



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 juni 2019*

„Niet-nakoming – Artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU – Regeling van een lidstaat die voorziet in een infrastructuurheffing voor personenauto's – Situatie waarin houders van in die lidstaat geregistreerde voertuigen worden vrijgesteld van motorvoertuigenbelasting voor een bedrag dat overeenkomt met die heffing”

In zaak C-591/17,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 259 VWEU, ingesteld op 12 oktober 2017,

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door G. Hesse, J. Schmoll en C. Drexel als gemachtigden,

verzoekster,

ondersteund door:

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door J. Langer, J. M. Hoogveld en M. K. Bulterman als gemachtigden,

intervenient,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze en S. Eisenberg als gemachtigden, bijgestaan door C. Hillgruber, Rechtsanwalt,

verweerster,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren en M. Wolff als gemachtigden,

intervenient,

wijst

* Procestaal: Duits.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjev, E. Regan en C. Lycourgos, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, C. G. Fernlund, P. G. Xuereb, N. Piçarra en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 december 2018,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 februari 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Republiek Oostenrijk het Hof vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU heeft geschonden doordat zij bij het Infrastrukturabgabegesetz (wet op de infrastructuurheffingen) van 8 juni 2015 (BGBl. I, blz. 904), zoals gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 18 mei 2017 (BGBl. I, blz. 1218) (hierna: „InfrAG”), een infrastructuurheffing voor personenauto’s heeft ingevoerd, en doordat zij in het Kraftfahrzeugsteuergesetz (wet op de motorvoertuigenbelasting) van 26 september 2002 (BGBl. I, blz. 3818; hierna: „KraftStG”) bij het Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz (tweede wet tot wijziging van de verkeersbelasting) van 8 juni 2015 (BGBl. I, blz. 901), zoals laatstelijk gewijzigd bij het Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (wet tot wijziging van de tweede wet tot wijziging van de verkeersbelasting) van 6 juni 2017 (BGBl. I, blz. 1493), een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting heeft ingevoerd voor houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan die heffing (hierna gezamenlijk: „litigieuze nationale maatregelen”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 2 Overeenkomstig artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PB 1999, L 187, blz. 42), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/76/EG van het Parlement en de Raad van 27 september 2011 (PB 2011, L 269, blz. 1) (hierna: „eurovignetrichtlijn”), is deze richtlijn van toepassing op de belastingen op voertuigen, tolgeden en gebruiksrechten die worden geheven op voertuigen zoals omschreven in artikel 2 van deze richtlijn. In voornoemd artikel 2, onder d), wordt de term „voertuig” in de zin van de eurovignetrichtlijn omschreven als „een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer over de weg van goederen en waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt”.
- 3 Artikel 7 van de eurovignetrichtlijn bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 9, lid 1 bis, mogen de lidstaten tolgeden en/of gebruiksrechten op het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen onderdeel zijn van het trans-Europees wegennet, handhaven of

invoeren, mits aan de in de leden 2, 3, 4 en 5 van dit artikel en de in de artikelen 7 bis tot en met 7 duodecies gestelde voorwaarden is voldaan. Dit doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om met inachtneming van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tolgelden en/of gebruiksrechten toe te passen op andere wegen, mits het opleggen van tolgelden en/of gebruiksrechten op dergelijke andere wegen geen discriminerende werking heeft jegens het internationaal verkeer en niet tot concurrentievervalsing tussen de vervoerders leidt.

[...]

3. De tolgelden en gebruiksrechten maken geen onderscheid, direct of indirect, op grond van de nationaliteit van de vervoersonderneming, de lidstaat of het derde land waar de vervoersonderneming gevestigd is of waar het voertuig geregistreerd is, of op grond van de herkomst of bestemming van het vervoer.

[...]”

- 4 Artikel 7 duodecies van die richtlijn luidt:

„Onverminderd de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie laat deze richtlijn de lidstaten die een systeem van tolheffingen en/of gebruiksrechten voor infrastructuur invoeren, vrij om te voorzien in de nodige compensatie voor deze heffingen.”

Duits recht

InfrAG

- 5 § 1 InfrAG voorziet in de betaling van een heffing voor het gebruik van federale wegen in de zin van § 1 van het Bundesfernstraßengesetz (wet op de federale wegen), in de op 28 juni 2007 gepubliceerde versie (BGBl. I, blz. 1206), met inbegrip van autosnelwegen, door personenauto's (hierna: „infrastructuurheffing”).
- 6 Overeenkomstig de §§ 3 en 7 InfrAG moet de infrastructuurheffing voor in Duitsland geregistreerde voertuigen door de houder van het voertuig worden betaald door de aankoop van een jaarvignet. Overeenkomstig § 5, lid 1, InfrAG wordt het bedrag van de heffing vastgesteld bij besluit van de voor die heffing verantwoordelijke autoriteit. Het vignet wordt geacht te zijn gekocht bij de registratie.
- 7 Voor in het buitenland geregistreerde voertuigen rust de verplichting tot betaling van de heffing, die enkel verschuldigd is wanneer autosnelwegen worden gebruikt, op de houder of de bestuurder van het voertuig tijdens het gebruik van die wegen. Overeenkomstig § 5, lid 4, InfrAG, ontstaat die verplichting bij het eerste gebruik van een weg waarop de heffing van toepassing is na het overschrijden van de landsgrens. De infrastructuurheffing moet worden betaald door de aankoop van een vignet. Daarbij kan worden gekozen voor een tiendagenvignet, een tweemaandenvignet of een jaarvignet.
- 8 Het bedrag van de verschuldigde heffing is vastgesteld in punt 1 van de bijlage bij § 8 InfrAG en wordt berekend op basis van de cilinderinhoud van de motor, het type motor (elektrische ontsteking of compressieontsteking) en de emissieklasse. Dat punt is als volgt geformuleerd:

„De infrastructuurheffing bedraagt, wat betreft

1. het tiendagenvignet voor voertuigen waarvoor overeenkomstig punt 3 een infrastructuurheffing voor een jaarvignet van
 - a) minder dan 20 EUR moet worden betaald, 2,50 EUR;

- b) minder dan 40 EUR moet worden betaald, 4 EUR;
 - c) minder dan 70 EUR moet worden betaald, 8 EUR;
 - d) minder dan 100 EUR moet worden betaald, 14 EUR;
 - e) minder dan 130 EUR moet worden betaald, 20 EUR;
 - f) 130 EUR moet worden betaald, 25 EUR,
2. het tweemaandenvignet voor voertuigen waarvoor overeenkomstig punt 3 een infrastructuurheffing voor een jaarvignet van
- a) minder dan 20 EUR moet worden betaald, 7 EUR;
 - b) minder dan 40 EUR moet worden betaald, 11 EUR;
 - c) minder dan 70 EUR moet worden betaald, 18 EUR;
 - d) minder dan 100 EUR moet worden betaald, 30 EUR;
 - e) minder dan 130 EUR moet worden betaald, 40 EUR;
 - f) 130 EUR moet worden betaald, 50 EUR,
3. het jaarvignet voor
- a) voertuigen in de zin van § 1, lid 1, punten 1 en 3, met zuigermotoren en rotatiemotoren, die
 - aa) worden aangedreven door een motor met elektrische ontsteking, en
 - aaa) niet voldoen aan de vereisten van de in de punten bbb) en ccc) vermelde emissieklassen of waarvan de naleving niet naar behoren is aangetoond, 6,50 EUR per cilinderinhoud van 100 cm³ of een deel daarvan;
 - bbb) voldoen aan de vereisten van de emissieklassen Euro 4 of Euro 5, 2 EUR per cilinderinhoud van 100 cm³ of een deel daarvan;
 - ccc) voldoen aan de vereisten van emissieklasse Euro 6, 1,80 EUR per cilinderinhoud van 100 cm³ of een deel daarvan,
 - bb) worden aangedreven door een motor met compressieontsteking, en
 - aaa) niet voldoen aan de vereisten van de in de punten bbb) en ccc) vermelde emissieklassen of waarvan de naleving niet naar behoren is aangetoond, 9,50 EUR per cilinderinhoud van 100 cm³ of een deel daarvan;
 - bbb) voldoen aan de vereisten van de emissieklassen Euro 4 of Euro 5, 5 EUR per cilinderinhoud van 100 cm³ of een deel daarvan;
 - ccc) voldoen aan de vereisten van emissieklasse Euro 6, 4,80 EUR per cilinderinhoud van 100 cm³ of een deel daarvan,
 - b) voertuigen in de zin van § 1, lid 1, punt 2, 16 EUR per 200 kg van het toegestane totaalgewicht of een deel daarvan,

maar zij mag in totaal niet meer dan 130 EUR bedragen.”

- 9 Indien de wegen waarop de heffing van toepassing is zonder geldig vignet worden gebruikt of indien het vignet op een te laag niveau is berekend, wordt de heffing a posteriori geïnd bij een besluit overeenkomstig § 12 InfrAG. In dat geval moet een heffing worden betaald ter hoogte van de prijs van het jaarvignet of het verschil tussen het reeds betaalde bedrag en de prijs van het jaarvignet.
- 10 § 11 InfrAG voorziet in steekproefsgewijze controles om na te gaan of de verplichting tot betaling van de heffing wordt nageleefd. Overeenkomstig § 11, lid 7, InfrAG kunnen de autoriteiten op de plaats waar de controle plaatsvindt de betaling van de heffing opleggen voor een bedrag dat gelijk is aan de prijs van het jaarvignet alsook de betaling van een waarborgsom voor een bedrag dat gelijk is aan de krachtens § 14 InfrAG op te leggen geldboete, vermeerderd met de procedurekosten. Bovendien kan de bestuurder een verbod worden opgelegd om verder te reizen wanneer de heffing, ondanks het verzoek daartoe, niet op de plaats van controle wordt betaald en er redelijke twijfel bestaat over de vraag of de heffing op een later tijdstip wel zal worden betaald, dan wel wanneer de voor de controle vereiste documenten niet worden overgelegd, de gevraagde informatie niet wordt verstrekt of een opgelegde waarborgsom niet geheel of gedeeltelijk wordt betaald.

