepublikken Tyskland de argumenter, som Republikken Østrig havde gjort gældende. Den 31. august 2017 blev der holdt en høring, hvor Republikken Østrig og Forbundsrepublikken Tyskland kunne fremsætte deres argumenter for Kommissionen. Kommissionen fremsatte ikke en begrundet udtalelse inden for de i artikel 259 TEUF fastsatte tre måneder.

III. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

23. Ved stævning indgivet den 12. oktober 2017 har Republikken Østrig nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat artikel 18 TEUF, 34 TEUF, 56 TEUF og 92 TEUF ved at indføre infrastruktureafgiften sammen med afgiftsnedsættelsen.
- Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

24. Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Republikken Østrig tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

25. 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.

26. Den 12. november 2018 anmodede Domstolen Kommissionen om visse afklaringer af grundene til, at den havde besluttet at afslutte proceduren i henhold til artikel 258 TEUF, der er nævnt i punkt 21 og 22 ovenfor. Kommissionen besvarede anmodningen om afklaring den 26. november 2018. Kommissionen forklarede i sin skrivelse til Domstolen, at de love, som det tyske parlament havde godkendt den 24. marts 2017, ændrede den omtvistede nationale lovgivning for så vidt angår prisen på vignetter med kort gyldighed og afgiftsnedsettelsen. I lyset af disse ændringer og behovet for at opnå bred politisk støtte til indførelsen af en enkelt europæisk retlig ramme for en fælles europæisk ordning for vejafgifter var Kommissionen af den opfattelse, at proceduren skulle afsluttes.

27. Den danske, den tyske, den nederlandske og den østrigske regering fremsatte mundtlige indlæg under retsmødet den 11. december 2018.

IV. Bedømmelse

28. Den østrigske regering har i stævningen nedlagt fire anbringender mod de omtvistede foranstaltninger.

29. Jeg vil i det følgende undersøge disse anbringender i samme orden, som den østrigske regering har præsenteret dem i indlæggene.

A. Det første anbringende: indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet ved de omtvistede foranstaltninger samlet set

1. Parternes argumenter

30. Den østrigske regerings første anbringende vedrører en påstået tilsidesættelse af artikel 18 TEUF på grund af indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

31. Den østrigske regering har indledningsvis understreget, at de omtvistede foranstaltninger bør behandles og bedømmes samlet i henhold til EU-retten. Efter regeringens opfattelse hænger infrastrukturafgiften og afgiftsnedsettelsen uløseligt sammen, både indholds- og tidsmæssigt. Førstnævnte indfører et gebyr, og sidstnævnte indfører en faktisk fritagelse for dette gebyr. Endvidere er sidstnævntes ikrafttræden udtrykkeligt forbundet med gennemførelsen af førstnævnte i henhold til den anden VerkehrStÄndG's § 3, stk. 2.

32. Den påståede forskelsbehandling stammer efter regeringens opfattelse fra de to foranstaltningers samlede virkning. Infrastrukturafgiften skal i princippet betales af alle brugere af tyske motorveje. Afgiftsnedsettelsen, som udgør et beløb, der svarer til mindst infrastrukturafgiften, ydes imidlertid kun ejere af indenlandske køretøjer. Det betyder ifølge den østrigske regering, at ejere af indenlandske køretøjer kun i teorien betaler infrastrukturafgiften: Det beløb, der betales i afgift, trækkes faktisk fra den afgift for motorkøretøjet, som de skal betale. I praksis er det derfor kun førere af udenlandske køretøjer, som sædvanligvis er statsborgere i andre medlemsstater, der skal betale infrastrukturafgiften.

33. Den østrigske regering har videre anført, at den omtvistede nationale lovgivning tilsigter at gennemføre et løfte, som nogle tyske politikere fremsatte under valgkampen forud for det tyske forbundsstatsvalg i 2013. Det med foranstaltningen angivne formål var at knytte førere af udenlandske motorkøretøjer til omkostningerne til finansiering af tysk infrastruktur uden at skabe en yderligere byrde for ejere af tyske køretøjer.

34. Endelig har den østrigske regering anfægtet de anbringender, som Forbundsrepublikken Østrig har nedlagt med henblik på at begrunde enhver indirekte forskelsbehandling. Efter den østrigske regerings opfattelse er ingen af disse anbringender antagelige.

35. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, idet den har anerkendt, at de omtvistede foranstaltninger udgør en sammenhængende enhed ud fra et EU-retligt synspunkt, at foranstaltningerne ikke indebærer forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Udenlandske brugere af tyske motorveje stilles ikke mere ugunstigt end i Tyskland bosiddende ejere af køretøjer for så vidt angår betalingen af beløb til finansiering af den tyske transportinfrastruktur, eftersom de sidstnævnte ikke kun belastes af infrastrukturens afgift, men også af en afgift på motorkøretøjer, selv om det er til en nedsat sats.

36. Det kan måske med føje anføres, at afgiftsreduktionen kun kan komme indbyggere i Tyskland til gode, for så vidt som afgiften på motorkøretøjer i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets direktiv 83/182/EØF¹⁰ kun finder anvendelse på indenlandske køretøjer. Ifølge den tyske regering udgjorde beslutningen om at ændre størrelsen af afgiften på motorkøretøjer for at opretholde den samlede økonomiske byrde på ejere af køretøjer på det tidligere niveau, hvorved uforholdsmæssig beskatning blev undgået, en lovlig udøvelse af medlemsstatens kompetence på området for direkte beskatning.

37. Samtidig er den tyske regering af den opfattelse, at den må have beføjelse til at indføre en infrastrukturens afgift, hvorfra provenuet skal anvendes til vedligeholdelse og forbedring af transportinfrastrukturen. Efter regeringens opfattelse er det et lovligt valg at ændre ordningen for finansiering af transportinfrastrukturen fra at være fuldstændig statsfinansieret til at være finansieret af brugerne af infrastrukturen.

38. Forbundsrepublikken Tyskland har subsidiært påberåbt sig betragtninger vedrørende miljøbeskyttelse, byrdefordelingen og ændringen af ordningen for finansiering af transportinfrastrukturen som begrundelse for enhver indirekte forskelsbehandling, som måtte følge af de omtvistede foranstaltninger samlet set.

39. Den nederlandske regering er i det væsentlige enig i den østrigske regerings argumenter og har understreget sammenligneligheden mellem ejere af indenlandske køretøjer og førere af udenlandske køretøjer for så vidt angår denne sag. Den danske regering er derimod enig med den tyske regering i, at de omtvistede foranstaltninger ikke indebærer forskelsbehandling, og den har navnlig fremhævet medlemsstaternes kompetence til at indføre, ændre eller ophæve skatter og andre ikke-harmoniserede afgifter.

2. Bedømmelse

40. Inden jeg foretager en detaljeret undersøgelse af parternes argumenter, vil det være nyttigt med en kort indledning til begrebet forskelsbehandling i EU-retten.

a) Indledende bemærkninger om begrebet »forskelsbehandling«

41. Princippet om ikke-forskelsbehandling er et udtryk for det generelle lighedsprincip, hvilket princip findes i alle medlemsstaternes retsordener og udgør et grundlæggende princip inden for EU-retten¹¹. Dette princip kræver kort sagt, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens. Forskellig behandling kan kun være begrundet, såfremt den støttes på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet, og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes¹².

10 – Direktiv af 28.3.1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler (EFT 1983, L 105, s. 59).

11 – Jf. i denne retning dom af 19.10.1977, Ruckdeschel m.fl. (117/76 og 16/77, EU:C:1977:160, præmis 7). Jf. også chartrets artikel 20.

12 – Jf. dom af 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

42. Som bekendt kan forskelsbehandling være direkte eller indirekte: *Direkte* forskelsbehandling finder sted, når en person behandles ringere, end en anden person bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en sammenlignelig situation på grundlag af et identificerbart (eller forbudt) kendetegn, mens der er tale om *indirekte* forskelsbehandling, når en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis stiller personer, som har dette identificerbare kendetegn, særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer¹³. Med andre ord er den forskellige behandling i tilfælde af direkte forskelsbehandling udtrykkeligt knyttet til det forbudte kendetegn, mens den forskellige behandling i tilfælde af indirekte forskelsbehandling skyldes et andet kendetegn, men dette kendetegn er nært forbundet med et forbudt kendetegn.

43. For at godtgøre, at der foreligger forskelsbehandling, skal der først og fremmest findes en passende »komparator«: en person, som befinder sig i en sammenlignelig situation, og som behandles bedre på grund af det identificerbare kendetegn. Det er i denne henseende ikke nødvendigt, at offeret for forskelsbehandling eller den, der er blevet bedre behandlet, på et givet tidspunkt kan identificeres i »kød og blod«. Det er tilstrækkeligt, at det på grund af den foranstaltning, som angiveligt indebærer forskelsbehandling, er åbenbart, at disse personer findes¹⁴. Endvidere fremgår det af fast retspraksis dels, at det ikke kræves, at situationerne er identiske, men alene, at de er sammenlignelige, dels, at undersøgelsen af den sammenlignelige karakter skal udføres specifikt og konkret i forhold til den pågældende ydelse og ikke generelt og abstrakt¹⁵.

44. Identifikationen af en komparator er yderst vigtig: Hvis der ikke er en gyldig komparator, kan der ikke være en meningsfuld sammenligning, og som følge deraf kan det ikke fastslås, at der foreligger en uberettiget forskellig behandling.

45. Det er på denne baggrund, at jeg vil undersøge de spørgsmål, som Republikken Østrig har rejst i det første anbringende.

b) De omtvistede foranstaltninger indebærer angiveligt forskelsbehandling

46. Den østrigske regering har i sine indlæg understreget betydningen af de to omtvistede foranstaltningers samlede virkninger. Efter regeringens opfattelse stilles førere af udenlandske køretøjer for så vidt angår disse foranstaltninger i en mindre gunstig situation end ejere af indenlandske køretøjer.

