

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 13 maart 1992 *

*Mijnbeer de President,
mijne beren Rechters,*

1. In deze zaak vraagt de Commissie het Hof de wet van 30 april 1990 inzake de wegegebruiksbelasting voor vrachtauto's („Straßenbenutzungsgebührengesetz”, hierna: „StrBG”) strijdig te verklaren met de artikelen 76, 95 en 5 EEG-Verdrag. Frankrijk, Luxemburg, België, Nederland en Denemarken zijn interveniënten aan de zijde van de Commissie.

2. Het StrBG voert een nieuwe belasting (hierna „wegengebruiksbelasting”) in op het gebruik van bepaalde Duitse wegen door zware vrachtauto's. Bovendien wijzigt zij een vroegere wet, het Kraftfahrzeugsteuergesetz („wet motorrijtuigenbelasting”) van 1 februari 1979 houdende een belasting op alle motorrijtuigen.

3. Een ontwerp van het StrBG werd door de Duitse regering op 21 maart 1989 aan de Commissie voorgelegd overeenkomstig artikel 1 van de beschikking van de Raad van 21 maart 1962 houdende vaststelling van een procedure voor het voorafgaand onderzoek en overleg omtrent bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke door de Lid-Staten op het gebied van het vervoer worden overwogen (PB 1962, blz. 720), gewijzigd bij beschikking 73/402/EEG van de Raad van 22 november 1973 (PB 1973, L 347, blz. 48). In

een overeenkomstig artikel 2 van deze beschikking aan de Duitse regering gericht advies van 15 juni 1989 oordeelde de Commissie de voorgestelde maatregelen in strijd met de artikelen 76, 95 en 5 van het Verdrag. De maatregelen werden evenwel door de Bundestag goedgekeurd en als wet vastgesteld. Bijgevolg leidde de Commissie, met een aanmaningsbrief van 11 april 1990, de procedure van artikel 169 van het Verdrag in. Na ontvangst van de opmerkingen van de Duitse regering bracht de Commissie op 1 juni 1990 een met redenen omkleed advies uit, waarin zij concludeerde dat Duitsland met de vaststelling van de StrBG in strijd met de artikelen 76, 95, 5 en 8A EEG-Verdrag zijn verdragsverplichtingen had geschonden. Zij verzocht Duitsland de nodige maatregelen te nemen om per 22 juni 1990 aan de inbreuk een einde te maken. Gezien het antwoord van de Duitse regering op het met redenen omkleed advies, stelde de Commissie vast, dat geen stappen waren ondernomen om de gestelde inbreuk te beëindigen. De Commissie bracht de zaak daarop voor het Hof met een op 23 juni 1990 ingediend verzoekschrift, stellende een inbreuk op de artikelen 76, 95 en 5 van het Verdrag.

4. Op dezelfde datum diende de Commissie een verzoek om voorlopige maatregelen ex artikel 186 van het Verdrag in. Na een zitting van het plenaire Hof werd Duitsland bij beschikking van 12 juli 1990 gelast, in afwachting van het arrest in de hoofdzaak de heffing van de wegegebruiksbelasting krachtens de StrBG ten aanzien van in de

* Oorspronkelijke taal: Engels.

andere Lid-Staten geregistreerde voertuigen op te schorten.

Het Straßenbenutzungsgebührengesetz

5. Alvorens in te gaan op de door de Commissie gestelde verdragsschendingen, is het dienstig het StrGB nader te bezien. De relevante bepalingen van de wet zijn die van artikel 1, waarbij de nieuwe wegegebruiksbelasting wordt ingevoerd, en van artikel 2, waarbij de wet motorrijtuigenbelasting wordt gewijzigd.

6. Ingevolge artikel 1, § 1, sub 1, is een wegegebruiksbelasting verschuldigd voor het gebruik door zware vrachtwagens van twee soorten wegen: a) bondsautowegen („Bundesautobahnen”), en b) bondswegen („Bundesstraßen”) buiten de bebouwde kom; de belasting geldt echter niet bij het kruisen van deze wegen langs de kortste weg. § 1, sub 2, noemt de bedoelde categorieën voertuigen; hun toelaatbaar of feitelijk totaal gewicht moet meer zijn dan 18 ton, zijnde het gewicht van het voertuig plus het gewicht van de brandstof en de lading. In § 2 worden bepaalde categorieën voertuigen vrijgesteld van de belasting. Ingevolge § 5 kan de belasting voor hoogstens een jaar worden voldaan. § 6 bepaalt, dat de belasting kan worden betaald voor een bepaald voertuig of (over een tijdvak van ten minste drie maanden) voor een bepaalde gebruiker van het voertuig.

7. De jaartarieven van de belasting zijn aangegeven in § 7, sub 1, van artikel 1 en liggen naar gelang van het toelaatbaar totaal gewicht van het voertuig tussen DM 1 000 en DM 9 000. De jaarbelasting kan in half-

jaarlijkse of driemaandelijkse termijnen worden voldaan, in welk geval het belastingbedrag met 3 respectievelijk 6% wordt verhoogd. Verhoogde belastingtarieven zijn in de tweede, derde en vierde alinea aangegeven voor betaling per maand, per week of per dag en bedragen respectievelijk $\frac{1}{10}$, $\frac{1}{35}$ en $\frac{1}{150}$ van het jaarbedrag.

8. Artikel 1, § 11, regelt de controle op de belastingbetaling. Volgens § 11, sub 4, kan de controle aan de grenzen met andere Lid-Staten alleen steekproefsgewijs te zamen met andere controles plaatsvinden. § 16 ten slotte betreft de verdeling van de belastingopbrengst, die voor een deel aan de deelstaten toekomt ter vergoeding van de inkomstenderving door de verlaagde motorrijtuigenbelasting krachtens artikel 2 van de wet (zie hierna). Het restant is bestemd voor het onderhoud van de in de wet bedoelde wegen.

9. Artikel 2 wijzigt de wet van 1 februari 1979 inzake de motorrijtuigenbelasting, vooral door de invoering van een nieuwe tariefschaal voor de periode van 1 juli 1990 tot 31 december 1993 (dat wil zeggen dezelfde als de geldigheidsduur van de wegegebruiksbelasting in artikel 5). Als gevolg van deze wijziging is het maximumjaarbedrag voor een voertuig DM 3 500, in plaats van het voordien geldend maximum van DM 11 000. Het maximumsupplement voor een aanhanger wordt van bijna DM 6 000 verlaagd tot DM 300.

10. Vermelding verdient, dat ingevolge diverse tussen Duitsland en de andere Lid-Staten gesloten bilaterale overeenkomsten

ter voorkoming van dubbele heffing van motorrijtuigenbelasting, deze belasting niet verschuldigd is voor een in de andere Lid-Staat geregistreerd voertuig. Deze overeenkomsten (hierna: „de bilaterale overeenkomsten”) zijn in enkele gevallen gesloten vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag (met Nederland en Luxemburg op 1 juli 1930) en in andere gevallen daarna (met België op 17 december 1964 en met Frankrijk op 3 november 1969). De afsluiting respectievelijk verlenging van deze overeenkomsten is in overeenstemming met een doelstelling van beschikking 65/271/EEG van de Raad van 13 mei 1965 met betrekking tot de harmonisatie van bepaalde voorschriften die van invloed zijn op de mededinging in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB 1965, blz. 1500), met name artikel 1, sub a.