- 11 Volgens § 14 InfrAG zijn de niet-betaling of de onvolledige betaling van de heffing, de niet-verstreking of de onjuiste verstrekking van informatie en de niet-opvolging van een bevel om het voertuig tot stilstand te brengen in het kader van een controle op de nakoming van de verplichting tot betaling van de heffing, administratieve overtredingen die kunnen worden bestraft met een geldboete.

KraftStG

- 12 § 9, lid 6, KraftStG luidt:

„Voor binnenlandse voertuigen wordt de jaarlijkse belasting [op de motorvoertuigen] verlaagd (vrijstelling) voor

- 1) personenvoertuigen,
 - a) wanneer zij voldoen aan de verplichte grenswaarden die zijn opgenomen in tabel 2 van bijlage I bij verordening (EG) nr. 715/2007 [van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PB 2007, L 171, blz. 1)], en worden aangedreven door
 - aa) een motor met elektrische ontsteking, met 2,32 EUR per 100 cm³ cilinderinhoud of een deel daarvan;
 - bb) een motor met compressieontsteking, met 5,32 EUR per 100 cm³ cilinderinhoud of een deel daarvan,
 - b) wanneer zij voldoen aan de verplichte grenswaarden die zijn opgenomen in tabel 1 van bijlage I bij verordening [nr. 715/2007] of in rij B van de voertuigcategorie M van de tabellen in punt 5.3.1.4 van bijlage I bij richtlijn 70/220/EEG [van de Raad van 20 maart 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen de luchtverontreiniging door gassen afkomstig van motoren met elektrische ontsteking in motorvoertuigen (PB 1970, L 76, blz. 1)], in de versie die van kracht was tot 1 januari 2013, en worden aangedreven door
 - aa) een motor met elektrische ontsteking, met 2 EUR per 100 cm³ cilinderinhoud of een deel daarvan;
 - bb) een motor met compressieontsteking, met 5 EUR per 100 cm³ cilinderinhoud of een deel daarvan,
 - c) wanneer zij niet voldoen aan de in de punten a) en b), gestelde vereisten en worden aangedreven door
 - aa) een motor met elektrische ontsteking, met 6,50 EUR per 100 cm³ cilinderinhoud of een deel daarvan;
 - bb) een motor met compressieontsteking, met 9,50 EUR per 100 cm³ cilinderinhoud of een deel daarvan,

maar die verlaging (vrijstelling) mag in totaal niet meer dan 130 EUR bedragen,

- 2) kampeerwagens, met 16 EUR per 200 kg toegestaan totaalgewicht of een deel daarvan, maar die verlaging (vrijstelling) mag in totaal niet meer dan 130 EUR bedragen;
- 3) personenvoertuigen en kampeerwagens met
 - a) een kentekennummer voor oldtimers, met 130 EUR;
 - b) een seizoensgebonden kentekennummer voor iedere dag van de duur van de exploitatie, met het pro rata gedeelte van het jaarlijkse bedrag dat volgens de punten 1 tot en met 3, onder a), verschuldigd is.

Het bedrag van de belastingvrijstelling uit hoofde van de eerste volzin is steeds beperkt tot de jaarlijkse belasting overeenkomstig lid 1, punten 2 en 2a, en lid 4, punt 2, en, in het geval van seizoensgebonden kenteknummers, tot het pro rata gedeelte van het jaarlijkse bedrag dat afhankelijk van de respectieve duur van het gebruik verschuldigd is.”

- 13 Volgens § 3, lid 2, van de tweede wet tot wijziging van de verkeersbelasting is de inwerkingtreding van die regeling afhankelijk van de aanvang van de inning van de infrastructuurheffing overeenkomstig het InfrAG.

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

- 14 Bij aanmaningsbrief van 18 juni 2015 heeft de Europese Commissie een niet-nakomingsprocedure ingeleid tegen de Bondsrepubliek Duitsland en daarbij enerzijds de gecombineerde gevolgen van de litigieuze nationale maatregelen en anderzijds de prijzen van de kortetermijnvignetten bekritiseerd. In de aanmaningsbrief, die werd aangevuld met een tweede aanmaningsbrief van 10 december 2015, werd de aandacht van de Duitse autoriteiten erop gevestigd dat die maatregelen mogelijk in strijd waren met de artikelen 18, 34, 45, 56 en 92 VWEU. Na een gedachtewisseling met de Duitse autoriteiten en na het uitbrengen van een met redenen omkleed advies op 28 april 2016 heeft de Commissie de zaak op 29 september 2016 krachtens artikel 258 VWEU aanhangig gemaakt bij het Hof.
- 15 Nadat wijzigingen waren aangebracht in de door de Commissie bekritiseerde Duitse wettelijke bepalingen, heeft de Commissie op 17 mei 2017 beslist de niet-nakomingsprocedure te beëindigen.
- 16 Bij brief van 7 juli 2017 heeft de Republiek Oostenrijk de Commissie krachtens artikel 259 VWEU verzocht om advies over mogelijke schending door de Bondsrepubliek Duitsland van de artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU als gevolg van de gecombineerde gevolgen van de infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen.
- 17 Bij brief van 14 juli 2017 heeft de Commissie de ontvangst van de brief van de Republiek Oostenrijk bevestigd.
- 18 Bij brief van 11 augustus 2017 heeft de Bondsrepubliek Duitsland het betoog van de Republiek Oostenrijk verworpen en de litigieuze nationale maatregelen hoofdzakelijk gerechtvaardigd door zich te beroepen op de systeemwijziging, namelijk van financiering met belastinggeld naar financiering door de gebruikers, alsmede op de rechtmatigheid van de compenserende maatregelen op basis van de eurovignetrichtlijn.
- 19 Op 31 augustus 2017 heeft bij de Commissie een hoorzitting plaatsgevonden, tijdens welke de Republiek Oostenrijk en de Bondsrepubliek Duitsland hun standpunten hebben uiteengezet.
- 20 De Commissie heeft geen met redenen omkleed advies uitgebracht binnen de in artikel 259 VWEU gestelde termijn van drie maanden.
- 21 Op 12 oktober 2017 heeft de Republiek Oostenrijk het onderhavige beroep ingesteld.
- 22 Bij beslissingen van de president van het Hof van 15 januari en 14 februari 2018 zijn het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van respectievelijk de Republiek Oostenrijk en de Bondsrepubliek Duitsland.

Beroep

- 23 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Republiek Oostenrijk vier grieven aan ten aanzien van de betrokken nationale wetgeving, met dien verstande dat deze wetgeving weliswaar reeds is vastgesteld maar nog niet in werking is getreden. De eerste en de tweede grief betreffen schending van artikel 18 VWEU als gevolg van enerzijds het gecombineerde effect van de infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor in Duitsland geregistreerde voertuigen, en anderzijds de inrichting en de toepassing van de infrastructuurheffing. De derde grief betreft schending van de artikelen 34 en 56 VWEU door alle maatregelen die in het kader van de eerste en de tweede grief worden bekritiseerd. De vierde grief betreft schending van artikel 92 VWEU als gevolg van het gecombineerde effect van de infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor in Duitsland geregistreerde voertuigen.

Eerste grief: schending van artikel 18 VWEU als gevolg van het gecombineerde effect van de litigieuze nationale maatregelen

Argumenten van partijen

- 24 De Republiek Oostenrijk betoogt dat het gecombineerde effect van de infrastructuurheffing en de gelijktijdige vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten gunste van de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan die heffing, ertoe leidt dat voornoemde heffing de facto slechts moet worden betaald door de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, die in zeer grote mate onderdanen van deze andere lidstaten zijn. Deze omstandigheid houdt dus indirecte discriminatie op grond van nationaliteit in, die in strijd is met artikel 18 VWEU.
- 25 Dergelijke discriminatie vloeit voort uit het absolute en onlosmakelijke verband – zowel inhoudelijk als in de tijd – tussen de infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor in Duitsland geregistreerde voertuigen, dat impliceert dat de litigieuze nationale maatregelen gezamenlijk moeten worden beschouwd en beoordeeld in het licht van het Unierecht.
- 26 De Republiek Oostenrijk merkt voorts op dat de litigieuze nationale maatregelen tot doel hebben uitvoering te geven aan een verkiezingsbelofte die in 2013 werd gemaakt tijdens de verkiezingscampagne voor de Bundestag in Duitsland en die ertoe strekt buitenlandse bestuurders van motorvoertuigen te laten deelnemen in de kosten voor de financiering van de Duitse infrastructuur, zonder dat dit extra lasten voor de Duitse houders van voertuigen met zich zou brengen.
- 27 Ten slotte verwijst de Republiek Oostenrijk naar punt 23 van het arrest van 19 mei 1992, Commissie/Duitsland (C-195/90, EU:C:1992:219), om het bestaan van de door haar aangevoerde indirecte discriminatie te staven.
- 28 De Bondsrepubliek Duitsland heeft erkend dat de litigieuze maatregelen zowel naar hun subjectieve doel als naar hun objectieve inhoud een eenheid vormen, maar vervolgens bestreden dat de invoering van de infrastructuurheffing – ook in samenhang met de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting – tot discriminatie leidt.
- 29 Dienaangaande voert de Bondsrepubliek Duitsland ten eerste aan dat de invoering van de infrastructuurheffing weliswaar de status quo wijzigt ten nadele van de houders en bestuurders van in het buitenland geregistreerde voertuigen, maar dat geen sprake is van een ongunstige behandeling van deze houders en bestuurders ten opzichte van de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen. De houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen bevinden zich, wat de bijdrage aan de financiering van de federale vervoersinfrastructuur betreft, juist in een

gunstiger positie dan de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen, aangezien eerstgenoemden slechts infrastructuurheffing dienen te betalen wanneer zij de Duitse autosnelwegen gebruiken, terwijl laatstgenoemden hoe dan ook aan die heffing zijn onderworpen en bovendien motorvoertuigenbelasting moeten betalen, ook al kan laatstgenoemde belasting worden verlaagd. Voorts is de last die de infrastructuurheffing voor de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen met zich meebrengt, hoogstens gelijk aan die welke de infrastructuurheffing hoe dan ook voor de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen met zich meebrengt.

