

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. LÉGER

van 28 maart 1995 *

1. Bij op 20 januari 1994 ter griffie ingeschreven verzoekschrift heeft het Europees Parlement verzocht om nietigverklaring van richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de Lid-Staten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten.¹

2. Na zaak C-65/90 (Parlement/Raad) — die leidde tot het arrest van 16 juli 1992², waarbij verordening (EEG) nr. 4059/89 van de Raad van 21 december 1989 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder niet in een Lid-Staat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot het binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten³, nietig werd verklaard — en zaak C-388/92 (Parlement/Raad) — die leidde tot het arrest van 1 juni 1994⁴, waarbij verordening (EEG) nr. 2454/92 van de Raad van 23 juli 1992 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn⁵, nietig werd verklaard — verwijt het Parlement de Raad nogmaals, dat hij heeft nagelaten het Parlement opnieuw te raadplegen

overeenkomstig de procedure van artikel 75, lid 1, EEG-Verdrag, betreffende vervoer.⁶

3. In het kader van het autonome vervoersbeleid beijvert de Commissie zich al sinds dertig jaar om de verstoringen van de mededinging tussen de beroepsvervoerders van de verschillende Lid-Staten op te heffen, die voortvloeien uit de verschillende wijzen waarop deze vervoerders bijdragen aan de door hen gebruikte infrastructuurvoorzieningen. Sommige bijdragen hebben de vorm van een belasting op de in een Lid-Staat geregistreerde voertuigen, ongeacht het aantal gereden kilometers, andere houden daarentegen rechtstreeks verband met het aantal gereden kilometers en hebben, bij voorbeeld, de vorm van tolgelden. Gelijk de heer Bourlanges opmerkte⁷:

„Dit naast elkaar bestaan van twee soorten bijdragen heeft zeer nadelige gevolgen voor sommige vervoerders in sommige Lid-Staten, want zij moeten daardoor twee keer betalen: eerst moeten ze, wanneer ze in hun eigen land zijn, een hoge motorrijtuigenbelasting betalen en zo voor hun eigen infrastructuurnetwerk opdraaien; en wanneer ze naar

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1993, L 279, blz. 32.

2 — Jurispr. 1992, blz. I-4593.

3 — PB 1989, L 390, blz. 3.

4 — Jurispr. 1994, blz. I-2067.

5 — PB 1992, L 251, blz. 1.

6 — Dit artikel is gewijzigd bij artikel G, punt 16, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat de raadplegingsprocedure heeft vervangen door de samenwerkingsprocedure van artikel 189 C EG-Verdrag.

7 — PB 1992, Bijlage, nr. 3-425, Handelingen van het Europees Parlement van 18 december 1992, blz. 334.

andere landen van de Gemeenschap gaan, moeten ze nog eens een keer tol betalen.”

4. In het op 17 juli 1968 bij de Raad ingediende voorstel van een eerste richtlijn van de Raad betreffende de aanpassing voor de nationale belastingstelsels voor bedrijfsautomobielen⁸ stelde de Commissie voor, dat de Lid-Staten hun belastingstelsels voor bedrijfsautomobielen zouden aanpassen, door de bestaande belastingen te vervangen „door een heffing voor het gebruik van wegen”⁹, die „het aandeel in de kosten weergeeft, die door het verkeer van de verschillende voertuigen worden veroorzaakt”.¹⁰ Een dergelijke, op het toegestane totaalgewicht gebaseerd heffing zou op alle bedrijfsautomobielen worden toegepast. Dit voorstel heeft niet de instemming van de Raad gekregen.

5. De inspanningen van de Commissie hebben geleid tot de vaststelling van richtlijn 93/89 na een parlementaire procedure vol van wendingen, die ik als volgt samenvat.

6. Op 15 januari 1988 dient de Commissie bij de Raad een voorstel [COM(87) 716 def.] voor een richtlijn betreffende de toerekening van de kosten van vervoersinfrastructuur aan zware vrachtwagens¹¹ in, die een geleidelijke

aanpassing van de nationale stelsels van belasting op het gebruik of bezit van bepaalde zware vrachtwagens mogelijk maakt. Geïnspireerd door het voorstel van 1968 stelt de Commissie voor om, door het „nationaliteitsbeginsel” te vervangen door het „territorialiteitsbeginsel”, de nationale belastingstelsels geleidelijk aan te passen, opdat de belasting rechtstreeks gebonden wordt aan het daadwerkelijke gebruik van de wegeninfrastructuur, ongeacht de plaats van registratie van het voertuig. De onderhoudskosten van deze infrastructuurvoorzieningen zouden op die manier evenwichtiger worden verdeeld en de vervoerders zouden onder vergelijkbare concurrentievoorwaarden opereren. In dit voorstel wordt bepaald: „Na 31 december 1992 worden de infrastructuurkosten aan de gebruikers aangerekend via een combinatie van volgens het territorialiteitsbeginsel geheven belastingen op het bezit of gebruik van zware vrachtwagens en, in voorkomend geval, tolgelden, rekening houdend met het feit dat de dieselaccijns tegen dat tijdstip op communautair niveau geharmoniseerd zal zijn (...)”¹²

7. Na een amendement keurt het Parlement het voorstel goed met een wetgevingsresolutie van 23 mei 1989.¹³

8. Dit voorstel is nooit aangenomen door de Raad, waar het „zeer negatieve reacties” uitlokte.¹⁴

8 — PB 1968, C 95, blz. 41.