47. Jeg er enig med den østrigske regering i, at langt hovedparten af ejere af indenlandske køretøjer er tyske statsborgere, mens førere af udenlandske køretøjer hovedsagelig er statsborgere i andre medlemsstater. Selv om den pågældende tyske lovgivning ikke indfører nogen udtrykkelig forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, er der dermed, hvis den østrigske regerings argumenter anses for begrundede, tale om indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og følgelig en tilsidesættelse af artikel 18 TEUF.

48. Den østrigske regerings argumenter vedrørende en berettiget forskellig behandling har dog en iboende mangel hvad angår metodologien.

13 – Jf. artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5.7.2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT 2006, L 204, s. 23).

14 – Jf. i denne retning dom af 10.7.2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, præmis 23-25), og af 25.4.2013, Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, præmis 36).

15 – Jf. dom af 19.7.2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

49. For det første er den af den østrigske regering valgte *komparator* ikke egnet. Ejere af indenlandske køretøjer er både brugere af tyske veje (og dermed belastet af infrastrukturen) og tyske skatteydere (eftersom de er belastet af afgiften på motorkøretøjer). Førere af udenlandske køretøjer er derimod skatteydere i andre medlemsstater. De kan følgelig være belastet af andre skatter eller afgifter i deres respektive hjemlande, men de vil aldrig skulle betale den tyske afgift på motorkøretøjer.

50. Ejere af indenlandske køretøjer og førere af udenlandske køretøjer kan derfor sammenlignes hvad angår benyttelsen af tyske motorveje, men de kan ikke sammenlignes, når det sker i lyset af begge foranstaltninger, hvilket ville medføre, at de begge skulle anses for brugere af tyske motorveje og skatteydere. Dette er grunden til modsætningsforholdet i den østrigske regerings argumenter. Regeringen har dels insisteret på, at de to foranstaltninger skal behandles samlet, dels har den ved identifikationen af komparatoren set på sammenligneligheden mellem de to grupper i forhold til deres benyttelse af tyske motorveje.

51. Den østrigske regering har i denne henseende støttet sig til Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Tyskland¹⁶ og på baggrund heraf konkluderet, at de to grupper er sammenlignelige i de foreliggende retsforhandlinger.

52. Jeg forstår imidlertid ikke dommen på den måde. Sagen vedrørte en påstået tilsidesættelse af (det, der nu er) artikel 92 TEUF¹⁷. Denne bestemmelse er en standstill-bestemmelse med et bredere anvendelsesområde end artikel 18 TEUF. Artikel 92 TEUF forbyder ikke blot foranstaltninger, der indebærer forskelsbehandling, men også enhver anden foranstaltning, som kan påvirke konkurrenceforholdet mellem nationale og udenlandske transportvirksomheder. Bestemmelsen forhindrer med andre ord også medlemsstaterne i at fjerne enhver fordel, som deres lovgivning måtte yde udenlandske transportvirksomheder¹⁸. Domstolen havde af denne grund og med rette et bredere perspektiv i henhold til artikel 92 TEUF. Den samme tilgang kan imidlertid ikke anvendes i henhold til artikel 18 TEUF. Eftersom kun foranstaltninger, som direkte eller indirekte indebærer forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, er omfattet af sidstnævnte bestemmelse, skal de to grupper, som angiveligt behandles forskelligt, være sammenlignelige i ordets strengeste forstand.

53. For det andet og uanset det ovenstående befinder førere af udenlandske køretøjer sig ikke og kan aldrig være i en situation, der er *mindre gunstig* end den, som ejere af indenlandske køretøjer befinder sig i, når det undersøges i lyset af begge foranstaltninger. For at kunne køre på tyske motorveje skal de førstnævnte kun betale infrastrukturen og har ikke pligt til at betale den årlige sats. De kan vælge en vignet med kortere varighed afhængig af deres aktuelle behov. For at kunne køre på tyske motorveje skal ejere af indenlandske køretøjer derimod i henhold til lovgivningen betale både en infrastrukturen og en afgift på motorkøretøjer. Endvidere skal ejere af køretøjer, der er indregistreret i Tyskland, betale infrastrukturen med det beløb, der skal betales for den årlige vignet, uanset deres aktuelle benyttelse af lokale motorveje.

54. Når begge foranstaltninger behandles samlet – som den østrigske regering har anmodet Domstolen om at gøre – er det derimod åbenbart, at der ikke er nogen mindre gunstig behandling af udenlandske bilister. Ethvert køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat, og som benyttes på tyske motorveje, skal altid betale et lavere beløb til de tyske myndigheder for at kunne bruge motorvejene end det, som skal betales af ejeren af den samme køretøjsmodel, der er indregistreret i Tyskland.

16 – Dom af 19.5.1992, Kommissionen mod Tyskland (C-195/90, EU:C:1992:219, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland«).

17 – Hvad angår artikel 92 TEUF mere generelt; jf. punkt 134-152 i dette forslag til afgørelse.

18 – Jf. herom drøftelsen i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse, Kommissionen mod Tyskland (C-195/90, EU:C:1992:123, punkt 14-21).

55. Det er korrekt, at det beløb, som ejere af indenlandske køretøjer skal betale i afgift på motorkøretøjer, er lavere end tidligere på grund af afgiftsnedsettelsen. Selv hvis afgiftsnedsettelsen havde den virkning at »nulstille« afgiften på motorkøretøjer (hvilket ikke er tilfældet), skulle alle udenlandske førere for at bruge de tyske motorveje imidlertid betale et beløb, som maksimalt er det, som ejere af indenlandske køretøjer skal betale¹⁹.

56. Det er næppe nødvendigt at anføre, at der ikke sker nogen ugunstig behandling, selv når foranstaltningerne vurderes hver for sig. For det første finder infrastrukturafgiften anvendelse på alle førere uden forskel. Om noget, behandles førere af udenlandske køretøjer gunstigere. Som nævnt i punkt 53 ovenfor, har de i modsætning til ejere af indenlandske køretøjer tre valgmuligheder for så vidt angår varigheden af – og dermed omkostningerne til – den vignet, der skal købes.

57. For det andet er det paradoksalt at fremsætte det argument, at afgiftsnedsettelsen kun kommer ejere af indenlandske køretøjer til gode. Der kan åbenlyst ikke være en afgiftsnedsettelse, uden at der i første omgang er en afgift. Herudover kan det være værd igen at fremhæve, at førere af udenlandske køretøjer pr. definition ikke belastes af en tilsvarende afgift på motorkøretøjer i Tyskland. Udenlandske køretøjer kan være pålagt en tilsvarende afgift i den medlemsstat, hvor de er indregistreret, og beløbet kan være højere eller lavere end det beløb, som ejere af sammenlignelige indenlandske køretøjer betaler. Dette er imidlertid den uundgåelige konsekvens af, at afgifter på motorkøretøjer ikke er harmoniseret på EU-niveau.

58. Konkluderende har den østrigske regering ikke løftet bevisbyrden for de to grundlæggende principper ved efterprøvelsen af forskelsbehandling. For det første befinder de to persongrupper, som sammenlignes, sig ikke i en sammenlignelig situation for så vidt angår de af regeringen kritiserede foranstaltninger. For det andet har den østrigske regering ikke kunnet pege på nogen mindre gunstig behandling, som de omtvistede foranstaltninger skaber for førere af udenlandske køretøjer.

c) Supplerende bemærkninger

59. At den østrigske regerings argumenter er fejlagtige bliver endnu mere åbenlyst, hvis man ser på de retlige følger af en konklusion, hvorefter de omtvistede foranstaltninger indebærer indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Spørgsmålet er navnlig, hvordan Forbundsrepublikken Tyskland skal overholde kravene i artikel 18 TEUF?

60. For det første har den østrigske regering ikke gjort gældende, at de tyske myndigheder har pligt til at ophæve infrastrukturafgiften, således at både indenlandske og udenlandske brugere af tyske motorveje fortsat kan benytte dem gratis. Det ville også have været et ganske besynderligt argument. Artikel 18 TEUF kan ikke forstås således, at den forbyder medlemsstaterne at indføre eller opretholde en ordning, som pålægger alle brugere af motorveje (uanset deres nationalitet eller bopæl) at betale en afgift, der bygger på benyttelsens varighed, eller en vejafgift, der bygger på rutens længde. Flere medlemsstater har faktisk allerede sådanne ordninger for både erhvervskøretøjer og passagerbiler, herunder nabolande, såsom Frankrig, Polen og – ironisk nok – Østrig selv.

61. Jeg kan ikke se noget gyldigt retligt argument, som begrunder det synspunkt, at de medlemsstater, som indtil nu har besluttet at lade alle førere benytte deres motorveje gratis, er »fanget« af deres oprindelige valg og dermed ikke har mulighed for at indføre en ordning med gebyrer, der svarer til den ordning, som andre medlemsstater har haft i en årrække. Det ville være en urimelig (og muligvis endog absurd) fortolkning af artikel 18 TEUF. Snarere end at undgå forskelsbehandling af udlændinge, ville det faktisk indebære en omvendt forskelsbehandling af egne statsborgere. I denne sag betyder det, at alene tyske skatteydere fortsat skulle finansiere motorvejsnettet.

19 – Det forhold, at ejere af euro 6-køretøjer modtager en afgiftsnedsettelse med et beløb, som er højere end det beløb, som de betaler for den årlige vignet, er så meget desto mere uden betydning i denne forbindelse.

62. Det forekommer mig åbenlyst, at medlemsstaternes myndigheder i princippet frit kan beslutte, om benyttelsen af visse infrastrukturer skal være gratis eller derimod belastes af en brugsafgift. Dette er grundlæggende et politisk valg, og det tilkommer som sådan de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at træffe dette. Dette er grunden til, at Den Europæiske Union er spættet med infrastruktur, som til en vis grad er tilsvarende eller ækvivalent, men som i nogle tilfælde belastes af en brugsafgift, mens den i andre tilfælde ikke gør det. Bortset fra motorveje giver andre transportrelaterede infrastrukturer (såsom broer og tunneller²⁰) os mange eksempler på disse to sameksisterende fremgangsmåder. Den samme logik finder dog tilsvarende anvendelse på alle andre former for offentlig infrastruktur, som personer kan besøge eller benytte med andre formål, f.eks. forbundet med kultur, turisme eller religion²¹.