- 30 Ten tweede wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat het feit dat de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting slechts ten goede komt aan de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen, gebaseerd is op het Unierecht, met name op richtlijn 83/182/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen binnen de Gemeenschap (PB 1983, L 105, blz. 59), die zelf voorschrijft dat de verdeling van de heffingsbevoegdheid betreffende voertuigen wordt bepaald aan de hand van de plaats van registratie en dus de gewone verblijfplaats. De in die richtlijn vervatte afbakening van de nationale bevoegdheid om motorvoertuigen te belasten, die ertoe strekt dubbele belastingen voor marktdeelnemers en burgers van de Unie te vermijden, heeft tot gevolg dat voor elk voertuig alleen de voertuigenbelasting van de lidstaat waar dit voertuig is geregistreerd van belang is, gelet op het ontbreken van harmonisatie op dit gebied. Het bedrag van de Duitse motorvoertuigenbelasting, die enkel de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen treft, is dus niet relevant voor de houders van in andere lidstaten geregistreerde voertuigen.
- 31 Ten derde voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat de invoering van een infrastructuurheffing waarvan de opbrengst naar de begroting voor vervoer vloeit en overeenkomstig de bestemming ervan volledig wordt gebruikt voor de verbetering van de federale vervoersinfrastructuur, beantwoordt aan de doelstelling om de gebruikers van deze infrastructuur meer te laten bijdragen. Die doelstelling heeft die lidstaat ertoe gebracht het systeem te wijzigen, waarbij een financiering met belastinggeld moet worden vervangen door een financiering door de gebruikers. In die context heeft de Bondsrepubliek Duitsland via de uitoefening van haar bevoegdheid om directe belastingen te heffen, beslist de motorvoertuigenbelasting aan te passen door een gedeelte van deze belasting vrij te stellen teneinde de totale financiële druk op de houders van in die lidstaat geregistreerde voertuigen op het vorige niveau te handhaven en een onevenredige dubbele belasting te voorkomen.
- 32 Ten vierde is de mogelijkheid om te voorzien in een compensatie van de infrastructuurheffing door een verlaging van de motorvoertuigenbelasting een gevolg van de ontstaansgeschiedenis van artikel 7, lid 3, en artikel 7 duodecies van de eurovignetrichtlijn, die als model dient voor de regels inzake heffingen op het gebruik van het wegennet door personenauto's. De recente praktijk van bepaalde lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk of het Koninkrijk België, die van die mogelijkheid gebruikmaken wat vrachtwagens betreft, toont aan dat de litigieuze nationale maatregelen in overeenstemming zijn met het Unierecht.
- 33 Ten slotte beklemt de Bondsrepubliek Duitsland ten vijfde dat verklaringen tijdens een verkiezingscampagne geen invloed hebben op de vaststelling dat mogelijk sprake is van een verschil in behandeling dat discriminatie oplevert.
- 34 Subsidiair beroept de Bondsrepubliek Duitsland zich ter rechtvaardiging van de mogelijke indirecte discriminatie die zou voortvloeien uit de combinatie van de litigieuze nationale maatregelen, op overwegingen die verband houden met milieubescherming, de lastenverdeling tussen de binnenlandse en de buitenlandse gebruikers van de infrastructuur en de wijziging van het systeem voor de financiering van de federale vervoersinfrastructuur.

- 35 Het Koninkrijk der Nederlanden is het in wezen eens met het betoog van de Republiek Oostenrijk en beklemt toont dat de situatie van de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen in casu vergelijkbaar is met die van de houders en bestuurders van in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde voertuigen die de Duitse autosnelwegen gebruiken.
- 36 Het Koninkrijk Denemarken deelt daarentegen het standpunt van de Bondsrepubliek Duitsland dat de litigieuze nationale maatregelen niet discriminerend zijn en beklemt toont met name dat de lidstaten bevoegd zijn om directe belastingen en niet op Unieniveau geharmoniseerde nationale heffingen in te voeren, te wijzigen en af te schaffen.

Beoordeling door het Hof

- 37 De Republiek Oostenrijk stelt in het kader van haar eerste grief in wezen dat de infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor in Duitsland geregistreerde voertuigen weliswaar niet formeel een onderscheid op grond van nationaliteit inhouden, maar dat de combinatie ervan tot gevolg heeft dat Duitse onderdanen gunstiger worden behandeld dan onderdanen van andere lidstaten, en dat zij aldus in strijd zijn met artikel 18, eerste alinea, VWEU.
- 38 Deze bepaling schrijft voor dat binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden is.
- 39 Dienaangaande moet allereerst worden opgemerkt dat artikel 18 VWEU, dat voorziet in het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, volgens vaste rechtspraak slechts autonoom toepassing kan vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt, maar waarvoor het VWEU niet in een bijzonder discriminatieverbod voorziet (arrest van 18 juli 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit wordt met name ten uitvoer gebracht, wat het vrije goederenverkeer betreft, in artikel 34 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 36 VWEU (zie in die zin arrest van 8 juni 2017, Medisanus, C-296/15, EU:C:2017:431, punt 65), wat het vrije verkeer van werknemers betreft, in artikel 45 VWEU (zie in die zin arrest van 22 juni 2017, Bechtel, C-20/16, EU:C:2017:488, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en wat het vrij verrichten van diensten betreft, in de artikelen 56 VWEU tot en met 62 VWEU (zie in die zin arrest van 19 juni 2014, Strojírny Prostějov en ACO Industries Tábor, C-53/13 en C-80/13, EU:C:2014:2011, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Hieruit volgt dat de litigieuze nationale maatregelen in de onderhavige zaak enkel kunnen worden getoetst aan artikel 18, eerste alinea, VWEU voor zover zij van toepassing zijn op situaties die niet onder dergelijke in het VWEU neergelegde bijzondere discriminatieverboden vallen.
- 42 Vervolgens zij eraan herinnerd dat het in artikel 18, eerste alinea, VWEU vervatte algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit niet alleen rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie in die zin arrest van 13 april 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Om de gegrondheid van de eerste grief van de Republiek Oostenrijk te beoordelen, moet in de eerste plaats worden nagegaan of de litigieuze nationale maatregelen onderling een verband vertonen dat rechtvaardigt dat zij gezamenlijk aan het Unierecht worden getoetst.
- 44 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt dat de infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting zijn ingevoerd op dezelfde dag, namelijk op 8 juni 2015, vervolgens zijn gewijzigd op dicht bij elkaar gelegen data, respectievelijk op 18 mei 2017 en op 6 juni 2017, en dat de

toepassing van deze vrijstelling afhankelijk is gesteld van de aanvang van de inning van die heffing, zoals blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier. Het bedrag van de vrijstelling voor de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen komt bovendien overeen met het bedrag van de infrastructuurheffing die deze houders vooraf hebben moeten betalen, behalve wat de voertuigen van de emissieklasse „Euro 6” betreft, waarvan de houders een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting genieten die meer bedraagt dan de heffing die zij hebben moeten betalen. Hieruit volgt dat de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting in elk geval minstens tot gevolg heeft dat de nieuwe last die de infrastructuurheffing met zich meebrengt, wordt gecompenseerd wat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen betreft.

- 45 Vervolgens heeft de Bondsrepubliek Duitsland met betrekking tot de inning van de infrastructuurheffing bij de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen bepaald dat deze heffing, net als de motorvoertuigenbelasting, verschuldigd is naar aanleiding van de registratie van het voertuig.
- 46 Vastgesteld moet dus worden dat de litigieuze nationale maatregelen zowel inhoudelijk als in de tijd dermate nauw verbonden zijn dat het gerechtvaardigd is deze gezamenlijk te toetsen aan het Unierecht, en met name aan artikel 18 VWEU. Het bestaan van een dergelijk verband wordt overigens erkend door de Bondsrepubliek Duitsland, zoals blijkt uit punt 28 van dit arrest.
- 47 In de tweede plaats moet worden nagegaan of bij de litigieuze nationale maatregelen, samen beschouwd, een verschil in behandeling op grond van nationaliteit wordt ingevoerd.
- 48 In dit verband staat vast dat alle gebruikers van de Duitse autosnelwegen overeenkomstig die maatregelen infrastructuurheffing dienen te betalen, ongeacht de plaats waar hun voertuigen zijn geregistreerd. De houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen genieten echter een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de heffing die zij hebben moeten betalen, zodat de economische last van die heffing de facto slechts rust op de houders en bestuurders van in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde voertuigen.
- 49 Aldus blijkt dat de houders en bestuurders van in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde voertuigen die de Duitse autosnelwegen gebruiken, als gevolg van de combinatie van de litigieuze nationale maatregelen ongunstiger worden behandeld dan de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen wat het gebruik van die autosnelwegen betreft, ook al bevinden zij zich in het kader van dat gebruik in vergelijkbare situaties.
- 50 Dat verschil in behandeling is met name duidelijk wat betreft de voertuigen van de emissieklasse „Euro 6”. De houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen van dit type worden namelijk overgecompenseerd wat de infrastructuurheffing betreft, terwijl de houders en bestuurders van in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde voertuigen van de emissieklasse „Euro 6” die de Duitse autosnelwegen gebruiken, deze heffing in elk geval dienen te betalen. Laatstgenoemden worden dus minder gunstig behandeld, niet enkel in vergelijking met de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen van de emissieklasse „Euro 6”, maar ook in vergelijking met de houders van meer vervuilende voertuigen die in Duitsland zijn geregistreerd.
- 51 Ten slotte is het vastgestelde verschil in behandeling weliswaar niet rechtstreeks gebaseerd op de nationaliteit, maar dit neemt niet weg dat de grote meerderheid van de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen geen Duits onderdaan is, terwijl de grote meerderheid van de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen dit wel is, zodat dat verschil in feite hetzelfde resultaat oplevert als een verschil in behandeling op grond van nationaliteit.
- 52 De omstandigheid dat enerzijds de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen onderworpen zijn aan infrastructuurheffing en bovendien motorvoertuigenbelasting moeten betalen, en anderzijds het bedrag dat uit hoofde van die heffing moet worden betaald door de houders en bestuurders van in

andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, hoogstens gelijk is aan het bedrag dat uit hoofde van die heffing moet worden betaald door de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen, doet – anders dan de Bondsrepubliek Duitsland aanvoert – niet af aan de vaststelling in punt 49 van dit arrest. De vastgestelde ongelijke behandeling ten nadele van de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen is dan ook het gevolg van het feit dat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen als gevolg van de vrijstelling die zij genieten de facto niet onderworpen zijn aan de economische last die de infrastructuurheffing meebrengt.

