FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 10. juni 1999 *

1. Oberlandesgericht Köln (Tyskland) har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål i henhold til artikel 234 EF (tidligere artikel 177). Den nationale ret anmoder nærmere bestemt Domstolen om at fortolke begrebet »køretøj« i artikel 2, fjerde led, i direktiv 93/89/EØF om opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport, samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer [1].

I — Hovedsagens faktiske omstændigheder

2. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at A. Pfennigmann, som driver landbrugsvirksomhed i Tyskland, den 14. november 1996 med sin traktor (hvis samlede tilladte vægt udgør 7 490 kg), med anhænger (hvis samlede tilladte vægt udgør 8 500 kg), benyttede motorvejen A 93 og A 9 fra tilkørslen Alteglofsheim indtil frakørslen Schwandorf i begge retninger uden at have erlagt motorvejsafgift. Formålet med kørslen var at levere landbrugsafgrøder (hvidkål, rødkål og løg) til virksomheden G. de Schwandorf, som A. Pfennigmann havde indgået leveringskontrakter med.

Ved afgørelse af 8. juli 1997 pålagde Bundesamt für Güterverkehr (Transportministeriet), Pfenningmann en bøde på 100 DEM. Pfenningmann anfægtede behørigt og fristmæssigt denne afgørelse ved Amtsgericht Köln. Sidstnævnte frifandt ved dom af 17. november 1997 sagsøgte.

Amtsgericht gav ikke Pfenningmann medhold i hans argumentation, hvori han gjorde gældende, at han ikke var forpligtet til at betale motorvejsafgift, eftersom de sammenkoblede køretøjer på tidspunktet for kørslen på motorvejen, nemlig hans traktor og hans anhænger, ikke udelukkende anvendes til godstransport, men først og fremmest anvendes i hans landbrugsbedrift. Amtsgericht fandt derimod, at det alene var afgørende, om køretøjet eller de sammenkoblede køretøjer på tidspunktet for kørslen på motorvejen udelukkende anvendes til godstransport. Amtsgericht bemærkede, at anvendelsen af de sammen-

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets direktiv af 25.10.1993 (EFT L 279, s. 32).

koblede køretøjer, når de ikke benytter motorvej, er irrelevant.

II — Det præjudicielle spørgsmål

3. A. Pfenningmann ankede afgørelsen til Første Afdeling ved Oberlandesgericht Köln, som er kompetent i bødesager. Denne ankeinstans fandt det nødvendigt at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Ved afgørelsen af, om et motorkøretøj eller en kombination af sammenkoblede køretøjer — som dette forstås i aftalens artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, fjerde led, i Rådets direktiv 93/89/EØF — *udelukkende* er beregnet til vejgodstransport, skal der da tages hensyn til tidspunktet for og karakteren af den konkrete anvendelse, eller afhænger afgørelsen — uanset det konkrete anvendelsesformål — af, om der foreligger en generel formålsdefinition for motorkøretøjet eller kombinationen af sammenkoblede køretøjer med henblik på anvendelse til vejgodstransport?«

III — Fællesskabsretten

4. Den fællesskabsretlige bestemmelse, som den nationale ret ønsker fortolket, er artikel 2, fjerde led, i direktiv 93/89, som lyder således:

»I dette direktiv forstås ved:

...

— 'køretøj': et motorkøretøj eller en kombination af sammenkoblede køretøjer, som udelukkende er beregnet til vejgodstransport, og hvis højeste tilladte bruttovægt er mindst 12 tons.«

IV — De indgivne indlæg under den præjudicielle procedure

5. Den tyske, belgiske og svenske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg inden for den fastsatte frist i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen.

I retsmødet den 19. maj 1999 har A. Pfenningmann's advokat, den tyske og svenske regerings befuldmægtigede samt Kommissionens befuldmægtigede afgivet indlæg.

6. A. Pfenningmann's advokat anførte, at ved fortolkningen af begrebet »køretøj«, i artikel 2, fjerde led, i direktiv 93/89, er det afgørende ikke køretøjets benyttelse i et konkret og enkelt tilfælde, men køretøjets normale anvendelse, hvilket nødvendigvis er vejgodstransport.

