DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

28. oktober 1999 *

I sag C-193/98,

angående en anmodning, som Oberlandesgericht Köln (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag til prøvelse af en administrativt fastsat bøde, anlagt af

Alois Pfennigmann,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i aftalen af 9. februar 1994 om opkrævning af afgifter for tunge erhvervskøretøjers benyttelse af visse veje, som er indgået af regeringerne for Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene (*Bundesgesetzblatt* 1994 II, s. 1768), og 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 (EFT L 279, s. 32),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne G. Hirsch og H. Ragnemalm,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den tyske regering ved afdelingschef E. Röder og kontorchef C.-D. Quassowski, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den belgiske regering ved kontorchef J. Devadder, Juridisk Tjeneste, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget

— den svenske regering ved kontorchef E. Brattgård, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Pignataro og M. Niejahr, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 19. maj 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Alois Pfennigmann ved advokat H.-G. Hermann, Neutraubling, af den tyske regering

ved C.-D. Quassowski, af den svenske regering ved kontorchef A. Kruse, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved K.-D. Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juni 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 8. maj 1998, indgået til Domstolen den 20. maj 1998, har Oberlandesgericht Köln i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i aftalen af 9. februar 1994 om opkrævning af afgifter for tunge erhvervskøretøjers benyttelse af visse veje, der er indgået af regeringerne for Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene (*Bundesgesetzblatt* 1994 II, s. 1768, herefter »aftalen«), og 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 (EFT L 279, s. 32, herefter »direktivet«).

2 Spørgsmålet er rejst under en sag, som Alois Pfennigmann har anlagt til prøvelse af en bøde, som er blevet pålagt ham for overtrædelse af Autobahngebührengesetz (lov om motorvejsafgifter).

Relevante bestemmelser

A — *Direktivet*

3 I henhold til første og anden betragtning har direktivet til formål at fjerne fordrejning af konkurrencen mellem transportvirksomheder i medlemsstaterne ved en gradvis harmonisering af afgiftssystemerne og indførelse af en retfærdig ordning for opkrævning af afgifter hos transportvirksomhederne med henblik på dækning af infrastrukturomkostningerne. Direktivet bestemmer med henblik herpå, at der skal ske en begrænset samordning af medlemsstaternes afgiftsordninger for køretøjer (artikel 3-6), og fastsætter visse minimumsregler for opkrævning af vej- og brugsafgifter (artikel 7, 8 og 9).

4 Direktivets artikel 2, fjerde led, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

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

5 Direktivets artikel 6, stk. 3, andet led, bestemmer:

»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, men dog kun hvis den transportvirksomhed, som udføres med sådanne køretøjer, ikke er konkurrenceforvridende, samt hvis Kommissionens samtykke indhentes.«

6 Direktivets artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»To eller flere medlemsstater kan samarbejde om at indføre en fælles brugsafgiftsordning på deres samlede område. I så fald inddrager medlemsstaterne Kommissionen snævert i udarbejdelsen af den fælles brugsafgiftsordning samt i tilrettelæggelsen af ordningens senere funktion og eventuelle ændringer.«

7 Domstolen annullerede i dom af 5. juli 1995 (sag C-21/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1827) direktivet på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, men opretholdt dets retsvirkninger, indtil Rådet havde vedtaget nye bestemmelser på området. Kommissionen har med henblik herpå den 13. november 1996 vedtaget et forslag til rådsdirektiv vedrørende opkrævning af afgifter for tunge erhvervskøretøjers benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1997 C 59, s. 9). Forslaget er endnu ikke blevet vedtaget.

B — *Aftalen*

8 Aftalen blev indgået i henhold til direktivets artikel 8, stk. 1.

9 Aftalens artikel 1 lyder således:

»Formålet med nærværende aftale er parternes opkrævning af en fælles brugsafgift på køretøjer, der benytter visse veje inden for parternes territorier, samt fastsættelse af betingelserne og proceduren for fordelingen af afgiftsindtægterne.«

10 I henhold til aftalens artikel 2, stk. 1, finder definitionerne i direktivets artikel 2 anvendelse på aftalen. Følgelig er aftalens anvendelsesområde med hensyn til køretøjer begrænset til køretøjer, som opfylder definitionen i direktivets artikel 2, fjerde led.