9 — Artikel 4.

10 — Derde overweging.

11 — PB 1988, C 79, blz. 8.

12 — Artikel 10, lid 1.

13 — PB 1989, C 158, blz. 51.

14 — Verslag Bourlanges van 23 januari 1992, Verslagen van de zitting van het Europees Parlement, A3-0026/92, blz. 17.

9. Op 27 november 1990 dient de Commissie een gewijzigd voorstel in [COM(90) 540 def.]¹⁵, dat dezelfde doelstelling op lange termijn heeft: „om voor de belastingheffing op motorrijtuigen tot toepassing van een op het territorialiteitsbeginsel gebaseerd, de gehele Gemeenschap bestrijkend stelsel te komen”¹⁶, dat in fasen volgens „een nauwkeurig tijdschema”¹⁷ moet worden uitgevoerd. Daarin wordt bepaald, dat de Lid-Staten met ingang van 1 januari 1995 *minimumtarieven* vaststellen, die jaarlijks worden herzien om de „dekking van de wegeninfrastructuurkosten geleidelijk aan op te voeren zodat uiterlijk op 31 december 1999 ten minste de totale wegeninfrastructuurkosten zullen zijn gedekt”.¹⁸ Deze tarieven zullen rekening moeten houden met de accijnzen op diesel en met een negatieve correctie, teneinde rekening te houden met de dubbele heffing als gevolg van tolgelden.

10. Dit voorstel wordt na talrijke wijzigingen goedgekeurd met een wetgevingsresolutie van het Parlement van 15 mei 1992.¹⁹

11. Uitgaande van de vaststelling, dat „een bevredigend theoretisch model voor de vaststelling van de aan te rekenen kosten en voldoende precieze, homogene en volledige cijfergegevens vooralsnog ontbreken en dat daarom *een periode van verscheidene jaren* nodig is om een betrouwbaar, waterdicht systeem voor het aanrekenen van de infrastructuurkosten, met inbegrip van milieukos-

ten, te bedenken, voor te stellen, vast te stellen en ten uitvoer te leggen”²⁰, stelt het Parlement voor, duidelijk onderscheid te maken tussen een voorafgaande overgangsfase, waarin de bestaande heffingen worden geharmoniseerd, en een definitieve fase waarin de infrastructuurkosten aan de vervoerders worden toegerekend. Dit nieuwe fiscale instrument moet bij voorkeur gebaseerd zijn op brandstofaccijnzen en op retributies voor het gebruik van de infrastructuur (die de vorm van abonnementen kunnen hebben) — belastingvormen die het best beantwoorden aan de vereisten van een „territoriale” heffing — en niet op de motorrijtuigenbelasting, „een niet-territoriale belastingheffing bij uitstek”, waarvan het bedrag en de opbrengst „worden vastgesteld los van het reële gebruik van het wegennet door het belaste voertuig”.²¹

12. Bij arrest van 19 mei 1992 (Commissie/Duitsland)²² stelt het Hof vast, dat deze Lid-Staat, door vaststelling van de wet van 30 april 1990 inzake de wegegebruiksbelasting voor vrachtauto's, de krachtens artikel 76 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. In deze wet werd voor zware vrachtauto's die over het Duitse grondgebied reden, een vignet ingevoerd en de motorrijtuigenbelasting die nationale vervoersondernemers dienden te betalen, met een gelijk bedrag verlaagd.

13. De Commissie trekt de consequenties uit dit arrest, neemt een groot deel van de ideeën

15 — PB 1991, C 75, blz. 1.

16 — Zesde overweging.

17 — Zevende overweging.

18 — Artikel 10, lid 8.

19 — PB 1992, C 150, blz. 324.

20 — Amendement nr. 4, cursivering van mij.

21 — Verslag Bourlanges van 27 februari 1992, Verslagen van de zitting van het Europees Parlement, A3-0083/92, blz. 24 en 25.

22 — Zaak C-195/90, Jurispr. 1992, blz. I-3141.

die het Parlement in mei 1992²³ naar voren heeft gebracht, over en dient op 26 oktober 1992 een nieuw, gewijzigd voorstel in [COM(92) 405 def.].²⁴

14. De invoering van een op het territorialiteitsbeginsel gebaseerd, geharmoniseerd stelsel van wegenbelasting wordt uitgesteld tot een latere regeling, die de Raad, aan de hand van een van voorstellen vergezeld gaand verslag dat de Commissie vóór 1 januari 1998 uitwerkt, „zo spoedig mogelijk”²⁵ zal vaststellen, omdat het geharmoniseerde stelsel uiterlijk op 30 juni 1999 in werking moet treden.