7. Den tyske regering har anført, at de definitioner, som indeholdes i artikel 2 i direktiv 93/89, må fortolkes ud fra direktivets formål. Den tyske regering har anført, at formålet med direktivet dels er at afgiftsbelægge visse motorkøretøjer, som anvendes til vejgodstransport, dels at opkræve vej- og brugsafgifter for anvendelse af visse infrastrukturer. Et motorkøretøj kan ikke anses for et motorkøretøj, som udelukkende er beregnet til vejgodstransport, såfremt køretøjet ikke benytter motorveje som omhandlet af direktivets artikel 2, første led, idet de øvrige formål, køretøjet anvendes til, når det kører på andre veje, ikke omfattes af denne definition.

Den tyske regering anførte, at denne fortolkning støttes af direktivets artikel 6, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne kan anvende reducerede satser eller undtagelser for køretøjer, som kun undtagelsesvis kører på offentlig vej i registreringsmedlemsstaten, og som anvendes af fysiske eller juridiske personer, hvis hovedvirksomhed ikke er godstransport. Såfremt definitionen i artikel 2 skal forstås således, at der ikke skal erlægges vejafgift for sådanne køretøjer, fordi bestemmelsen indeholder udtrykket »udelukkende«, havde det været unødvendigt at indføre en undtagelsesbestemmelse om muligheden for at fastsætte undtagelser. Forbundsrepublikken Tyskland har under alle omstændigheder ikke benyttet denne mulighed og følgelig skal der for køretøjer, som ikke i almindelighed anvendes til vejgodstransport, erlægges vejafgift, når de benytter en motorvej som omhandlet i direktivet, såfremt disse køretøjer kan anvendes ved en sådan transport. Ellers er det for spørgsmålet om, hvorvidt skal erlægges afgift eller ikke, for et sådant motorkøretøj, afgørende, hvilket formål dets bruger vil angive på det givne tidspunkt. En sådan opfattelse indebærer, at et af direktivets hovedformål ikke kan opnås, nemlig det formål, som består i indførelse af en retfærdig ordning for opkrævning af afgifter til dækning af infrastrukturomkostningerne. Den tyske regering har konkluderet, at når en kombination af sammenkoblede køretøjer som en traktor med anhænger har en samlet tilladt vægt på 12 tons, må det anses for et køretøj som omhandlet i direktiv 93/89, uafhængigt af, om køretøjet på et bestemt tidspunkt ikke anvendes til godstransport eller de varer, som det transporterer, er førerens ejendom, idet den omstændighed, at køretøjets ejer hovedsagelig anvender dette i sin landbrugsbedrift, er irrelevant i denne sag.

8. Den belgiske regering derimod har anført, at ved afgørelsen af, om et motorkøretøj er underlagt afgiftspligt, må det undersøges, om køretøjet i almindelighed anvendes til godstransport, og at der ikke bør tages hensyn til køretøjets anvendelse i et konkret tilfælde. Den belgiske regering mener, at den nationale retsinstans skal lægge køretøjets karakter til grund.

9. Den svenske regering har anført, at bestemmelsen må fortolkes efter sin ordlyd, således at der kun skal opkræves brugsafgifter for motorkøretøjer, som udelukkende er beregnet til vejgodstransport, hvilket udelukker motorkøretøjer, der kan anvendes til andre formål. Ifølge den svenske regering er formålet med direktivets bestemmelser, at infrastrukturomkostningerne skal dækkes af brugeren. Dette støtter fortolkningen, hvorefter begrebet køretøj, der er underlagt brugsafgift, omfatter traditionelle køretøjer til vejgodstransport, men ikke køretøjer, der anvendes til landbrugsdrift, selv om disse undertiden anvendes til vejgodstransport.

10. Kommissionen har anført, at udtrykkene i artikel 2, fjerde led, i direktiv 93/89 er til hinder for, at man ved fortolkningen heraf tager hensyn til den faktiske anvendelse af køretøjet. Kommissionen har anført, at ved afgørelsen af, om et »motorkøretøj« udelukkende er beregnet til vejgodstransport, uafhængigt af køretøjets brug i et konkret tilfælde, må det undersøges, om køretøjet generelt er beregnet til vejgodstransport. Denne anvendelse må fastslås objektivt på grundlag af motorkøretøjets tekniske egenskaber.