63. Når der ikke er specifikke EU-regler på området, og forudsat at ingen EU-retlige principper eller bestemmelser tilsidesættes, tilkommer det ikke Den Europæiske Union at efterprøve nationale myndigheders valg af, om national infrastruktur bør finansieres af skatteyderne eller de faktiske brugere. EU-reglerne garanterer ikke unionsborgerne, at når de udøver deres ret til fri bevægelighed, vil erhvervsvirksomhed i bestemmelsesmedlemsstaten være neutral for så vidt angår beskatning eller anvendelsen af andre afgifter. Det følger heraf, at den omstændighed, at borgeren stilles ringere i forhold til den situation, hvorunder han udøvede sin virksomhed i oprindelsesmedlemsstaten, ikke er i strid med artikel 18 TEUF, såfremt den pågældende lovgivning ikke stiller denne borger ringere i forhold til borgere med bopæl i bestemmelsesmedlemsstaten²².

64. Det er heller ikke let at se, hvorfor de tyske myndigheder skulle have pligt til at ophæve afgiftsnedsettelsen for at sikre, at ejere af indenlandske køretøjer fortsat betaler afgiften med den tidligere (og højere) sats. Afgiften på motorkøretøjer er i det væsentlige en ejendomsskat. Det er dermed en direkte skat, hvis regulering i princippet er omfattet af medlemsstaternes kompetence. Der er kun få bestemmelser i EU-retten, som omhandler denne form for skat, således som det fremgår af det meget begrænsede anvendelsesområde for direktiv 83/182²³.

65. Det er uklart for mig, hvorfor artikel 18 TEUF skulle hindre de tyske myndigheder i at fastsætte afgiften på motorkøretøjer til det niveau, de måtte anse for passende under de i deres land herskende omstændigheder på et givent tidspunkt. Som den østrigske regering medgav under retsmødet, har de tyske myndigheder ret til helt at ophæve afgiften, hvis de måtte anse det for passende, uden at det ville indebære forskelsbehandling. Betyder det ikke, at disse myndigheder så meget desto mere har ret til blot at nedsætte satsen for afgiften på motorkøretøjer, hvis de er af den opfattelse, at den samlede beskatning af visse personer er uforholdsmæssig?

66. Den østrigske regering anførte under retsmødet, at den ikke bestred, at indførelsen af en infrastrukturafgift kan »kompenseres« ved at sænke afgiften på motorkøretøjer²⁴. Regeringen havde dog, da Domstolen anmodede den om at afklare, hvilke former for afgiftslempelse der efter regeringens opfattelse kunne godtages, vanskeligt ved at give et klart svar. Regeringen anførte med en vis tøven, at en lige stor nedsættelse af afgiften for alle skatteydere (i procenter eller med et fast beløb) i princippet burde være lovlig.

20 – F.eks. er benyttelsen af Vasco da Gama-bro i Portugal og Øresundsbroen mellem Sverige og Danmark belastet af en vejafgift, mens benyttelsen af Széchenyi-kædebroen i Budapest ikke er det. Ligeledes er benyttelsen af Arlberg-tunnelen i Østrig og Fréjus-tunnelen mellem Italien og Frankrig belastet af en vejafgift, mens benyttelsen af Gran Sasso-tunnelen i Italien ikke er det.

21 – F.eks. er kuplen i Reichstag i Berlin, British Museum i London, Notre-Dame-katedralen i Paris, Pantheon i Rom og Schönbrunn-haven i Wien gratis at besøge, mens der normalt skal betales entré for Van Gogh-museet i Amsterdam, Akropolis i Athen, del Prado-museet i Madrid eller Markuskirken i Venedig.

22 – Jf. i denne retning dom af 15.7.2004, Lindfors (C-365/02, EU:C:2004:449 præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Mere generelt; jf. også dom af 16.1.2003, Kommissionen mod Italien (C-388/01, EU:C:2003:30).

23 – Jf. punkt 36 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

24 – Jeg anfører, at en sådan kompensation er udtrykkeligt tilladt i eurovignetdirektivets artikel 7k. Selv om bestemmelsen ikke finder direkte anvendelse i denne sag, kan den tages som udtryk for et princip, som også må være gældende i den situation, der er omtvistet i disse retsforhandlinger.

67. Under retsmødet gik den østrigske regering faktisk så vidt som til at indrømme, at havde de tyske myndigheder indført en afgiftsnedsettelse tilsvarende den i disse retsforhandlinger omtvistede på et andet tidspunkt og uden udtrykkeligt at knytte den til indførelsen af infrastrukturafgiften, havde der måske ikke været et spørgsmål om forskelsbehandling. Af samme grund anførte den østrigske regering, at det ikke ville have indebåret forskelsbehandling, hvis de tyske myndigheder havde besluttet at sænke en anden afgift, der ikke var relateret til brugen af motorkøretøjer, forudsat at de gjorde det på en sammenhængende måde.

68. På denne baggrund kan jeg imidlertid ikke se nogen meningsfuld retlig forskel mellem den omtvistede afgiftsnedsettelse og de af den østrigske regering godtagne. Herudover er resultatet af alle disse foranstaltninger ud fra et økonomisk synspunkt grosso modo tilsvarende. Nogle ejere af indenlandske køretøjer ville betale mere end i henhold til den nuværende foranstaltning, og andre ville betale mindre. Der er imidlertid ingen ændring for førere af udenlandske køretøjer eller for den sags skyld for Forbundsrepublikken Tysklands budget.

69. Den tyske regering var i denne henseende meget udtrykkelig, idet den tilkendegav sin hensigt om at opretholde det samlede bidrag, som ejere af indenlandske køretøjer skulle betale, på et passende niveau. Jeg kan kun være enig i disse argumenter. Artikel 18 TEUF kan ikke fortolkes som et krav om, at de tyske myndigheder skal pålægge ejere af indenlandske køretøjer en potentielt uforholdsmæssig beskatning, af den simple grund, at de beslutter at ændre ordningen for finansiering af indenlandske motorveje.

70. Det er i denne sammenhæng uden betydning, at nogle tyske politikere under en valgkamp åbent anførte, at de havde til hensigt at indføre en afgift for udenlandske rejsende på tyske motorveje. Disse udtalelser er ganske vist en tilkendegivelse af – med en omskrivning af et berømt citat – en trussel, som har hjemmøgt Europa i de seneste år: truslen om populisme og suverænisme²⁵.

71. Den retlige bedømmelse, som Domstolen skal foretage for så vidt angår nationale foranstaltninger, såsom de omtvistede, kan ikke bygge på politikeres udtalelser. Hensigten (reel eller påstået) hos enkelte medlemmer af den nationale lovgivende forsamling spiller ingen rolle i denne forbindelse. På den ene side skal der ikke være bevis for, at ophavsmanden til en foranstaltning havde til hensigt at skabe forskelsbehandling for, at foranstaltningen kan anses for at krænke princippet om ikke-forskelsbehandling²⁶. På den anden side er offentligt ansattes udtalelser, som går længere end at anerkende eller antyde, at EU-retten tilsidesættes, ikke tilstrækkelige til at fastslå et traktatbrud²⁷. Blotte erklæringer indebærer ikke, at EU-retten finder anvendelse på situationer, hvorpå den objektivt ikke finder anvendelse²⁸.

72. Det kan ikke understreges nok, at bedømmelsen af en national foranstaltnings forenelighed med EU-traktaterne i forbindelse med traktatbrudssager er en *objektiv* bedømmelse²⁹. Dette gælder også for påståede krænkelser af princippet om ikke-forskelsbehandling. Bedømmelsen skal være koncentreret om virkningerne af gerningsmandens handlinger og ikke hans subjektive hensigt³⁰.

25 – Opmærksomme læsere har genkendt en omskrivning af indledningen til filosofierne Karl Marx' og Friedrich Engels' værk fra 1848: »Det kommunistiske partis manifest«. Den oprindelige henvisning var naturligvis til kommunismen. Jeg antyder dog på ingen måde, at de to fænomener bør anses for tilsvarende.

26 – Jf. i denne retning generaladvokat Van Gervens forslag til afgørelse Jackson og Cresswell (C-63/91 og C-64/91, EU:C:1992:212, punkt 15 ff.).

27 – Jf. i denne retning dom af 4.5.2017, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-502/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:334, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

28 – Jf. i denne retning dom af 16.10.2012, Ungarn mod Slovakiet (C-364/10, EU:C:2012:630, præmis 56-61).

29 – Jf. blandt mange dom af 16.9.2004, Kommissionen mod Spanien (C-227/01, EU:C:2004:528, præmis 58).

30 – I den juridiske teori, med yderligere henvisninger; jf. A. Sanchez-Graells »Assessing the Public Administration's Intention in EU Economic Law: Chasing Ghosts or Dressing Windows?«, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, s. 111 og 112.

73. Konkluderende er den østrigske regerings argumenter vedrørende disse spørgsmål ikke overbevisende. De tyske myndigheder var kort sagt fuldt ud berettigede til at have den holdning, for det første, at omkostningerne til motorvejsnettet, som hidtil var blevet båret af landets skatteydere³¹, skulle fordeles ligeligt mellem alle brugere, herunder førere af udenlandske køretøjer. For det andet, at ejere af indenlandske køretøjer ville blive belastet af et uforholdsmæssigt beløb, hvis de skulle belastes af både infrastrukturafgiften og afgiften på motorkøretøjer.

74. I lyset af ovenstående, og uden at der er behov for at undersøge de begrundelser, som Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig, foreslår jeg Domstolen at forkaste det første af Republikken Østrigs anbringender.

B. Det andet anbringende: indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet ved udformningen af infrastrukturafgiften

1. Parternes argumenter

75. Republikken Østrig har med det andet anbringende gjort gældende, at den måde, hvorpå infrastrukturafgiften er udformet i forhold til kontrolforanstaltninger og håndhævelse, indebærer forskelsbehandling.