15. Het voorstel voorziet in een overgangsstelsel, dat is gebaseerd op de vaststelling van minimumtarieven voor de motorrijtuigenbelastingen (tarieven die duidelijk lager zijn dan de voordien voorgestelde tarieven), alsmede op de mogelijkheid voor de Lid-Staten om gebruiksrechten op hun autosnelwegen te heffen.

16. Het voorstel wordt op 18 december 1992²⁶ door het Parlement goedgekeurd, na twee kleine wijzigingen betreffende de invoering van een gebruiksrecht naar evenredig-

heid van de afgelegde afstand en de invoering van een vrijstelling van gebruiksrechten „op grenstrajecten”.

17. De „Vervoer”-Raad van 19 juni 1993 onderzoekt zowel een voorstel voor een tekst over de cabotage in het kader van het goederenvervoer als het voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing door de Lid-Staten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen.

18. Op de hoogte gesteld van de wijzigingen die na het overleg van de Raad zijn aangebracht, verzoekt de vervoerscommissie van het Parlement de Raad om het Parlement opnieuw te raadplegen, hetgeen de Raad bij brief van zijn voorzitter van 8 oktober 1993 weigert.

19. Richtlijn 93/89 wordt definitief vastgesteld op 25 oktober 1993, dezelfde dag als verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn.²⁷

20. Het Parlement betoogt, dat de definitieve tekst ten opzichte van het gewijzigde

23 — Zie de interventie van de heer Milan, de vertegenwoordiger van de Commissie bij de behandeling van 18 december 1992 voor het Parlement (PB 1992, Bijlage, nr. 3-425, Handelingen van het Europees Parlement, Zitting 1992-1993, blz. 370), en het verslag van de commissie vervoer en toerisme van de heer Bourlanges van 15 december 1992, Verslagen van de zitting van het Europees Parlement, A3-0421/92, blz. 6, paragraaf 4.

24 — PB 1992, C 311, blz. 63.

25 — Artikel 9, lid 1.

26 — PB 1993, C 21, blz. 522. Opgemerkt zij, dat het advies van het Parlement is gevraagd op 19 november 1992 en dat het nog geen maand later is uitgebracht.

27 — PB 1993, L 279, blz. 1.

voorstel *wezenlijke wijzigingen* bevat, zodat het opnieuw had moeten worden geraadpleegd.

21. Ik zal de volgende punten onderzoeken:

— de voorwaarden voor nieuwe raadpleging van het Parlement;

— het „stelsel” van het gewijzigde voorstel van de Commissie van 26 oktober 1992;

— de wezenlijke wijzigingen;

— de werking in de tijd van het arrest tot nietigverklaring.

I — De voorwaarden voor nieuwe raadpleging van het Parlement

22. De rechtspraak van het Hof heeft een aantal eisen geformuleerd, waardoor de eerbiediging van de prerogatieven van het Parlement bij de totstandkoming van normatieve handelingen kan worden gewaarborgd.²⁸

23. Van de verschillende wetgevende procedures waaraan het Parlement deelneemt, is de raadplegingsprocedure die waarin het de minste bevoegdheden heeft.

24. Omwille van de eerbiediging van het institutionele evenwicht oordeelde het Hof niettemin, dat deze raadpleging een wezenlijk vormvoorschrift is, waarvan de nietnaleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt.²⁹

25. Het Hof ziet erop toe, dat deze raadpleging daadwerkelijk plaatsvindt en dat het Parlement, door middel van de in het kader van de raadplegingsprocedure uitgebrachte adviezen, invloed kan uitoefenen op de door de Raad vastgestelde normatieve handelingen.³⁰

26. Hier dient een evenwicht tussen twee tegengestelde vereisten te worden gevonden.

27. In de eerste plaats zou dit recht om te worden geraadpleegd over het voorstel van de Commissie een pure formaliteit zijn, indien de Raad de mogelijkheid had om een *andere tekst*, die geen verband houdt met het voorstel waarover het Parlement zich heeft uitgesproken, definitief vast te stellen.

28 — Zie over deze vraag mijn uiteenzetting in de conclusie in zaak C-417/93, Parlement/Raad, nog aanhangig, punt 19 e. v.

29 — Arrest van 29 oktober 1980 (zaak 138/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 33).

30 — Arrest van 27 september 1988 (zaak 165/87, Commissie/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5545, r. o. 20).

28. In de tweede plaats moet de Raad, om de raadplegingsprocedure duidelijk te onderscheiden van de procedure van instemming (avis conforme) of de samenwerkings- of medebeslissingsprocedures, de mogelijkheid hebben om *binnen bepaalde grenzen* af te wijken van de voorgestelde tekst en van het advies van het Parlement, dat hem juridisch niet bindt.