- 53 Aan deze vaststelling wordt evenmin afgedaan door de in de punten 30 tot en met 32 van dit arrest samengevatte argumenten van de Bondsrepubliek Duitsland.
- 54 Wat ten eerste het argument betreft dat het met het Unierecht in overeenstemming is dat de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting slechts ten goede komt aan de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen, is het juist dat het Hof geoordeeld heeft dat de lidstaten bij gebreke van harmonisatie van de motorvoertuigenbelasting hun fiscale bevoegdheid op dit gebied vrij kunnen uitoefenen, aangezien de registratie het natuurlijke uitvloeisel van de uitoefening van die fiscale bevoegdheid is (zie in die zin arrest van 21 maart 2002, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, punten 40 en 41). Die omstandigheid verklaart waarom de motorvoertuigenbelasting enkel van toepassing is op de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen, zodat alleen deze houders in aanmerking kunnen komen voor vrijstelling van die belasting.
- 55 Die omstandigheid betekent echter nog niet dat het bedrag van die belasting niet relevant is voor de beoordeling of er sprake is van discriminatie van de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen.
- 56 Er moet namelijk aan worden herinnerd dat de lidstaten hun bevoegdheid op het gebied van de directe belastingen volgens vaste rechtspraak dienen uit te oefenen met eerbiediging van het Unierecht en met name van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden (arresten van 21 maart 2002, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, punt 40, en 25 juli 2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 Hieruit volgt dat de lidstaten bij de invoering van belastingen op motorvoertuigen onder meer het beginsel van gelijke behandeling moeten eerbiedigen, en wel zodanig dat de toepassingsvoorwaarden van deze belastingen geen middel tot discriminatie vormen.
- 58 In casu heeft de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen echter tot gevolg dat de door hen betaalde infrastructuurheffing volledig wordt gecompenseerd, zodat – zoals in punt 48 van dit arrest is opgemerkt – de economische last van die heffing de facto enkel rust op de houders en bestuurders van in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde voertuigen, hetgeen een discriminerende maatregel ten nadele van laatstgenoemden is.
- 59 Het bedrag van de motorvoertuigenbelasting is dan ook relevant voor de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, aangezien de regels voor de vaststelling van die belasting in werkelijkheid leiden tot een verschil in behandeling ten nadele van deze houders en bestuurders.
- 60 Ten tweede staat het de lidstaten, zoals de Bondsrepubliek Duitsland betoogt, vrij het systeem voor de financiering van hun weginfrastructuur te wijzigen door een systeem van financiering met belastinggeld te vervangen door een systeem van financiering door alle gebruikers, met inbegrip van de houders en bestuurders van in andere lidstaten geregistreerde voertuigen die deze infrastructuur gebruiken, zodat alle gebruikers op billijke en evenredige wijze bijdragen aan die financiering, voor zover die wijziging het Unierecht eerbiedigt, daaronder begrepen het in artikel 18, eerste alinea,

VWEU neergelegde algemene verbod van discriminatie. Een dergelijke wijziging vloeit voort uit de vrije keuze van elke lidstaat om, met inachtneming van het Unierecht, de wijze van financiering van zijn openbare infrastructuur te bepalen.

- 61 In casu blijkt uit de geschriften van de Bondsrepubliek Duitsland dat deze lidstaat, wat zijn federale vervoersinfrastructuur betreft, heeft beslist om gedeeltelijk over te stappen van een systeem van financiering met belastinggeld naar een systeem van financiering dat gebaseerd is op de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt”.
- 62 Die systeemwijziging berust op de invoering van de infrastructuurheffing, die alle gebruikers van de Duitse autosnelwegen dienen te betalen ongeacht of hun voertuig al dan niet in Duitsland is geregistreerd, en waarvan de opbrengsten volledig zijn bestemd voor de financiering van de wegeninfrastructuur, waarbij de Bondsrepubliek Duitsland de tarieven van deze heffing heeft aangepast aan de emissieklasse van de betreffende voertuigen.
- 63 Vastgesteld moet echter worden dat de litigieuze nationale maatregelen niet coherent zijn met het in punt 61 van dit arrest in herinnering gebrachte doel dat de Bondsrepubliek Duitsland met de invoering van de infrastructuurheffing heeft nagestreefd.
- 64 In dit verband heeft de Bondsrepubliek Duitsland tegelijkertijd met de invoering van deze heffing een mechanisme van persoonlijke compensatie voor de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen bedacht, via een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan het bedrag dat uit hoofde van die heffing wordt betaald.
- 65 Het betoog van die lidstaat dat die vrijstelling een weerspiegeling is van de overgang naar een systeem van financiering van de wegeninfrastructuur door alle gebruikers, met toepassing van de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler betaalt”, kan echter niet worden gevolgd.
- 66 De Bondsrepubliek Duitsland heeft in haar geschriften immers zelf toegegeven dat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen, ondanks de omstandigheid dat zij de infrastructuurheffing dienen te betalen, sinds de invoering van deze heffing in feite geen extra last ondervinden omdat zij een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting genieten.
- 67 Het is juist dat die lidstaat aanvoert dat die houders reeds vóór de invoering van die heffing bijdroegen aan de financiering van de wegeninfrastructuur via de motorvoertuigenbelasting, en dat het compensatiemechanisme dan ook bedoeld is om een onevenredige belastingdruk te vermijden. De Bondsrepubliek Duitsland heeft evenwel, afgezien van het feit dat zij zelf in algemene bewoordingen benadrukt dat de federale infrastructuur met belastinggeld wordt gefinancierd, niet gepreciseerd wat de omvang van die bijdrage is, en zij heeft dus op geen enkele wijze aangetoond dat de aan die houders verleende compensatie in de vorm van een vrijstelling van die belasting ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de infrastructuurheffing, deze bijdrage niet overschrijdt en dus geschikt is.
- 68 Wat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen betreft, moet overigens worden opgemerkt dat de infrastructuurheffing zo is opgezet dat zij geenszins afhankelijk is van het daadwerkelijke gebruik door deze houders van de federale wegen. Zo is deze heffing ten eerste zelfs verschuldigd door een dergelijke houder die deze wegen nooit gebruikt. Ten tweede dient de houder van een in Duitsland geregistreerd voertuig automatisch de jaarlijkse heffing te betalen en heeft hij dus niet de mogelijkheid om voor een vignet van kortere duur te kiezen indien dit vignet meer in overeenstemming is met de frequentie waarmee hij die wegen gebruikt. Die gegevens, gekoppeld aan de omstandigheid dat die houders bovendien een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting genieten ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan het uit hoofde van die heffing betaalde bedrag, tonen aan dat de overgang naar een financieringsstelsel dat gebaseerd is op de beginselen „de gebruiker betaalt” en „de vervuiler

betaalt” in werkelijkheid uitsluitend geldt voor de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, terwijl het beginsel van financiering met belastinggeld blijft gelden voor de houders van in die lidstaat geregistreerde voertuigen.

- 69 In die omstandigheden moet tot de slotsom worden gekomen dat het in casu aan de orde zijnde compensatiemechanisme discriminerend is ten aanzien van de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, aangezien de Bondsrepubliek Duitsland niet heeft kunnen aantonen dat dit mechanisme beantwoordt aan het door die lidstaat aangekondigde doel om over te stappen van een systeem van financiering van de infrastructuur met belastinggeld naar een systeem van financiering door alle gebruikers, gelet op het feit dat de door voornoemde lidstaat ingevoerde verlaging van de motorvoertuigenbelasting in feite tot gevolg heeft dat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen worden vrijgesteld van infrastructuurheffing.
- 70 Ten derde kan de combinatie van de litigieuze nationale maatregelen in geen geval gebaseerd zijn op de eurovignetrichtlijn, zelfs niet naar analogie.
- 71 In dit verband volstaat het op te merken dat geen enkele bepaling van deze richtlijn toestaat dat in het kader van de belastingheffing voor zware vrachtvoertuigen wegens het gebruik van de infrastructuur een compensatiemechanisme voor de infrastructuurheffing wordt ingevoerd zoals in casu aan de orde is. Artikel 7 duodecies van die richtlijn ziet namelijk slechts op de „nodige compensatie”, en bij deze compensatie moet hoe dan ook het Unierecht in acht worden genomen.
- 72 Voorts kan het veronderstelde bestaan in andere lidstaten, in het kader van de eurovignetrichtlijn, van mechanismen ter compensatie van de motorvoertuigenbelasting die vergelijkbaar zijn met het in casu aan de orde zijnde mechanisme, evenmin funderen dat de combinatie van de litigieuze nationale maatregelen in overeenstemming is met artikel 18 VWEU.
- 73 In de derde plaats ten slotte zij herinnerd aan de vaste rechtspraak dat indirecte discriminatie op grond van nationaliteit alleen kan worden gerechtvaardigd indien deze is gebaseerd op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel (arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 74 Tegen deze achtergrond beroept de Bondsrepubliek Duitsland zich ter rechtvaardiging van de indirecte discriminatie als gevolg van de combinatie van de litigieuze nationale maatregelen, op overwegingen die verband houden met de bescherming van het milieu, de verdeling van de lasten tussen de Duitse en de buitenlandse gebruikers teneinde de samenhang van het belastingstelsel te bewaren, en de wijziging van het systeem voor de financiering van de infrastructuur.
- 75 Wat om te beginnen de milieuoverwegingen betreft, volgt uit de rechtspraak van het Hof weliswaar dat de bescherming van het milieu een legitiem doel is dat een verschil in behandeling op grond van nationaliteit kan rechtvaardigen (zie naar analogie, wat de rechtvaardiging van beperkingen van de fundamentele vrijheden betreft, arrest van 3 april 2014, Commissie/Spanje, C-428/12, niet gepubliceerd, EU:C:2014:218, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak), maar de Bondsrepubliek Duitsland toont niet aan hoe de invoering van een infrastructuurheffing die de facto alleen wordt opgelegd aan de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, geschikt is voor de verwezenlijking van dat doel.
- 76 Wat vervolgens het doel betreft om het systeem voor de financiering van de infrastructuur met belastinggeld te vervangen door een stelsel van financiering door de gebruikers, blijkt uit de punten 64 tot en met 69 van dit arrest dat de combinatie van de litigieuze nationale maatregelen, zelfs aangenomen dat dit doel een verschil in behandeling kan rechtvaardigen, niet geschikt is om dit doel te bereiken.