76. Den østrigske regering har i denne henseende anført, at de omtvistede nationale regler i mange henseender sonderer mellem indenlandske køretøjer og køretøjer, der er indregistreret i udlandet. Navnlig finder de specifikke udøvende beføjelser (stikprøver, opkrævning af en sikkerhedsstillelse, forbud mod at køre videre) i InfrAG's §§ 11, 12 og 14 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 kun eller hovedsagelig anvendelse på køretøjer, der er indregistreret i udlandet. Herudover rammer truslen om bøder, der pålægges i overensstemmelse med InfrAG's § 14, efter den østrigske regerings opfattelse også i overvældende grad udenlandske førere. Den østrigske regering har til støtte for sine argumenter henvist specifikt til Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Italien³².

77. Den tyske regering har for det første understreget, at de fleste af reglerne om gennemførelse af og kontrol med betalingen af infrastrukturafgiften i InfrAG's §§ 11, 12 og 14 finder anvendelse på alle førere uden forskel. Det er kun opkrævningen af en sikkerhedsstillelse i medfør af InfrAG's § 11, stk. 7, som kun finder anvendelse på førere af udenlandske køretøjer. En sådan foranstaltning er dog – efter regeringens opfattelse – berettiget, idet opkrævningen af de skyldige beløb for vignetten og den mulige bøde er vanskeligere at gennemføre i udlandet. Under alle omstændigheder har den tyske regering understreget, at InfrAG's § 11, stk. 7, gør det muligt for myndighederne at anmode om en sikkerhedsstillelse, men kræver det ikke. Endelig er den tyske regering af den opfattelse, 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 ikke indebærer nogen forskelsbehandling, for så vidt som ejerne af indenlandske køretøjer altid betaler den årlige vignet.

31 – Der var allerede en ordning med vejafgift for tunge godskøretøjer.

32 – Dom af 19.3.2002 (C-224/00, EU:C:2002:185, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Italien«).

2. Bedømmelse

78. Jeg vil indledningsvis erindre om, at det under en traktatbrudssag påhviler sagsøgeren at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, ved at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud. Sagsøgeren kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor³³.

79. I lyset af dette princip og af de grunde, der forklares i det følgende, er jeg af den opfattelse, at Republikken Østrig ikke har løftet bevisbyrden for, at udformningen af infrastrukturafgiften indebærer indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet for så vidt angår kontrol- og håndhævelsesforanstaltningerne³⁴.

a) Kontroller, forbud mod at køre videre og administrativ straf

80. For det første er der intet i sagsakterne, som kan rejse tvivl om det forhold, at stikprøvekontrollen – som anført af den tyske regering – skal pågå in loco, og at forbuddet mod at køre videre og den administrative straf, der kan pålægges ved overtrædelse af pligten til at betale infrastrukturafgiften, finder anvendelse uden forskel på alle de køretøjer, der kører på det tyske motorvejsnet. Ordlyden af de relevante bestemmelser i InfraAG er neutral i denne henseende, og jeg kan ikke finde noget andet tekstmæssigt grundlag, som støtter den østrigske regerings anbringende.

81. Den tyske regering har videre forklaret, at de fleste af kontrol- og håndhævelsesforanstaltningerne (herunder straffene) meget vel kan finde anvendelse på ejere af indenlandske køretøjer. Det forhold, at infrastrukturafgiften for så vidt angår disse køretøjer skal betales på forhånd, udelukker ikke a priori mulige overtrædelser. Som et eksempel indeholder InfrAG's § 2 nogle undtagelser til pligten til at betale infrastrukturafgiften. Der vil dermed være kontroller for at sikre, at ejere af indenlandske køretøjer ikke fejlagtigt eller som misbrug påberåber sig disse undtagelser. I tilfælde af overtrædelse kan forbuddet mod at køre videre og den administrative straf også finde anvendelse på dem.

82. Den østrigske regering har ikke bestridt ovenstående. Herudover tvivler jeg på – henset til, at flertallet af køretøjer på de tyske motorveje er indregistreret i Tyskland – at den østrigske regerings formodning, hvorefter bestemmelserne om kontrol og straf i praksis hovedsagelig er rettet mod førere af udenlandske køretøjer, selv om sprogbrugen er neutral, uden videre kan godtages af Domstolen. Den østrigske regering har ikke fremlagt nogen beviser, som understøtter det, den har gjort gældende i denne henseende (såsom f.eks. afgørelser eller interne retningslinjer fra de administrative myndigheder, undersøgelser eller statistisk materiale).

83. Under alle omstændigheder, og selv hvis det var korrekt, at kontrol- og håndhævelsesforanstaltningerne i lyset af udformningen af infrastrukturafgiften forholdsmæssigt vedrører udenlandske førere mere end indenlandske førere, indebærer det ikke nødvendigvis i sig selv forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Det er blot en uundgåelig konsekvens af, at alle ejere af indenlandske køretøjer skal betale afgiften på forhånd, mens førere af udenlandske køretøjer kun skal betale den, når de kører ind på det tyske motorvejsnet.

33 – Jf. i denne retning dom af 26.4.2018, Kommissionen mod Bulgarien (C-97/17, EU:C:2018:285, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

34 – Under retsmødet gjorde den østrigske regering også gældende, at der er en anden grund til, at infrastrukturafgiften indebærer forskelsbehandling på grund af udformningen heraf. Regeringen gjorde gældende, at infrastrukturafgiften på grund af de forskellige måder, hvorpå den skal betales, skal anses for i praksis at give anledning til to særskilte foranstaltninger: en afgift for ejere af indenlandske køretøjer og en brugsafgift for førere af udenlandske køretøjer. Dette argument er dog ikke blevet klart forklaret og heller ikke udtrykkeligt medtaget i stævningen, hvorfor jeg anser det for at skulle afvises.

84. Også hvad angår dette spørgsmål er det vanskeligt at følge logikken i den østrigske regerings argumenter. Det er næsten som om, at regeringen har antydnet, at de tyske myndigheder, fordi det er vanskeligere for ejere af indenlandske køretøjer at overtræde den omtvistede nationale lovgivning end for førere af udenlandske køretøjer, skal undgå at gennemføre stikprøver eller at træffe håndhævelsesforanstaltninger for så vidt angår de sidstnævnte. Dette argument er uholdbart.

85. Den østrigske regering har f.eks. ikke gjort gældende, at håndhævelsesforanstaltningerne i den omtvistede nationale lovgivning ikke er forholdsmæssige, og at de dermed afskrækker statsborgere fra andre medlemsstater fra at udøve deres ret til fri bevægelighed³⁵.

86. Den østrigske regering har heller ikke anført beløbet for den mulige administrative straf for tilsidesættelse af pligten til at betale infrastrukturafgiften. Det forekommer mig derfor, at Domstolen under alle omstændigheder mangler de nødvendige oplysninger for at kunne foretage en fuldstændig bedømmelse af forholdsmæssigheden i denne henseende.

b) Efterfølgende opkrævning af det beløb, der kræves for en årlig vignet

87. Den østrigske regering har imidlertid gjort gældende, at den efterfølgende opkrævning af det beløb, der kræves for at købe en årlig vignet, er uforholdsmæssig, henset til, at InfrAG's § 14 fastsætter en administrativ straf.

88. Efter min opfattelse er argumentet ikke overbevisende.

89. For det første er disse to foranstaltninger af forskellig art, og i princippet indebærer det forhold, at de anvendes kumulativt, ikke i sig selv, at der er tale om en uforholdsmæssig bødestraf. Pligten til at betale for en vignet er ikke en bødestraf, men blot inddrivelsen af en skyldig afgift. Den administrative straf er den bødestraf, som myndighederne lovligt kan pålægge for den af føreren begåede overtrædelse. Det forekommer mig åbenlyst, at de tyske myndigheder samtidig kan opkræve det, der skyldes, og pålægge en bødestraf i tilfælde af en overtrædelse³⁶.

90. Det kan ganske rigtigt ikke udelukkes, at hvis den administrative straf er særlig hård, kan kombinationen af to foranstaltninger på trods af overtrædelsen medføre en uacceptabel økonomisk byrde for føreren. Som nævnt i punkt 86 ovenfor, har den østrigske regering dog ikke fremlagt nogen oplysninger om beløbet for den administrative straf.

91. For det andet forekommer det forhold, at lovovertræderen skal købe en årlig vignet, mig hverken at indebære forskelsbehandling eller at være uforholdsmæssigt. På den ene side skal ejerne af indenlandske køretøjer altid betale det beløb, der svarer til en årlig vignet. Førere af udenlandske køretøjer behandles derfor ikke mindre gunstigt. Udenlandske førere, som ikke overholder pligten til at betale infrastrukturafgiften, giver allerhøjest afkald på et privilegium, som normalt ydes førere af udenlandske biler (og kun dem): muligheden for at vælge en vignet med kortere gyldighed til en lavere pris. På den anden side er foranstaltningen efter min opfattelse ikke uforholdsmæssig. Henset til

35 – Når der ikke er fælles regler, som regulerer et bestemt område, har medlemsstaterne fortsat kompetence til at pålægge sanktioner, såfremt forpligtelsen i national lovgivning ikke overholdes. Medlemsstaterne kan dog ikke anvende en straf, der står i et sådant misforhold til lovovertrædelsens grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for de i traktaterne knæsatte friheder. Jf. i denne retning dom af 7.7.1976, Watson og Belmann (118/75, EU:C:1976:106, præmis 21), og af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 36).

36 – Jf. analogt mit forslag til afgørelse Vámos (C-566/16, EU:C:2017:895, punkt 57 og 58) (bekræftet i dom af 17.5.2018, EU:C:2018:321, præmis 42).

kontrollernes tilfældige karakter kan de myndigheder, som opdager en tilsidesættelse af pligten til at købe en vignet, generelt ikke vide, hvor længe lovovertræderen har brugt motorvejsnettet ulovligt. Jeg er dermed af den opfattelse, at det er rimeligt, at føreren skal betale det højest mulige beløb i forhold til det køretøj, den pågældende kører i³⁷.

c) Sikkerhedsstillelse

92. Hvad endelig angår lovovertræderens pligt til at stille en sikkerhed skal det anføres, at foranstaltningen bestemt umiddelbart forekommer at indebære forskelsbehandling, for så vidt som InfrAG's § 11, stk. 7, kun finder anvendelse på førere af udenlandske køretøjer.