29. Deze grenzen nu heeft het Hof in zijn thans gevestigde rechtspraak aangegeven: „een nieuwe raadpleging van het Parlement moet steeds plaatsvinden wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in *haar geheel beschouwd*, *wezenlijk* afwijkt van die waarover het Parlement reeds werd geraadpleegd, uitgezonderd de gevallen waarin de wijzigingen in hoofdzaak beantwoorden aan door het Parlement zelf te kennen gegeven verlangens”.³¹

30. Wat moet worden verstaan onder het begrip *wezenlijke* wijziging van de handeling of een wijziging die „het *systeem* van het ontwerp in zijn geheel aantast”?³²

31. Het Hof is van oordeel, dat wijzigingen die „de kern van de regeling raken als

wezenlijk moeten worden aangemerkt”.³³ Dit is bij voorbeeld het geval met de definitieve verordening, die het in het voorstel opgenomen beginsel van vrijheid van cabotage op het gebied van het goederenvervoer over de weg in de Lid-Staten vervangt door het beginsel van een tijdelijke vergunning in het kader van een communautair contingent.³⁴ Het Hof ziet dus een verschil in karakter tussen een definitieve liberalisering van de vervoersdiensten en een tijdelijke liberalisering, die noodzakelijkerwijs onzeker is, omdat zij door stilzitten van de Raad weer kan worden aangetast.³⁵

32. Dit was eveneens het geval op het gebied van cabotagevervoer van reizigers over de weg. Het oorspronkelijk voorstel van de Commissie bepaalde, dat *alle* ondernemers in het beroepspersonenvervoer over de weg, die in een Lid-Staat zijn gevestigd, daar toelating hebben verkregen internationaal personenvervoer te verrichten en voldoen aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in richtlijn 74/562/EEG³⁶, werden toegelaten tot het binnenlands beroepspersonenvervoer over de weg door middel van geregelde diensten, ongeregelde diensten of pendeldiensten in een andere Lid-Staat dan die waarin zij zijn gevestigd. Het Hof oordeelde, dat de door de Raad vastgestelde verordening, die de persoonlijke en materiële werkingsfeer

33 — Ibidem, r. o. 19, cursivering van mij.

34 — Ibidem.

35 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Darmon bij het arrest in zaak C-65/90 (Parlement/Raad, reeds aangehaald, punt 40).

36 — Richtlijn van de Raad van 12 november 1974 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal personenvervoer over de weg (PB 1974, L 308, blz. 23).

31 — Zaak C-65/90 (Parlement/Raad, reeds aangehaald, r. o. 16, cursivering van mij). Zie laatstelijk arrest van 5 oktober 1994 (zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. I-4973, r. o. 38).

32 — Ibidem, r. o. 20, cursivering van mij.

terugbracht tot enkele uitzonderingsgevallen, een wezenlijke wijziging van het voorstel inhiel.³⁷

33. Geen wezenlijke wijziging is daarentegen de wijziging:

— „(...) die veeleer een andere *methode* dan een materiële wijziging” vormt³⁸;

— die het voorstel in zijn geheel genomen in grote lijnen onaangetast laat³⁹;

— die beantwoordt aan verlangens van het Parlement.⁴⁰

34. Om te bepalen of de wijzigingen de kern van de regeling raken gebruikt het Hof een objectief criterium, te weten de vergelijking van twee teksten: de „vergelijking van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie en de bestreden beschikking”.⁴¹

37 — Zie arrest C-388/92, Parlement/Raad, reeds aangehaald.

38 — Arresten van 4 februari 1982 (zaak 817/79, Buyl, Jurispr. 1982, blz. 245, r. o. 23; zaak 828/79, Adam, Jurispr. 1982, blz. 269, r. o. 24 en zaak 1253/79, Battaglia, Jurispr. 1982, blz. 297, r. o. 24).

39 — Arrest van 15 juli 1970 (zaak 41/69, ACF Chemiefarma, Jurispr. 1970, blz. 661, r. o. 178).

40 — Arrest Buyl (aangehaald in voetnoot 38, r. o. 38).

41 — Arrest C-388/92 (Parlement/Raad, reeds aangehaald, r. o. 13).

35. Na het in het voorstel voorziene systeem te hebben bepaald, zal ik aan de hand van een vergelijking van de twee teksten onderzoeken, of er sprake is van wezenlijke wijzigingen.

II — Het „systeem” van het gewijzigde voorstel van de Commissie van 26 oktober 1992

36. Het gewijzigde voorstel van de Commissie heeft drie kenmerken, die de „kern van de regeling” vormen:

- 1) het voorstel maakt duidelijk onderscheid tussen een „overgangsfase van harmonisatie van de heffingen in de huidige staat ervan”⁴² en de definitieve fase waarin een „geharmoniseerd wegenbelastingstelsel” wordt ingevoerd⁴³, dat rekening houdt met de infrastructuurkosten en is gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel. Deze fase moet uiterlijk op 30 juni 1999 ingaan;
- 2) de communautaire wetgever laat de invoering van het geharmoniseerde stelsel

42 — Vijfde overweging.