11. Volgens de aan de Bundestag aangeboden memorie van toelichting (Drucksache 11/6336) heeft het StrBG een tweeledig doel: 1) de concurrentieverhoudingen tussen de Duitse vervoerondernemingen en die van de andere Lid-Staten meer gelijk te trekken door de motorrijtuigenbelasting voor zware vrachtwagens dichter bij het Europees gemiddelde te brengen, en 2) door middel van een nieuwe wegenbelasting te zorgen, dat de bijdrage van de Duitse zware vrachtwagens in de kosten van de infrastructuur niet lager wordt en de voorheen onvoldoende bijdrage van buitenlandse voertuigen wordt verhoogd. Blijkens de memorie van toelichting is er een nauw verband tussen de invoering van de wegenbelasting en de verlaging van de motorrijtuigenbelasting. Dit blijkt ook uit artikel 1, § 16, StrBG, welke bepaling, zoals wij hebben gezien, een deel van de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting aan de deelstaten toekent als proportionele vergoeding van de inkomstenderving door de verlaging van die belasting.

12. Ik zal thans de drie door de Commissie gestelde Verdragsinbreuken nader beschouwen: de schending van de vervoersbepalingen van het Verdrag (artikel 76), van de belastingbepalingen van het Verdrag (artikel 95), en ten slotte van de verplichting tot samenwerking (artikel 5).

Artikel 76

13. Ingevolge artikel 75, lid 1, van het Verdrag dient de Raad gemeenschappelijke regels voor het vervoer vast te stellen. Artikel 76 bepaalt:

„Totdat de in artikel 75, lid 1, bedoelde bepalingen zijn vastgesteld en behoudens goedkeuring van de Raad, met eenparigheid van stemmen verleend, mag geen enkele Lid-Staat de onderscheidene bepalingen die ter zake gelden bij de inwerkingtreding van het Verdrag, zodanig veranderen dat zij daardoor in hun rechtstreekse of zijdelingse uitwerking minder gunstig worden voor de vervoerondernemers der overige Lid-Staten dan voor de nationale vervoerondernemers.”

Feit is, dat bij de vaststelling van het StrBG geen bepalingen krachtens artikel 75, lid 1, bestonden.

14. Hoewel artikel 76 als een „standstill”-bepaling kan worden beschouwd, belet het de Lid-Staten uiteraard niet, enige bepaling op het door de gemeenschappelijke regels voor vervoer te bestrijken gebied vast te stellen. Nieuwe bepalingen ten deze zijn

slechts verboden, indien zij de positie van vervoerondernemers uit andere Lid-Staten rechtstreeks of zijdelings ongunstiger maken dan die van de eigen ondernemers. Dit voorschrift is echter voor tweeërlei uitleg vatbaar: men zou hierin een eenvoudig verbod kunnen lezen van wijziging van nationale bepalingen, waardoor vervoerders uit andere Lid-Staten onder deze bepalingen minder gunstig worden behandeld dan de nationale vervoerders. Volgens deze opvatting zou, indien eerstbedoelde vervoerders aanvankelijk gunstiger werden behandeld dan de laatstbedoelden, het wel geoorloofd zijn bepalingen vast te stellen om die gunstiger behandeling af te schaffen (cf. Erdmenger in von der Groeben e. a.: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4e druk, Baden-Baden, 1991, blz. 1235, en Frohnmeyer in Grabitz: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, München 1983, 1990, artikel 76, blz. 24).

15. Bij een strikter interpretatie van het voorschrift van artikel 76 zouden dergelijke bepalingen echter verboden zijn. Het zou dan niet geoorloofd zijn enige nieuwe bepaling in te voeren, waardoor de relatieve positie van vervoerders uit andere Lid-Staten zou verslechteren, zelfs wanneer zij oorspronkelijk in een gunstiger positie verkeerden dan de eigen vervoerders van een Lid-Staat. Volgens dit standpunt zou een bepaling tot afschaffing van een bestaand voordeel voor eerstbedoelde groep vervoerders zijn uitgesloten (cf. Douset in Mégret: *Le Droit de la CEE*, volume 3, Brussel 1971, blz. 266, en, wellicht in dezelfde zin, Smit en Herzog, *The Law of the EEC*, New York, 1976, 1991, blz. 2-801). Hoewel het

dus bij deze uitleg mogelijk zou zijn, maatregelen in te voeren die beide categorieën gelijkkelijk treffen, en wel beide in nadelige zin, zouden maatregelen die vervoerders uit andere Lid-Staten zwaarder treffen, zelfs wanneer zij bij de inwerkingtreding van het Verdrag een relatief voordeel hadden, zijn verboden.

16. In mijn ogen ligt het meer voor de hand het verbod van artikel 76 uit te leggen in de strikte zin. Als men met artikel 76 eenvoudig had bedoeld de regel te stellen, dat de vervoersbepalingen niet ten nadele van vervoersondernemingen uit andere Lid-Staten mogen discrimineren, zou men dit toch zeker rechtstreeks hebben gezegd: zie bij voorbeeld de „standstill”-bepaling van artikel 37, leden 1 en 2. Nochtans bevat het Verdrag geen enkel algemeen non-discriminatiegebod op vervoergebied. De in artikel 61, lid 1, van het Verdrag neergelegde algemene regels betreffende het vrije verkeer van diensten gelden niet voor het vervoer (zie arrest van 22 mei 1985, zaak 13/83, Parlement/Raad, Jurispr. 1985, blz. 1513, r. o. 62), hoewel een speciale regel voorziet in de afschaffing van discriminatie in bepaalde gevallen: zie artikel 79, lid 1. Zo mag bij voorbeeld een Lid-Staat buitenlandse vervoerders bijzondere voorwaarden voor vervoerdiensten op zijn grondgebied opleggen („cabotage”), totdat de Raad maatregelen krachtens artikel 75, lid 1, sub b, heeft vastgesteld (zie arrest van 7 november 1991, zaak C-17/90, Pinaud Wieger, Jurispr. 1991, I-5253). Bijgevolg kan de regel van artikel 76 niet zijn, dat de bestaande bepalingen van een Lid-Staat vervoerders uit andere Lid-Staten niet

mogen discrimineren. Mij lijkt derhalve, dat met artikel 76 is bedoeld de positie van de eigen vervoerders ten opzichte van die uit de andere Lid-Staten zoals die was bij de inwerkingtreding van het Verdrag, in stand te houden, dat wil zeggen de status quo, met alle voor- en nadelen van dien, te handhaven. Het is bovendien onwaarschijnlijk, dat de auteurs van het Verdrag een Lid-Staat hebben willen toestaan bestaande voordelen van vervoerders uit andere Lid-Staten in te trekken, zonder die Staat te verplichten discriminaties ten gunste van de eigen vervoerders af te schaffen.

