CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 6 februari 2019 [1]

Zaak C-591/17

Republiek Oostenrijk
tegen

Bondsrepubliek Duitsland

„Niet-nakoming – Artikel 259 VWEU – Artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU – Richtlijn 1999/62/EG – Gebruik van autosnelwegen – Infrastructuurheffing voor voertuigen van minder dan 3,5 ton – Vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting – Indirecte discriminatie – Maatregelen van gelijke werking – Beperkingen op het vrij verrichten van diensten – Gemeenschappelijk vervoersbeleid – Standstillbepaling”

1. Gij zult niet discrimineren.

2. Als het gehele Unierecht tot enkele geboden kon worden herleid, zou het verbod van discriminatie, met name discriminatie op grond van *nationaliteit*, waarschijnlijk een van de eerste zijn.

3. Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is neergelegd in artikel 18 VWEU en artikel 21, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), terwijl het ruimere beginsel van non-discriminatie, waarvan het een uitdrukking is, tot de fundamentele waarden van de Unie (artikel 2 VEU) en tot de door het Handvest (artikel 21) beschermde rechten behoort.

4. Dit beginsel vormt de kern van de onderhavige zaak – een van de zeer zeldzame zaken waarin een lidstaat op grond van artikel 259 VWEU een niet-nakomingsprocedure tegen een andere lidstaat heeft ingeleid.

5. De Republiek Oostenrijk voert in wezen aan dat de Bondsrepubliek Duitsland een aantal bepalingen van het Unierecht heeft geschonden door het invoeren van: i) een infrastructuurheffing op alle gebruikers van het autosnelwegennet (hierna: „infrastructuurheffing”), en ii) een vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting, verschuldigd door de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen (hierna: „binnenlandse voertuigen”), ten belope van ten minste het bedrag van de door deze houders verschuldigde infrastructuurheffing (hierna: „belastingvrijstelling”). [2] Volgens de Republiek Oostenrijk hebben de litigieuze maatregelen met name het gecombineerde gevolg dat de infrastructuurheffing in de praktijk alleen drukt op bestuurders van in andere lidstaten geregistreerde voertuigen (hierna: „buitenlandse voertuigen”), en leiden zij zodoende tot indirecte discriminatie op grond van nationaliteit.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Beide maatregelen worden hierna de „litigieuze maatregelen” genoemd.

6. In deze conclusie zal ik toelichten waarom het beroep van de Oostenrijkse regering mijns inziens moet worden verworpen. In het bijzonder zal ik uitleggen waarom de argumenten die zijn ontleend aan vermeende discriminatie op grond van nationaliteit berusten op een fundamenteel misverstand over het begrip „discriminatie".

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

7. Artikel 7, lid 1, van richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (ook bekend als de „eurovignetrichtlijn") [3], zoals gewijzigd, bepaalt:

„Onverminderd artikel 9, lid 1 bis, mogen de lidstaten tolgelden en/of gebruiksrechten op het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen onderdeel zijn van het trans-Europees wegennet, handhaven of invoeren, mits aan de in de leden 2, 3, 4 en 5 van dit artikel en de in de artikelen 7 bis tot en met 7 duodecies gestelde voorwaarden is voldaan. Dit doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om met inachtneming van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tolgelden en/of gebruiksrechten toe te passen op andere wegen, mits het opleggen van tolgelden en/of gebruiksrechten op dergelijke andere wegen geen discriminerende werking heeft jegens het internationaal verkeer en niet tot concurrentievervalsing tussen de vervoerders leidt."

8. Artikel 7 duodecies van die richtlijn bepaalt:

„Onverminderd de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie laat deze richtlijn de lidstaten die een systeem van tolheffingen en/of gebruiksrechten voor infrastructuur invoeren, vrij om te voorzien in de nodige compensatie voor deze heffingen."

B. Duits recht

9. De meest relevante bepalingen van nationaal recht, die gezamenlijk de „litigieuze nationale wetgeving" worden genoemd, luiden als volgt.

1. Wet betreffende infrastructuurheffingen

10. De infrastructuurheffing is ingevoerd bij het Infrastrukturabgabengesetz (wet op de infrastructuurheffingen) van 8 juni 2015 [4] (hierna: „InfrAG"), in de versie die voortvloeit uit artikel 1 van de wet van 18 mei 2017 [5]. § 1 InfrAG voorziet in de betaling van een heffing voor het gebruik van federale wegen in de zin van § 1 van het Bundesfernstraßengesetz (wet op de federale wegen) [6].

11. Overeenkomstig de §§ 3 en 7InfrAG moet de infrastructuurheffing voor binnenlandse voertuigen door de houder van het voertuig worden betaald door aankoop van een jaarvignet. Overeenkomstig § 5, lid 1, InfrAG wordt het bedrag van de infrastructuurheffing vastgesteld bij besluit van de verantwoordelijke autoriteit. De heffing wordt geacht te zijn betaald bij de registratie van het voertuig.