43 — Artikel 9, lid 1.

samenvallen met de volledige liberalisering van de cabotage, voorzien in artikel 12 van verordening nr. 3118/93. De toegang van vervoerders van andere Lid-Staten tot het nationale wegennet die door deze liberalisering mogelijk wordt gemaakt, vereist immers dat de gebruikers bijdragen aan de infrastructuurkosten;

38. De richtlijn wijkt op vijf belangrijke punten af van het voorstel:

— er zijn ruime mogelijkheden aanwezig om de minimumtarieven (welke de Commissie had voorgesteld) te verlagen of hiervoor vrijstellingen toe te passen ⁴⁹; de minimumtarieven behoeven niet voor 1998 te worden herzien ⁵⁰;

3) de overgangsfase heeft drie kenmerken: i) voor de belasting op bedrijfsvoertuigen gelden *minimumtarieven*, die de Raad om de twee jaar moet herzien. ⁴⁴ Bepaalde Lid-Staten mogen echter verlaagde tarieven toepassen ⁴⁵; ii) tolgelden en gebruiksrechten zijn beperkt toegestaan en alleen op het autosnelwegennet ⁴⁶; iii) de tolgelden mogen worden terugbetaald. ⁴⁷

— de mogelijkheid om tolgelden en gebruiksrechten terug te betalen is volledig komen te vervallen;

— de mogelijkheid om tolgelden en gebruiksrechten te heffen is niet langer beperkt tot autosnelwegen ⁵¹;

37. Richtlijn 93/89 handhaaft een „etappewijze” benadering. De invoering van een op het territorialiteitsbeginsel gebaseerde regeling van toerekening van kosten wordt een niet-dwingende doelstelling, die de Commissie „zo nodig” kan voorstellen in een verslag, dat de Raad uiterlijk op 31 december 1997 moet worden voorgelegd. ⁴⁸

— de gebruiksrechten zijn aan een maximum gebonden ⁵²;

— artikel 7, sub e, staat de Lid-Staten toe om een gebruiksrecht te heffen op voertuigen die op hun grondgebied geregistreerd zijn.

44 — Artikel 8, lid 3.

45 — Artikel 8, lid 2.

46 — Artikel 5.

47 — Artikel 10.

48 — Artikel 12.

49 — Artikel 6.

50 — Artikel 6, lid 7.

51 — Artikel 7.

52 — Artikel 7, sub f.

39. Wijkt de tekst waarover de Raad tot een compromis is gekomen, in zijn geheel beschouwd *wezenlijk* af van het voorstel waarover het Parlement is geraadpleegd? Dat is de vraag die ik thans moet onderzoeken.

A — *De doelstelling van het voorstel — de overgang naar de definitieve fase waarin een geharmoniseerd systeem zal worden toegepast — is niet dezelfde als de doelstelling van de richtlijn*

III — Wezenlijke wijzigingen

40. Het spreekt vanzelf, dat de uiteindelijk vastgestelde tekst moet worden vergeleken met het *laatste* gewijzigde voorstel van de Commissie, dat wil zeggen dat van 26 oktober 1992, waarover het Parlement op 18 december 1992 zijn advies heeft uitgebracht.

42. Op het eerste gezicht beogen het voorstel en de richtlijn hetzelfde doel: „*de opheffing van concurrentievervalsingen* tussen de vervoerondernemingen uit de verschillende Lid-Staten stelt zowel *harmonisatie van de heffingsstelsels* — motorrijtuigenbelastingen, brandstofaccijnzen of aan de gebruikmaking van een uitrusting gerelateerde rechten — als invoering van een *rechtvaardig mechanisme voor de toerekening aan vervoerondernemers van de infrastructuurkosten* voorop”.⁵³ Beide gaan ervan uit, dat de regeling van toerekening van kosten „zoveel mogelijk”⁵⁴ gebaseerd moet zijn op het territorialiteitsbeginsel, zonder dat in één van beide teksten van een *volledig* loslaten van het nationaliteitsbeginsel wordt gesproken.

41. Ik ben van mening, dat de uiteindelijk vastgestelde tekst het karakter van de tekst van het voorstel verandert, aangezien op grond van eerstgenoemde tekst de status quo kan worden gehandhaafd, *zonder noemenswaardige vooruitgang* in de richting van een harmonisatie van belastingen. De uiteindelijk vastgestelde tekst bevat wezenlijke wijzigingen, die nog duidelijker zijn dan de wijzigingen die het Hof in de arresten C-65/90 en C-388/92 (Parlement/Raad), betreffende cabotage, heeft vastgesteld. De uiteindelijk vastgestelde tekst heeft niet dezelfde doelstelling als het voorstel (A), noch dezelfde middelen (B).

43. Beide teksten stellen vast, dat een beoordelings- en toerekeningsmodel voor de infrastructuurkosten thans ontbreekt.⁵⁵

53 — Derde overweging van het voorstel, cursivering van mij. Zie de nagenoeg identieke tekst van de eerste overweging van de considerans van de richtlijn.

54 — Zesde overweging van het voorstel. Vergelijk de laatste overweging van de considerans en artikel 12 van de richtlijn.

55 — Zie de dertiende overweging van het voorstel en de tiende overweging van de considerans van de richtlijn.