17. De meer strikte uitlegging is eveneens in overeenstemming met de algemene opvatting van het Hof over de overgangsbepalingen van het Verdrag. Doch voor de uitspraak in de onderhavige zaak is een definitieve conclusie over de uitlegging van artikel 76 wellicht niet noodzakelijk. Want zelfs al zou het, volgens dit artikel, geoorloofd zijn een relatief voordeel onder de nationale bepalingen voor vervoerders uit andere Lid-Staten teniet te doen, dan lijkt het mij, dat toch geen nieuwe ongunstiger regeling mag worden ingevoerd om ongelijkheden in de concurrentieverhoudingen weg te nemen.

18. Inderdaad kunnen dergelijke ongelijkheden in het bijzonder voortvloeien uit verschillen in de tarieven van de motorrijtuigbelasting voor vervoerders in hun eigen land, in combinatie met een netwerk van bilaterale overeenkomsten ter voorkoming van

dubbele belastingheffing. Zoals de Duitse regering opmerkt, belet het Verdrag een staat in beginsel niet, zijn motorrijtuigenbelastingtarieven te verlagen ten einde de concurrentieomstandigheden van zijn eigen vervoerders te verbeteren. Een dergelijke maatregel zou stellig een indirecte uitwerking hebben op vervoerders uit andere Lid-Staten, aangezien hun concurrentiepositie hierdoor impliciet zou worden aangetast; zulk een uitwerking ligt mijns inziens echter te ver weg om onder artikel 76 te vallen, daar zij eerder voortvloeit uit verschillen tussen de nationale rechtsstelsels dan uit bepalingen van één stelsel. Op dezelfde grond mag een Lid-Staat de vervoerders van andere Lid-Staten echter niet relatief zwaarder gaan belasten ten einde een beweerd concurrentievoordeel te verzwakken. Een zodanige maatregel zou immers de bepalingen van de eigen wetgeving minder gunstig voor die vervoerders maken door een voordeel weg te nemen dat niet uit die wetgeving zelf, maar uit verschillen tussen twee nationale belastingstelsels voortvloeit.

19. Ook al zou het derhalve een Lid-Staat onder artikel 76 vrijstaan een eigenaardigheid in zijn eigen wetgeving waardoor vervoerders uit andere Lid-Staten worden bevoordeeld, te corrigeren, dan mag die Staat toch niet een lagere belastingdruk in een andere Lid-Staat teniet doen door zijn eigen belastingdruk op die vervoerders te verhogen. Hoe men artikel 76 ook leest, het is Duitsland bijgevolg niet geoorloofd zijn belastingdruk op vervoerders uit andere Lid-Staten te verhogen ten einde een beweerd concurrentievoordeel weg te nemen. Zoals echter uit Duitslands verweerschrift blijkt, beoogt het StrBG inderdaad de concurrentievoordelen die vervoerders uit andere Lid-

Staten door een nationale belastingdruk genieten, te verminderen.

20. Ik wil hier opmerken, dat een dergelijke beoogde gelijktrekking van de concurrentievoorwaarden nu juist het soort doel is dat het meest doeltreffend op gemeenschapsniveau kan worden nagestreefd en dat zeker volgens de bedoeling van een „standstill”-bepaling als artikel 76 niet aan het eigen initiatief van Lid-Statens mag worden overgelaten. Een eenzijdig optreden van dien aard zou met name tegenmaatregelen van andere Lid-Statens tot herstel van de vorige toestand kunnen uitlokken, hetgeen een algemeen communautaire harmonisatieovereenkomst des te meer zou bemoeilijken. Bij ontbreken van een duidelijke tekst in andersluidende zin lijkt mij dan ook, dat artikel 76 in ieder geval zo moet worden uitgelegd, dat het elke zodanige poging tot gelijktrekking uitsluit.

21. Hieruit volgt, dat voor de beslissing of de betwiste maatregelen verenigbaar zijn met artikel 76, het niet ter zake doet dat sommige vervoerders een lagere motorrijtuigenbelasting in hun eigen staat betalen. De enige vraag waar het om draait, is of het StrBG vervoerders van andere Lid-Statens minder gunstig behandelt dan vergelijkbare Duitse vervoerders.

22. Het antwoord op die vraag is, op het eerste gezicht, duidelijk. Duitse vervoerders krijgen voor de nieuwe wegengebruiksbelasting compensatie in de vorm van een verlaagde motorrijtuigenbelasting. Die compensatie geldt niet voor vervoerders van andere Lid-Statens, omdat die geen Duitse motorrij-

tuigenbelasting betalen. Voorts zouden, volgens door de Duitse regering in haar verweerschrift verstrekt cijfermateriaal, vervoerders uit twee Lid-Statens, namelijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, als gevolg van het StrBG en zelfs met verrekening van de verschillen in motorrijtuigenbelasting, slechter af zijn dan Duitse vervoerders. In het geval van het Verenigd Koninkrijk zou de belasting voor een 38-tons vrachtauto 7 856 ECU bedragen tegenover 5 143 ECU voor een Duitse; voor Denemarken wordt een bedrag van 5 343 ECU opgegeven. Dus zelfs al zou kunnen worden aangetoond dat, op zichzelf beschouwd, de invoering van de wegengebruiksbelasting alle vervoerders gelijkelijk treft, toch komt de invoering van de nieuwe belasting te zamen met de compenserende verlaging van de motorrijtuigenbelasting neer op een minder gunstige behandeling van vervoerders van andere Lid-Statens dan van Duitse vervoerders, in strijd met artikel 76 van het Verdrag.

23. Laat ons echter nog een aantal argumenten van de Duitse regering bezien die, in geval van slagen, deze bevinding zouden ontkrachten.

24. Ten eerste meent de Duitse regering dat, aangezien de verlaging van de motorrijtuigenbelasting en de invoering van de wegengebruiksbelasting elk afzonderlijk verenigbaar zijn met het Verdrag, een maatregel die beide te zamen inhoudt, eveneens daarmee verenigbaar moet zijn. Deze redenering houdt echter geen steek. Inderdaad mag het zo zijn, dat artikel 76 Duitsland vrij laat zijn motorrijtuigenbelastingstarieven te verlagen wanneer zulks niet gepaard gaat met een verhoging van enige andere belasting op motorvoertuigen, daar immers, zoals wij hebben gezien, een dergelijke verlaging

op zichzelf niet kan worden beschouwd als een maatregel die een „uitwerking” heeft op andere vervoerondernemers in de zin van die bepaling. Ik kan dan ook niet meegaan met de Commissie, waar zij op blz. 18 en 19 van haar verzoekschrift stelt, dat een verlaging van de motorrijtuigenbelasting, op zichzelf en afgezien van andere maatregelen, in strijd is met artikel 76; in ieder geval heeft de Commissie deze stelling ter terechtzitting blijkbaar laten varen.