- 77 Ten slotte kan het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat de samenhang van het belastingstelsel moet worden gewaarborgd door de last die de infrastructuurheffing met zich meebrengt billijk te verdelen, niet worden aanvaard. Zoals in punt 69 van dit arrest is vastgesteld, heeft de combinatie van de litigieuze nationale maatregelen immers de facto tot gevolg dat de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen worden vrijgesteld van die heffing en dat de last van voornoemde heffing derhalve beperkt blijft tot de houders en bestuurders van voertuigen die niet in die lidstaat zijn geregistreerd.
- 78 Gelet op een en ander moet de eerste grief worden aanvaard en moet worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 18 VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de invoering van de infrastructuurheffing en de gelijktijdige invoering van een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten gunste van de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de betaalde heffing.

Tweede grief: schending van artikel 18 VWEU als gevolg van de inrichting en de toepassing van de infrastructuurheffing

Argumenten van partijen

- 79 De Republiek Oostenrijk betoogt dat de inrichting van de infrastructuurheffing op zich discriminerend is en dus in strijd is met artikel 18, eerste alinea, VWEU. In dit verband beklemtoont de Republiek Oostenrijk dat het InfrAG in tal van opzichten een onderscheid maakt tussen in Duitsland en in het buitenland geregistreerde voertuigen.
- 80 In het bijzonder zijn de interventiebevoegdheden waarin de §§ 11, 12 en 14 InfrAG voorzien – namelijk de steekproefsgewijze controles, de inning van een waarborgsom en het verbod om verder te reizen, alsmede de a-posteriori-inning van de infrastructuurheffing overeenkomstig § 12 InfrAG ten belope van de prijs van het jaarvignet of het verschil tussen het reeds betaalde bedrag en de prijs van het jaarvignet – alleen van toepassing op in het buitenland geregistreerde voertuigen.
- 81 Ook het opleggen van geldboeten overeenkomstig § 14 InfrAG treft in het overgrote deel van de gevallen de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen. Dat de bestanddelen van bepaalde inbreuken, zoals de „onvolledige betaling van de heffing”, enkel bij deze houders en bestuurders kunnen worden vastgesteld, staakt die stelling.
- 82 Het arrest van 19 maart 2002, Commissie/Italië (C-224/00, EU:C:2002:185, punten 16-19), bevestigt het bestaan van het verschil in behandeling dat de Bondsrepubliek Duitsland wordt verweten.
- 83 De Republiek Oostenrijk erkent dat het doel van het waarborgen van de betaling van de infrastructuurheffing die door de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen is verschuldigd, mogelijkerwijs een rechtvaardiging kan vormen voor het aangevoerde verschil in behandeling met betrekking tot de interventiebevoegdheden en het opleggen van geldboeten. Dat doel kan evenwel geen rechtvaardiging vormen voor een dergelijk verschil in behandeling met betrekking tot de a-posteriori-inning van de infrastructuurheffing in de zin van § 12 InfrAG. Wat dit laatste betreft, verwijst de Republiek Oostenrijk eveneens naar het arrest van 19 maart 2002, Commissie/Italië (C-224/00, EU:C:2002:185, punt 26).
- 84 Hoe dan ook zijn de praktische regelingen voor de betaling van de infrastructuurheffing onevenredig.
- 85 Met name wat de betaling van een waarborgsom betreft, herinnert de Republiek Oostenrijk immers eraan dat het bestaan van de mogelijkheid om geldboeten op grond van bepalingen van Unierecht of internationale verdragen te doen innen tot gevolg heeft dat het storten van een deposito verder gaat

dan noodzakelijk is om de betaling van de geldboete te waarborgen, zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 43 van het arrest van 26 januari 2006, Commissie/Spanje (C-514/03, EU:C:2006:63). In dit verband verwijst de Republiek Oostenrijk naar de overeenkomst inzake justitiële samenwerking in bestuurszaken tussen de Republiek Oostenrijk en de Bondsrepubliek Duitsland.

- 86 De Bondsrepubliek Duitsland preciseert dat de regels betreffende de uitvoering van en de controle op de betaling van de infrastructuurheffing zonder onderscheid van toepassing zijn op de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen en de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen.
- 87 De in § 11, lid 7, InfrAG bedoelde inning van een waarborgsom treft weliswaar alleen de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, maar deze inning is gerechtvaardigd aangezien de buitenlandse schuldenaars van de infrastructuurheffing buiten het bereik vallen van zowel de voor deze heffing bevoegde administratieve instantie als de administratieve controleautoriteit, wanneer zij het Duitse grondgebied verlaten. De inning van een waarborgsom is voorts niet verplicht en het bedrag ervan is bovendien niet onevenredig.
- 88 Met betrekking tot het door de Republiek Oostenrijk aangevoerde arrest van 26 januari 2006, Commissie/Spanje (C-514/03, EU:C:2006:63), wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat het Hof daarin niet in het algemeen heeft geoordeeld dat het vereiste van een waarborgstelling onevenredig is in het licht van de huidige ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking op justitieel gebied, maar om redenen van evenredigheid veeleer heeft verlangd dat rekening wordt gehouden met een waarborgsom die reeds in de lidstaat van oorsprong is betaald, een betaling die in casu niet heeft plaatsgevonden.
- 89 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat de a-posteriori-inning van de infrastructuurheffing ten belope van de prijs van het jaarvignet of het verschil tussen het reeds betaalde bedrag en de prijs van het jaarvignet, ertoe strekt te waarborgen dat de verschuldigde heffing effectief zal worden betaald, en evenredig is aan dit doel. In dit verband merkt de Bondsrepubliek Duitsland op dat de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen niet anders worden behandeld dan de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen, die hoe dan ook de prijs van een jaarvignet moeten betalen.
- 90 Ten slotte is de geldboete waarin is voorzien wanneer de verplichtingen inzake de infrastructuurheffing niet worden nagekomen, discriminerend noch onevenredig. In dit verband merkt de Bondsrepubliek Duitsland op dat die geldboete niet automatisch wordt opgelegd en onderworpen blijft aan het beginsel dat het verboden is om buitensporige maatregelen te treffen.

Beoordeling door het Hof

- 91 Nagegaan moet worden of de bepalingen van het InfrAG inzake de steekproefsgewijze controles, het verbod om verder te reizen met het betreffende voertuig, de a-posteriori-inning van de infrastructuurheffing, de mogelijke oplegging van een geldboete en de betaling van een waarborgsom, tot gevolg hebben dat de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen worden gediscrimineerd, en, zo ja, of deze discriminatie kan worden gerechtvaardigd.
- 92 Wat in dit verband in de eerste plaats de bepalingen van het InfrAG inzake de steekproefsgewijze controles, het verbod om verder te reizen en de mogelijke oplegging van een geldboete in geval van niet-nakoming van de verplichting tot betaling van de verschuldigde infrastructuurheffing betreft, moet worden vastgesteld – zoals de advocaat-generaal in de punten 80 en 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt – dat uit niets in het aan het Hof overgelegde dossier kan worden afgeleid dat die bepalingen enkel van toepassing zouden zijn op de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen.