44. De werkzaamheden van het Parlement hadden dit probleem aan het licht gebracht. Tijdens het debat van 14 mei 1992 verklaarde rapporteur Bourlanges: „Het is goed alvast te beginnen met een harmonisatie op een redelijk, tamelijk laag, niveau, ofschoon wij niet de Commissie kunnen volgen in dat regelmatige optrekken van de tarieven uit naam van de doorberekening, aangezien wij wel op de klompen kunnen aanvoelen dat ons de middelen vooralsnog ontbreken om zo'n doorberekening uit te voeren. Hier is dus nog in de komende maanden en jaren werk aan de winkel.”⁵⁶

45. De beide teksten verschillen echter ten aanzien van de consequenties die moeten worden verbonden aan deze onmogelijkheid om met onmiddellijke ingang een communautair belastingstelsel in te voeren, dat de vervoerders de kosten van de wegeninfrastructuur volgens een territorialiteitsbeginsel laat dragen.

46. Het voorstel maakt onderscheid tussen een overgangsfase, waarin voor de *thans toegepaste*⁵⁷ motorrijtuigenbelastingen minimumtarieven worden vastgesteld, en een definitieve fase, die uiterlijk op 30 juni 1999⁵⁸ moet intreden, nadat een reeds vastgesteld, nauwkeurig tijdschema is gevolgd.

47. De richtlijn voorziet in een eerste fase⁵⁹, gedurende welke voor de thans toegepaste motorrijtuigenbelastingen minimumtarieven moeten worden vastgesteld.⁶⁰ In de richtlijn wordt de „invoering van een regeling voor de toerekening van de kosten die gebaseerd is op het territorialiteitsbeginsel”, enkel voorwaardelijk en als mogelijkheid ter sprake gebracht.⁶¹ Door te bepalen, dat de Commissie een verslag zal opstellen dat „zo nodig” vergezeld gaat van voorstellen voor de invoering van een op het territorialiteitsbeginsel gebaseerde regeling voor de toerekening van kosten, herinnert de richtlijn slechts aan het algemene initiatiefrecht, dat de Commissie aan artikel 155, derde alinea, EG-Verdrag ontleent. De richtlijn stelt geen enkele vervaldatum vast voor de overgang naar de definitieve fase van het geharmoniseerd systeem van toerekening van kosten, die niet is voorgeschreven.

48. Om de infrastructuurkosten aan de vervoerders te kunnen toerekenen, moeten de Lid-Staten economische en statistische gegevens verzamelen en moet er een concept voor een methode of een model voor toerekening bestaan en zij hebben kunnen vaststellen, hoe ingewikkeld dit is. Dit verklaart mijns inziens de voorzichtigheid van de Raad.

49. Ook al is de wijziging verklaarbaar, zij vormt niettemin een wezenlijke wijziging van het voorstel: de Raad heeft zich niet beperkt tot een verlenging van de overgangsfase. Hij heeft de overgang naar de definitieve fase — die in het voorstel vast was

56 — PB 1992, Bijlage, nr. 3-418, Handelingen van het Europees Parlement, blz. 315. Zie de belangrijke uiteenzettingen van het verslag Bourlanges van 23 januari 1992 (aangehaald in voetnoot 14) over deze vraag (punt 9 c. v.).

57 — Tiende overweging.

58 — Artikel 9 van het voorstel.

59 — Tweede overweging.

60 — Vijfde overweging.

61 — Zie „eventuele” in de veertiende overweging en „zo nodig” in artikel 12, lid 1, derde alinea.

voorzien voor uiterlijk 30 juni 1999 — louter voorwaardelijk en niet-verplicht gemaakt, alsof hij twijfelde over de „haalbaarheid” van het einddoel dat hij zich had gesteld. De Raad is niet alleen niet langer verplicht om uiterlijk op 31 december 1998 een geharmoniseerd systeem vast te stellen, maar de Commissie is evenmin verplicht om in het verslag dat zij de Raad zal voorleggen, voorstellen te doen voor de invoering van een op het territorialiteitsbeginsel gebaseerde regeling voor de toerekening van kosten.⁶² Met andere woorden, de richtlijn kan zodanig worden toegepast, dat de Gemeenschap nooit overgaat op een geharmoniseerd systeem van toerekening van de infrastructuurkosten aan de vervoerders. De richtlijn wijkt op dit punt radicaal af van het voorstel, waarin de invoering van dit systeem binnen thans reeds vastgestelde termijnen als doel werd gesteld. De richtlijn wijkt eveneens af van het standpunt van het Parlement, dat rapporteur Bourlanges samenvatte als volgt: „Wij beschikken nog niet over de nodige gegevens en cijfers, en ook zijn wij nog niet zover dat wij ons al een bevredigend idee kunnen vormen over de hoogte van het kostenpeil. Maar dit vormt natuurlijk geen alibi, wij mogen niet van deze economische en statistische moeilijkheden profiteren om maar met de armen over elkaar te gaan zitten.”⁶³

50. Deze verschillen zijn vergelijkbaar met die tussen de tekst van het voorstel van de Commissie en de tekst van verordening nr. 4059/89, die het Hof heeft onderzocht in zaak C-65/90, waarin het voormelde arrest van 16 juli 1992 (Parlement/Raad) is geweest. Het Hof oordeelde, dat de vervanging

van het beginsel van vrije cabotage voor de vervoersondernemers in het goederenvervoer over de weg door het beginsel van een tijdelijke toelating in het kader van een communautair contingent, een wezenlijke wijziging vormde, te meer daar de uiteindelijke liberalisering van het vervoer in de definitieve verordening niet langer was voorzien.