3 PB 1999, L 187, blz. 42.
4 BGBl. I, blz. 904.
5 BGBl. I, blz. 1218.
6 BGBl. I, blz. 1206.

12. Voor voertuigen die in het buitenland zijn geregistreerd, wordt de verplichting tot betaling van de infrastructuurheffing voor het gebruik van de aan de infrastructuurheffing onderworpen wegen opgelegd aan de houder of aan de bestuurder van het voertuig. Deze verplichting ontstaat, overeenkomstig § 5, lid 4, InfrAG, bij het eerste gebruik van dergelijke wegen na het overschrijden van een nationale grens. De infrastructuurheffing moet worden betaald door aankoop van een vignet. Daarbij bestaat de keuze tussen een tiendagenvignet, een tweemaandenvignet en een jaarvignet.

13. Het bedrag van de verschuldigde heffing is vastgesteld in punt 1 van de bijlage bij § 8 InfrAG en wordt berekend op basis van de cilinderinhoud van de motor, het type motor (elektrische ontsteking of compressieontsteking) en de emissieklasse. De prijs van een tiendagenvignet varieert van ten minste 2,50 EUR tot ten hoogste 25 EUR. De prijs van een tweemaandenvignet varieert van ten minste 7 EUR tot ten hoogste 55 EUR. Ten slotte bedraagt de prijs voor een jaarvignet ten hoogste 130 EUR.

14. Indien de wegen waarop de heffing van toepassing is zonder geldig vignet worden gebruikt of indien het vignet op een te laag niveau is berekend, wordt de heffing a posteriori geïnd overeenkomstig § 12 InfrAG. In dat geval komt de verschuldigde heffing overeen met het bedrag van het jaarvignet of het verschil tussen het reeds betaalde bedrag en het bedrag van het jaarvignet.

15. § 11 InfrAG voorziet in steekproefsgewijze controles om na te gaan of de verplichting tot betaling van de infrastructuurheffing wordt nageleefd. Overeenkomstig § 11, lid 7, InfrAG kunnen de autoriteiten op de plaats waar controle van betaling van de heffing plaatsvindt, aan de voor een overtreding verantwoordelijke persoon de betaling van de heffing en een zekerheidstelling opleggen voor een bedrag dat gelijk is aan de krachtens § 14 InfrAG op te leggen boete, vermeerderd met de procedurekosten. Bovendien kan de bestuurder een verbod worden opgelegd om zijn reis voort te zetten indien de heffing, ondanks het verzoek daartoe, niet op de plaats van controle wordt betaald en er redelijke twijfel bestaat over de vraag of de heffing op een later tijdstip wel zal worden betaald of indien de voor het uitvoeren van de controle vereiste documenten niet worden overgelegd, de gevraagde informatie niet wordt verstrekt of een opgelegde zekerheidstelling niet wordt betaald.

16. § 14 InfrAG bepaalt dat de niet-betaling of onvolledig betaling van de infrastructuurheffing, de niet-verstrekking of onjuiste verstrekking van informatie en de niet-opvolging van een bevel om het voertuig tot stilstand te brengen in het kader van een controle, administratieve overtredingen zijn die kunnen worden bestraft met een boete.

2. Wet betreffende de motorrijtuigenbelasting

17. § 9, lid 6, van het Kraftfahrzeugsteuergesetz (wet op de motorrijtuigenbelasting) van 26 september 2002[7] (hierna: „KraftStG"), zoals gewijzigd bij het Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz (tweede wet tot wijziging van de verkeersbelasting) van 8 juni 2015[8] (hierna: „Zweite VerkehrStÄndG") en bij het Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz (wet tot wijziging van de tweede wet tot wijziging van de verkeersbelasting) van 6 juni 2017, voorziet in een belastingvrijstelling die in wezen overeenkomt met het verschuldigde bedrag van de infrastructuurheffing, behalve voor de houders van „Euro 6"-voertuigen, voor wie het bedrag van de vrijstelling hoger is[9].

18. De inwerkingtreding van deze bepalingen is overeenkomstig § 3, lid 2, Zweite VerkehrStÄndG afhankelijk van de aanvang van de inning van de infrastructuurheffing overeenkomstig het InfrAG.

7 BGBl. I, blz. 3818.

8 BGBl. I, blz. 901.

9 BGBl. I, blz. 1493.

II. Feiten en precontentieuze procedure

A. Procedure op grond van artikel 258 VWEU

19. Bij aanmaningsbrieven van 18 juni 2015 en 10 december 2015 heeft de Europese Commissie een niet-nakomingsprocedure ingeleid tegen de Bondsrepubliek Duitsland. De Commissie bekritiseerde daarin enerzijds de gecombineerde gevolgen van de litigieuze maatregelen en anderzijds de prijzen van de kortetermijnvignetten. In de aanmaningsbrieven werd de aandacht van de Duitse autoriteiten gevestigd op een mogelijke schending van de artikelen 18, 34, 45 en 56 VWEU alsmede van artikel 92 VWEU. Na een gedachtewisseling met de Duitse autoriteiten en na het uitbrengen van een met redenen omkleed advies op 28 april 2016 heeft de Commissie op 29 september 2016 de zaak bij het Hof aanhangig gemaakt overeenkomstig artikel 258 VWEU.

