ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
28 oktober 1999 *

In zaak C-193/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van het Oberlandesgericht Köln (Duitsland), in het beroep in rechte tegen een administratieve geldboete, aldaar ingesteld door

A. Pfennigmann,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 2, lid 1, van het verdrag van 9 februari 1994 inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, gesloten tussen de regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden (*Bundesgesetzblatt* 1994 II, blz. 1768), en 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 (PB L 279, blz. 32),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn (rapporteur), waarnemend voor de president van de Zesde kamer, G. Hirsch en H. Ragnemalm, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

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

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder, bestuursdirecteur bij de juridische dienst van het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door E. Brattgård, departementsråd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Pignataro en M. Niejahr, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van A. Pfennigmann, vertegenwoordigd door H.-G. Hermann, advocaat te Neutraubling; de Duitse regering, vertegen-

woordigd door C.-D. Quassowski; de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse, departmentsråd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door K.-D. Borchardt, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, ter terechtzitting van 19 mei 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juni 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 8 mei 1998, ingekomen bij het Hof op 20 mei daaraanvolgend, heeft het Oberlandesgericht Köln krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 2, lid 1, van het verdrag van 9 februari 1994 inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, gesloten tussen de regeringen van de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden (*Bundesgesetzblatt* 1994 II, blz. 1768; hierna: „verdrag"), en 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 (PB L 279, blz. 32; hierna: „richtlijn").

2 Deze vraag is gerezen in een beroep in rechte dat A. Pfennigmann heeft ingesteld tegen een geldboete die hem is opgelegd wegens overtreding van het Autobahngebührengesetz (Duitse wet op de gebruiksrechten voor het gebruik van autosnelwegen).

Rechtskader

A — *De richtlijn*

3 Volgens de eerste en de tweede overweging van de considerans heeft de richtlijn tot doel, concurrentieverstoringen tussen de vervoersondernemingen van de lidstaten op te heffen door geleidelijke harmonisatie van de heffingsstelsels en invoering van rechtvaardige mechanismen voor de toerekening aan vervoersondernemers van de infrastructuurkosten. Daartoe voorziet de richtlijn in een beperkte harmonisatie van de door de lidstaten geheven belastingen op voertuigen (artikelen 3-6) alsmede in bepaalde minimumregels voor de inning van tolgelden en gebruiksrechten (artikelen 7-9).

4 Artikel 2, vierde streepje, van de richtlijn 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."

5 Artikel 6, lid 3, tweede streepje, van de richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten kunnen verlaagde tarieven of vrijstellingen toepassen 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, mits het vervoer door deze voertuigen niet leidt tot concurrentievervalsing, en onder voorbehoud van de toestemming van de Commissie."

6 Artikel 8, lid 1, van de richtlijn bepaalt het volgende:

„Twee of meer lidstaten kunnen samenwerken bij de invoering van een gemeenschappelijk stelsel van gebruiksrechten op hun grondgebieden. De lidstaten zorgen ervoor dat de Commissie nauw betrokken wordt bij deze werkzaamheden, alsmede bij de latere werking en de eventuele wijziging van dit stelsel."

7 In het arrest van 5 juli 1995, Parlement/Raad (C-21/94, Jurispr. blz. I-1827) heeft het Hof de richtlijn nietig verklaard wegens schending van fundamentele vormvoorschriften, met de verklaring dat de gevolgen als gehandhaafd moesten worden beschouwd totdat de Raad een nieuwe regeling ter zake zou hebben vastgesteld. Daartoe heeft de Commissie op 13 november 1996 een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het in rekening brengen van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtwagens (PB 1997, C 59, blz. 9) ingediend. Dit voorstel is nog niet aangenomen.

B — *Het verdrag*

8 Het verdrag is gesloten op basis van artikel 8, lid 1, van de richtlijn.

9 Artikel 1 van het verdrag luidt als volgt:

„Doel van dit verdrag is het heffen van een gemeenschappelijk gebruiksrecht door de verdragsluitende partijen voor motorvoertuigen die bepaalde wegen binnen hun grondgebied gebruiken, alsmede het vaststellen van de voorwaarden en procedures voor het verdelen van de inkomsten uit het gebruiksrecht."

10 Volgens artikel 2, lid 1, van het verdrag zijn de in artikel 2 van de richtlijn opgenomen definities op het verdrag van toepassing. Bijgevolg is de werkingssfeer van het verdrag, wat de voertuigen betreft, beperkt tot die vallende onder de definitie in artikel 2, vierde streepje, van de richtlijn.