51. Ook in zaak C-388/92 (Parlement/Raad) bevatte het oorspronkelijke voorstel van de Commissie het beginsel van de volledige liberalisering van cabotage op het gebied van geregeld personenvervoer over de weg, „pendeldiensten” of „ongeregelde diensten”. De uiteindelijk vastgestelde verordening nr. 2454/92 beperkte de cabotage op het gebied van geregeld vervoer tot bijzondere diensten, waardoor het vervoer van werknemers, scholieren en studenten in de grensgebieden mogelijk werd. Volgens artikel 12 van de verordening kon de cabotage slechts tot andere vormen van geregeld personenvervoer worden uitgebreid *bij een nieuwe verordening van de Raad*.⁶⁴ Na vergelijking van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie met de bestreden verordening concludeerde het Hof, dat „wat het geregeld vervoer betreft, de aangebrachte wijzigingen het toepassingsgebied van de regeling hebben beperkt tot bepaalde vormen van personenvervoer over de weg en tot bepaalde grensgebieden, zodat zij de kern van de ingevoerde regeling raken”.⁶⁵

52. Een zelfde redenering verzoek ik het Hof in deze zaak te volgen. Door de over-

62 — Artikel 12, lid 1, derde alinea, van de richtlijn.

63 — PB 1992, Bijlage, nr. 3-418, Handelingen van het Europees Parlement, blz. 315.

64 — Zie zaak C-388/92 (Parlement/Raad, reeds aangehaald, r. o. 12).

65 — *Ibidem*, r. o. 13.

gang naar een geharmoniseerd systeem, gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel, *louter facultatief* te maken, heeft de Raad het voorstel van de Commissie wezenlijk gewijzigd:

— hetgeen in het voorstel van de Commissie een tijdelijke oplossing is, kan in de richtlijn mogelijksterwijs een definitieve oplossing worden;

— niet meer is voorzien dat de op het territorialiteitsbeginsel gebaseerde harmonisatie van de heffingstelsels zal samenvallen met de liberalisering van de cabotage.

De richtlijn moedigt de *ontwikkeling van de vervoersbelasting* overigens in een uiterst beperkte mate aan. In feite is men niet ver verwijderd van de handhaving van de huidige situatie. Dit moet thans worden aangetoond.

B — *Anders dan het voorstel, geeft de richtlijn niet de middelen om tot een werkelijke harmonisatie te komen*

53. Ook al zijn minimumtarieven voorzien, vijf landen van de Gemeenschap — zij die al een lage belastingheffing hadden — mogen

tijdelijk een *verlaagd tarief* handhaven, dat het voorstel beperkte tot drie landen. Deze tarieven blijven tot en met 31 december 1997 ongewijzigd.⁶⁶ Deze bepaling acht ik geen wezenlijke wijziging. Het betreft meer een verandering van methode, die rekening houdt met een grotere progressie in de verhoging van de tarieven voor de Lid-Staten waar het belastingniveau het laagst is.⁶⁷

54. Voorts ben ik van mening, dat artikel 7, sub e en f, van de richtlijn geen afbreuk doet aan de geest van het voorstel. Eerstgenoemde bepaling betreft weliswaar enkel de op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat geregistreerde voertuigen en past het territorialiteitsbeginsel niet strikt toe, doch de Commissie noch de Raad heeft ooit gesteld, dat de toepassing van dit beginsel niet kon worden afgezwakt, door enigszins rekening te houden met het nationaliteitsbeginsel.

55. Twee punten lijken mij daarentegen wel wezenlijke wijzigingen.

66 — Artikel 6, lid 7, van de richtlijn.

67 — Zie de zesde overweging van de considerans van de richtlijn. Ook het Parlement was zich ervan bewust, dat voorzichtigheid geboden was: „De huidige ramingen zijn zo fragmentarisch, onzeker en empirisch, dat een regelmatige en gestage verhoging van de specifieke fiscale druk op het vervoer over de weg politiek niet kan worden verantwoord.” Verslag Bourlanges van 23 januari 1992, reeds aangehaald in voetnoot 14, blz. 21.

56. In de eerste plaats handhaaft de richtlijn, in veel ruimere mate dan het voorstel, de mogelijkheid van *cumulatie* van motorrijtuigenbelastingen en *tolgelden*, zonder dat op middellange of lange termijn een regeling is voorzien om de door deze *cumulatie* veroorzaakte verstoringen te beëindigen, door een systeem van terugbetaling in te voeren vóór de invoering van een op territorialiteit gebaseerd belastingstelsel.⁶⁸

57. In de tweede plaats worden in artikel 6 van de richtlijn op een moeilijk te controleren wijze de gevallen van afwijking, vrijstelling of verlaging van de minimumtarieven uitgebreid. Deze zijn in het bijzonder mogelijk „om specifieke politieke redenen van sociaal-economische aard of in verband met de infrastructuurvoorzieningen”.⁶⁹

58. Kortom, ik ben van mening, dat het voorstel inderdaad een reële stap in de richting van een opheffing van de uit de belastingheffing voortvloeiende verstoringen van de mededinging vormde, doch dat de richtlijn een *bijna volledige handhaving van de status quo*⁷⁰ mogelijk maakt, met mogelijkheden van evolutie, die echter geheel aan de discretie van de Raad worden overgelaten.