25. Eveneens is het juist, dat artikel 76 in beginsel niet belet een motorrijtuigenbelasting gelijkelijk voor Duitse en niet-Duitse vervoerondernemers in te voeren, daar hun onderlinge verhouding onder de Duitse wetgeving dan onveranderd zou blijven. Niettemin kan de combinatie van twee maatregelen, ook al is elk afzonderlijk gewettigd, strijdig zijn met het Verdrag, daar de maatregelen te zamen een ander effect kunnen hebben dan elke maatregel alleen. Ter terechtzitting gaf de Franse regering hiervan een voorbeeld. In zaak 47/69 (Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1970, blz. 487) ging het om een steunmaatregel ten gunste van de Franse textielindustrie, die gefinancierd werd door middel van een parafiscale heffing op zowel binnenlandse als ingevoerde produkten. Het Hof bevond dat, zelfs al zou de heffing verenigbaar worden geacht met artikel 95 van het Verdrag en zelfs al zou de steun, ongeacht de wijze van financiering, verenigbaar kunnen zijn met artikel 92, de Commissie niettemin terecht mocht concluderen dat deze steun, gezien in samenhang met de wijze van financiering, in strijd was met het Verdrag (zie r. o. 13-16 van het arrest).

26. De Duitse regering voert verder aan, dat waar sommige van de bilaterale overeenkomsten na de inwerkingtreding van het Verdrag zijn gesloten, de positie van vervoerders uit sommige Lid-Staten eerder is verbeterd dan verslechterd ten opzichte van hun positie vóór het Verdrag. Doch, zoals wij zagen, zijn bilaterale overeenkomsten met sommige andere Lid-Staten vóór het Verdrag gesloten. Dus sommige vervoerders genoten reeds vrijstelling van de Duitse motorrijtuigenbelasting bij de inwerkingtreding van het Verdrag. Het is duidelijk dat artikel 76 niet zo mag worden uitgelegd, dat het een discriminatie tussen de twee groepen vervoerders toelaat; het StrBG maakt in deze geen enkel onderscheid.

27. Ook het argument van de Duitse regering, dat de „oorzaak” van de minder gunstige positie als gevolg van het StrBG niet in deze wet, maar in de bilaterale overeenkomsten ligt, moet worden verworpen. Weliswaar vormen die overeenkomsten de achtergrond waartegen de uitwerking van het StrBG moet worden afgezet, maar uiteraard is de verslechtering van de positie van de niet-Duitse vervoerders niet aan die overeenkomsten te wijten. Zij bieden hoogstens een praktisch handvat om de Duitse vervoerders voor de invoering van de wegengebruiksbelasting compensatie te geven door een, niet voor andere vervoerders geldende, verlaging van de motorrijtuigenbelasting.

28. Vervolgens, aldus de Duitse regering, had de Commissie veeleer haar bevoegdheden krachtens de artikelen 101 of 102 van

het Verdrag, die haar de mogelijkheid bieden op te treden tegen distorsies van de mededinging wegens verschillen in de nationale wetgeving, behoren aan te wenden dan een inbreukactie met betrekking tot artikel 76 te beginnen. Het bezwaar tegen het StrBG is echter niet, althans niet in de eerste plaats, dat zij distorsies in de mededinging veroorzaakt, maar veeleer dat wordt gepoogd beweerd te worden via een eenzijdig optreden weg te nemen. Bovendien, zelfs voor zover het StrBG nieuwe distorsies veroorzaakt, lijkt het mij, dat de Commissie toch nog eerder het recht zou hebben een actie ex artikel 76 te beginnen dan haar bevoegdheden volgens de artikelen 101 en 102 te gebruiken, daar immers het ontbreken van de in de artikelen 100-102 van het Verdrag bedoelde aanpassingsmaatregelen geen excuus is voor een inbreuk op andere verdragsbepalingen. Voorts, anders dan de Duitse regering in haar verweerschrift betoogt, mag artikel 76 mijns inziens niet als een *lex specialis* tegenover de meer algemene bepalingen van de artikelen 101 en 102 worden gezien en dus eng worden uitgelegd. Integendeel, artikel 76 is een „standstill”-bepaling van algemene strekking, die ruim moet worden uitgelegd.

29. Men kan stellen, dat het StrBG wel dergelijk nieuwe distorsies in de mededinging schept. In het geval van sommige Lid-Statens, namelijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, is de druk van de motorrijtuigenbelasting zwaarder dan, althans vergelijkbaar met, de druk op de Duitse vervoerders vóór de verlaging ingevolge het StrBG. Voor vervoerders uit die landen geldt echter geen vrijstelling van de wegegebruiksbelasting. Zoals wij hebben gezien, komen de veranderingen krachtens het StrBG volgens de berekeningen van de Duitse regering zelf

netto erop neer, dat vervoerders uit Denemarken en het Verenigd Koninkrijk onder een zwaardere totale belastingdruk komen te staan dan de Duitse vervoerders. Zo wordt, wat het Verenigd Koninkrijk betreft, de druk van de daar geldende motorrijtuigenbelasting plus de Duitse wegegebruiksbelasting geschat op ruim 150% van de druk op Duitse vervoerders. Zelfs volgens het eigen standpunt van de Duitse regering over de maatregelen die voldoen aan artikel 76, is moeilijk in te zien hoe het StrBG is te verenigen met het Verdrag. In het bijzonder is een dergelijke lastenverzwaring voor vervoerders uit het Verenigd Koninkrijk niet goed te praten met de bewering van de Duitse regering, dat maar een betrekkelijk klein aantal vervoerders uit het Verenigd Koninkrijk gebruik maakt van de Duitse wegen.

30. De Duitse regering voert ten slotte nog aan, dat de betwiste maatregelen zijn te rechtvaardigen uit hoofde van milieubescherming; gezorgd moest worden dat de extra milieukosten door het gebruik van zware vrachtwagens worden gedragen door de ondernemers van die wagens, ook die uit andere Lid-Statens, vooral opdat vracht zou worden overgeheveld van weg naar spoor.

31. Dat milieuoverwegingen op vervoergebied van groot belang zijn, is vanzelfsprekend en wordt ook niet betwist. Hierbij zij opgemerkt, dat artikel 76 niet alle maatregelen weert die de bijdrage van vervoerondernemers aan de milieukosten van hun bedrijf verhogen; er is dan ook geen bezwaar

te maken tegen de maatregelen in het StrBG voor zover die de bijdrage van Duitse en niet-Duitse vervoerders gelijkelijk verhogen. Mij lijkt echter, dat op milieugronden onmogelijk is te rechtvaardigen dat vrachtwagens uit andere Lid-Statens waarvan niet is bewezen dat zij het milieu meer aantasten dan Duitse vrachtwagens, relatief meer moeten bijdragen.

