ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
5 oktober 1994 *

In zaak C-55/93,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Hoge Raad der Nederlanden, in de aldaar dienende strafzaak tegen

J. G. C. van Schaik,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 5, 30, 36, 55, 62, 85 en 86 EEG-Verdrag alsmede van richtlijn 77/143/EEG van de Raad van 29 december 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (PB 1977, L 47, blz. 47),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse en M. Zuleeg (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— J. G. C. van Schaik in persoon,

— de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder en C.-D. Quassowski, Ministerialrat respectievelijk Regierungsdirektor bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigden,

— de regering van de Republiek Ierland, vertegenwoordigd door M. A. Buckley, Chief State Solicitor, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. J. Drijber en P. van Nuffel, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van J. G. van Schaik, vertegenwoordigd door C. M. Hermand, advocaat te Maastricht, de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. W. de Zwaan, assistent-juridisch adviseur bij het Ministerie van Bui-

tenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door P. van Nuffel als gemachtigde, ter terechtzitting van 28 april 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 juni 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij arrest van 16 februari 1993, ingekomen bij het Hof op 1 maart daaraanvolgend, heeft de Hoge Raad der Nederlanden krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van van de artikelen 5, 30, 36, 55, 62, 85 en 86 van het Verdrag alsmede van richtlijn 77/143/EEG van de Raad van 29 december 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (PB 1977, L 47, blz. 47; hierna: „richtlijn").

2 Die vragen zijn gerezen in het kader van een cassatieberoep, door Van Schaik ingesteld tegen een vonnis waarbij hij was veroordeeld wegens het besturen van een motorvoertuig zonder in het bezit te zijn van een geldig keuringsbewijs, zulks in strijd met artikel 9a, lid 1, Wegenverkeerswet (hierna: „WVW").

3 De artikelen 9a tot en met 9k zijn in de WVW ingevoegd bij wet van 26 oktober 1978 (Stb. 595), zoals vóór de feiten in het hoofdgeding gewijzigd bij wetten van

19 juni 1985 (Stb. 375) en 2 juli 1986 (Stb. 389). Die artikelen en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten staan bekend als de regeling Algemene periodieke keuring van motorrijtuigen, aanhangers en opleggers (hierna: „APK").

4 Voor de nationale rechter voert Van Schaik als verweer aan, dat de APK-regeling onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

5 Ingevolge artikel 9a WVW, lid 1, is het verboden

a) een motorrijtuig op een weg te laten staan of daarmee over een weg te rijden, dan wel

b) een aanhangwagen of een oplegger met een motorrijtuig over een weg voort te bewegen,

tenzij voor dat motorrijtuig, die aanhangwagen of oplegger een keuringsbewijs is afgegeven en de geldigheidsduur van dat bewijs niet is verstreken.

6 Ingevolge de artikelen 9e en 9g WVW kan de minister van Verkeer en Waterstaat aan natuurlijke of rechtspersonen een erkenning verlenen om keuringsbewijzen af te geven voor in Nederland ingeschreven motorvoertuigen, aanhangers en opleggers. Ingevolge artikel 16 van het Besluit periodieke keuring van motorrijtuigen, aanhangers en opleggers van 28 april 1980 (Stb. 217), zoals gewijzigd bij besluit van 3 december 1985 (Stb. 640), kunnen worden erkend natuurlijke of rechtspersonen

die een onafhankelijk keuringsstation exploiteren waar geen onderhoud of reparaties worden verricht, of een garagebedrijf waar zulke werkzaamheden wel verricht worden.

7 Voor het verschuldigde tarief maakt het geen verschil of de keuring wordt uitgevoerd door een onafhankelijk keuringsstation of door een erkend garagebedrijf. Er behoeft echter niets te worden betaald „indien de keuring plaatsvindt in het kader van een onderhoudsbeurt die reeds een controle op de keuringseisen inhoudt" (artikel 1, lid 3, van de beschikking van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 9 juli 1985 betreffende tarieven in verband met de periodieke keuring van voertuigen, Stct. 133).