V — Gennemgang af det præjudicielle spørgsmål

A — *Anmodningen om, at Domstolen fortolker artikel 2, stk. 1, i aftalen om opkrævning af afgifter for tunge erhvervskøretøjers benyttelse af visse veje, der er indgået af visse medlemsstater*

11. Direktivets artikel 8 bestemmer, at to eller flere medlemsstater kan samarbejde om at indføre en fælles brugsafgiftsordning på deres samlede område, samt at andre medlemsstater kan deltage i denne ordning. Under henvisning til denne bestemmelse indgik den tyske, belgiske, danske, luxembourgske og nederlandske regering den 9. februar 1994 aftalen om opkrævning af afgifter for tunge erhvervskøretøjers benyttelse af visse veje [2] (herefter »aftalen«).

2 — Den svenske regering har i sit indlæg i denne sag anført, at dens mulighed for at indgå en sådan aftale fremgår af en protokol underskrevet i Bruxelles i september 1997. Det svenske parlament godkendte i december samme år protokollen, og den i aftalen fastsatte brugsafgift trådte i kraft i Sverige den 1.2.1998.

Oberlandesgericht Köln har anmodet Domstolen om en fortolkning af aftalens artikel 2, stk. 1, i forhold til artikel 2, fjerde led, i direktiv 93/89.

12. Det er ikke første gang, denne nationale ret anmoder Domstolen om at fortolke bestemmelser i denne aftale. I sagerne Pörschke [3] og Claasen [4], stillede retsinstansen spørgsmål vedrørende aftalens artikel 8, stk. 1, og i sagen Hartmann [5], vedrørende artikel 4, stk. 1. Domstolen afsagde i disse tre sager kendelse, hvori den erklærede sig klart inkompetent til at besvare de præjudicielle spørgsmål, som var forelagt den.

13. Domstolen har i henhold til artikel 234 EF kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktaten og retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner. Skønt direktivets artikel 8 gør det muligt for medlemsstaterne at samarbejde med henblik på at indføre en fælles brugsafgiftsordning, indebærer dette imidlertid ikke, at en aftale, de har indgået på grundlag af dette direktiv, udgør en del af fællesskabsretten, som Domstolen er kompetent til at fortolke.

14. I præmis 12 i de nævnte tre kendelser fastslog Retten, at den eneste forskel på bestemmelserne i en sådan aftale og lovbestemmelser i øvrigt, som medlemsstaterne kan vedtage individuelt i medfør af direktivet, er, at bestemmelserne træffes i fællesskab.

Da fortolkningen af sådanne lovbestemmelser ikke omfattes af Domstolens kompetence, kan Domstolen heller ikke fortolke betydningen og rækkevidden af aftalens bestemmelser.

15. Selv om aftalens artikel 2, stk. 1, bestemmer, at definitionerne i artikel 2 i direktiv 93/89 finder anvendelse på aftalen, og Oberlandesgericht's spørgsmål netop vedrører den fortolkning, der skal gives en af disse definitioner, og Domstolens fortolkning heraf i dommen vil finde anvendelse herpå, gælder ikke desto mindre, at fortolkningen af en bestemmelse i direktiv 93/89, uanset om det drejer sig om artikel 2, fjerde led, eller en anden bestemmelse, ikke blot binder de medlemsstater, som har underskrevet aftalen, men også alle de øvrige stater, som vil anvende denne bestemmelse.

16. Jeg skal derfor klart præcisere, at den besvarelse, jeg vil foreslå Domstolen af det præjudicielle spørgsmål, udelukkende vedrører den fortolkning, der skal anlægges af artikel 2, fjerde led, i direktiv 93/89.

3 — Domstolens kendelse af 12.11.1998, sag C-194/98, ikke trykt i Samling af Afgørelser.

4 — Domstolens kendelse af 11.2.1999, sag C-313/98, ikke trykt i Samling af Afgørelser.

5 — Domstolens kendelse af 12.11.1998, sag C-162/98, Sml. I, s. 7083.

B — *Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål*

17. Den nationale ret ønsker oplyst, om der ved afgørelsen af, om et motorkøretøj udelukkende er beregnet til vejgodstransport, skal tages hensyn til tidspunktet for og karakteren af den konkrete anvendelse, eller om afgørelsen afhænger af, om der, uanset den konkrete anvendelse, foreligger en generel formålsdefinition for motorkøretøjer.