32. Ter terechtzitting heeft de Duitse regering opgemerkt, dat de hoeveelheid internationale vracht die de Duitse grens per spoor overschreed, bij een geschat percentage van 10% oneigenlijk laag was in vergelijking met de schatting van 21% voor het binnenlandse Duitse vrachtverkeer. De reden van dit verschil moest, aldus de regering, worden gezocht in de lagere belastingdruk voor niet-Duitse vervoerders. De Duitse regering verklaarde echter niet, hoe een verlaging van motorrijtuigenbelasting voor Duitse vervoerondernemers zou bijdragen tot een verschuiving naar het spoorvervoer. Naar mijn mening toont de enkele omstandigheid dat 21% van het gehele binnenlandse vrachtverkeer in Duitsland per spoor geschiedt, nog niet aan, dat de Duitsland binnenkomende vracht in dezelfde verhouding per spoor zou worden vervoerd bij een verhoging van de thans door niet-Duitse vervoerders gedragen kosten. Naar de Commissie opmerkt, lijken de transportactiviteiten daar eerder naar het wegvervoer dan naar het spoorwegvervoer te verschuiven. Uit de memorie van toelichting bij het voorstel van het StrBG aan de Bundestag blijkt, dat de reden om van niet-Duitse vervoerders een relatief zwaardere last te verlangen, in feite niet bescherming van het milieu was, maar gelijkschakeling van de concurrentieverhoudingen tussen Duitse en niet-Duitse vervoerders. Deze re-

den ligt duidelijk op economisch gebied en niet op milieugebied.

33. Het lijkt geen twijfel, dat toen de Duitse regering in 1990 de herziening van het stelsel van wegegebruiksbelasting en motorrijtuigenbelasting ter hand nam, zij enigszins voor een dilemma stond. Enerzijds wilde zij, om alleszins loffelijke redenen, daarbij uitgaan van het beginsel „de vervuiler betaalt”, welk beginsel overigens deel uitmaakt van het milieubeleid van de Gemeenschap (zie artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag). Volgens dit beginsel dienen niet-binnenlandse vervoerders op te komen voor een deel van de door hun bedrijf veroorzaakte kosten. Anderzijds zou het opleggen van een zelfde extra heffing op zowel Duitse als niet-Duitse ondernemers de post algemene onkosten van de eerste groep tot een onaanvaardbaar geacht peil doen stijgen. De Duitse regering was kennelijk van mening, dat het dilemma alleen kon worden opgelost door voor de Duitse ondernemers compensatie te zoeken voor de hogere last die anders uit de nieuwe wegegebruiksbelasting zou voortvloeien.

34. Indien het echter juist is dat de Duitse regering voor een dilemma stond, dan was dit toch alleen rechtmatig op te lossen geweest door een gemeenschapsoptreden of -overeenkomst. Dat de Gemeenschap in 1990 nog steeds niet haar bevoegdheden

krachtens artikel 75, lid 1, van het Verdrag had uitgeoefend, rechtvaardigt geenszins een eenzijdig optreden in strijd met de „standstill”-bepaling van artikel 76. Daarbij komt, dat artikel 76 een eenzijdig optreden niet absoluut verbiedt, daar het voorziet in de mogelijkheid dat de Raad, met eenparigheid van stemmen, maatregelen van een individuele Lid-Staat goedkeurt. Het was dan ook aan de Duitse regering geweest te trachten die goedkeuring van de Raad voor de noodzakelijk geachte maatregelen te bekomen.

35. Derhalve kom ik tot de conclusie, dat de invoering van de wegengebruiksbelasting bij het StrBG, in combinatie met de verlaging van de motorrijtuigenbelasting bij diezelfde wet, in strijd is met artikel 76 van het Verdrag.

36. De Commissie betoogt daarenboven, dat reeds de enkele invoering van de wegengebruiksbelasting zoals vervat in het StrBG, nog afgezien van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting, in strijd is met artikel 76. Volgens de Commissie is de wegengebruiksbelasting al op zichzelf een maatregel die, in die vorm, zwaarder drukt op vervoerders uit andere Lid-Staten. In mijn ogen heeft de Commissie hier een sterk punt.

37. De Commissie wijst erop, dat betaling van de wegengebruiksbelasting op jaarbasis aanzienlijk voordeliger is dan op maand-, week- of dagbasis. Zij denkt dat Duitse vervoerders de belasting waarschijnlijk eerder over de langere periode zullen betalen, terwijl buitenlandse vervoerders, die doorgaans

meer afzonderlijke reizen naar en uit Duitsland maken, dit veelal op dag- of weekbasis zullen doen. De Commissie merkt daarbij op, dat het internationaal vervoer hoofdzakelijk plaats vindt op belastingplichtige wegen, terwijl het binnenlands vervoer grotendeels over belastingvrije secundaire wegen gaat.

38. Het is mijns inziens aannemelijk, dat een vervoerder uit een andere Lid-Staat minder gauw dan een Duitse vervoerder ten volle van het gunstiger jaartarief zal kunnen profiteren en waarschijnlijk eerder het passende dagtarief zal kiezen. Naar de Duitse regering opmerkt, zullen Duitse vervoerders weliswaar voor een deel ook internationaal vervoer bedrijven en dus voertuigen gebruiken die niet voortdurend in Duitsland rijden. In dat geval zal het jaartarief ook voor Duitse vervoerders niet het meest voordelig zijn, al moet hierbij worden aangetekend, dat het ook mogelijk is de belasting op een persoonsgebonden in plaats van voertuiggebonden grondslag te betalen. Niettemin zullen sommige Duitse vervoerders ook voertuigen in dienst hebben die uitsluitend binnen het land blijven. Zelfs al worden die voertuigen voor een deel van het jaar, op vakantiedagen of om andere redenen, niet gebruikt, toch lijkt het mij onaannemelijk dat voor die voertuigen niet aanzienlijk wordt bespaard door het jaartarief te betalen. Het valt mij derhalve moeilijk, niet te concluderen dat de wegengebruiksbelasting zwaarder drukt op vervoerders uit andere Lid-Staten.

39. Aan die conclusie doet niet af, dat bij de huidige opzet van de wegengebruiksbelasting menige buitenlandse vervoerder wellicht de voorkeur zal geven aan het jaarta-

rief, ondanks een in die zin duidend overzicht in het verweerschrift van de Duitse regering. Uiteraard kan het bij een dagtarief van 1/150 van het jaartarief de moeite waard zijn de belasting op jaarbasis te betalen, ook al bevindt het voertuig zich voor een belangrijk deel van het jaar buiten Duits grondgebied. Zoals de Commissie in haar repliek opmerkt, verdient het jaartarief waarschijnlijk ook dan de voorkeur, juist omdat het dagtarief zo onvoordelig is. Dit neemt niet weg, dat buitenlandse vervoerders, zelfs wanneer zij dit verkiezen, zwaarder worden getroffen dan Duitse vervoerders die op dezelfde basis betalen, maar meer van hun recht kunnen profiteren.