8 Naar de Hoge Raad heeft vastgesteld, kunnen exploitanten van niet in Nederland gevestigde ondernemingen niet in aanmerking komen voor een erkenning als bedoeld in artikel 9g WVW.

9 In paragraaf 6.9 overweegt de nationale rechter in het bijzonder het volgende:

„6.9.2. De APK-regeling verhindert niet dat iemand die er de voorkeur aan geeft zijn auto in onderhoud te geven bij een buitenlandse garage, dat ook doet en vervolgens zijn auto in Nederland laat keuren.

6.9.3. De APK-regeling kan tot effect hebben dat autobezitters geen gebruik zullen maken van de in een aantal opzichten misschien wel goedkopere diensten van garagebedrijven in het buitenland, en van de mogelijkheid om zich aldaar onder andere de nodige vervangende onderdelen aan te schaffen, omdat het praktisch is,

onderhoud en reparatie te laten uitvoeren in een garage waar ook, in aansluiting op een reparatie of een onderhoudsbeurt, de periodieke autokeuring kan worden uitgevoerd. Aldus kan het intracommunautaire verkeer van diensten en van goederen nadelig worden beïnvloed, zij het dat dit effect, dat uitsluitend in de nabijheid van de zuid-en oostgrens van Nederland optreedt, zich slechts op beperkte schaal voordoet.

6.9.4. De onderhavige zaak betreft een personenauto, die niet over — afgezien van de zitplaats van de bestuurder — meer dan acht zitplaatsen beschikt, en die niet een taxi is."

10 De Hoge Raad heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1. (a) Moet artikel 30 van het Verdrag aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling zoals de hiervoor geschetste APK-regeling, gelet op de hiervoor onder 6.9 vermelde omstandigheden, een maatregel van gelijke werking oplevert als bedoeld in dat artikel?

(b) Of dient artikel 30 daarentegen aldus te worden uitgelegd dat een nationale wettelijk regeling zoals de APK-regeling daarop geen inbreuk maakt, omdat zij strekt ter bescherming van een EEG-rechtelijk gerechtvaardigd algemeen belang, naar haar aard niet de handel in auto-onderdelen tot onderwerp heeft, en geen verdergaand handelsbelemmerend effect heeft dan nodig is?

2. Indien vraag 1 (a) bevestigend wordt beantwoord: Moet artikel 36 van het Verdrag aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling zoals

de APK-regeling niettemin met artikel 30 van het Verdrag verenigbaar is, als gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de openbare veiligheid en de gezondheid en het leven van personen?

3. (a) Moet artikel 62 van het Verdrag aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling zoals de APK-regeling daarmee onverenigbaar is, nu deze meebrengt dat, als gevolg van de voor verlening van een erkenning als bedoeld in artikel 9g WVW gestelde voorwaarden, buitenlandse garagebedrijven op het gebied van te verrichten onderhoudsdiensten mogelijk klandizie zijn komen te verliezen doordat zij met betrekking tot Nederlandse auto's geen keuringsbewijzen kunnen verstrekken?

(b) Of dient, gelet op artikel 55 van het Verdrag, artikel 62 daarentegen aldus te worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling zoals de APK-regeling daarop geen inbreuk maakt omdat het door de erkende garages verrichten van keuringen voor het keuringsbewijs kan worden aangemerkt als werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag in de Staat?

4. (a) Moeten de artikelen 5 en 85 en 86 van het Verdrag aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling als de APK-regeling, nu deze meebrengt dat in Nederland gevestigde en aldaar erkende garagehouders de klanten die een auto bij hen in onderhoud geven vrijstellen van de betaling van de kosten verbonden aan de keuring en de afgifte van het keuringsbewijs, zodat bezitters van motorvoertuigen worden aangemoedigd om aan deze garagehouders hun klandizie te geven?

(b) Of brengt artikel 90, lid 2, van het Verdrag mede dat de erkende garagebedrijven zijn aan te merken als ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, waarvan de taakvervulling zou worden verhinderd indien zij de genoemde vrijstelling van kosten niet zouden kunnen verlenen?