93. Den særlige behandling i denne bestemmelse strider dog efter min opfattelse ikke mod det i artikel 18 TEUF knæsatte princip. Domstolens praksis, herunder de afgørelser, som den østrigske regering har henvist til, støtter faktisk ikke regeringens argumenter i denne henseende.

94. Domstolen anerkendte i dommen i sagen Kommissionen mod Italien, at en medlemsstat ikke a priori er forhindret i at behandle overtrædelser begået af udenlandske førere anderledes, forudsat at en sådan behandling er begrundet i objektive omstændigheder og står i forhold til det forfulgte formål³⁸. Domstolen fandt i lyset af dette princip, 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. Forpligtelsen til at stille et beløb som sikkerhed, der påhviler de sidstnævnte, blev anset for 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. Domstolen fandt ikke desto mindre, at sikkerhedsstillelsens beløb ikke var forholdsmæssigt, da det fordoblede den sanktion, der var fastsat, såfremt beløbet blev betalt øjeblikkeligt. Beløbet tilskyndede udenlandske førere til at give afkald på den betænkningstid, de i henhold til lovgivningen havde med hensyn til, om de ville betale eller bestride overtrædelserne over for de administrative myndigheder³⁹.

95. Jeg vil understrege, at dommen er i overensstemmelse med en række andre af Domstolens afgørelser. F.eks. fandt Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien⁴⁰, at en bestemmelse, som pålagde udenlandske virksomheder at stille en sikkerhed for at drive erhvervsvirksomhed i Spanien, var uforenelig med traktatreglerne om fri bevægelighed. Domstolen anså reglen for uforholdsmæssig, da den ikke tog hensyn til en eventuel sikkerhedsstillelse, som det pågældende selskab måtte have stillet i oprindelsesmedlemsstaten. Afgørelsen antydede imidlertid, at en mindre streng foranstaltning kunne have været forenelig med EU-retten på det nuværende udviklingstrin for mekanismer til grænseoverskridende inddrivelse af fordringer og fuldbyrdelse af udenlandske retsafgørelser i Den Europæiske Union⁴¹.

96. For nylig i Čepelnik-dommen⁴² erklærede Domstolen ikke en national regel, hvorefter en udenlandsk tjenesteyder skulle stille en sikkerhed i tilfælde af mistanke om overtrædelse af det nationale arbejdsretlige regelsæt, for uforenelig med artikel 56 TEUF per se, men alene fordi bestemmelsen havde særlige karakteristika. Selv om sikkerheden skulle stilles af ordregiveren, kunne sikkerhedsstillelsens faktiske beløb, endog i væsentlig grad, overstige det beløb, som vedkommende i princippet skulle betale tjenesteyderen. Sikkerhedsstillelsen fandt automatisk og ubetinget anvendelse

37 – Tilfældet er efter min opfattelse tilsvarende til det tilfælde, hvor en fører, som mister den billet, han modtog, da han kørte ind på motorvejen. I så fald skal føreren normalt betale den vejafgift, som svarer til den længst mulige rute på den pågældende motorvej.

38 – Jf. dommens præmis 20.

39 – Jf. dommens præmis 21-29.

40 – Dom af 26.1.2006 (C-514/03, EU:C:2006:63).

41 – Jf. dommens præmis 41-44.

42 – Dom af 13.11.2018 (C-33/17, EU:C:2018:896).

uden hensyntagen til den individuelle situation for hver tjenesteyder trods den indlysende kendsgerning, at ikke alle tjenesteydere, der er registreret i udlandet, befinder sig i en tilsvarende situation. De bøder, hvis opkrævning den omtvistede sikkerhed havde til formål at sikre, var særligt indgribende, selv for mindre overtrædelser⁴³.

97. I lyset af retspraksis er jeg af den opfattelse, at muligheden for at kræve, at der stilles sikkerhed, som det er bestemt i InfrAG's § 11, stk. 7, ikke i sig selv er uforenelig med EU-retten. Det er korrekt, at Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig har indgået en bilateral aftale om retsligt og administrativt samarbejde. Den tyske regering har ikke desto mindre anført, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har tilsvarende aftaler med hver eneste af Den Europæiske Unions medlemsstater.

98. For at en sådan foranstaltning kan være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og dermed forenelig med artikel 18 TEUF, skal to betingelser efter min opfattelse være opfyldt.

99. For det første må kravet om en sikkerhedsstillelse ikke finde automatisk anvendelse på alle lovovertrædere, men kun i de tilfælde, hvor der er objektive grunde til at tro, at det vil være umuligt eller vanskeligt for myndigheden senere at opkræve det beløb, der skyldes for vignetten, og sanktionen, hvis de ikke betales omgående. Domstolen har stedse anerkendt, at retsforfølgning af lovovertrædelser begået med køretøjer indregistreret i udlandet kan medføre betydeligt vanskelige og dyrere procedurer og dermed begrunde en lovgivning, som fastsætter forskellig behandling⁴⁴.

100. Myndigheden kan imidlertid ikke have en formodning om ond tro i forhold til hver eneste udenlandske fører, som ikke er i stand til at betale beløbet på stedet. Det kan ikke antages, at alle førere af udenlandske køretøjer, der begår en overtrædelse, vil forsøge at udnytte administrative forhindringer, der skyldes håndhævelse af fuldbyrdelsesforanstaltninger på tværs af grænserne, til at undgå ansvar⁴⁵.

101. Endvidere er håndhævelse af bøder og andre administrative afgørelser på tværs af grænserne i de senere år blevet meget mindre byrdefulde og vanskelige for medlemsstaternes myndigheder takket være vedtagelsen af en række EU-instrumenter, såsom bl.a. Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA⁴⁶ og direktiv 2015/413/EU.⁴⁷ Herudover og som anført af den østrigske regering kan bestemmelserne i bilaterale samarbejdsaftaler, hvori Forbundsrepublikken Tyskland er part, også i nogle tilfælde finde anvendelse.

102. Medlemsstatens myndigheder kan følgelig hverken være af den opfattelse, at grænseoverskridende håndhævelsesforanstaltninger under alle omstændigheder er nødvendige, eller at disse foranstaltninger, hvis de er nødvendige, altid medfører en uacceptabel administrativ eller økonomisk byrde.

103. Den tyske regering har vedrørende dette spørgsmål understreget, at ordlyden af InfrAG's § 11, stk. 7, er klar, idet sikkerhedsstillelse i tilfælde af, at der opdages en overtrædelse, og lovovertræderen ikke omgående betaler det skyldige beløb, *kan* kræves, men der er ikke en *pligt* hertil. Regeringen har i denne forbindelse anført, at de myndigheder, som har ansvaret for bestemmelsens anvendelse, naturligvis skal fortolke den i lyset af EU-retten for at undgå enhver mulig tilsidesættelse af traktatregler.

43 – Jf. dommens præmis 46-48. Jf. også mit forslag til afgørelse i samme sag (EU:C:2018:311, punkt 100, 101 og 107).

44 – Jf. generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse Kommissionen mod Italien (C-224/00, EU:C:2001:671, punkt 31 ff. og den deri nævnte retspraksis).

45 – Jf. i denne retning dom af 11.3.2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, EU:C:2004:138, præmis 51 og 52), af 9.11.2006, Kommissionen mod Belgien (C-433/04, EU:C:2006:702, præmis 35-38), af 7.9.2017, Eqiom og Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, præmis 31), og af 20.12.2017, Deister Holding og Juhler Holding (C-504/16 og C-613/16, EU:C:2017:1009, præmis 61).

46 – Rådets rammeafgørelse af 24.2.2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestraffe (EUT 2005, L 76, s. 16).

47 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 11.3.2015 om fremme af grænseoverskridende udveksling af oplysninger om trafiksikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser (EUT 2015, L 68, s. 9).

104. Det skal i denne henseende erindres, at Domstolen skal bedømme anvendelsesområdet for nationale love, forordninger eller administrative bestemmelser, således som de anvendes i praksis⁴⁸, i lyset af de nationale retters fortolkning heraf⁴⁹. Der er intet i det materiale, som sagsøgeren har fremlagt for Domstolen, som tyder på, at de administrative og judicielle myndigheder i Forbundsrepublikken Tyskland ikke vil fortolke og anvende InfrAG's § 11, stk. 7, i lyset af de relevante EU-regler for at sikre overensstemmelse med EU-retten⁵⁰.

105. For det andet er det efter min opfattelse nødvendigt, at sikkerhedsstillelsens beløb ikke fastsættes til et niveau, som ikke står i rimeligt forhold til den begåede overtrædelse, eller at det kan have den virkning at afskrække førere af udenlandske køretøjer fra at udøve deres ret til fri bevægelighed i Tyskland. Jeg anfører i denne henseende, at sikkerhedsstillelsens beløb er begrænset til mulige skyldige beløb (gebyret for vignetten og den bødestraf, der kan pålægges) plus omkostningerne forbundet med den administrative procedure.

106. Hvad angår dette punkt indeholder sagsakterne ingen angivelse af det sandsynlige beløb for bødestrafen og omkostningerne i forbindelse med den administrative procedure. Når der ikke er nogen konkrete elementer, kan Domstolen ikke blot formode, at det samlede beløb nødvendigvis vil være uforholdsmæssigt, således som den østrigske regering har antydnet.

107. Konkluderende er det min opfattelse, at det andet anbringende også skal forkastes.

C. Det tredje anbringende: tilsidesættelse af artikel 34 TEUF og 56 TEUF

1. Parternes argumenter

108. Republikken Østrig har gjort gældende, at de anfægtede foranstaltninger udgør restriktioner for de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, idet sådanne foranstaltninger kan have virkninger for den grænseoverskridende levering af varer med køretøjer under 3,5 bruttoton og for ikke-hjemmehørende levering af tjenesteydelser eller endog for levering af tjenesteydelser til ikke-hjemmehørende. Den østrigske regering har videre gjort gældende, at sådanne restriktioner ikke kan være begrundede.