40. Naar mijn mening heeft de Commissie derhalve voldoende aannemelijk gemaakt, dat de bij artikel 1. StrBG ingevoerde nieuwe belasting, ook afgezien van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting ingevolge artikel 2 van die wet, vervoerders uit andere Lid-Staten zwaarder treft dan Duitse vervoerders, en dat de invoering van de wegengebruiksbelasting bijgevolg strijdig is met artikel 76 van het Verdrag, zelfs wanneer de belasting afzonderlijk wordt beschouwd. Doch zoals wij hebben gezien, is de nieuwe wegengebruiksbelasting in ieder geval onverenigbaar met artikel 76, indien ook de verlaging van de motorrijtuigenbelasting in aanmerking wordt genomen.

Artikel 95

41. De Commissie stelt eveneens, dat de vaststelling van het StrBg inbreuk maakt op

artikel 95 van het Verdrag, hetwelk de Lid-Staten verbiedt al dan niet rechtstreeks hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook te heffen dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale produkten worden geheven. Volgens de Commissie is dit hier het geval, of men de nieuwe wegengebruiksbelasting en de verlaging van de motorrijtuigenbelasting nu afzonderlijk dan wel te zamen beschouwt.

42. Op het eerste gezicht mag het vreemd lijken dat een zelfde maatregel gelijktijdig tegen twee onafhankelijke verdragsbepalingen indruist. In ons geval wordt de maatregel echter vanuit twee verschillende gezichtspunten beschouwd: een maatregel die enerzijds de vervoerondernemers en anderzijds de vervoerde goederen treft. Artikel 76 ziet op het eerste aspect en artikel 95 op het tweede. Noch artikel 76, noch artikel 95 kan dan ook als *lex specialis* ten opzichte van het andere artikel worden beschouwd.

43. Ik vind niet, dat een verlaging van de door Duitse ondernemers betaalde motorrijtuigenbelasting op zich kan worden aangemerkt als een ook maar indirecte heffing op produkten vervoerd door andere ondernemers. Weliswaar kan in bepaalde omstandigheden het stelsel van motorrijtuigenbelasting van een Lid-Staat worden geacht te discrimineren tegen de invoer van de aan de belasting onderworpen voertuigen zelf (zie arrest van 9 mei 1985, zaak 112/84, Humblot, Jurispr. 1985, blz. 1367, r. o. 14), doch de klacht van de Commissie gaat niet over het effect van de motorrijtuigenbelasting op de invoer van motorrijtuigen, en haar stelling moet derhalve steunen op het gezamenlijk effect van de verlaging van de

motorrijtuigenbelasting ingevolge artikel 2 StrBG en de invoering van de wegengebruiksbelasting ingevolge artikel 1.

44. Zoals de Commissie opmerkt, blijkt uit 's Hofs arrest van 16 februari 1977 (zaak 20/76, Schöttle & Söhne, Jurispr. 1977, blz. 247) duidelijk, dat artikel 95 in beginsel toepasselijk is op internationaal vrachtvervoer over de weg. In de rechtsoverwegingen 12-15 en 22 van het arrest overwoog het Hof, dat met artikel 95 de opheffing wordt beoogd van de verkapte beperkingen van het vrije goederenverkeer, die het gevolg kunnen zijn van de fiscale bepalingen van een Lid-Staat, en dat dergelijke beperkingen ook kunnen voortvloeien uit een belasting die op de ondernemingsactiviteit drukt en niet op de produkten als zodanig, voor zover de belasting rechtstreeks gevolg heeft voor de kosten van het nationale en het ingevoerde produkt. Een dergelijke belasting is slechts verenigbaar met artikel 95, indien zij zo wordt toegepast, dat zij geen aanleiding geeft tot enige discriminatie, hoe secundair en bijkomstig ook, ten nadele van ingevoerde produkten.

45. Wij zullen dus moeten nagaan of een wegengebruiksbelasting, zoals die van het StrBG, beantwoordt aan de in het arrest Schöttle genoemde criteria voor schending van artikel 95. Om te beginnen lijkt het mij duidelijk, dat de aan de ondernemingen opgelegde belasting rechtstreeks gevolg heeft voor de kosten van de door hen vervoerde goederen. Weliswaar verschilt de wegengebruiksbelasting in bepaalde opzichten van die welke aan de orde was in de zaak Schöttle. Deze laatste belasting werd namelijk geheven op de grondslag van het binnenlands afgelegde traject en het gewicht van het vrachtgoed, terwijl de wegengebruiksbelasting wordt berekend naar de gebruikstijdvakken van het bondsautowegen-

net en het gewicht van de vrachtwagens (met inbegrip van de toelaatbare lading). Ook voor lege vrachtwagens is de belasting dus verschuldigd. Doch het lijkt mij, dat een belasting op deze grondslag een even rechtstreeks effect op de goederenvervoerkosten heeft als een belasting op basis van de afgelegde afstand en het feitelijke vrachtgoedgewicht. Immers, de belasting betaald voor een lege vrachtwagen die terugkeert van de plaats van aflevering, werkt rechtstreeks door in de kosten van het vrachtgoed op de heenweg.

46. Zoals gezegd, is de invoering van een wegengebruiksbelasting alleen dan in strijd met artikel 95, indien zij goederen uit andere Lid-Statens zwaarder treft dan binnenlandse produkten. Al mag het zo zijn dat, gelijk de Duitse regering in haar verweerschrift opmerkt, zowel Duitse als andere vervoerders zich bezighouden met de invoer van goederen in Duitsland, toch zal de binnenlandse distributie van in Duitsland geproduceerde goederen in het algemeen door Duitse vervoerders geschieden en niet door vervoerders uit andere Lid-Statens. Aangezien transportkosten een element zijn van de totale kosten van goederen, zal dus een belasting die zwaarder drukt op laatstbedoelde vervoerders, ingevoerde goederen meer treffen dan binnenlandse goederen.

47. Reeds bij de bespreking van de verenigbaarheid van het StrBG met artikel 76 van het Verdrag hebben wij gezien, dat vervoerders uit andere Lid-Statens inderdaad meer dan Duitse vervoerders worden getroffen

door de invoering van de wegengebruiksbelasting en de verlaging van de motorrijtuigenbelasting (zie hierboven de paragrafen 22 en 40). Immers, enerzijds genieten alleen Duitse vervoerders deze verlaging ter gehele of gedeeltelijke compensatie van de wegengebruiksbelasting, en anderzijds zullen Duitse vervoerders, vooral zij die in Duitsland geproduceerde goederen alleen binnenslands vervoeren, waarschijnlijk eerder profiteren van de voordeliger jaartarieven. Opmerkelijk is, dat ook in de memorie van toelichting bij het StrBG eigenlijk wel wordt erkend, dat de prijzen van ingevoerde goederen wellicht meer dan van binnenlandse goederen nadelig worden beïnvloed (cf. memorie van toelichting, punt 1.4 „Auswirkungen auf die Preise”).

48: Ik concludeer derhalve, dat het StrBG een maatregel is met het effect van een discriminerende binnenlandse belasting, in strijd met artikel 95 van het Verdrag, en tevens in strijd met de „standstill”-bepaling van artikel 76.