- 93 Uit de bewoordingen van die bepalingen blijkt juist dat zowel de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen als de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen kunnen worden onderworpen aan steekproefsgewijze controles om na te gaan of zij de verplichting tot betaling van de verschuldigde infrastructuurheffing zijn nagekomen en dat, indien dit niet het geval is, het hun kan worden verboden om verder te reizen met het betreffende voertuig en hun een geldboete kan worden opgelegd, zoals de Bondsrepubliek Duitsland in haar opmerkingen heeft gesteld.
- 94 Voorts heeft de Republiek Oostenrijk niet aangetoond dat de betreffende bepalingen van het InfrAG, hoewel zij op neutrale wijze zijn opgesteld, bijzonder nadelig zijn voor de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen.
- 95 Wat dit laatste betreft, moet met betrekking tot de bepalingen inzake de oplegging van geldboeten worden opgemerkt dat, anders dan de Republiek Oostenrijk betoogt, de omstandigheid dat de bestanddelen van bepaalde inbreuken – zoals de onvolledige betaling van de heffing of de onjuiste verstrekking van inlichtingen – slechts kunnen worden vastgesteld bij de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, geen steun biedt aan de stelling dat die bepalingen overwegend laatstgenoemden treffen.
- 96 Een dergelijke omstandigheid is immers een onvermijdelijk gevolg van de objectieve verschillen tussen de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen en de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, zowel wat betreft de vaststelling van het bedrag van de infrastructuurheffing als wat betreft de betaling ervan. In dit verband zijn de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen verplicht de heffing op voorhand te betalen in de vorm van een jaarvignet dat bij de registratie van de voertuigen wordt verkregen, ten belope van een bedrag dat ambtshalve door de bevoegde autoriteit wordt vastgesteld, terwijl de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen die heffing slechts dienen te betalen wanneer zij na het overschrijden van de landsgrens gebruikmaken van de Duitse autosnelwegen, door aankoop van een vignet waarvan de duur afhankelijk van de keuze van de betrokken gebruiker varieert, ten belope van een bedrag dat wordt vastgesteld aan de hand van de gegevens die hij zelf heeft verstrekt.
- 97 Voorts heeft de Republiek Oostenrijk geen enkele aanwijzing verstrekt over het bedrag van de geldboeten die kunnen worden opgelegd wegens inbreuken die enkel kunnen worden gepleegd door de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, zodat uit geen enkel gegeven in het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat dit bedrag onevenredig is aan de ernst van de inbreuken.
- 98 In de tweede plaats lijkt de in § 12 InfrAG bedoelde a-posteriori-inning van de niet-betaalde infrastructuurheffing ten belope van de prijs van het jaarvignet, wanneer de Duitse autosnelwegen zonder geldig vignet worden gebruikt, dan wel van het verschil tussen het reeds betaalde bedrag en de prijs van het jaarvignet, wanneer de Duitse autosnelwegen met een vignet van een te korte geldigheidsduur worden gebruikt, niet discriminerend, aangezien de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen eveneens verplicht zijn om een bedrag te betalen dat overeenkomt met de prijs van een jaarvignet.
- 99 Voorts is die bepaling, gesteld al dat zij een verschil in behandeling invoert ten nadele van de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, gerechtvaardigd door het doel om de effectieve betaling van de verschuldigde infrastructuurheffing te waarborgen. Die bepaling is immers geschikt om dat doel te bereiken, en de verplichting voor de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen om in geval van overtreding een infrastructuurheffing te betalen ten belope van de prijs van het jaarvignet of het verschil tussen de prijs van het jaarvignet en het reeds betaalde bedrag blijkt bovendien niet onevenredig, aangezien de Duitse autoriteiten die tijdens een steekproefsgewijze controle vaststellen

dat de verplichting om een vignet te kopen teneinde de Duitse autosnelwegen te kunnen gebruiken niet is nagekomen, in de regel niet kunnen weten sinds wanneer de overtreder op die wegen rijdt zonder dat hij over het vereiste vignet beschikt.

- 100 In de derde plaats kan de in § 11, lid 7, InfrAG neergelegde mogelijkheid voor de autoriteiten die tijdens een steekproefsgewijze controle vaststellen dat de verplichting tot betaling van de verschuldigde infrastructuurheffing niet is nagekomen, om een waarborgsom te innen ten belope van een bedrag dat gelijk is aan de op te leggen geldboete en de kosten van de administratieve procedure, inderdaad slechts worden aangewend ten aanzien van overtreiders die een in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerd voertuig gebruiken, zoals de Bondsrepubliek Duitsland in haar opmerkingen heeft bevestigd. Bijgevolg leidt die bepaling tot een verschil in behandeling ten nadele van laatstgenoemden.
- 101 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt evenwel dat dit verschil gerechtvaardigd is door de noodzaak om de betaling te waarborgen van geldboeten die worden opgelegd aan overtreiders die een in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerd voertuig gebruiken, gelet op de moeilijkheid om deze schuldvorderingen te innen wanneer die overtreiders het Duitse grondgebied hebben verlaten.
- 102 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het ontbreken van verdragen op grond waarvan de tenuitvoerlegging van een veroordeling in een andere lidstaat dan die waar zij is uitgesproken, kan worden gegarandeerd, een objectieve rechtvaardiging vormt voor een verschil in behandeling van ingezetenen en niet-ingezetenen overtreiders, en dat de verplichting tot betaling van een waarborgsom, die alleen voor de niet-ingezetenen overtreiders geldt, kan verhinderen dat zij zich aan een effectieve sanctie onttrekken door eenvoudig te verklaren dat zij het niet eens zijn met de onmiddellijke inning van de geldboete (arrest van 19 maart 2002, Commissie/Italië, C-224/00, EU:C:2002:185, punt 21).
- 103 Gelet op die rechtspraak moet worden vastgesteld dat het doel om de betaling te waarborgen van geldboeten die worden opgelegd aan overtreiders die een in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerd voertuig gebruiken, dat wordt nagestreefd door te voorzien in de mogelijkheid om van deze overtreiders te eisen dat zij een waarborgsom betalen, een rechtvaardiging vormt voor het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen voornoemde overtreiders en de overtreiders die een in Duitsland geregistreerd voertuig gebruiken.
- 104 Het bestaan van een bilaterale overeenkomst inzake justitiële en administratieve samenwerking tussen de Republiek Oostenrijk en de Bondsrepubliek Duitsland heeft in dit verband geen enkele invloed, aangezien de Bondsrepubliek Duitsland, zoals de advocaat-generaal in punt 97 van zijn conclusie heeft opgemerkt, niet met alle andere lidstaten soortgelijke verdragen heeft gesloten.
- 105 De mogelijkheid om de betaling van een waarborgsom op te leggen maakt het mogelijk het nagestreefde doel te bereiken, maar nagegaan moet nog worden of een dergelijk vereiste verder gaat dan nodig is om dit doel te bereiken.
- 106 Dienaangaande moet ten eerste worden opgemerkt, zoals blijkt uit de bewoordingen van § 11, lid 7, InfrAG en zoals de Bondsrepubliek Duitsland in haar opmerkingen heeft aangevoerd, dat wanneer tijdens een steekproefsgewijze controle een inbreuk op de nationale bepalingen betreffende de infrastructuurheffing wordt vastgesteld, de Duitse autoriteiten kunnen – en niet moeten – verlangen dat de overtreiders die een in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerd voertuig gebruiken en weigeren de opgelegde geldboete onmiddellijk te betalen, een waarborgsom betalen die ertoe strekt te waarborgen dat die geldboete wordt voldaan.

- 107 Aangezien de betaling van een waarborgsom niet automatisch van alle overtreeders wordt verlangd, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat de bevoegde autoriteiten deze eis slechts zullen stellen wanneer er een risico bestaat dat de opgelegde geldboete, gelet op de individuele omstandigheden, niet of slechts zeer moeilijk kan worden geïnd. De Republiek Oostenrijk heeft hoe dan ook niets aangevoerd dat deze aanname kan weerleggen.
- 108 Ten tweede moet worden opgemerkt dat het bedrag van die waarborgsom beperkt is tot de op te leggen geldboete en de kosten van de administratieve procedure.
- 109 In die omstandigheden blijkt niet dat het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de mogelijkheid om van overtreeders die een in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerd voertuig gebruiken, te verlangen dat zij een waarborgsom betalen die ertoe strekt te waarborgen dat de opgelegde geldboete wordt voldaan, onevenredig is aan het nagestreefde doel.
- 110 Gelet op een en ander moet de tweede grief worden afgewezen.

Derde grief: schending van de artikelen 34 en 56 VWEU

Argumenten van partijen

- 111 De Republiek Oostenrijk betoogt dat de litigieuze nationale maatregelen gevolgen kunnen hebben voor de grensoverschrijdende leveringen van goederen door middel van personenauto's met een totaalgewicht tot 3,5 ton waarop de infrastructuurheffing van toepassing is, en voor het verrichten van diensten door niet-ingezetenen of zelfs ten behoeve van niet-ingezetenen, zodat deze maatregelen afbreuk doen aan de beginselen van het vrije goederenverkeer en het vrij verrichten van diensten.
- 112 De Republiek Oostenrijk beklemtoont onder verwijzing naar haar betoog in het kader van de eerste en de tweede grief dat de litigieuze nationale maatregelen discriminerend zijn en eveneens ongeoorloofde beperkingen vormen van de in het vorige punt genoemde fundamentele vrijheden.
- 113 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat de infrastructuurheffing van invloed is op het distributiekanaal van de te verkopen producten en dus een verkoopmodaliteit vormt in de zin van het arrest van 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905), die niet binnen de werkingssfeer van artikel 34 VWEU valt wanneer zij niet openlijk of heimelijk discriminerend is.
- 114 De vrijstelling van motorvoertuigenbelasting heeft bovendien geen grensoverschrijdend karakter, aangezien zij enkel geldt voor de nationale onderdanen en dus geen maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking is.
- 115 Hoe dan ook is het verband tussen de invoering van een infrastructuurheffing voor personenauto's en de mogelijke belemmeringen van de toegang tot de markt van goederen die in die voertuigen worden vervoerd, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof – met name het arrest van 13 oktober 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, EU:C:1993:838) – te onzeker en indirect opdat sprake zou zijn van een belemmering van het vrije goederenverkeer in de zin van artikel 34 VWEU.
- 116 Voorts stelt de Bondsrepubliek Duitsland dat de infrastructuurheffing evenmin schending van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 56 VWEU oplevert. Er is immers geen sprake van een effectieve beperking van de toegang tot de Duitse markt voor uit andere lidstaten van de Unie afkomstige dienstverrichters en dienstontvangers, aangezien de litigieuze maatregelen slechts een marginale impact hebben op de kosten van de betreffende diensten.

- 117 De Bondsrepubliek Duitsland herinnert eraan dat artikel 56 VWEU geen betrekking heeft op maatregelen die uitsluitend tot gevolg hebben dat er voor de dienstverrichting in kwestie extra kosten ontstaan en die het verrichten van diensten tussen lidstaten en het verrichten van diensten binnen één lidstaat gelijkelijk raken (arrest van 8 september 2005, Mobistar en Belgacom Mobile, C-544/03 en C-545/03, EU:C:2005:518, punt 31). In dit verband benadrukt de Bondsrepubliek Duitsland dat de uit andere lidstaten afkomstige dienstverrichters en dienstontvangers door de invoering van de infrastructuurheffing en de gelijktijdige vrijstelling van motorvoertuigenbelasting niet indirect worden gediscrimineerd ten opzichte van de Duitse verleners en ontvangers van dezelfde diensten.
- 118 Ten slotte merkt het Koninkrijk Denemarken op dat artikel 7 duodecies van de eurovignetrichtlijn noodzakelijkerwijs veronderstelt dat de invoering van gebruiksrechten voor vrachtwagens, die gepaard gaat met een gelijktijdige compensatie voor nationale vervoersondernemingen die het vrije goederenverkeer en het vrij verrichten van diensten indirect kan beïnvloeden, niet in strijd is met de artikelen 34 en 56 VWEU. Het zou fundamenteel in strijd zijn met de beginselen waarop voornoemd artikel 7 duodecies berust indien geen dergelijke compensatieregeling buiten de werkingssfeer van deze bepaling kan worden ingevoerd.