5. In hoeverre maakt het voor de beantwoording van de bovengenoemde vragen verschil of de uit de nationale regeling voortvloeiende nadelige beïnvloeding van het intracommunautaire verkeer van goederen en diensten en van de intracommunautaire mededinging al dan niet zich slechts in de grensstrook en op beperkte schaal voordoet?

6. In hoeverre maakt het voor de beantwoording van de bovengenoemde vragen verschil, of de nationale wettelijke regeling uitsluitend betrekking heeft op voertuigen van categorieën als vermeld in de bijlage bij de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 december 1976 (77/143/EEG) betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de Lid-Staten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (PB EG van 18 februari 1977, nr. L 47), dan wel mede op andere voertuigen zoals personenauto's (niet zijnde taxi's) en andere lichte voertuigen?"

11 Met deze vragen wil de nationale rechter in wezen vernemen, of de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van dienstverrichting of die inzake de mededinging, dan wel richtlijn 77/143 zich verzetten tegen een regeling van een Lid-Staat, die uitsluit dat keuringsbewijzen voor in die Lid-Staat geregistreerde motorvoertuigen worden afgegeven door in een andere Lid-Staat gevestigde garagebedrijven.

Het vrije verkeer van goederen

12 Volgens Van Schaik kan de APK-regeling de handel in tweedehands motorvoertuigen beïnvloeden en draagt zij ertoe bij, dat de aanschaf van auto-onderdelen in het kader van een APK-keuring nagenoeg uitsluitend geschiedt op de binnenlandse markt, daar een buitenlands garagebedrijf niet als keuringsstation kan worden erkend, en leidt aankoop in het buitenland van de voor verkrijging van het keu-

ringsbewijs noodzakelijke onderdelen tot een hoger keuringstarief dan wanneer die onderdelen in de garage/het keuringsstation zelf worden gekocht. Daarom zou de APK-regeling in strijd zijn met artikel 30 van het Verdrag.

13 Dienaangaande merkt de Commissie terecht op, dat bij de technische controle zelf geen goederen worden geleverd.

14 Voor zover het onderhoud van een voertuig in een andere Lid-Staat met levering van goederen (onderdelen, olie) gepaard kan gaan, moet worden vastgesteld, dat die levering geen doel op zich is, maar een accessoire van de dienstverrichting. Als zodanig valt zij dus niet onder artikel 30 van het Verdrag (zie in deze zin arrest van 24 maart 1994, zaak C-275/92, Schindler, Jurispr. 1994, blz. I-1039).

De vrijheid van dienstverrichting

15 Van Schaik noemt de situatie waarin de dienstverrichting in Nederland afhankelijk is van een vestigingsvergunning, onverenigbaar met artikel 59 van het Verdrag. Een inbreuk op artikel 59 ziet hij in het feit, dat garagebedrijven in andere Lid-Staten niet kunnen worden erkend als APK-keuringsstation.

16 Op dit punt kan worden volstaan met de opmerking, dat wanneer de Nederlandse Staat in andere Lid-Staten gevestigde garagebedrijven een erkenning in de zin van artikel 9g WVW zou verlenen, dit zou neerkomen op een uitbreiding van een over-

heidsprerogatief tot buiten het nationale grondgebied. In een dergelijke situatie is artikel 59 van het Verdrag niet van toepassing.

17 De nationale rechter vraagt voorts, of de APK-regeling verenigbaar is met artikel 62 van het Verdrag, in die zin dat de regeling buitenlandse garagebedrijven van hun klandizie voor onderhoudswerkzaamheden kan beroven; voor in Nederland geregistreerde auto's kunnen zij bij de onderhoudsbeurt immers geen keuringsbewijzen verstrekken.

18 Het is juist, dat een regeling als de APK autobezitters ervan kan weerhouden, gebruik te maken van de diensten van buitenlandse garagebedrijven, zelfs wanneer dat in sommige opzichten voordeliger zou zijn, of daar de nodige onderdelen aan te schaffen, omdat het praktischer en goedkoper is om onderhoud en reparaties te laten verrichten in een garage die bij die gelegenheid ook de gratis periodieke keuring kan verrichten.