Artikel 5

49. Naast inbreuk op de artikelen 76 en 95 van het Verdrag voert de Commissie nog een afzonderlijke inbreuk aan op de in artikel 5 vervatte verplichting tot samenwerking. In haar aanmaningsbrief noemde de Commissie vier punten waarop de vaststelling van het StrBG inbreuk zou maken op deze verplichting: 1) een eenzijdig optreden van Duitsland zou als reactie eenzijdige maatregelen van andere Lid-Staten kunnen uitlokken, hetgeen de verwezenlijking van een gemeenschappelijk vervoerbeleid zou

bemoeilijken; 2) als gevolg hiervan zou de aanneming van de voorstellen van de Commissie voor de belastingharmonisatie in het wegvervoer opnieuw worden vertraagd; 3) er zouden weer nieuwe grenscontroles moeten komen, aangezien de wegengebruiksbelasting aan de Duitse grenzen moest worden voldaan; en 4) de onderhandelingen van de Gemeenschap met Oostenrijk, Zwitserland en Joegoslavië over kwesties van transitverkeer en wegenbelasting zouden worden bemoeilijkt. De Commissie meende blijkbaar eveneens, dat krachtens artikel 5 op Duitsland de algemene verplichting rust geen maatregelen te nemen op een gebied waarop een voorstel voor een gemeenschapsoptreden bij de Raad hangende is. Naar het lijkt, worden deze stellingen, althans in wezen, staande gehouden in het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift van de Commissie.

50. Inderdaad was, bij de vaststelling van het StrBG, een voorstel van de Commissie tot uitvoering van beschikking 65/271/EEG aanhangig bij de Raad: zie voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toerekening van de kosten van vervoersinfrastructuur aan zware vrachtwagens [COM(87)716 def.], ingediend bij de Raad op 15 januari 1988 (PB 1981, C 79, blz. 8), en naderhand gewijzigd bij voorstel COM(90) 540 def., ingediend bij de Raad op 27 november 1990 (PB 1991, C 75, blz. 1). Ik meen echter niet, dat de indiening van een dergelijk voorstel, op een gebied waarop de Gemeenschap nog niet uitsluitend bevoegd is, reeds op zichzelf in de weg staat aan het nemen van nationale maatregelen op hetzelfde gebied.

51. Natuurlijk lijdt het geen twijfel, dat daar waar de Gemeenschap uitsluitend be-

voegd is, de bevoegdheden van de Lid-Staten sterk zijn beperkt, zelfs wanneer de gemeenschapsbevoegdheden nog niet zijn uitgeoefend. Zo besliste het Hof in een zaak betreffende de instandhouding van visbestanden, dat, hoewel het de Lid-Staten vrij stond bestaande maatregelen te wijzigen om rekening te houden met veranderde omstandigheden, hun bevoegdheid zich niet uitstrekt tot het nemen van maatregelen die neerkomen op een nieuw instandhoudingsbeleid (zie arrest van 5 mei 1981, zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045, r. o. 19-22).

52. Niettemin moet worden opgemerkt, dat de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie in die zaak het gevolg was van het verstrijken van de overgangperiode ingevolge artikel 102, Toetredingsakte (zie r. o. 17 en 18 van het arrest). Doch in de onderhavige zaak verlangt artikel 75, lid 2, van het Verdrag een optreden van de Raad voor het einde van de in artikel 8, lid 1, vermelde overgangperiode alleen met betrekking tot het bepaalde in artikel 75, lid 1, sub a en sub b, dat wil zeggen de gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer en de voorwaarden voor het verrichten van „cabotage”. Het komt mij dan ook voor, dat voor zover het de harmonisatie van de belastingen op vervoergebied betreft, de Lid-Staten een voorlopige bevoegdheid zullen mogen blijven oefenen, zij het uiteraard binnen de in met name artikel 76 genoemde grenzen, totdat de Raad daadwerkelijk zijn bevoegdheden heeft uitgeoefend.

53. Wel zullen de Lid-Staten ook daar waar zij voorlopig bevoegd blijven, deugdelijk rekening hebben te houden met hun algemene verplichting krachtens artikel 5 om de verwezenlijking van de gemeenschapsdoelstel-

lingen niet in gevaar te brengen (zie arrest van 16 februari 1978, zaak 61/77, Commissie/Ierland, Jurispr. 1978, blz. 417, r. o. 65). Onder bepaalde omstandigheden kan immers blijken, dat eenzijdige maatregelen van een Lid-Staat hetzij de totstandkoming van communautaire maatregelen hetzij de voortgang van onderhandelingen met derde landen in gevaar brengen. In het onderhavige geval heeft de Commissie echter niet tastbaar aangetoond, dat de vaststelling van het StrBG een gevaar betekende voor de bij de Raad aanhangige maatregelen of voor de onderhandelingen met Oostenrijk, Zwitserland en Joegoslavië. En wat het risico van vergeldingsmaatregelen van andere Lid-Staten betreft, moet worden aangenomen dat de betrokken Lid-Staat terdege rekening zal houden met zijn verplichtingen uit artikel 76 van het Verdrag.

54. Ten slotte is ook de mening van de Commissie, dat de invoering van de wegebruiksbelasting nieuwe controles aan de Duitse grens noodzakelijk zou maken, mijns inziens niet overtuigend; zoals reeds gezegd, zou ingevolge § 11, sub 4, de grenscontrole op niet-betaling van de belasting alleen steekproefsgewijs te zamen met andere controles plaatsvinden. Ik concludeer derhalve, dat de Commissie geen van de gestelde inbreuken op Duitslands verplichting tot samenwerking krachtens artikel 5 heeft weten waar te maken.

55. De Duitse regering heeft echter nog twee andere punten opgeworpen die in verband zouden kunnen worden gebracht met artikel 5, hoewel geen van beide rechtstreeks door de Commissie gestelde verdragsschendingen betreft.

56. In de eerste plaats geeft de Duitse regering te kennen, dat zij gerechtigd is bilaterale overeenkomsten met andere Lid-Staten inzake het niet-opleggen van motorrijtuigenbelasting op te zeggen. Zelfs wanneer de nieuwe wegengebruiksbelasting in combinatie met de verlaging van de motorrijtuigenbelasting werd geacht in feite neer te komen op een dergelijke opzegging, zou dat haar inziens nog geen reden zijn het StrBG in strijd met het Verdrag te verklaren.

57. Te dezen zij in herinnering gebracht, dat de hierboven in paragraaf 10 reeds genoemde beschikking 65/271/EEG van de Raad van 13 mei 1965 met betrekking tot de harmonisatie van bepaalde voorschriften die van invloed zijn op de mededinging in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, een aantal doelstellingen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid opsomt. Zo bepaalt met name artikel 1, sub a, van de beschikking:

„Met ingang van 1 januari 1967 worden de dubbele heffingen op motorrijtuigen bij gebruik voor vervoer in een andere Lid-Staat dan waar zij zijn ingeschreven, opgeheven.”