Beoordeling door het Hof

– Bestaan van een beperking van het vrije goederenverkeer

- 119 In herinnering dient te worden gebracht dat het vrije goederenverkeer tussen de lidstaten een fundamenteel beginsel van het VWEU is, dat tot uitdrukking komt in het in artikel 34 VWEU geformuleerde verbod van kwantitatieve invoerbeperkingen tussen de lidstaten en alle maatregelen van gelijke werking (arrest van 27 april 2017, Noria Distribution, C-672/15, EU:C:2017:310, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 120 Volgens vaste rechtspraak ziet het in artikel 34 VWEU vervatte verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen op alle maatregelen van de lidstaten die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kunnen belemmeren (arrest van 3 april 2014, Commissie/Spanje, C-428/12, niet gepubliceerd, EU:C:2014:218, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 121 Voorts valt een maatregel, ook al heeft deze tot doel noch gevolg producten uit andere lidstaten minder gunstig te behandelen, eveneens onder het begrip „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen” in de zin van artikel 34 VWEU indien hij de toegang tot de markt van een lidstaat belemmert voor producten die afkomstig zijn uit andere lidstaten (arrest van 3 april 2014, Commissie/Spanje, C-428/12, niet gepubliceerd, EU:C:2014:218, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 122 Ten slotte kan een nationale wettelijke regeling die een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, volgens vaste rechtspraak rechtvaardiging vinden in een van de in artikel 36 VWEU opgesomde gronden van algemeen belang of in dwingende vereisten. In beide gevallen dient de nationale bepaling geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefte doel te waarborgen en mag hij niet verder gaan dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken (arresten van 6 september 2012, Commissie/België, C-150/11, EU:C:2012:539, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 november 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, punt 110).
- 123 In het licht van die rechtspraak moet worden nagegaan of de litigieuze nationale maatregelen afbreuk doen aan het vrije goederenverkeer.

- 124 In het kader van dit onderzoek dient eraan te worden herinnerd dat, zoals in punt 46 van dit arrest is opgemerkt, het verband tussen die maatregelen rechtvaardigt dat zij gezamenlijk worden getoetst aan het Unierecht en dus aan artikel 34 VWEU.
- 125 In dit verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat de infrastructuurheffing weliswaar niet wordt geheven op de vervoerde producten als dusdanig, maar dat zij op het ogenblik dat de landsgrens wordt overschreden niettemin gevolgen kan hebben voor goederen die worden geleverd met in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde personenauto's tot 3,5 ton, en dus moet worden onderzocht in samenhang met de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting, aan de hand van de toepasselijke bepalingen op het gebied van het vrije goederenverkeer.
- 126 Vervolgens kan op grond van de overwegingen in de punten 48 en 49 van dit arrest worden vastgesteld dat hoewel de infrastructuurheffing formeel geldt voor zowel goederen die worden geleverd met in Duitsland geregistreerde voertuigen als goederen die worden geleverd met in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerde voertuigen, deze heffing als gevolg van de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor de eerste categorie van goederen, in feite enkel de tweede categorie van goederen kan treffen. Bijgevolg worden de laatstgenoemde goederen als gevolg van de gecombineerde toepassing van de litigieuze nationale maatregelen minder gunstig behandeld dan goederen die worden geleverd met in Duitsland geregistreerde voertuigen.
- 127 Uit het voorgaande volgt dat de litigieuze nationale maatregelen de toegang tot de Duitse markt van uit andere lidstaten afkomstige producten kunnen belemmeren. De infrastructuurheffing, die in feite alleen wordt geheven ten aanzien van voertuigen die deze producten vervoeren, kan immers de vervoerskosten en daarmee de prijs van die producten doen stijgen, waardoor het concurrentievermogen daarvan wordt aangetast.
- 128 Het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat de infrastructuurheffing slechts een verkoopmodaliteit is in de zin van het arrest van 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905), kan niet worden aanvaard.
- 129 Aangezien, zoals de advocaat-generaal in punt 118 van zijn conclusie heeft opgemerkt, het begrip „verkoopmodaliteiten” alleen betrekking heeft op nationale bepalingen die regelen hoe producten in de handel mogen worden gebracht, vallen de regels betreffende de wijze waarop goederen kunnen worden vervoerd, namelijk niet onder dit begrip.
- 130 Het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat de eventuele beperkende gevolgen van de infrastructuurheffing overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, met name in het arrest van 13 oktober 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, EU:C:1993:838), te toevallig en indirect zijn om inbreuk te maken op artikel 34 VWEU, kan evenmin worden aanvaard.
- 131 In dit verband kan worden volstaan met de vaststelling dat, gelet op de in punt 127 van het onderhavige arrest uiteengezette gevolgen van de litigieuze nationale maatregelen, redelijkerwijs niet kan worden gesteld dat de beperkende gevolgen van deze maatregelen te toevallig en indirect zijn om inbreuk te maken op artikel 34 VWEU.
- 132 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de litigieuze nationale maatregelen een met artikel 34 VWEU strijdige beperking van het vrije goederenverkeer vormen, tenzij deze objectief gerechtvaardigd is.
- 133 In dit verband heeft de Bondsrepubliek Duitsland evenwel geen enkele grond aangevoerd die een dergelijke beperking kan rechtvaardigen. Hoe dan ook kunnen de in antwoord op de eerste grief aangevoerde argumenten van deze lidstaat ter rechtvaardiging van het verschil in behandeling tussen de in Duitsland geregistreerde houders van voertuigen en de houders en bestuurders van in andere

lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, niet relevant zijn om die beperking te rechtvaardigen, en wel om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in de punten 75 tot en met 77 van dit arrest.

- 134 Bijgevolg vormen de litigieuze nationale maatregelen een met artikel 34 VWEU strijdige beperking van het vrije goederenverkeer.

– *Bestaan van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting*

- 135 In herinnering moet worden gebracht dat artikel 56 VWEU zich volgens de rechtspraak van het Hof verzet tegen iedere nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat (arrest van 28 april 1998, Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 136 Als beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting moeten worden beschouwd, nationale maatregelen die het gebruik van die vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (arrest van 25 juli 2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 137 Artikel 56 VWEU heeft evenwel geen betrekking op maatregelen die uitsluitend tot gevolg hebben dat er voor de dienstverrichting in kwestie extra kosten ontstaan en die het verrichten van diensten tussen lidstaten en het verrichten van diensten binnen één lidstaat gelijkelijk raken (arrest van 8 september 2005, Mobistar en Belgacom Mobile, C-544/03 en C-545/03, EU:C:2005:518, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 138 Ook moet eraan worden herinnerd dat de vrijheid van dienstverrichting, zoals uit vaste rechtspraak blijkt, niet alleen de actieve vrijheid van dienstverrichting omvat, in het kader waarvan de dienstverrichter zich naar de ontvanger van de diensten begeeft, maar ook de passieve vrijheid van dienstverrichting, te weten de vrijheid van de dienstontvangers om zich te begeven naar een andere lidstaat waar de dienstverrichter zich bevindt om daar voor die diensten in aanmerking te komen (zie in die zin arresten van 2 februari 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, punt 15, en 11 september 2007, Schwarz en Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 139 Ten slotte is een beperking van de vrijheid van dienstverrichting volgens de rechtspraak van het Hof slechts aanvaardbaar indien zij een met het VWEU verenigbaar rechtmatig doel nastreeft en wordt gerechtvaardigd door dwingende vereisten van algemeen belang. In dat geval is tevens vereist dat die beperking geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en niet verder gaat dan nodig is om dit doel te verwezenlijken (arrest van 25 juli 2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 140 In het licht van deze rechtspraak moet worden nagegaan of de litigieuze nationale maatregelen, samen beoordeeld, de vrijheid van dienstverrichting belemmeren.
- 141 In dit verband wordt niet betwist dat de dienstverrichters die zich met een in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerd voertuig tot 3,5 ton naar Duitsland begeven om aldaar hun diensten te verrichten, de infrastructuurheffing dienen te betalen, en dat deze dienstverrichters overwegend in een andere lidstaat dan Duitsland zijn gevestigd, terwijl degenen die in Duitsland diensten verrichten en zich met het oog op deze verrichting met een in Duitsland geregistreerd voertuig verplaatsen, overwegend in Duitsland zijn gevestigd.
- 142 Ook wordt niet betwist dat de dienstontvangers die zich met een in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerd voertuig naar Duitsland begeven om daar de betreffende diensten te ontvangen, voornoemde heffing dienen te betalen, en dat die ontvangers overwegend afkomstig zijn uit een

andere lidstaat dan Duitsland, terwijl de ontvangers van in Duitsland verrichte diensten die zich met een in Duitsland geregistreerd voertuig verplaatsen om deze diensten te ontvangen, normalerwijs uit Duitsland afkomstig zijn.