11 Artikel 4, leden 1 en 2, van het verdrag luidt als volgt:

„1. Militaire voertuigen, voertuigen van de burgerbescherming, de brandweer en andere diensten voor eerstehulpverlening, alsook voertuigen voor de ordehandhaving en voertuigen voor de aanleg en het onderhoud van de wegen zijn vrijgesteld van het in artikel 3 bedoelde gebruiksrecht.

2. Elk der verdragsluitende partijen kan binnen haar grondgebied voertuigen als bedoeld in artikel 6, derde lid, tweede streepje, van de richtlijn vrijstellen van het in artikel 3 bedoelde gebruiksrecht."

Het hoofdgeding

12 Bij beschikking van 8 juli 1997 heeft het Bundesamt für Güterverkehr Pfennigmann krachtens het Autobahngebührengesetz veroordeeld tot betaling van een geldboete van 100 DEM, op grond dat hij met zijn tractor (totaal toegestaan gewicht 7 490 kg), waaraan een aanhangwagen (totaal toegestaan gewicht 8 500 kg) was gekoppeld, twee Duitse autosnelwegen had gebruikt zonder daarvoor het gebruiksrecht te hebben betaald. De rit had tot doel, veldgewassen te leveren aan een onderneming waarmee Pfennigmann, landbouwexploitant, leveringscontracten had gesloten.

13 Pfennigmann stelde beroep tot nietigverklaring van deze beschikking in bij het Amtsgericht Köln. Hij betoogde dat het samenstel van voertuigen, de tractor en de aanhangwagen, dat hij op het moment van de feiten bestuurde, niet uitsluitend bestemd was voor goederenvervoer over de weg, maar in de eerste plaats diende voor de exploitatie van zijn landbouwbedrijf. Zijns inziens was hij dan ook niet gehouden, het gebruiksrecht voor het gebruik van de autosnelweg te betalen.

14 Bij vonnis van 17 november 1997 verwierp het Amtsgericht dit beroep. Daartoe overwoog het dat, om te bepalen of een persoon het gebruiksrecht verschuldigd is, uitsluitend hoeft te worden vastgesteld of het motorvoertuig of het samenstel van voertuigen op het moment waarop de autosnelweg wordt gebruikt uitsluitend bestemd is voor goederenvervoer. Andere bestemmingen op momenten waarop de autosnelweg niet wordt gebruikt, zouden irrelevant zijn. Het Amtsgericht beriep zich onder meer op de artikelen 6, lid 3, tweede streepje, van de richtlijn en 4, leden 1 en 2, van de overeenkomst. Dat deze bepalingen de lidstaten de mogelijkheid bieden, verlaagde tarieven of vrijstellingen toe te passen voor

bepaalde voertuigen die slechts af en toe deelnemen aan het verkeer op de openbare weg en die gebruikt worden door personen die het goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben, zou a contrario betekenen, dat goederenvervoer niet de vaste, enige bestemming van het voertuig hoeft te zijn.

15 Het Oberlandesgericht Köln, waar Pfennigmann hoger beroep heeft ingesteld, heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„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?"

De prejudiciële vraag

16 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd, dat de verwijzende rechter het Hof verschillende keren om uitlegging van de bepalingen van het verdrag heeft verzocht (zie beschikkingen van 12 november 1998, Hartmann, C-162/98, Jurispr. blz. I-7083; Pörschke, C-194/98, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, en beschikking van 11 februari 1999, Claasen, C-313/98, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

17 In die zaken oordeelde het Hof, dat het kennelijk onbevoegd was van het door de verwijzende rechter ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing kennis te nemen.

18 Daartoe bracht het Hof in herinnering, dat het ingevolge artikel 177 van het Verdrag bevoegd is, bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van dit Verdrag en van de handelingen van de instellingen van de Gemeenschap.

19 De enkele omstandigheid daarentegen dat de richtlijn, waarnaar de aanhef van het verdrag verwijst, in artikel 8 bepaalt dat twee of meer lidstaten kunnen samenwerken bij de invoering van een gemeenschappelijk stelsel van gebruiksrechten, volstaat niet om een daartoe gesloten verdrag te beschouwen als deel uitmakend van het gemeenschapsrecht, voor de uitlegging waarvan het Hof bevoegd is (zie beschikking Hartmann, reeds aangehaald, punten 10 en 11).