18. Domstolen har aldrig behandlet bestemmelserne i direktiv 93/89 under en præjudiciel sag. Dette indebærer imidlertid ikke, at den aldrig har haft mulighed for at tage stilling hertil, eftersom Domstolen i den dom, den afsagde den 5. juli 1995 i sagen Parlamentet mod Rådet[6], annullerede direktivet på grund af væsentlige formelle mangler, idet Rådet ikke efter at have foretaget vigtige ændringer i forslaget havde hørt Parlamentet. Domstolen fastslog i samme dom, at direktivets retsvirkninger skulle opretholdes, indtil Rådet havde vedtaget et nyt direktiv for at undgå afbrydelser i programmet om harmonisering af transportafgifter. Det nye direktiv er endnu ikke blevet vedtaget[7].

I den dom, som Domstolen afsagde den 5. marts 1998 i sagen Kommissionen mod Frankrig[8], gav Domstolen Kommissionen medhold og dømte Den Franske Republik for retsstridig passivitet, fordi denne ikke inden for den fastsatte frist havde vedtaget de administrative og lovfastsatte bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktiv 93/89. Denne frist var nemlig udløbet den 1. januar 1995. Kommissionen har endelig i sag C-205/98, som verserer for Domstolen, indstævnet Republikken Østrig for tilsidesættelse af direktivets artikel 7, litra b) og litra h)[9].

19. Det fremgår af grundene til direktiv 93/89, at direktivets væsentlige formål er at fjerne fordrejning af konkurrencen mellem transportvirksomheder i medlemsstaterne. Med henblik herpå skal der ske en gradvis harmonisering af afgiftssystemerne og indføres en retfærdig ordning for opkrævning af afgifter hos transportvirksomhederne til dækning af infrastrukturomkostningerne, hvilket skal ske gradvist. Direktivet begrænser konkret samordningen af medlemsstaternes afgiftsordninger til køretøjer, som overstiger en vis bruttovægt.

20. Direktivets artikel 2, som indeholder definitionerne, bestemmer, hvad der skal forstås ved de i direktivet anvendte begreber »motorvej«, »vejafgift«, »brugsafgift« og »motorkøretøj«. Det præjudicielle

6 — Sag C-21/94, Sml. I, s. 1827.

7 — Den 13.11.1996 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til Rådets direktiv vedrørende opkrævning af afgifter for tunge erhvervskøretøjers benyttelse af visse infrastrukturer KOM(96) 331 endelig udg. — SYN 96/0182 (EFT 1997 C 59, s. 9). Det anføres i punkt 7 i grundene, at det nye direktiv erstatter direktiv 93/89.

8 — Sag C-175/97, Sml. I, s. 963.

9 — EFT 1998 C 234, s. 20.

spørgsmål vedrører sidstnævnte begreb. Direktivet sondrer herefter klart mellem afgifter på den ene side og vej- og brugsafgifter på den anden.

21. Direktivets artikel 3 angiver for hver medlemsstat de afgifter, der kan pålægges motorkøretøjer beregnet til vejgodstransport. Det særlige ved disse afgifter er, at afgifterne kun kan opkræves af den medlemsstat, hvori køretøjet er registreret (artikel 5). I henhold til artikel 6, stk. 3, kan medlemsstaterne anvende reducerede satser eller undtagelser for de i artikel 3 nævnte afgifter såvel for forsvarets, civilforsvarets, brandvæsenets, andre beredskabstjenesters, ordensmagtens og vejvæsenets køretøjer og for køretøjer, som kun undtagelsesvis kører på offentlig vej i registreringsmedlemsstaten, og som anvendes af fysiske eller juridiske personer, hvis hovedvirksomhed ikke er godstransport.

22. Ordningen for vej- og brugsafgifter er forskellig fra ordningen for afgifter på køretøjer, for så vidt som betalingen af sidstnævnte afgifter ikke fritager retssubjektet for betaling af de førstnævnte afgifter, når de køretøjer, der udelukkende anvendes til vejgodstransport, benytter motorveje, andre veje med karakter af motorvej, broer, tunneler og veje over bjergpas. De vej- og brugsafgifter, der opkræves for anvendelse af disse infrastrukturer, skal anvendes af medlemsstaterne uden direkte eller indirekte forskelsbehandling baseret på transportørens nationalitet eller transportens oprindelse eller bestemmelsessted. Alt hvad medlemsstaterne kan gøre eller ikke gøre med henblik herpå angives i artikel 7, 8 og 9.