En artikel 14:

„De voor de uitvoering van deze beschikking (...) noodzakelijke bepalingen zullen

door de Raad worden vastgesteld en wel uiterlijk zes maanden voor de datum waarop deze bepalingen in werking moeten treden. (...)”

De afschaffing van dubbele heffingen is dus wel een door de beschikking aangegeven, maar daarmee nog niet verwezenlijkte doelstelling. Duidelijk is echter, dat een dergelijke doelstelling, neergelegd in een krachtens het Verdrag vastgestelde beschikking, onder de door artikel 5 van het Verdrag beschermde doelstellingen valt (zie arrest van 28 april 1977, zaak 71/76, Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765, r. o. 13-15).

58. Ik meen derhalve dat, zelfs wanneer de Raad geen maatregelen ter uitvoering van artikel 1, sub a, van de beschikking heeft genomen, de Lid-Staten ingevolge artikel 5 van het Verdrag verplicht zijn zich te onthouden van enige maatregel die in de weg zou kunnen staan aan het bereiken van het doel dubbele heffingen op motorvoertuigen op te heffen. In feite wordt, naar wij hebben gezien, een dergelijke dubbele belastingheffing voorkomen door een stelsel van bilaterale overeenkomsten tussen alle Lid-Staten. De Duitse regering mag dan ook wel gelijk hebben met haar bewering, dat opzegging van de overeenkomsten door een Lid-Staat op zichzelf niet onverenigbaar is met artikel 76 van het Verdrag, maar dat neemt niet weg, dat een dergelijke opzegging de doeleinden van de Gemeenschap zou doorkruisen en dus onverenigbaar zou zijn met artikel 5.

59. Waar de tarieven van de motorrijtuigenbelasting nog niet zijn geharmoniseerd, kan, als gevolg van de afschaffing van de dubbele belastingheffing, de druk van die belasting verschillen ten aanzien van voertuigen uit twee verschillende Lid-Staten, die op de

wegen van beide staten rijden. De invoering van de wegengebruiksbelasting bij het StrBG, in combinatie met de verlaging van de Duitse motorrijtuigenbelasting, had als uitgesproken doel de consequenties van die verschillen voor de concurrentieomstandigheden van vervoerondernemers aan te pakken. De verschillen moesten derhalve worden verminderd, zo niet weggenomen, door een deel van de vroegere inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting te putten uit een door alle gebruikers van de Duitse wegen te betalen nieuwe wegengebruiksbelasting.

onverenigbaar was met de voorstellen van de Commissie, doch daardoor juist werd gerechtvaardigd. Met name artikel 11 van het gewijzigde voorstel van de Commissie zegt immers:

„Met ingang van 1 januari 1992 mogen de nationale instanties tot terugbetaling overgaan van de aan hen op basis van het aantal op tolsnelwegen in de Gemeenschap afgelegde voertuigkilometers betaalde motorrijtuigenbelasting. De terugbetaling geschiedt jaarlijks aan de hand van de formule (...)”

60. Ik vind het moeilijk het beoogde effect van een dergelijke maatregel in overeenstemming te zien met het doel dubbele belasting van motorvoertuigen op te heffen, welk doel toch mijns inziens mede omvat het vermijden van maatregelen die geheel of gedeeltelijk een zelfde uitwerking hebben als een dubbele belastingheffing. Het StrBG kan worden geacht een dergelijke gelijke uitwerking te hebben, daar zij voor vervoerders uit andere Lid-Statens een heffing invoert die in het bijzonder ten doel heeft de druk van de door de Duitse vervoerders betaalde motorrijtuigenbelasting te verlagen. In dit opzicht zou er wel aanleiding kunnen zijn de vaststelling van het StrBG te beschouwen als een met Duitslands verplichtingen krachtens artikel 5 van het Verdrag strijdige maatregel. Daar de Commissie een dergelijke inbreuk op artikel 5 echter niet heeft gesteld, acht ik het niet juist, hiertoe in de onderhavige zaak te concluderen.

Mij lijkt evenwel dat een dergelijke bepaling, gezien in de context van de harmonisatierichtlijn waarin zij is opgenomen, niet kan worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de eenzijdige maatregelen die in casu aan de orde zijn. Met name artikel 8 van de ontwerp-richtlijn handhaaft immers het algemene beginsel, dat zware vrachtwagens uit een Lid-Staat zijn vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting in andere Lid-Statens. Artikel 5 van de richtlijn laat het heffen van tolgelden voor dergelijke voertuigen toe, voor zover die verband houden met de kosten van de specifieke infrastructuur van de betrokken wegen. Volgens het oorspronkelijke voorstel zouden tolgelden alleen mogen worden ingevoerd over na de inwerkingtreding van de richtlijn gereedgekomen weggedeelten, maar in de gewijzigde versie van artikel 5, lid 2, is de voorwaarde vervangen door de bepaling, dat tolgelden alleen mogen worden geheven op „bepaalde autosnelwegen of autosnelwegnetten of op gedeelten daarvan”. Bovendien geeft artikel 5, lid 2, van de gewijzigde richtlijn een duidelijke en beperkende omschrijving van het begrip „autosnelweg”. Terugbetaling

61. Rest het door de Duitse regering ter rechtzitting gebezigde argument, dat de als compensatie bedoelde verlaging van de motorrijtuigenbelasting in het StrBG geenszins

van de motorrijtuigenbelasting is volgens artikel 11 alleen mogelijk voor de bedragen betaald op de aldus omschreven tolnelwegen; de berekening geschiedt aan de hand van een nauwkeurige formule naar het aantal afgelegde voertuigkilometers.

62. Het is mijns inziens dan ook zeer de vraag, of de bij het StrBG ingevoerde maatregelen geoorloofd zouden zijn onder de voorgestelde richtlijn, zelfs wanneer die van kracht was geweest toen de wet op 30 april 1990 werd vastgesteld. Aangezien de Raad dat voorstel echter toen nog in beraad had,

was Duitsland in geen geval gerechtigd tot het nemen van maatregelen die in strijd zijn met de artikelen 76 en 95 van het Verdrag.

63. Waar de Commissie niet een afzonderlijke inbreuk op artikel 5 heeft weten aan te tonen, dient haar verzoek op dit punt te worden afgewezen. Daar haar klacht in de hoofdzaak echter gegrond is, heeft zij recht op vergoeding van haar kosten. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering hebben de in het geding interveniërende Lid-Staten hun eigen kosten te dragen.

Conclusie

64. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging:

- 1) vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de artikelen 1 en 2 van het Straßenbenutzungsgebührengesetz van 30 april 1990 vast te stellen, haar verplichtingen krachtens de artikelen 76 en 95 EEG-verdrag niet is nagekomen;
- 2) voor het overige het verzoek af te wijzen;
- 3) de Bondsrepubliek te verwijzen in de kosten van de procedure, daaronder begrepen die welke op het kort geding zijn gevallen, en met uitzondering van de kosten van interveniënten, die hun eigen kosten hebben te dragen.