20 De bepalingen van een dergelijk verdrag verschillen immers enkel door de omstandigheid dat zij gezamenlijk worden vastgesteld van andere wettelijke bepalingen die de lidstaten krachtens de richtlijn individueel kunnen uitvaardigen en voor de uitlegging waarvan het Hof in het kader van artikel 177 van het Verdrag niet bevoegd is (zie beschikking Hartmann, reeds aangehaald, punt 12).

21 Anders dan in de zaken Hartmann, Pörschke en Claasen (reeds aangehaald), verzoekt de verwijzende rechter het Hof in casu evenwel niet enkel om uitlegging van een bepaling van het verdrag, te weten artikel 2, lid 1, maar vraagt hij het Hof tevens zich uit te spreken over de uitlegging van artikel 2, vierde streepje, van de richtlijn, waarnaar artikel 2, lid 1, van het verdrag met zoveel woorden verwijst.

22 Bijgevolg is het Hof bevoegd kennis te nemen van het door het Oberlandesgericht ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing, voor zover dit betrekking heeft op de uitlegging van artikel 2, vierde streepje, van de richtlijn.

23 De prejudiciële vraag moet derhalve aldus worden verstaan, dat de verwijzende rechter in hoofdzaak wenst te vernemen, of, om uit te maken of een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen „uitsluitend" bestemd is voor goederenvervoer over de weg in de zin van artikel 2, vierde streepje, van de richtlijn, moet worden uitgegaan van het moment en de wijze van elk gebruik, of dat daartoe de algemene bestemming van het voertuig in aanmerking moet worden genomen, ongeacht het gebruik dat er in een bepaald geval van kan worden gemaakt.

24 De richtlijn bevat aparte regelingen voor motorrijtuigenbelasting (artikelen 3-6) en voor tolgelden en gebruiksrechten (artikelen 7-9).

25 Artikel 3 van de richtlijn somt voor iedere lidstaat de belastingen op die op uitsluitend voor goederenvervoer over de weg bestemde voertuigen kunnen worden geheven. Overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn worden die belastingen uitsluitend door de lidstaat van registratie geheven.

26 Luidens artikel 6, lid 3, van de richtlijn kunnen de lidstaten wat de in artikel 3 opgesomde belastingen betreft verlaagde tarieven of vrijstellingen toepassen voor voertuigen die voor doelstellingen van openbaar nut worden gebruikt en, onder bepaalde voorwaarden, voor voertuigen die slechts af en toe deelnemen aan het verkeer op de openbare weg van de lidstaat van registratie en die worden gebruikt door natuurlijke of rechtspersonen die het goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben.

27 De regeling der tolgelden en gebruiksrechten staat los van die der motorrijtuigenbelasting, voor zover de omstandigheid dat de belastingplichtige motorrijtuigenbelasting heeft betaald, hem niet vrijstelt van tolgelden en gebruiksrechten, wanneer hij met uitsluitend voor goederenvervoer bestemde voertuigen gebruik maakt van autosnelwegen of wegen met soortgelijke kenmerken als autosnelwegen, bruggen, tunnels en bergpassen. Bovendien moeten tolrechten en gebruiksrechten op het gebruik van die infrastructuren door de lidstaten worden toegepast zonder rechtstreekse of indirecte discriminatie op grond van de nationaliteit van de vervoersonderneming of van de herkomst of bestemming van het vervoer.

28 Volgens de Commissie en de Belgische en de Zweedse regering moet, om uit te maken of een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen uitsluitend bestemd is voor goederenvervoer over de weg in de zin van artikel 2, vierde streepje, van de richtlijn, worden onderzocht of het algemeen bestemd is voor goederenvervoer over de weg, ongeacht het gebruik ervan in een bepaald geval.