- 143 Voorts blijkt uit de overwegingen in de punten 48 en 49 van dit arrest dat de infrastructuurheffing als gevolg van de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting voor in Duitsland gevestigde dienstverrichters en dienstontvangers in de praktijk alleen de dienstverrichters en dienstontvangers uit een andere lidstaat treft.
- 144 Uit het voorgaande volgt dat de litigieuze nationale maatregelen de toegang tot de Duitse markt van dienstverrichters en dienstontvangers uit een andere lidstaat dan Duitsland kunnen belemmeren. De infrastructuurheffing kan als gevolg van de in de litigieuze nationale maatregelen opgenomen vrijstelling van motorvoertuigenbelasting immers leiden tot een verhoging van de kosten van de diensten die door deze dienstverleners in Duitsland worden verricht, dan wel van de kosten die voor die dienstontvangers ontstaan wanneer zij zich naar die lidstaat begeven om daar een dienst te ontvangen.
- 145 De Bondsrepubliek Duitsland kan zich niet met succes beroepen op de in punt 117 van dit arrest aangehaalde rechtspraak om het bestaan van een belemmering in het onderhavige geval uit te sluiten.
- 146 Deze rechtspraak is immers slechts van toepassing wanneer de nationale maatregelen in kwestie het verrichten van diensten tussen lidstaten en het verrichten van diensten binnen één lidstaat gelijkelijk raken, hetgeen in casu niet het geval is.
- 147 In die omstandigheden moet tot de slotsom worden gekomen dat de litigieuze nationale maatregelen een met artikel 56 VWEU strijdige beperking van het vrij verrichten van diensten vormen, tenzij zij objectief gerechtvaardigd is.
- 148 In dat verband heeft de Bondsrepubliek Duitsland echter geen enkele grond aangevoerd die een dergelijke beperking kan rechtvaardigen. Hoe dan ook kunnen de argumenten die deze lidstaat in antwoord op de eerste grief heeft aangevoerd ter rechtvaardiging van het verschil in behandeling tussen de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen en de houders en bestuurders van in andere lidstaten dan Duitsland geregistreerde voertuigen, niet relevant zijn om die beperking te rechtvaardigen, om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in de punten 75 tot en met 77 van dit arrest.
- 149 Bijgevolg vormen de litigieuze nationale maatregelen een met artikel 56 VWEU strijdige beperking van het vrij verrichten van diensten.
- 150 Gelet op een en ander moet de derde grief worden aanvaard en moet worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 34 en 56 VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de invoering van de infrastructuurheffing en de gelijktijdige invoering van een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten gunste van de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de betaalde heffing.

Vierde grief: schending van artikel 92 VWEU

Argumenten van partijen

- 151 Volgens de Republiek Oostenrijk is de Duitse regelgeving in strijd met artikel 92 VWEU, dat elke discriminatie op het gebied van vervoer verbiedt, dat elke mogelijkheid tot rechtvaardiging uitsluit en waarvan de werkingssfeer het commerciële busvervoer of het goederenvervoer met personenauto's tot 3,5 ton omvat.
- 152 Volgens de Republiek Oostenrijk is voor de niet-toepasselijkheid van artikel 92 VWEU vereist dat afgeleid recht is vastgesteld. Er bestaat echter geen bindende regeling van afgeleid recht voor personenauto's tot 3,5 ton.
- 153 De Republiek Oostenrijk is dan ook van mening dat het rechtsbeginsel dat voortvloeit uit punt 23 van het arrest van 19 mei 1992, Commissie/Duitsland (C-195/90, EU:C:1992:219), op de onderhavige zaak kan worden toegepast.
- 154 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt in de eerste plaats dat de infrastructuurheffing niet binnen de werkingssfeer van artikel 92 VWEU valt, zelfs niet in samenhang met de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting, aangezien het commerciële vervoer grotendeels is vrijgesteld van de verplichting tot betaling van de heffing, gelet op de beperking van de heffing tot bepaalde categorieën van voertuigen.
- 155 In de tweede plaats is de Bondsrepubliek Duitsland van mening – in tegenstelling tot de uitlegging van het Hof in het arrest van 19 mei 1992, Commissie/Duitsland (C-195/90, EU:C:1992:219), dat artikel 92 VWEU een standstillbepaling is – dat het in artikel 92 VWEU neergelegde verslechteringsverbod niet voorschrijft dat de status quo wordt gehandhaafd wat de concurrentieverhoudingen betreft, maar enkel directe of indirecte discriminatie van buitenlandse vervoersondernemingen verbiedt, een verbod dat in casu niet is geschonden.
- 156 In de derde plaats is de Bondsrepubliek Duitsland van mening dat, gesteld al dat artikel 92 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het de status quo waarborgt, deze bepaling niet langer van toepassing is aangezien de eurovignetrichtlijn criteria voor de nationale regelgeving bevat die eveneens kunnen worden toegepast op voertuigen tot 3,5 ton in het kader van heffingen voor het gebruik van het wegennet. Inzonderheid staan artikel 7, lid 1, en artikel 7 duodecies van deze richtlijn toe dat nationale maatregelen worden vastgesteld zoals die welke in casu aan de orde zijn.
- 157 Het Koninkrijk Denemarken preciseert dat het door de Republiek Oostenrijk ingeroepen arrest van 19 mei 1992, Commissie/Duitsland (C-195/90, EU:C:1992:219), uitsluitend en specifiek betrekking had op de standstillbepaling die thans is opgenomen in artikel 92 VWEU, rekening houdend met de stand van het recht vóór de vaststelling van de specifieke Unieregelgeving op het gebied van heffingen op vrachtwagens, die thans is opgenomen in de eurovignetrichtlijn, een richtlijn waaruit voortvloeit dat de gelijktijdig ingevoerde litigieuze nationale maatregelen in overeenstemming zijn met artikel 92 VWEU.

Beoordeling door het Hof

- 158 Volgens artikel 92 VWEU mag geen enkele lidstaat totdat de in artikel 91, lid 1, VWEU bedoelde bepalingen zijn vastgesteld en behoudens vaststelling door de Raad, met eenparigheid van stemmen, van een maatregel die in een afwijking voorziet, de onderscheidende bepalingen die ter zake golden op 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, op de datum van hun toetreding, zodanig veranderen dat zij daardoor in hun rechtstreekse of zijdelingse uitwerking minder gunstig worden voor de vervoerondernemers van de overige lidstaten dan voor de nationale vervoerondernemers.

- 159 In casu staat ten eerste vast dat de vervoersactiviteit waarvoor de infrastructuurheffing wordt geheven, kan worden uitgevoerd met voertuigen tot 3,5 ton. In dat geval is de activiteit algemeen bekend onder de benaming „licht vervoer”.
- 160 Ten tweede valt de sector van het wegvervoer weliswaar grotendeels onder de Uniewetgeving, maar dit neemt niet weg dat het lichte vervoer niet geregeld wordt door het Unierecht. In het bijzonder is op grond van artikel 91 VWEU geen regelgeving vastgesteld inzake heffingen op het gebruik van wegen door voertuigen tot 3,5 ton. Aldus blijkt uit artikel 1 van de eurovignetrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 2, onder d), van deze richtlijn, dat de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten waarin die richtlijn voorziet, enkel betrekking heeft op voertuigen van meer dan 3,5 ton.
- 161 Gelet op de overwegingen in de punten 141 en 143 van dit arrest, moet ten slotte worden vastgesteld dat de infrastructuurheffing als gevolg van de combinatie van de litigieuze nationale maatregelen in feite enkel de vervoerders raakt die een in een andere lidstaat dan Duitsland geregistreerd voertuig tot 3,5 ton gebruiken (hierna: „buitenlandse vervoerders”), aangezien vervoerders die een in Duitsland geregistreerd voertuig van minder dan 3,5 ton gebruiken (hierna: „Duitse vervoerders”) een compensatie van deze heffing genieten.
- 162 Derhalve moet worden vastgesteld dat de litigieuze nationale maatregelen tot gevolg hebben dat de situatie van buitenlandse vervoerders op een voor hen nadelige wijze wordt gewijzigd ten opzichte van die van Duitse vervoerders, doordat de nieuwe belasting in de vorm van een infrastructuurheffing die alle vervoerders dienen te betalen, volledig wordt gecompenseerd door een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de betaalde heffing, welke vrijstelling ten goede komt aan de Duitse vervoerders en waarvan de buitenlandse vervoerders zijn uitgesloten (zie in die zin arrest van 19 mei 1992, Commissie/Duitsland, C-195/90, EU:C:1992:219, punt 23).
- 163 Bijgevolg moet de vierde grief gegrond worden verklaard en dient te worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 92 VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de invoering van de infrastructuurheffing en de gelijktijdige invoering van een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten gunste van de houders van in Duitsland geregistreeerde voertuigen ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de betaalde heffing.
- 164 Uit al het voorgaande volgt dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de invoering van de infrastructuurheffing voor personenauto's en de gelijktijdige invoering van een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten gunste van de houders van in Duitsland geregistreeerde voertuigen ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de betaalde heffing.

Kosten

- 165 Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Overeenkomstig artikel 138, lid 3, van dit Reglement voor de procesvoering draagt elke partij haar eigen kosten indien zij gedeeltelijk in het gelijk en gedeeltelijk in het ongelijk wordt gesteld, tenzij het Hof het gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd acht dat een partij naast haar eigen kosten ook een deel van de kosten van de andere partij draagt.
- 166 In casu hebben zowel de Republiek Oostenrijk als de Bondsrepubliek Duitsland gevorderd dat de andere partij wordt verwezen in de kosten. Voorts is de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk gesteld wat betreft de eerste, de derde en de vierde grief van de Republiek Oostenrijk, en is de Republiek Oostenrijk in het ongelijk gesteld wat betreft haar tweede grief.

- ¹⁶⁷ Gelet op het voorgaande moet de Bondsrepubliek Duitsland worden verwezen in drie vierde van de kosten van de Republiek Oostenrijk en voor het overige worden beslist dat elke partij haar eigen kosten draagt.
- ¹⁶⁸ Ingevolge artikel 140, lid 1, van dat Reglement voor de procesvoering, volgens hetwelk de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen, dragen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Denemarken hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) De Bondsrepubliek Duitsland is de krachtens de artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU op haar rustende verplichtingen niet nagekomen door de invoering van de infrastructuurheffing voor personenauto's en de gelijktijdige invoering van een vrijstelling van motorvoertuigenbelasting ten gunste van de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen ten belope van een bedrag dat minstens gelijk is aan de betaalde heffing.**
- 2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in drie vierde van de kosten van de Republiek Oostenrijk, en zij draagt haar eigen kosten.**
- 4) De Republiek Oostenrijk draagt een vierde van haar eigen kosten.**
- 5) Het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Denemarken dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen