# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 10 juni 1999 *

1. Het Oberlandesgericht Köln (Duitsland) heeft het Hof overeenkomstig artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) een prejudiciële vraag gesteld die in wezen betrekking heeft op de uitlegging van het begrip „voertuig" in de zin van artikel 2, vierde streepje, van richtlijn 93/89/EEG betreffende de toepassing door de lidstaten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten. [1]

## I — De feiten

2. Blijkens de verwijzingsbeschikking reed A. Pfennigmann, die eigenaar is van een akkerbouwbedrijf in Duitsland, op 14 november 1996 met een tractor (totaal toegestaan gewicht 7 490 kg) waaraan een aanhangwagen (totaal toegestaan gewicht 8 500 kg) was gekoppeld, over de Duitse autosnelwegen A 93 en A 9 van de afslag Alteglofsheim tot de afslag Schwandorf en terug zonder de gebruiksrechten daarvoor te hebben betaald. Doel van de rit was de levering van veldgewassen (witte en rode kool en uien) aan onderneming G. te Schwandorf, waaraan Pfennigmann producten placht te leveren.

Het Bundesamt für Güterverkehr legde Pfennigmann bij beschikking van 8 juli 1997 een geldboete op van 100 DEM. Tegen deze beschikking stelde Pfennigmann tijdig en in de juiste vorm beroep in, welk beroep bij vonnis van het Amtsgericht Köln van 17 november 1997 werd verworpen.

Het Amtsgericht volgde Pfennigmann niet in zijn betoog, dat hij voor het gebruik van de autosnelwegen geen rechten hoefde te betalen omdat het samenstel van voertuigen dat hij ten tijde van de feiten bestuurde (tractor en aanhangwagen) niet uitsluitend was bestemd voor goederenvervoer over de weg, maar in eerste instantie diende voor de exploitatie van zijn landbouwbedrijf. Het Amtsgericht was veeleer van oordeel, dat enkel beslissend is, of het motorvoertuig of het samenstel van voertuigen uitsluitend voor het vervoer van goederen bestemd is op het moment waarop het de autosnelweg

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — Richtlijn van de Raad van 25 oktober 1993 (PB L 279, blz. 32).

gebruikt, en dat het gebruik voor andere doeleinden elders dan op de autosnelweg irrelevant is.

## II — De prejudiciële vraag

3. Tegen dit vonnis heeft Pfennigmann hogere voorziening ingesteld. In het kader van deze procedure heeft de Eerste senaat voor boeteprocedures van het Oberlandesgericht Köln het Hof de volgende vraag ter prejudiciële beslissing voorgelegd:

„Moet voor de beantwoording van de vraag, of een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen *uitsluitend* bestemd is voor goederenvervoer in de zin van artikel 2, lid 1, van het verdrag juncto artikel 2, vierde streepje, van richtlijn 93/89/EEG van de Raad, het tijdstip en de wijze van elk gebruik daarvan in aanmerking worden genomen, of is het ongeacht het gebruik in een specifiek geval beslissend, dat het motorvoertuig of het samenstel van voertuigen in het algemeen voor goederenvervoer bestemd is?"

## III — Het gemeenschapsrecht

4. De gemeenschapsrechtelijke bepaling waarvan de verwijzende rechter uitlegging verlangt, is artikel 2, vierde streepje, van richtlijn 93/89, dat bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder

(...)

— ‚voertuig': een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen dat uitsluitend bestemd is voor het goederenvervoer over de weg en waarvan het maximum toegestane totaalgewicht ten minste 12 ton bedraagt."

## IV — In het kader van de prejudiciële procedure gemaakte opmerkingen

5. De Duitse, de Belgische en de Zweedse regering en de Commissie hebben binnen de termijn van artikel 20 van het Statuut-EG van het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend.

Ter terechtzitting van 19 mei 1999 hebben Pfennigmann, de Duitse regering, de Zweedse regering en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

6. Volgens Pfennigmann komt het er voor de uitlegging van het begrip „voertuig" in artikel 2, vierde streepje, van richtlijn 93/89 niet op aan, hoe het voertuig in een bepaald geval wordt gebruikt, maar voor welk doel het duurzaam bestemd is. Dit moet noodzakelijkerwijze goederenvervoer over de weg zijn.

7. Volgens de Duitse regering moeten de definities van artikel 2 van richtlijn 93/89 worden uitgelegd in het licht van de doelstellingen van de richtlijn. Die doelstellingen zijn de belasting van bepaalde voor goederenvervoer bestemde motorvoertuigen en de heffing van tolgelden en gebruiksrechten voor het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen. Voor de kwalificatie van een voertuig als uitsluitend voor goederenvervoer bestemd motorvoertuig is bepalend, of er bij het gebruik van autosnelwegen goederen mee worden vervoerd in de zin van artikel 2, eerste streepje, van de richtlijn. De doelstellingen waarvoor dit voertuig op andere wegen bestemd is, moet buiten die definitie blijven.

Deze uitlegging vindt volgens haar steun in artikel 6, lid 3, van de richtlijn, dat de lidstaten de mogelijkheid biedt om verlaagde tarieven of vrijstellingen toe te passen voor voertuigen die slechts af en toe deelnemen aan het verkeer op de openbare weg in de lidstaat van registratie en die gebruikt worden door natuurlijke of rechtspersonen die het goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben. Zouden deze voertuigen reeds van de betaling van gebruiksrechten zijn vrijgesteld door het gebruik van het woord „uitsluitend" in de bepaling, dan zou die uitzonderingsregeling niet noodzakelijk zijn geweest. Hoe dit ook zij, Duitsland heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt en daarom zijn ook voertuigen die slechts af en toe goederen vervoeren, verplicht deze rechten te betalen indien zij een autosnelweg in de zin van de richtlijn gebruiken, mits zij voor goederenvervoer bestemd zijn. Ware dit niet zo, dan zou een en hetzelfde motorvoertuig verplicht zijn gebruiksrechten te betalen of daarvan zijn vrijgesteld afhankelijk van het tijdelijke subjectieve doel waarvoor zijn eigenaar het gebruikt. Hierdoor zou een van de essentiële doelstellingen van de richtlijn, te weten dat de kosten van het wegennet eerlijk worden verdeeld, worden verijdeld. De Duitse regering concludeert, dat een samenstel van voertuigen als bijvoorbeeld een tractor met aanhangwagen, met een gewicht van 12 ton, moet worden aangemerkt als „voertuig" in de zin van richtlijn 93/89, en wel los van de vraag of dat voertuig op een bepaald moment geen goederen vervoert dan wel goederen vervoert die eigendom van de chauffeur zijn. Daarbij is het van geen belang, dat de eigenaar zijn voertuig in eerste instantie in het kader van zijn landbouwactiviteiten gebruikt.

8. De Belgische regering is daarentegen van oordeel dat voor de vraag of voor een motorvoertuig gebruiksrechten moeten worden betaald, moet worden nagegaan of het voertuig in het algemeen bestemd is voor goederenvervoer, los van de vraag hoe het in een concrete situatie wordt gebruikt. Hiertoe moet de nationale rechter naar de aard van het voertuig kijken.

9. De Zweedse regering pleit voor een letterlijke uitlegging van de bepaling, waarbij gebruiksrechten enkel moeten worden geheven voor voertuigen die bestemd zijn om uitsluitend voor goederenvervoer te worden gebruikt, terwijl voertuigen die voor andere doeleinden dienen, zijn vrijgesteld. De achterliggende gedachte van de richtlijn, dat de infrastructuurkosten voor rekening van de gebruiker komen, biedt steun aan de uitlegging dat onder de definitie van voertuigen die aan gebruiksrechten zijn onderworpen, de traditionele vrachtwagens vallen en niet de voertuigen die voor de landbouw zijn bestemd, ook al worden zij af en toe gebruikt voor goederenvervoer over de weg.

10. Volgens de Commissie staat de terminologie die in artikel 2, vierde streepje, van richtlijn 93/89 wordt gebruikt, in de weg aan een uitlegging van die bepaling die van het feitelijk gebruik van het voertuig uitgaat. Voor de vraag of een voertuig uitsluitend bestemd is voor goederenvervoer over de weg, moet — los van het incidentele gebruik daarvan — worden nagegaan of het voertuig in het algemeen voor dit soort vervoer bestemd is. Deze bestemming moet aan de hand van de technische kenmerken van het voertuig objectief kunnen worden vastgesteld.

## V — Behandeling van de prejudiciële vraag

### A — *Het verzoek om uitlegging van artikel 2, lid 1, van het door een aantal lidstaten gesloten Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens*

11. Artikel 8 van richtlijn 93/89 bepaalt, dat twee of meer lidstaten kunnen samenwerken bij de invoering van een gemeenschappelijk stelsel van gebruiksrechten op hun grondgebieden en dat andere lidstaten zich bij dat stelsel kunnen aansluiten. Op basis van deze bepaling hebben de Duitse, de Belgische, de Deense, de Luxemburgse en de Nederlandse regering op 9 februari 1994 een verdrag gesloten inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (hierna: „verdrag"). [2]

2 — De Zweedse regering deelt in haar opmerkingen mee, dat haar bij een, in september 1997 te Brussel getekend, protocol de mogelijkheid is gegeven om tot dat verdrag toe te treden. In december van datzelfde jaar heeft het Zweedse parlement dat protocol goedgekeurd en op grond daarvan is het onderhavige gebruiksrecht op 1 februari 1998 in Zweden in werking getreden.

Het Oberlandesgericht Köln vraagt om uitlegging van artikel 2, lid 1, van het verdrag, in samenhang met artikel 2, vierde streepje, van richtlijn 93/89.

12. Het is niet de eerste keer, dat deze rechterlijke instantie zich tot het Hof wendt met een verzoek om uitlegging van bepalingen van dat verdrag. In de zaken Pörschke [3] en Claasen [4] ging het om artikel 8, lid 1, en in de zaak Hartmann [5] om artikel 4, lid 1, van het verdrag. Alle drie zaken zijn inmiddels geëindigd in een beschikking waarin het Hof zich kennelijk onbevoegd heeft verklaard om de voorgelegde vragen te beantwoorden.

13. Artikel 177 EG-Verdrag verklaart het Hof bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van dat Verdrag en over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen van de Gemeenschap. Artikel 8 van de richtlijn verleent de lidstaten weliswaar de bevoegdheid om samen te werken met het oog op de invoering van een gemeenschappelijk stelsel van gebruiksrechten, maar dat betekent nog niet, dat een verdrag dat de lidstaten op basis van de richtlijn sluiten, deel uitmaakt van het gemeenschapsrecht, tot de uitlegging waarvan het Hof bevoegd is.

3 — Beschikking van het Hof van 12 november 1998 (C-194/98, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

4 — Beschikking van het Hof van 11 februari 1999 (C-313/98, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

5 — Beschikking van het Hof van 12 november 1998 (C-162/98, Jurispr. blz. I-7083).

14. In punt 12 van de drie beschikkingen verklaart het Hof, dat de omstandigheid dat de bepalingen van het verdrag gezamenlijk door een aantal lidstaten zijn vastgesteld, de enige is waardoor die bepalingen verschillen van andere wettelijke bepalingen die de lidstaten krachtens de richtlijn individueel kunnen uitvaardigen.

Daar het Hof niet tot uitlegging van dergelijke wettelijke bepalingen bevoegd is, is het evenmin bevoegd om zich uit te spreken over de betekenis en draagwijdte van het verdrag.

15. Ingevolge artikel 2, lid 1, van het verdrag zijn de begripsbepalingen van artikel 2 van richtlijn 93/89 op het verdrag van toepassing. Het Oberlandesgericht verzoekt juist om uitlegging van een van deze begripsbepalingen en de uitlegging die het Hof in zijn arrest zal geven, zal daarop van toepassing zijn. De uitlegging van een bepaling van richtlijn 93/89, zoals artikel 2, vierde streepje, is echter niet alleen bindend voor de lidstaten die het verdrag hebben gesloten, maar ook voor alle overige lidstaten, wanneer deze die bepaling moeten toepassen.

16. Het is dus duidelijk, dat het antwoord op de prejudiciële vraag enkel en alleen betrekking kan hebben op de uitlegging van artikel 2, vierde streepje, van richtlijn 93/89.

B — *Antwoord op de prejudiciële vraag*

17. De verwijzende rechter wenst met zijn vraag te vernemen, of voor de vaststelling of een motorvoertuig uitsluitend bestemd is voor goederenvervoer, het tijdstip en de wijze van gebruik daarvan in concreto in aanmerking moet worden genomen, of dat, ongeacht het gebruik in een specifiek geval, de algemene bestemming van het motorvoertuig beslissend is.

18. Dit is de eerste keer, dat het Hof zich in het kader van een prejudiciële procedure moet uitspreken over een bepaling van richtlijn 93/89. Dit betekent echter niet, dat het Hof niet eerder in de gelegenheid is geweest om zich over de richtlijn uit te spreken. In het arrest van 5 juli 1995 in de zaak Parlement/Raad [6] heeft het Hof deze immers nietig verklaard wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften, op grond dat de Raad had verzuimd om het Parlement opnieuw te raadplegen nadat hij belangrijke wijzigingen had aangebracht in het ontwerp. In hetzelfde arrest heeft het Hof verklaard, dat de gevolgen van de nietig verklaarde richtlijn gehandhaafd zouden blijven tot de vaststelling van een nieuwe richtlijn door de Raad, om te voorkomen dat de continuïteit in het programma tot harmonisering van de vervoersbelasting zou worden onderbroken. Deze nieuwe richtlijn is echter nog niet vastgesteld. [7]

Bovendien heeft het Hof onlangs bij arrest van 5 maart 1998 op verzoek van de Commissie de Franse Republiek [8] veroordeeld wegens niet-nakoming van haar verplichtingen, op grond dat zij niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om aan richtlijn 93/89 te voldoen. Die termijn was op 1 januari 1995 verstreken. Ten slotte is momenteel bij het Hof in zaak C-205/98 een beroep van de Commissie tegen de Republiek Oostenrijk wegens schending van artikel 7, sub b en h, van richtlijn 93/89 aanhangig. [9]

19. Hoofddoel van richtlijn 93/89 is, blijkens de considerans, de opheffing van concurrentieverstoringen tussen de vervoersondernemingen van de lidstaten. Daartoe moet zowel worden overgegaan tot harmonisatie van de heffingstelsels als tot invoering van rechtvaardige mechanismen voor de toerekening aan vervoersondernemingen van de infrastructuurkosten. Deze doelstellingen moeten gedeeltelijk worden verwezenlijkt. In concreto beperkt de richtlijn de aanpassing van de nationale heffingstelsels tot bedrijfsvoertuigen die een bepaald totaalgewicht te boven gaan.

20. Artikel 2 definieert voor de toepassing van de richtlijn de begrippen „autosnelweg", „tolgeld", „gebruiksrecht" en „voertuig". Op dit laatste begrip heeft de prejudiciële vraag betrekking. Voorts maakt de

6 — C-21/94, Jurispr. blz. I-1827.

7 — Op 13 november 1996 heeft de Commissie bij de Raad een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende het in rekening brengen van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtwagens COM(96) 331 def. — SYN 96/0182 (PB 1997, C 59, blz. 9). Volgens de zevende overweging van haar considerans moet deze richtlijn richtlijn 93/89 vervangen.

8 — C-175/97, Jurispr. blz. I-963.

9 — PB 1998, C 234, blz. 20.

richtlijn een duidelijk onderscheid tussen enerzijds (motorrijtuigen)belastingen en anderzijds tolgelden en gebruiksrechten.

21. In artikel 3 wordt per lidstaat een opsomming gegeven van de belastingen die kunnen worden geheven op voor goederenvervoer bestemde motorvoertuigen. Deze belastingen worden gekenmerkt door het feit, dat zij uitsluitend door de lidstaat van registratie worden geheven (artikel 5). Volgens artikel 6, lid 3, kunnen de lidstaten de tarieven van de in artikel 3 genoemde belastingen verlagen of vrijstellingen toepassen voor militaire voertuigen, voertuigen van burgerbescherming, brandweer en andere diensten voor eerstehulpverlening, voertuigen voor ordehandhaving en onderhoud van wegen alsook voor voertuigen die slechts af en toe deelnemen aan het vervoer op de openbare weg in de lidstaat van registratie en die gebruikt worden door natuurlijke of rechtspersonen die het goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben.

22. De regeling voor tolgelden en gebruiksrechten verschilt in zoverre van die van de belastingen, dat het feit dat belastingen zijn betaald, de belastingplichtige niet ontslaat van de verplichting tolheffingen en gebruiksrechten te betalen wanneer motorvoertuigen die uitsluitend bestemd zijn voor het goederenvervoer over de weg, gebruikmaken van autosnelwegen of soortgelijke snelwegen, bruggen, tunnels en bergpassen. De lidstaten moeten de gebruiksrechten en tolheffingen toepassen zonder rechtstreekse of indirecte discriminatie op grond van de nationaliteit van de vervoersonderneming en van de herkomst of de bestemming van het vervoer. De regeling van de bevoegdheden en verplichtingen van de lidstaten ter zake is neergelegd in de artikelen 7 tot en met 9.

23. De Duitse regering stelt dat, daar zij geen gebruik heeft gemaakt van de in artikel 6, lid 3, van de richtlijn geboden mogelijkheid om verlaagde tarieven of vrijstellingen toe te passen, ook gebruiksrechten moeten worden betaald voor voertuigen die slechts af en toe aan het verkeer op de openbare weg deelnemen.

24. Ik kan mij niet met deze uitlegging verenigen en wel om twee redenen. In de eerste plaats omdat de voertuigen waarvoor de lidstaten verlaagde tarieven of vrijstellingen kunnen toepassen, in die bepaling worden opgesomd en in twee groepen kunnen worden onderverdeeld: voertuigen bestemd voor militaire doeleinden, burgerbescherming, brandweer, eerstehulpverlening, ordehandhaving en onderhoud van wegen, en voertuigen die slechts af en toe deelnemen aan het vervoer op de openbare weg in de lidstaat van registratie en die gebruikt worden door natuurlijke of rechtspersonen die het goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben. Tot deze laatste

groep behoren mijns inziens in hoofdzaak vrachtwagens die op gesloten bedrijfsterreinen opereren zoals mijnen of steengroeven.

In de tweede plaats blijkt uit mijn onderzoek van de structuur van de richtlijn, dat de mogelijkheid van de lidstaten om verlaagde tarieven of vrijstellingen toe te passen, uitsluitend geldt voor motorrijtuigenbelasting en niet voor tolheffingen en gebruiksrechten. Pfennigmann is echter beboet omdat hij een autosnelweg heeft gebruikt zonder deze rechten te hebben betaald.

25. Bij een letterlijke uitlegging van artikel 2, vierde streepje, van richtlijn 93/89 valt mij op, dat alle taalversies in die zin overeenstemmen, dat zij het accent leggen op het feit, dat het gaat om een motorvoertuig of samenstel van voertuigen „destinados *únicamente* al transporte de mercancías por carretera" (Spaanse versie); „destinés *exclusivement* au transport de marchandises par route" (Franse versie); „adibiti *esclusivamente* al trasporto di merci su strada" (Italiaanse versie); „*exclusivamente* destinados ao transporte rodoviário de mercadorias" (Portugese versie); „intended *exclusively* for the carriage of goods by road" (Engelse versie); „die *ausschließlich* für den Güterkraftverkehr bestimmt sind" (Duitse versie); „dat *uitsluitend* bestemd is voor het goederenvervoer over de weg" (Nederlandse versie); „som *udelukkende* er beregnet til vejgodstransport" (Deense versie); „που προορίζονται *αποχλειστικά* για οδικές εμπορευματικές μεταφορές» (Griekse versie); „*uteslutande* för godstransporter på väg" (Zweedse versie) en „joka on tarkoitettu *ainoastaan* maanteidentavarakuljetukseen" (Finse versie). De versies in alle officiële talen stemmen dus in die zin overeen, dat er sprake moet zijn van motorvoertuigen waarvan de uitsluitende bestemming het vervoer van goederen over de weg is.

Het zijn enkel deze en geen andere voertuigen waarvoor, overeenkomstig de richtlijn, in de lidstaat van registratie de in artikel 3 genoemde motorrijtuigenbelasting moet worden betaald en waarvoor in alle lidstaten betaling van tolheffingen en gebruiksrechten kan worden verlangd voor het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen.

26. Gelet op de doelstellingen van richtlijn 93/89 en op grond van een systematische analyse van de bepalingen van de richtlijn en een vergelijking van de verschillende taalversies van artikel 2, vierde streepje, kom ik tot de conclusie, dat voor de vraag of een motorvoertuig uitsluitend bestemd is voor het goederenvervoer over de weg, de algemene bestemming van het voertuig beslissend is en niet de wijze van gebruik daarvan in concreto.

## VI — Conclusie

27. Op grond van bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van het Oberlandesgericht Köln te beantwoorden als volgt:

„Voor de beantwoording van de vraag, of een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen in de zin van artikel 2, vierde streepje, van richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de lidstaten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgelden en gebruiksrechten, uitsluitend bestemd is voor het goederenvervoer over de weg, is de algemene bestemming van het voertuig beslissend en niet de wijze van gebruik daarvan in concreto."