109. Forbundsrepublikken Tyskland har for det første gjort gældende, at infrastrukturafgiften ikke udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i den i artikel 34 TEUF omhandlede forstand. Forbundsrepublikken Tyskland har til støtte herfor navnlig henvist til dommen i sagen Keck og Mithouard⁵¹. Herudover har afgiftsnedsættelsen ikke – efter den tyske regerings opfattelse – et grænseoverskridende aspekt, eftersom den kun påvirker tyske statsborgere. For det andet har den tyske regering bestridt, at infrastrukturafgiften kan medføre en tilsidesættelse af retten til at levere tjenesteydelser. Regeringen har i denne forbindelse henvist til dommen i sagen Mobistar and Belgacom Mobile⁵².

48 – Jf. bl.a. dom af 27.11.2003, Kommissionen mod Finland (C-185/00, EU:C:2003:639, præmis 109).

49 – Jf. bl.a. dom af 10.7.1986, Kommissionen mod Italien (235/84, EU:C:1986:303, præmis 14).

50 – Jf. analogt dom af 29.5.1997, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-300/95, EU:C:1997:255, præmis 38).

51 – Dom af 24.11.1993 (C-267/91 og C-268/91, EU:C:1993:905, herefter »Keck-dommen«).

52 – Dom af 8.9.2005 (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518).

2. Bedømmelse

110. Den østrigske regerings argumenter vedrører nærmere bestemt udelukkende infrastrukturafgiften. Det er faktisk på ingen måde åbenlyst, hvad afgiftsnedsættelsens grænseoverskridende virkninger kunne være. Sidstnævnte foranstaltning nedsætter blot den afgift, som ejere af indenlandske køretøjer skal betale. Ejere af køretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater, kan imidlertid ikke pålægges en sådan afgift, og det er heller ikke gjort gældende, at afgiften på motorkøretøjer faktisk indebærer forskelsbehandling og dermed er i strid med artikel 110 TEUF⁵³.

111. Min bedømmelse vil derfor i denne forbindelse hovedsagelig være koncentreret om, hvorvidt infrastrukturafgiften tilsidesætter artikel 34 TEUF og 56 TEUF.

112. Inden er det dog på sin plads med en indledende bemærkning. Det gøres ofte gældende, at når en national foranstaltning umiddelbart kan være i stand til at påvirke to eller flere af det indre markeds friheder, kan Domstolen kun undersøge, om den pågældende foranstaltning er forenelig for så vidt angår den frihed, som hovedsagelig påvirkes, hvorved den ikke udtaler sig om den anden frihed eller de andre friheder, som forekommer rent sekundær/sekundære⁵⁴.

113. Efter min opfattelse kan en sådan tilgang – som hovedsagelig er berettiget af procesøkonomiske hensyn – være lovlige i forbindelse med en præjudiciel sag. Jeg er mere tvivlende over for, om den bør følges i forbindelse med et direkte søgsmål, hvor Domstolen i princippet skal besvare hvert eneste af sagsøgerens anbringender. Navnlige forekommer det mig, at der kun kan ses bort fra et anbringende i forbindelse med en traktatbrudssag, når den påståede tilsidesættelse er en uundgåelig konsekvens af en tilsidesættelse, som Domstolen allerede har konstateret, eller når det nedlagte anbringende er subsidiært i forhold til et anbringende, der allerede er blevet taget til følge⁵⁵.

114. Under alle omstændigheder og i lyset af Republikken Østrigs argumenter forekommer det mig, at Domstolen i denne sag bør undersøge den påståede tilsidesættelse i forhold til begge de påberåbte friheder.

a) Frie varebevægelser

115. Den østrigske regering har gjort gældende, at infrastrukturafgiften er en foranstaltning med tilsvarende virkning, der ikke kan begrundes, hvilket indebærer en tilsidesættelse af artikel 34 TEUF.

116. Det skal indledningsvis erindres, at det følger af fast retspraksis, at enhver foranstaltning, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Den Europæiske Union, anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF⁵⁶. Der foreligger således foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i forbindelse med hindringer for de frie varebevægelser, der følger af, at der på varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde, uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle

53 – Domstolen har gentagne gange udtalt, at anvendelsesområderne for artikel 34 TEUF og 110 TEUF udelukker hinanden. Det fremgår af fast retspraksis, at anvendelsesområdet for artikel 34 TEUF ikke er udstrakt til handelshindringer, der er omfattet af andre specifikke bestemmelser, og at de restriktioner af skattemæssig art, der er henvist til i artikel 110 TEUF, ikke er omfattet af forbuddet i artikel 34 TEUF (jf. bl.a. dom af 7.4.2011, Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, præmis 33).

54 – Jf. i denne retning generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2018:971, punkt 43-50).

55 – Jf. f.eks. dom af 30.5.2006, Kommissionen mod Irland (C-459/03, EU:C:2006:345, præmis 168-73), og af 20.10.2011, Kommissionen mod Frankrig (C-549/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:672, præmis 48).

56 – Jf. bl.a. dom af 11.7.1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, herefter »Dassonville-dommen«, præmis 5), og af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 31).

varer⁵⁷. Derimod kan nationale bestemmelser, der finder anvendelse på varer fra andre medlemsstater, og som begrænser eller forbyder bestemte former for salg, ikke direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt hindre samhandelen mellem medlemsstaterne, forudsat at bestemmelserne finder anvendelse på alle relevante erhvervsdrivende, og at de retligt og faktisk ikke indebærer forskelsbehandling⁵⁸.

117. Jeg er på denne baggrund ikke enig med den tyske regering i, at infrastrukturafgiften, for så vidt som den kan påvirke distributionen af varer i Tyskland, bør anses for en »form for salg« i den i Keck-dommen omhandlede forstand.

118. Begrebet form for salg omfatter kun nationale regler vedrørende »de former, hvorunder [varer] kan sælges«⁵⁹. Det omfatter med andre ord foranstaltninger, som regulerer den måde, hvorpå (f.eks. hvornår, hvor, hvordan og af hvem) varer kan markedsføres⁶⁰. Begrebet bør ikke udstrækkes til regler, som vedrører den måde, hvorpå varer kan *transporteres*. Erfaringen viser, at former for salg, forudsat at de ikke indebærer forskelsbehandling, generelt ikke er til hinder for, at varer indføres på markedet i en medlemsstat. Hvis den måde, hvorpå varer kan transporteres, derimod begrænses, kan det have en mere direkte virkning på den grænseoverskridende handel med varer ved at gøre indførsler og udførsler vanskeligere eller endog umulige teknisk, økonomisk eller praktisk set. Efter min opfattelse er nationale regler om transport i visse henseender ikke ulig nationale regler om brug, til hvilke Domstolen har nægtet at udstrække Keck-princippet⁶¹. Dette er bekræftet i en række af sager, hvor Domstolen undersøgte foreneligheden af nationale foranstaltninger, som begrænser transporten af varer, med artikel 34 TEUF i henhold til den traditionelle retspraksis i Dassonville-dommen og Cassis de Dijon-dommen⁶².

119. Dette betyder dog ikke, at infrastrukturafgiften bør anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning.

120. Det skal for det første erindres, at Forbundsrepublikken Tyskland allerede har en ordning med vejafgift på motorveje, som finder anvendelse på køretøjer med en vægt på 3,5 ton og derover. Infrastrukturafgiften, som er genstand for disse retsforhandlinger, vedrører dermed kun køretøjer med en vægt på mindre end 3,5 ton. Afgiften vedrører dermed hovedsagelig passagerbiler, busser og varevogne og – hvilket kan være værd at fremhæve – finder anvendelse på både indenlandske og udenlandske køretøjer uden forskel.

121. Den østrigske regering har ikke desto mindre gjort gældende, at visse varer fra andre medlemsstater kan udføres til Tyskland ved hjælp af passagerbiler eller varevogne, og den grænseoverskridende handel kan følgelig blive påvirket.

122. Det er korrekt, at det ikke kan udelukkes, at visse varer til tider kan blive transporteret fra det sted, hvor de fremstilles, indføres eller opbevares eller blot fra et andet sted, hvor de markedsføres i udlandet, til Tyskland ved hjælp af passagerbiler eller varevogne. Det er dog ikke tilstrækkeligt til at anse infrastrukturafgiften for at være en foranstaltning med tilsvarende virkning.

57 – Jf. i denne retning dom af 20.2.1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, herefter »Cassis de Dijon-dommen«, præmis 6, 14 og 15), og af 10.2.2009, Kommissionen mod Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, herefter »Trailers-dommen«, præmis 35).

58 – Jf. Keck-dommen (præmis 16 og 17) og Trailers-dommen (præmis 36).

59 – Jf. dom af 30.4.2009, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft (C-531/07, EU:C:2009:276, præmis 20).

60 – Jf. dom af 12.11.2015, Visnapuu (C-198/14, EU:C:2015:751), og af 21.9.2016, Etablissements Fr. Colruyt (C-221/15, EU:C:2016:704). Jf. også generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punkt 20 ff.).

61 – Jf. Trailers-dommen, præmis 37 og 56 ff.

62 – Jf. bl.a. dom af 12.6.2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), af 15.11.2005, Kommissionen mod Østrig (C-320/03, EU:C:2005:684), og af 21.12.2011, Kommissionen mod Østrig (C-28/09, EU:C:2011:854).

123. Jeg vil i den henseende erindre om, at Domstolen i fast retspraksis har udtalt, at nationale foranstaltninger, hvis restriktive virkninger var »for usikre og indirekte«, »blot hypotetiske« eller »for ubetydelig[e] og tilfældig[e]«, ikke tilsidesætter artikel 34 TEUF⁶³. Dette gælder navnlig for foranstaltninger, der »ikke indeholder nogen sondring på grundlag af de transporterede varers oprindelse«, og hvis »formål [ikke er] at regulere varehandelen med de øvrige medlemsstater«⁶⁴.