29 De Duitse regering is daarentegen van oordeel, dat niet moet worden uitgegaan van het voornaamste gebruik van het voertuig in het algemeen, maar dat uitsluitend in aanmerking moet worden genomen of het voertuig, wanneer het wegen gebruikt in de zin van de richtlijn, goederen vervoert. Deze uitlegging vloeit volgens de Duitse regering voort uit de gezamenlijke bepalingen van artikel 6, lid 3, tweede streepje, van de richtlijn en artikel 4, lid 2, van het verdrag. Volgens deze bepalingen staat het de lidstaat vrij, verlaagde tarieven of vrijstellingen toe te passen voor bepaalde voertuigen die slechts af en toe deelnemen aan het verkeer op de openbare weg en die worden gebruikt door personen die het goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben. De gemeenschapswetgever zou hier duidelijk doelen op voertuigen die ook bestemd zijn voor een ander doel dan goederenvervoer. Indien dergelijke voertuigen reeds door het gebruik van de uitdrukking „uitsluitend" van het gebruiksrecht waren vrijgesteld, was, aldus de Duitse regering, de uitzonderingsregeling van artikel 6, lid 3, tweede streepje, van de richtlijn niet nodig geweest.

30 In de eerste plaats moet worden vastgesteld, dat de richtlijn volgens de eerste overweging van de considerans tot doel heeft, concurrentieverstoringen tussen de vervoersondernemingen van de lidstaten op te heffen door geleidelijke harmonisatie van de heffingsstelsels en de invoering van rechtvaardige mechanismen voor de toerekening van de infrastructuurkosten aan de vervoersondernemers.

31 Blijkens de tweede en de vierde overweging van de considerans van de richtlijn kan deze doelstelling slechts in fasen worden bereikt en moet de aanpassing van

de nationale heffingsstelsels onder de huidige omstandigheden worden beperkt tot bedrijfsvoertuigen waarvan het totaalgewicht een bepaald niveau overschrijdt.

32 Hieruit volgt, dat in dit eerste stadium slechts voertuigen worden getroffen die, gelet op hun kenmerkende eigenschappen, bestemd zijn om regelmatig en duurzaam, en niet slechts af en toe, aan de mededinging op het gebied van het vervoer deel te nemen.

33 Deze conclusie wordt bevestigd bij onderzoek van de bewoordingen van artikel 2, vierde streepje, van de richtlijn, waarvan alle taalversies, gelijk de advocaat-generaal in punt 25 van zijn conclusie opmerkt, eensluidend spreken van voertuigen die uitsluitend bestemd zijn voor goederenvervoer over de weg.

34 Alleen voor de aldus omschreven voertuigen moeten overeenkomstig de richtlijn in de staat van registratie de in artikel 3 van de richtlijn opgesomde belastingen worden geïnd en kunnen van de gebruiker in een lidstaat tolrechten en gebruiksrechten worden geheven voor het gebruik van bepaalde infrastructuren in die staat.

35 Ten slotte vormt de verwijzing naar artikel 6, lid 3, tweede streepje, van de richtlijn evenmin een rechtvaardiging om artikel 2, vierde streepje, aldus uit te leggen, dat het gebruik van het voertuig van geval tot geval in aanmerking moet worden genomen.

36 Anders dan de Duitse regering betoogt, geraakt artikel 6, lid 3, van de richtlijn niet zonder voorwerp, ook al vallen voertuigen die af en toe voor goederenver-

voer over de weg worden gebruikt, niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn.

37 Natuurlijke of rechtspersonen die goederenvervoer niet als hoofdactiviteit hebben, kunnen immers voor de in die bepaling voorziene vrijstelling in aanmerking komen voor voertuigen die, ook al zijn zij uitsluitend bestemd voor goederenvervoer over de weg, slechts af en toe deelnemen aan het verkeer op de openbare weg in de lidstaat van registratie. Zoals de advocaat-generaal in punt 24 van zijn conclusie opmerkt, is dit het geval met vrachtwagens die in gesloten industriecomplexen als mijnen of steengroeven worden gebruikt.

38 Op de prejudiciële vraag moet derhalve worden geantwoord dat, om uit te maken of een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen uitsluitend bestemd is voor goederenvervoer over de weg in de zin van artikel 2, vierde streepje, van de richtlijn, de algemene bestemming van het voertuig in aanmerking moet worden genomen, ongeacht het gebruik dat er in een bepaald geval van kan worden gemaakt.

Kosten

39 De kosten door de Duitse, de Belgische en de Zweedse regering en de Commissie 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 (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Oberlandesgericht Köln bij beschikking van 8 mei 1998 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Om uit te maken of een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen uitsluitend bestemd is voor goederenvervoer over de weg 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, moet de algemene bestemming van het voertuig in aanmerking worden genomen, ongeacht het gebruik dat er in een bepaald geval van kan worden gemaakt.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 oktober 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J. C. Moitinho de Almeida