11 Aftalens artikel 4, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Køretøjer tilhørende forsvaret, civilforsvaret, brandvæsenet og andre beredskabstjenester, ordensmagten og vejvæsenet er fritaget for brugsafgiften i henhold til artikel 3.

2. Parterne kan for deres respektive territorier fritage køretøjer, der er nævnt i artikel 6, stk. 3, andet led, i direktivet, for brugsafgiften i henhold til artikel 3.«

Tvisten i hovedsagen

12 Ved afgørelse af 8. juli 1997 pålagde Bundesamt für Güterverkehr (Forbundskontor for Varetransport) i henhold til Autobahngebührengesetz Alois Pfennigmann en bøde på 100 DEM for at have benyttet to motorveje med en traktor (hvis samlede tilladte vægt udgør 7 490 kg), med anhænger (hvis samlede tilladte vægt udgør 8 500 kg), uden at have erlagt motorvejsafgift. Formålet med kørslen var at levere landbrugsafgrøder til en virksomhed, som Pfennigmann, der er landbruger, havde indgået leveringskontrakter med.

13 Pfennigmann anlagde sag med henblik på annullation af afgørelsen ved Amtsgericht Köln. Han anførte her, at kombinationen af sammenkoblede køretøjer, nemlig traktoren og anhængeren, som han kørte på det pågældende tidspunkt, ikke udelukkende var bestemt til godstransport, men først og fremmest tjente til driften af hans landbrugsbedrift. Han var derfor ikke forpligtet til at betale brugsafgift for benyttelse af motorvej.

14 Amtsgericht frifandt ved dom af 17. november 1997 sagsøgte. Amtsgericht fastslog, at med hensyn til om en person er forpligtet til at erlægge brugsafgift, er det alene afgørende, om køretøjet eller de sammenkoblede køretøjer på tidspunktet for kørslen på motorvej udelukkende anvendes til godstransport. Ifølge Amtsgericht var andre formål med motorvejsbenyttelsen irrelevante. Amtsgericht henviste herved bl.a. til direktivets artikel 6, stk. 3, andet led, og aftalens artikel 4, stk. 1 og 2. Den adgang, medlemsstaterne deri er blevet tillagt til at anvende reducerede satser eller undtagelser for bestemte køretøjer, som kun undtagelsesvis kører på offentlig vej, og som anvendes af personer, hvis

hovedvirksomhed ikke er godstransport, indebærer modsætningsvis, at det pågældende køretøj ikke varigt og udelukkende skal være bestemt til godstransport.

15 Oberlandesgericht Köln, hvortil Pfennigmann indankede afgørelsen, udsatte sagen og besluttede 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?«

Det præjudicielle spørgsmål

16 Indledningsvis bemærkes, at den nationale ret allerede flere gange har anmodet Domstolen om en fortolkning af aftalens bestemmelser (jf. kendelser af 12.11.1998, sag C-162/98, Hartmann, Sml. I, s. 7083, og sag C-194/98, Pörschke, ikke trykt i Samling af Afgørelser, samt af 11.2.1999, sag C-313/98, Claasen, ikke trykt i Samling af Afgørelser).

17 Domstolen har i disse sager fastslået, at den klart ikke havde kompetence til at besvare den anmodning om præjudiciel afgørelse, som var forelagt af den nationale ret.

18 Domstolen har herved anført, at den i henhold til traktatens artikel 177 har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktaten og af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner.