124. Dette forekommer at være tilfældet med den under disse retsforhandlinger omtvistede infrastrukturafgift, som er en foranstaltning, der på ingen måde er rettet mod at regulere handlen. Den finder anvendelse uden forskel på ethvert køretøj i transit på det tyske motorvejsnet, uanset turens private eller erhvervsmæssige formål og uafhængigt af oprindelsen af køretøjet og de varer, der eventuelt transporteres. Det antal af indførte varer, der kan blive påvirket, er sandsynligvis beskedent, og den mulige prisstigning for disse varer endnu mere begrænset, henset til, at infrastrukturafgiften sandsynligvis udgør en yderst lille del af de samlede transportomkostninger.

125. Sagsakterne giver efter min opfattelse ikke mulighed for en anden konklusion, navnlig henset til at Republikken Østrig ikke har fremlagt nogen beviser af nogen art (skøn, undersøgelser, eksempler mv.) for den mulige indvirkning, som infrastrukturafgiften kan have på den grænseoverskridende handel. Den østrigske regering har reelt anmodet Domstolen om at træffe afgørelse i denne sag på grundlag af blot en formodning, uanset at den som sagsøger har bevisbyrden.

b) Fri udveksling af tjenesteydelser

126. Den østrigske regering er af den opfattelse, at infrastrukturafgiften også er i strid med artikel 56 TEUF, for så vidt som den gør det dyrere for både udenlandske tjenesteydere og indenlandske kunder at køre i Tyskland.

127. Det skal indledningsvis erindres, at det fremgår af fast retspraksis, at enhver foranstaltning, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af retten til fri udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv, skal anses for restriktioner af denne ret. Endvidere tillægger artikel 56 TEUF ikke alene tjenesteyderen selv, men også tjenesteydelsesmodtageren rettigheder⁶⁵.

128. Domstolen har dog stedse fundet, at nationale foranstaltninger, hvis eneste virkning er at skabe *yderligere omkostninger* for den pågældende ydelse, og som påvirker leveringen af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og leveringen internt i en medlemsstat på samme måde, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF⁶⁶.

129. Dette kan navnlig være tilfældet med skatter og andre former for afgifter, som de nationale myndigheder kan indføre ved udøvelsen af deres kompetencer på området for beskatning eller økonomisk politik. Forudsat at sådanne skatter og afgifter ikke indebærer direkte eller indirekte forskelsbehandling, og deres beløb er beskedent i forhold til de pågældende tjenesteydelser, kan det ikke tages for givet, at de sandsynligvis vil vanskeliggøre adgangen til markedet i den pågældende medlemsstat⁶⁷.

63 – Jf. bl.a. dom af 7.3.1990, Krantz (C-69/88, EU:C:1990:97, præmis 11), af 5.10.1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, præmis 36), af 3.12.1998, Bluhme (C-67/97, EU:C:1998:584, præmis 22), og af 26.5.2005, Burmanjer m.fl. (C-20/03, EU:C:2005:307, præmis 31).

64 – Jf. dom af 18.6.1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, præmis 31), af 14.7.1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, præmis 24), og af 5.10.1995, Centro Servizi Spediporto (C-96/94, EU:C:1995:308, præmis 41).

65 – Dom af 13.11.2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis).

66 – Jf. f.eks. dom af 8.9.2005, Mobistar and Belgacom Mobile (C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518, præmis 31), af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl. (C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 36), og af 22.11.2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, præmis 32).

67 – Jf. i denne retning dom af 17.2.2005, Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2005:94, præmis 37-39), og analogt af 1.6.2006, innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, præmis 37-40). Jf. også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2004:676, punkt 58-67) og mit forslag til afgørelse Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, punkt 26-29).

130. Det er korrekt, at førere af passagerbiler, busser eller varevogne, der er indregistreret i udlandet, tidligere kunne køre på det tyske motorvejnet gratis. Domstolen har dog stedse udtalt, at EU-bestemmelserne om fri bevægelighed ikke giver erhvervsdrivende en forventning om, at der slet ikke vil blive foretaget lovændringer⁶⁸. Simple ændringer af national lovgivning, forudsat at de ikke indebærer forskelsbehandling, eller blotte forskelle mellem de forskellige medlemsstaters nationale lovgivning, forudsat at de ikke vanskeliggør adgangen til markedet i en medlemsstat, er ikke tilstrækkelige til at udløse anvendelsen af traktatreglerne om fri bevægelighed, selv når de kan have en negativ virkning på EU-erhvervsdrivendes beslutning om, hvorvidt de skal udøve deres ret til fri bevægelighed⁶⁹.

131. På denne baggrund og uden nogen konkrete oplysninger eller beviser fra sagsøgeren bør Domstolen ikke blot formode, at indførelsen af en afgift af denne art og i en størrelsesorden som den omtvistede infrastrukturafgifts uundgåeligt vil afskrække tjenesteydere, der har hjemsted i udlandet, fra at levere tjenesteydelser i Tyskland eller få personer, der har bopæl i Tyskland, til at afholde sig fra at flytte til udlandet med et tilsvarende formål.

132. Som nævnt i punkt 124 ovenfor, finder infrastrukturafgiften anvendelse uden forskel på ethvert køretøj i transit på det tyske motorvejsnet, uanset om turens formål er privat eller erhvervsmæssigt og uafhængigt af køretøjets oprindelse. På grundlag af de oplysninger, som Domstolen har til rådighed, forekommer omkostningerne til vignetten at være i overensstemmelse med dem, der finder anvendelse i andre af Den Europæiske Unions medlemsstater (herunder Republikken Østrig), og kan næppe anses for ikke at stå i rimeligt forhold til den leverede tjenesteydelse (den ubegrænsede adgang til det tyske motorvejsnet). Enhver virkning på den frie udveksling af tjenesteydelser forekommer derfor usikker eller i bedste fald indirekte. Der er med andre ord intet, der peger i retning af en hindring for markedsadgangen.

133. I lyset af det ovenstående er det uforholdsmæssigt at undersøge den mulige begrundelse, som den tyske regering har påberåbt sig.

D. Det fjerde anbringende: tilsidesættelse af artikel 92 TEUF

1. Parternes argumenter

134. Republikken Østrig har med det fjerde og sidste anbringende gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger tilsidesætter artikel 92 TEUF, for så vidt som de finder anvendelse på erhvervsmæssig bustransport eller transport af varer med motorkøretøjer på mindre end 3,5 ton. Den østrigske regering har fremhævet, at artikel 92 TEUF ikke giver mulighed for en begrundelse med den følge, at de omtvistede foranstaltningers karakter af forskelsbehandling gør dem uforenelige med bestemmelsen. Regeringen har i denne forbindelse henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland.

135. Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at dette anbringende savner grundlag. Den tyske regering har gjort gældende, at artikel 92 TEUF ikke kan fortolkes som en vidtrækkende bestemmelse, som hindrer enhver ændring af den nationale lovgivning, som kan påvirke vejtransporten. Den tyske regering har også peget på, at der efter afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland blev vedtaget omfattende lovgivning og navnlig eurovignetdirektivet. Direktivets artikel 7, stk. 1, og artikel 7k giver udtrykkelig mulighed for foranstaltninger som de omtvistede.

68 – Jf. dom af 11.6.2015, *Berlington Hungary m.fl.* (C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

69 – Jf. i denne retning dom af 29.4.2004, *Weigel* (C-387/01, EU:C:2004:256, præmis 55). Jf. også generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse *CaixaBank France* (C-442/02, EU:C:2004:187, punkt 58).

2. Bedømmelse

136. Artikel 92 TEUF bestemmer: »Indtil de i artikel 91, stk. 1, omhandlede bestemmelser er fastsat, kan ingen medlemsstat, uden at Rådet med enstemmighed vedtager en foranstaltning om fravigelse, ændre de bestemmelser, der gælder på transportområdet den 1. januar 1958 eller for tiltrædende staters 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.«

137. Artikel 91, stk. 1, TEUF bestemmer, at der kan træffes foranstaltninger til gennemførelse af den fælles transportpolitik, navnlig bestemmelser om »fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder«, »de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende« og »foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden«.

138. Artikel 92 TEUF (eller forgængerne, først artikel 76 EØF og derefter artikel 72 EF) er en bestemmelse, som Domstolen knap har fortolket, og som Rådet sjældent har anvendt. Denne sag giver dermed Domstolen en mulighed for at afklare bestemmelsens anvendelsesområde og betydning.

139. Transport er genstand for en fælles politik, hvilket indebærer, at der er specifikke regler, som til tider kan fraviges eller under alle omstændigheder være forskellige fra dem, der regulerer anden virksomhed. Der var en række grunde til, at medlemsstaterne var af den opfattelse, da Fællesskabets traktater skulle udarbejdes, at transport havde visse særegenheder, som gjorde et særligt regelsæt påkrævet⁷⁰. Det blev bl.a. overvejet, at der var betydelige forskelle i den måde, hvorpå transportydelse blev reguleret i medlemsstaterne, hvilken faktor i lyset af det følsomme emne nødvendiggjorde en forsigtig og gradvis tilgang til indførelsen af den fælles politik⁷¹.

140. Dette er grunden til, at det umiddelbart var vigtigt at hindre medlemsstaterne i at underminere processen ved at indføre nye regler, der begunstiger nationale transportvirksomheder frem for udenlandske transportvirksomheder. Det ville have øget afstanden mellem de forskellige medlemsstaters regelsæt og stride mod selve ånden i den fremtidige politik. Artikel 76 EØF (nu artikel 92 TEUF) blev derefter udtænkt med netop dette formål. Den pålagde medlemsstaterne en standstill-pligt, indtil Fællesskabet (nu Den Europæiske Union) vedtog fælles regler. Det må i den forbindelse ikke overses, at det generelle forbud mod restriktioner af den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Den Europæiske Union, der findes i artikel 56 TEUF (tidligere artikel 59 EØF) – i dag såvel som dengang – ikke finder anvendelse på transportområdet i medfør af artikel 58, stk. 1, TEUF (tidligere artikel 61, stk. 1, EØF).