19 Een dergelijke regeling kan evenwel worden gerechtvaardigd door vereisten van verkeersveiligheid, die als dwingende redenen van algemeen belang zijn te beschouwen in de zin van het arrest van 25 juli 1991 (zaak C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Jurispr. 1991, blz. I-4007, r. o. 13 en 14).

20 Het vereiste van een periodieke keuring van motorvoertuigen dient de verkeersveiligheid. De doeltreffendheid van die keuring wordt onder meer gewaarborgd door bepaalde eisen van kredietwaardigheid en vakbekwaamheid die voor erkende garagebedrijven gelden, en door toezicht op de uitvoering van de keuringen, welk toezicht door de Nederlandse instanties alleen op Nederlands grondgebied kan worden uitgeoefend.

21 Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan richtlijn 77/143, die ervan uitgaat, dat een Lid-Staat enkel rechtstreeks toezicht kan uitoefenen over op zijn eigen grondgebied gelegen keuringsstations. Artikel 1 van de richtlijn bepaalt: „In elke Lid-Staat moeten de in die Staat geregistreerde motorvoertuigen (...) een periodieke technische controle ondergaan (...)." Artikel 4 van de richtlijn bepaalt voorts, dat de technische controle in de zin van de richtlijn moet worden uitgevoerd door de staat of door de staat aangewezen en onder diens rechtstreeks toezicht staande organen of instellingen. De richtlijn voorziet dus in een territoriale begrenzing van de periodieke keuring.

22 Omdat het voorts enkel om een gedeeltelijke harmonisatie van de keuringscriteria gaat, is iedere Lid-Staat ingevolge artikel 5, lid 3, van de richtlijn weliswaar verplicht, het in een andere Lid-Staat afgegeven bewijs dat een in die Lid-Staat ingeschreven motorvoertuig ten minste aan de bepalingen van de richtlijn voldoet, te erkennen, maar andersom is wegens de vele bestaande keuringsmethodes en -procedures, geen Lid-Staat verplicht in andere Lid-Staten afgegeven keuringsbewijzen ook voor in het eigen land geregistreerde voertuigen te erkennen.

23 Ten tijde van de feiten in het hoofdgeding gold de keuringsverplichting inderdaad enkel voor voertuigen met — afgezien van de zitplaats van de bestuurder — meer dan acht zitplaatsen. Artikel 3 van de richtlijn stond de Lid-Staten evenwel toe, het vereiste van periodieke keuring uit te breiden tot andere categorieën voertuigen, waaronder personenwagens. Bij de vaststelling van de APK-regeling heeft Nederland van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

24 In die omstandigheden verzetten de artikelen 59 en 62 zich niet tegen een regeling als de APK-regeling.

De mededingingsregels

25 Voor zover de nationale rechter om uitlegging vraagt van de communautaire mededingingsregels, kan worden volstaan met de vaststelling, dat de betrokken regeling niet tot doel heeft een bestaande overeenkomst of onderling afgestemde feitelijke gedraging toe te staan of te versterken, dan wel een dergelijke overeenkomst of gedraging op te leggen of te vergemakkelijken. Wat een misbruik van machtspositie op de markt van voertuigkeuringen betreft, dit is niet gesteld.

26 Gelet op een en ander moet aan de nationale rechter worden geantwoord, dat noch de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van dienstverrichting of die inzake de mededinging, noch ook richtlijn 77/143 zich verzet tegen een regeling van een Lid-Staat, die uitsluit dat keuringsbewijzen voor in die Lid-Staat geregistreerde motorvoertuigen worden afgegeven door in een andere Lid-Staat gevestigde garagebedrijven.

Kosten

27 De kosten door de Nederlandse, de Duitse en de Ierse regering, alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Hoge Raad der Nederlanden bij arrest van 16 februari 1993 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Noch de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van dienstverrichting of die inzake de mededinging, noch ook richtlijn 77/143/EEG van de Raad van 29 december 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens, verzetten zich tegen een regeling van een Lid-Staat, die uitsluit dat keuringsbewijzen voor in die Lid-Staat geregistreerde motorvoertuigen worden afgegeven door in een andere Lid-Staat gevestigde garagebedrijven.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 oktober 1994.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J. C. Moitinho de Almeida