19 Den omstændighed, at direktivet, som aftalens præambel henviser til, i artikel 8 tillader to eller flere medlemsstater at samarbejde om at indføre en fælles brugsafgiftsordning, er derimod ikke i sig selv tilstrækkelig til, at en aftale, der er indgået med henblik herpå, kan anses for at udgøre en del af fællesskabsretten, som Domstolen har kompetence til at fortolke (jf. kendelsen i Hartmann-sagen, præmis 10 og 11).

20 Den eneste forskel på bestemmelserne i en sådan aftale og lovbestemmelser i øvrigt, som medlemsstaterne kan vedtage individuelt i medfør af direktivet, og som Domstolen ikke har kompetence til at fortolke, når den behandler en sag efter traktatens artikel 177, er nemlig, at bestemmelserne træffes i fællesskab (jf. kendelsen i Hartmann-sagen, præmis 12).

21 I denne sag — og modsat de nævnte sager Hartmann, Pörschke og Claasen — anmoder den nationale ret imidlertid ikke alene om en fortolkning af en bestemmelse i aftalen, her artikel 2, stk. 1, men anmoder også Domstolen om at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen af direktivets artikel 2, fjerde led, som aftalens artikel 2, stk. 1, udtrykkeligt henviser til.

22 Følgelig har Domstolen kompetence til at efterkomme den anmodning om præjudiciel afgørelse, som er forelagt af Oberlandesgericht, for så vidt denne vedrører fortolkningen af direktivets artikel 2, fjerde led.

23 Det præjudicielle spørgsmål må derfor forstås således, at den nationale ret nærmere bestemt anmoder om, hvorvidt det ved afgørelse af, om et motorkøretøj eller en kombination af sammenkoblede køretøjer »udelukkende« er beregnet til vejgodstransport som omhandlet i direktivets artikel 2, fjerde led, er tidspunktet for og karakteren af den konkrete anvendelse, der skal lægges til grund, eller om afgørelsen afhænger af, om der foreligger en generel formålsdefinition for motorkøretøjet, uanset dets anvendelse i et konkret tilfælde.

24 Direktivet sondrer klart mellem afgifter på køretøjer (artikel 3-6) og vej- og brugsafgifter (artikel 7, 8 og 9).

25 Direktivets artikel 3 angiver for hver medlemsstat de afgifter, som kan pålægges køretøjer, som udelukkende er beregnet til vejgodstransport. I henhold til direktivets artikel 5 opkræves disse afgifter udelukkende af registreringsmedlemsstaten.

26 I henhold til direktivets artikel 6, stk. 3, kan medlemsstaterne for de i artikel 3 nævnte afgifter anvende reducerede satser eller undtagelser dels for visse køretøjer, der anvendes til offentlige formål, dels under visse betingelser for køretøjer, som kun undtagelsesvis kører på offentlig vej i registreringsmedlemsstaten, og som anvendes af fysiske eller juridiske personer, hvis hovedvirksomhed ikke er godstransport.

27 Ordningen for vej- og brugsafgifter er forskellig fra ordningen for afgifter på køretøjer, for så vidt som betaling af de sidstnævnte afgifter ikke fritager retssubjektet for betaling af de førstnævnte afgifter, når de køretøjer, der udelukkende anvendes til vejgodstransport, benytter motorvej, andre veje med karakter af motorvej, broer, tunneller 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.

28 Kommissionen og den belgiske og svenske regering har anført, at der ved afgørelsen af, om et motorkøretøj eller en kombination af sammenkoblede køretøjer udelukkende er beregnet til vejgodstransport som omhandlet i direktivets artikel 2, fjerde led, må henses til, om motorkøretøjets normale anvendelse er vejgodstransport, uanset dets anvendelse i et konkret tilfælde.