141. Henset til denne historiske baggrund er den østrigske regerings argumenter til støtte for en tilsidesættelse af artikel 92 TEUF ikke overbevisende.

142. For det første finder artikel 92 TEUF ikke længere anvendelse på foranstaltninger, såsom de omtvistede. Det er ingen overraskelse, at bestemmelsen meget sjældent er blevet anvendt tidligere og slet ikke er blevet anvendt i meget lang tid. Artikel 76 EØF blev fra begyndelsen udtænkt som en overgangsregel, hvis anvendelsesområde gradvist ville blive mindre⁷². Bestemmelsens ordlyd bestemmer

70 – Jf. J. Aussant og R. Fornasier, »La Politique Commune des Transports«, i »*Commentaire Megret – Le Droit de la CEE*«, bind 3, 2. udg., 1990, s. 195-197.

71 – Jf. generelt, J. Robert, »Doubts on a Common Transport Policy«, 1967, *Common Market Law Review*, bind 5, s. 193 ff.

72 – Jf. J. Aussant og R. Fornasier, nævnt i fodnote 69 ovenfor, s. 216.

udtrykkeligt, at den kun finder anvendelse, »[i]ndtil de i artikel 91, stk. 1, [TEUF] omhandlede bestemmelser er fastsat«. Efter indførelsen af fælles regler, som dækker alle former for transport (luft, vej, hav og indre vandveje), har visse kommentatorer faktisk stillet spørgsmålstegn ved, om bestemmelsen ikke i vidt omfang er blevet forældet⁷³.

143. Dette er efter min opfattelse navnlig tilfældet for vejtransport. Flere EU-foranstaltninger, der tilsigter at indføre en fælles politik i denne sektor, har set dagens lys, navnlig i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne⁷⁴. EU-lovgiver har med årene med henblik på at gennemføre (det, der nu er) artikel 91, stk. 1, TEUF bl.a. fastsat fri forhandling af tariffer mellem kontraktparter fra januar 1990, fjernet kontingenter fra januar 1993, indført en tilladelse i hele Fællesskabet til befragtere af godstransport ad landevej også fra januar 1993, indført fælles regler for international passagertransport med bus og indført cabotage, der skal gennemføres i forskellige faser⁷⁵.

144. I dag er vejtransportsektoren i vidt omfang dækket af EU-lovgivning, som udtalelse 2/15 for nyligt bekræftede⁷⁶. EU-lovgivningen omfatter navnlig fælles regler om adgang til erhverv og til markedet, opstiller minimumsstandarder for arbejdstid, køretid og hviletid for erhvervsmæssig vejtransport og opstiller mindstesatser for årlige afgifter på køretøjer samt fælles regler for vejafgift og brugergebyr for tunge godskøretøjer⁷⁷.

145. Det sidste af disse aspekter er særligt relevant for disse retsforhandlinger. Eurovignetdirektivet opstiller fælles regler for vejafgift i forhold til strækningen og tidsbaserede brugsafgifter (vignetter) for tunge godskøretøjer for benyttelsen af visse infrastrukturer. Disse regler bestemmer, at omkostningerne til anlæggelse, drift og udvikling af infrastruktur kan finansieres af brugerne af vejen ved vejafgifter og vignetter.

146. EU-lovgiver har dog for nuværende besluttet at begrænse tilnærmelsen af medlemsstaternes lovgivning på dette område til udelukkende køretøjer over 3,5 ton⁷⁸. Artikel 7, stk. 1, i eurovignetdirektivet gør det klart, at under visse omstændigheder kan »[m]edlemsstaterne [...] opretholde eller indføre vejafgifter og/eller brugsafgifter på det transeuropæiske vejnet eller på visse afsnit af dette net«. Medlemsstaterne har i princippet retten til »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«. Bestemmelsen skal læses i sammenhæng med niende betragtning til direktiv 2011/76/EU⁷⁹, hvorefter direktivet »ikke [er] til hinder for, at medlemsstaterne anvender nationale regler til at pålægge andre trafikanter, der falder uden for dette direktivs anvendelsesområde, afgifter«. Endvidere giver eurovignetdirektivets artikel 7k udtrykkeligt de medlemsstater, som indfører en ordning med brugsafgifter på infrastruktur, mulighed for at fastsætte passende kompensation for disse afgifter.

73 – Jf. f.eks. L. Grand, Kommentar til artikel 72 EF, i I. Pingel (red.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2. udg., Dalloz, Paris, 2010, s. 667 og 668. Tilsvarende F. Balducci Romano, Kommentar til artikel 92 TEUF, i C. Curti Gialdino, *Codice dell'Unione Europea Operativo*, Simone, Napoli, 2012, s. 962 og 963.

74 – Grunden hertil skal findes i, at Parlamentet i midten af 1980'erne fik medhold i en sag anlagt mod Rådet om manglende indførelse af en fælles transportpolitik (jf. dom af 22.5.1985, Parlamentet mod Rådet (13/83, EU:C:1985:220).

75 – Henholdsvis Rådets forordning (EØF) nr. 4058/89 af 21.12.1989 om prisdannelsen for vejgodstransport mellem medlemsstaterne (EFT 1989, L 390, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 1841/88 af 21.6.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 3164/76 om fællesskabskontingenter for vejgodstransport mellem medlemsstaterne (EFT 1988, L 163, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 af 26.3.1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder (EFT 1992, L 95, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 684/92 af 16.3.1992 om fælles regler for international personbefordring med bus (EFT 1992, L 74, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 af 25.10.1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT 1993, L 279, s. 1).

76 – Udtalelse 2/15 (frihandelsaftale mellem Den Europæiske Union og Singapore) af 16.5.2017 (EU:C:2017:376, præmis 204-212). Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i samme sag (EU:C:2016:992, punkt 260-267).

77 – For en forholdsvis ny oversigt over eksisterende lovgivning med henvisning til de forskellige retsinstrumenter, der nu er i kraft; jf. rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om status for EU's marked for godskørsel af 14.4.2014 (COM(2014) 222 final).

78 – Jf. femte betragtning til eurovignetdirektivet.

79 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/76/EU af 27.9.2011 om ændring af direktiv 1999/62 (EUT 2011 L 269, s. 1).

147. Det kan ikke med føje gøres gældende – som den østrigske regering har antydnet i sine indlæg – at ingen medlemsstat, til trods for den omfattende lovgivning, som Den Europæiske Union har vedtaget i henhold til artikel 91 TEUF på vejtransportområdet og på trods af de specifikke regler i eurovignetdirektivet, kan indføre en ordning med vejafgifter eller brugsafgifter for benyttelsen af dennes motorvejsnet for køretøjer, der ikke er omfattet af eurovignetdirektivet, så længe EU-lovgiver ikke regulerer forholdet. Det kan heller ikke gøres gældende, at når en medlemsstat gør det, kan den ikke nedsætte den motorkøretøjsrelaterede beskatning som kompensation for de nye afgifter.

148. Denne konklusion – bortset fra, at den er vanskelig at forlige med selve ordlyden af eurovignetdirektivet – ville også stride mod to vidt accepterede dogmer i EU's transportpolitik. Omkostninger forbundet med benyttelsen af transportinfrastrukturer bør bygge på principperne om »brugeren betaler« og »forurenere betaler«⁸⁰. Det ville også være en ulogisk konklusion, da det ville betyde, at alle medlemsstaterne, som har indført sådanne ordninger efter den 1. januar 1958 (eller efter datoen for deres tiltrædelse af Fællesskabet/Unionen), har tilsidesat og fortsat tilsidesætter artikel 92 TEUF.

149. Den østrigske regering har til støtte for anbringendet henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland.

150. Jeg er dog af den opfattelse, at Domstolens konklusion i den sag ikke uden videre kan overføres på disse retsforhandlinger. Sagen blev faktisk anlagt i 1990, på hvilket tidspunkt de fleste af de foranstaltninger, der var nødvendige for at gennemføre en fælles politik på vejtransportområdet, endnu ikke var blevet truffet eller fortsat skulle gennemføres på nationalt plan, herunder – og det er særligt vigtigt – eurovignetdirektivet. »[D]e i artikel 91, stk. 1, [TEUF] omhandlede bestemmelser« er imidlertid endelig blevet fastsat, herunder specifikke regler for allokeringen af omkostninger til transportinfrastrukturer.

151. Under alle omstændigheder har den østrigske regering ikke, selv hvis artikel 92 TEUF stadig måtte finde anvendelse, forklaret eller fremlagt nogen beviser for, hvordan en foranstaltning, som kun vedrører køretøjer på mindre end 3,5 ton, kan have en reel indvirkning på udenlandske transportvirksomheder. Regeringen har også vedrørende dette spørgsmål nærmere bestemt anmodet Domstolen om at bygge sin afgørelse på en formodning. Som nævnt ovenfor i punkt 78, skal sagsøgeren imidlertid i forbindelse med et sagsanlæg i henhold til artikel 259 TEUF bevise det hævdede traktatbrud uden at støtte sig til formodninger.

152. Af alle disse grunde er jeg af den opfattelse, at det fjerde anbringende skal forkastes.

V. Sagsomkostninger

153. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 138, stk. 1, og artikel 140, stk. 1, er jeg af den opfattelse, at Republikken Østrig skal bære sine egne omkostninger og betale de af Forbundsrepublikken Tyskland afholdte omkostninger, mens Kongeriget Danmark og Kongeriget Nederlandene skal bære hver deres egne omkostninger.

VI. Forslag til afgørelse

154. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»– Forbundsrepublikken Tyskland frifindes

80 – Jf. f.eks. tredje betragtning til direktiv 2011/76 og Europa-Kommissionens hvidbog, En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem (KOM(2011) 144 endelig), punkt 58.

- Republikken Østrig bærer sine egne omkostninger og betaler Forbundsrepublikken Tysklands omkostninger
- Kongeriget Danmark og Kongeriget Nederlandene bærer hver deres egne omkostninger.«