23. Den tyske regering har anført, at motorkøretøjer, som kun undtagelsesvis anvendes til vejgodstransport, også skal undergives brugsafgift, fordi direktivets artikel 6, stk. 3, ikke giver mulighed for at anvende reducerede satser elle undtagelser fra dette tilfælde.

24. Jeg er ikke enig med denne fortolkning af to grunde. For det første fordi de motorkøretøjer, for hvilke medlemsstaterne kan anvende reducerede satser eller undtagelser, angives i bestemmelsen og omfatter to grupper: dels forsvarets, civilforsvarets, brandvæsenets, andre beredskabstjenesters, ordensmagtens og vejvæsenets køretøjer, dels køretøjer, som kun undtagelsesvis kører på offentlig vej i registreringsmedlemsstaten, og som anvendes af fysiske eller juridiske personer, hvis hovedvirksomhed

ikke er godstransport. Jeg mener, at sidstnævnte gruppe hovedsagelig omfatter de lastbiler, som hovedsagelig anvendes ved driften af lukkede sten- eller minebrud.

Dernæst fordi det af den gennemgang af direktivets opbygning, som jeg har angivet, fremgår, at muligheden for medlemsstaterne for at anvende reducerede afgifter eller undtagelser alene vedrører afgifter på køretøjer og ikke vejafgifter eller brugsafgifter, og at Pfenningmann er blevet pålagt en bøde, fordi han kørte på motorvej uden at erlægge disse afgifter.

25. Hvis jeg gennemgår ordlyden af artikel 2, fjerde led, i direktiv 93/89, må jeg fastslå, at alle de sproglige versioner er enslydende, og alle understreger den omstændighed, at et motorkøretøj eller en kombination af sammenkoblede køretøjer efter den i direktivet forudsatte betydning på spansk er dem, der »destinados *únicamente* al transporte de mercancías por carretera«; på fransk »ceux qui sont destinés *exclusivement* au transport de marchandises par route«; på italiensk »adibiti *exclusivamente* al trasporto di merci su strada«; på portugisisk »*exclusivamente* destinados ao transporte rodoviário de mercadorias«; på engelsk »intended *exclusively* for the carriage of goods by road«; på tysk køretøjer »die *ausschließlich* für den Güterkraftverkehr bestimmt sind«; på nederlandsk køretøjer, som »*uitsluitend bestemd is voor het goederenvervoer over de weg*«; på dansk køretøjer, »*som udelukkende* er beregnet til vejgodstransport«; på græsk køretøjer »που προορίζονται *αποχλειοτικά* για οδικές εμπορευματικές μεταφορές«; på svensk køretøjer »*uteslutande* för godstransporter på väg«, og på finsk køretøjer »joka on tarkoitettu *ainoastaan* maanteidentavarakuljetukseen«. På alle de officielle sprog er der altså overensstemmelse mellem de udtryk, som viser, at der er tale om motorkøretøjer, som udelukkende er beregnet til vejgodstransport.

Det er alene disse køretøjer, med udelukkelse af alle andre, som i henhold til bestemmelserne i direktivet i registreringsmedlemsstaten er underlagt afgifterne i artikel 3, og hvis brugere er forpligtet til at erlægge vejafgift og brugsafgift ved brug af visse infrastrukturer i alle medlemsstaterne.

26. Når henses til de mål, som forfølges med direktiv 93/89, og efter at jeg har foretaget en systematisk gennemgang af bestemmelserne og sammenlignet de forskellige sproglige versioner med hensyn til artikel 2, fjerde led, må jeg fastslå, at ved afgørelsen af, om et motorkøretøj udelukkende er beregnet til vejgodstransport, skal der tages hensyn til køretøjets normale anvendelse, uanset dets anvendelse i et konkret tilfælde.

VI — Forslag til afgørelse

27. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt den af Oberlandesgericht Köln, således:

»Ved afgørelsen af, om et motorkøretøj eller en kombination af sammenkoblede køretøjer udelukkende er beregnet til vejgodstransport som omhandlet i artikel 2, fjerde led, i Rådets direktiv 93/89/EØF af 25. oktober 1993 om opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer, der anvendes til vejgodstransport, samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer, skal der tages hensyn til køretøjets normale anvendelsesformål, uanset dets anvendelse i et konkret tilfælde.«