29 Den tyske regering har derimod anført, at der ikke skal henses til motorkøretøjets hovedanvendelse i almindelighed, men at det alene er afgørende, om motorkøretøjet, når det benytter vejene i direktivets forstand, transporterer eller ikke transporterer varer. Den tyske regering har fremført, at denne fortolkning følger af en gennemgang af direktivets artikel 6, stk. 3, andet led, sammenholdt med aftalens artikel 4, stk. 2. I henhold til disse bestemmelser kan medlemsstaterne anvende reducerede satser eller undtagelser for visse køretøjer, som kun undtagelsesvis kører på offentlig vej, og som anvendes af fysiske eller juridiske personer, hvis hovedvirksomhed ikke er godstransport. Fællesskabslovgiver har her klart tænkt på motorkøretøjer, der er beregnet til at transportere andre ting end gods. Såfremt sådanne køretøjer allerede var fritaget for vejafgiften på grund af anvendelsen af udtrykket »udelukkende er beregnet«, ville undtagelsesbestemmelsen i artikel 6, stk. 3, andet led, ikke have været nødvendig.

30 Det bemærkes for det første, at det i direktivets første betragtning angives, at dets formål er at fjerne fordrejning af konkurrencen mellem transportvirksomheder i medlemsstaterne ved en gradvis harmonisering af afgiftssystemerne og indførelse af retfærdig ordning for opkrævning af afgifter hos transportvirksomhederne med henblik på dækning af infrastrukturomkostningerne.

31 Det fremgår af direktivets anden og fjerde betragtning, at dette mål kun kan nås etapevis, og at tilpasningen af de nationale afgiftsordninger under de nugældende

omstændigheder bør begrænses til kun at omfatte erhvervskøretøjer, hvis højst tilladte bruttovægt overskrider et givet niveau.

32 Det fremgår heraf, at direktivet i denne første etape alene omhandler køretøjer, der på grund af deres særlige egenskaber er beregnet til normalt og varigt og ikke kun undtagelsesvis at deltage i konkurrencen på transportområdet.

33 Det understreges dernæst, at dette støttes af en sproglig gennemgang af direktivets artikel 2, fjerde led, hvorefter der i alle de sproglige versioner er tale om køretøjer, der udelukkende er beregnet til vejgodstransport, således som generaladvokaten har anført i punkt 25 i sit forslag til afgørelse.

34 Kun sådanne køretøjer bør i henhold til direktivets bestemmelser i registreringsstaten være undergivet opkrævning af afgifterne i direktivets artikel 3, og alene sådanne køretøjers førere er forpligtet til i den pågældende medlemsstat at erlægge vej- og brugsafgifter for anvendelse af visse af statens infrastrukturer.

35 Endelig bemærkes, at henvisningen til direktivets artikel 6, stk. 3, andet led, heller ikke begrunder en fortolkning af direktivets artikel 2, fjerde led, hvorefter den konkrete anvendelse af køretøjet er afgørende.

36 Modsat det af den tyske regering anførte, er direktivets artikel 6, stk. 3, andet led, ikke overflødig, selv om de køretøjer, som kun undtagelsesvis anvendes til vejgodstransport, ikke omfattes af direktivets anvendelsesområde.

37 De fysiske eller juridiske personer, hvis hovedvirksomhed ikke er godstransport, kan nemlig blive omfattet af undtagelsen i bestemmelsen for køretøjer, der, skønt de udelukkende er beregnet til vejgodstransport, kun undtagelsesvis kører på offentlig vej i registreringsmedlemsstaten. Som generaladvokaten har anført i punkt 24 i forslaget til afgørelse, er dette tilfældet med lastbiler, som anvendes i lukkede industrielle anlæg som miner eller stenbrud.

38 Det præjudicielle spørgsmål må derfor besvares således, at ved afgørelsen af, om et motorkøretøj eller en kombination af sammenkoblede køretøjer udelukkende er beregnet til vejgodstransport som omhandlet i direktivets artikel 2, fjerde led, skal der tages hensyn til køretøjets normale anvendelse, uanset dets anvendelse i et konkret tilfælde.

Sagens omkostninger

39 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den belgiske, og den svenske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Oberlandesgericht Köln ved kendelse af 8. maj 1998, for ret:

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.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. oktober 1999.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Sjette Afdeling