59. Overigens ben ik van mening, dat juist de in de richtlijn voorziene aarzelande

stappen en de omvang van de daarin mogelijk gemaakte uitzonderingen en vrijstellingen het opstellen van een nauwkeurig tijdschema hebben belet.

60. Ik concludeer daarom, dat de uiteindelijk door de Raad vastgestelde richtlijn „in haar geheel beschouwd”⁷¹ aanzienlijk afwijkt van het voorstel waarover het Parlement was geraadpleegd. De bestreden richtlijn verdient daarom nietig te worden verklaard.

61. Ik wil nog een laatste opmerking maken. De Raad stelt, dat het Parlement zich in elk geval reeds heeft uitgesproken over de wijzigingen die de richtlijn in het voorstel heeft aangebracht, en dat zijn standpunt bij de Raad bekend was.⁷² Ik constateer, dat dit niet het geval is geweest met betrekking tot het kernpunt van het laten vallen van elk tijdschema voor de overgang naar de definitieve fase, het niet-dwingende karakter van deze overgang en de uitbreiding van de gevallen van afwijking, vrijstelling of verlaging van de minimumtarieven.

68 — Zie artikel 10 van het gewijzigde voorstel.

69 — Artikel 6, lid 5, sub a, van de richtlijn.

70 — Zie ter zake de opmerkingen van het Parlement, punt 31 van het verzoekschrift.

71 — Arrest ACF Chemiefarma, aangehaald in voetnoot 39, r. o. 178.

72 — Punt 8 van de dupliek.

IV — De werking in de tijd van het arrest tot nietigverklaring

62. De Raad en de Duitse regering hebben het Hof verzocht, de gevolgen van een eventuele nietigverklaring van de richtlijn te beperken. Het Parlement heeft hiertegen geen bezwaar gemaakt.⁷³

63. Het Hof erkent dat, in geval van nietigverklaring van een richtlijn, belangrijke redenen van rechtszekerheid, die vergelijkbaar zijn met die welke bij de nietigverklaring van bepaalde verordeningen gelden, kunnen rechtvaardigen, „dat het Hof de bevoegdheid uitoefent die artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag het Hof uitdrukkelijk toekent bij de nietigverklaring van verordeningen, en de gevolgen van de litigieuze richtlijn aanwijst, die moeten worden gehandhaafd”.⁷⁴

64. De Lid-Staten moesten met ingang van 1 januari 1995 hun belastingstelsels aanpassen en de minimumtarieven toepassen.⁷⁵ Indien

de gevolgen van de richtlijn niet werden gehandhaafd, zou dit erop neer komen, dat de vroegere situatie werd hersteld en dat nietig wordt verklaard hetgeen ondanks alles een aanpassing en een begin van harmonisatie — hoe beperkt ook — van de belastingtarieven voor het vervoer in de Gemeenschap vormt en bijdraagt tot de totstandkoming van een autonoom vervoerbeleid.

65. De noodzaak om een onderbreking in het programma van harmonisatie van vervoersbelastingen te voorkomen en belangrijke overwegingen van rechtszekerheid (op basis van de richtlijn zijn sedert 1 januari 1995 mogelijk vele belastinggeschillen ahangig gemaakt), alsmede het feit dat artikel 8 van de richtlijn reeds is uitgevoerd⁷⁶, rechtvaardigen dat de gevolgen van de nietigverklarde richtlijn worden gehandhaafd, totdat de Raad, na reguliere raadpleging van het Parlement, ter zake een nieuwe regeling heeft vastgesteld.⁷⁷

66. Tot slot kan het Hof, gelijk het Parlement verzoekt, de Raad niet gelasten om binnen een door het Hof te bepalen termijn een nieuwe regeling vast te stellen, zonder artikel 176 EG-Verdrag te schenden.

73 — Punt 13 van de opmerkingen van het Parlement betreffende de interventie van de Duitse regering.

74 — Arrest van 7 juli 1992 (zaak C-295/90, Parlement/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-4193).

75 — Artikel 13, lid 1, van de richtlijn.

76 — Zie het gemeenschappelijk vignet in het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland en de Benelux.

77 — Zie het arrest in zaak C-65/90, Parlement/Raad, reeds aangehaald, r. o. 23 en 24.

67. Concluderend geef ik het Hof derhalve in overweging:

- 1) richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de Lid-Staten van de belastingen op sommige voor het goederenverkeer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten, nietig te verklaren;
- 2) te verstaan, dat de gevolgen van voormelde richtlijn gehandhaafd blijven, totdat de Raad, na reguliere raadpleging van het Parlement, ter zake een nieuw richtlijn heeft vastgesteld;
- 3) de Raad te verwijzen in de kosten van deze procedure, met uitzondering van de kosten van de interventie, die moeten worden gedragen door de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.