20. Nadat het Duitse parlement op 24 maart 2017 bepaalde wijzigingen in de litigieuze nationale wetgeving had aangebracht, heeft de Commissie op 17 mei 2017 de niet-nakomingsprocedure echter beëindigd.

B. Huidige procedure op grond van artikel 259 VWEU

21. Bij brief van 7 juli 2017 heeft de Republiek Oostenrijk de zaak overeenkomstig artikel 259 VWEU aan de Commissie voorgelegd, met het betoog dat de Bondsrepubliek Duitsland, door de litigieuze maatregelen in te voeren, de artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU had geschonden. Bij brief van 14 juli 2017 heeft de Commissie de ontvangst van de brief van de Republiek Oostenrijk bevestigd.

22. Bij brief van 11 augustus 2017 heeft de Bondsrepubliek Duitsland de argumenten van de Republiek Oostenrijk afgewezen. Op 31 augustus 2017 heeft een hoorzitting plaatsgevonden waarop de Republiek Oostenrijk en de Bondsrepubliek Duitsland hun argumenten aan de Commissie hebben voorgelegd. De Commissie heeft geen met redenen omkleed advies uitgebracht binnen de in artikel 259 VWEU vastgestelde termijn van drie maanden.

III. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

23. Met haar beroep van 12 oktober 2017 verzoekt de Republiek Oostenrijk het Hof:

– voor recht te verklaren dat de Bondsrepubliek Duitsland de artikelen 18, 34, 56 en 92 VWEU heeft geschonden door de infrastructuurheffing in samenhang met de belastingvrijstelling in te voeren, en

– de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten.

24. De Bondsrepubliek Duitsland verzoekt het Hof:

– het beroep te verwerpen, en

– de Republiek Oostenrijk te verwijzen in de kosten.

25. Bij beschikkingen van 15 januari en 14 februari 2018 heeft de president van het Hof het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van respectievelijk de Republiek Oostenrijk en de Bondsrepubliek Duitsland.

26. Op 12 november 2018 heeft het Hof de Commissie verzocht om een aantal verduidelijkingen met betrekking tot de redenen voor het besluit om de in de punten 21 en 22 genoemde procedure van artikel 258 VWEU te beëindigen. Op 26 november 2018 heeft de Commissie gevolg gegeven aan het verzoek om verduidelijking. In haar brief aan het Hof heeft de Commissie verklaard dat de op 24 maart 2017 door het Duitse parlement goedgekeurde wetten de litigieuze nationale wetgeving met betrekking tot de prijs voor kortetermijnvignetten en de belastingvrijstelling hadden gewijzigd. In het licht van deze wijzigingen en de noodzaak om een breed politiek draagvlak voor de totstandbrenging van één Europees rechtskader voor een gemeenschappelijk Europees tolheffingssysteem te verkrijgen, was de Commissie van mening dat de procedure moest worden beëindigd.

27. De Deense, de Duitse, de Nederlandse en de Oostenrijkse regering hebben pleidooi gehouden ter terechtzitting van 11 december 2018.

IV. Analyse

28. In haar verzoekschrift voert de Oostenrijkse regering vier grieven tegen de litigieuze maatregelen aan.

29. In het vervolg van deze conclusie zal ik die grieven onderzoeken in de volgorde zoals zij door de Oostenrijkse regering in haar opmerkingen naar voren zijn gebracht.

A. Eerste grief: indirecte discriminatie op grond van nationaliteit door de combinatie van de litigieuze maatregelen

1. Argumenten van de partijen

30. De eerste grief van de Oostenrijkse regering betreft een vermeende schending van artikel 18 VWEU wegens indirecte discriminatie op grond van nationaliteit.

31. De Oostenrijkse regering benadrukt om te beginnen dat de litigieuze maatregelen gezamenlijk aan het Unierecht moeten worden getoetst en gezamenlijk moeten worden beoordeeld. Volgens haar bestaat er een onlosmakelijk verband, zowel inhoudelijk als in de tijd, tussen de infrastructuurheffing en de belastingvrijstelling. Met de eerste maatregel wordt een belasting ingevoerd en met de tweede maatregel wordt de facto een vrijstelling van die belasting verleend. Bovendien wordt de inwerkingtreding van de belastingvrijstelling krachtens § 3, lid 2, Zweite VerkehrStÄndG uitdrukkelijk gekoppeld aan de invoering van de infrastructuurheffing.

32. De vermeende discriminatie vloeit volgens de Oostenrijkse regering voort uit het gecombineerde gevolg van de twee maatregelen. De infrastructuurheffing is in beginsel verschuldigd door alle gebruikers van de Duitse autosnelwegen. De belastingvrijstelling, ten belope van ten minste het bedrag van de infrastructuurheffing, wordt echter alleen verleend aan houders van binnenlandse voertuigen. Dit betekent volgens de Oostenrijkse regering dat houders van binnenlandse voertuigen de infrastructuurheffing slechts in theorie betalen: het bedrag dat in het kader van deze heffing wordt betaald, wordt in feite afgetrokken van de door hen verschuldigde motorrijtuigenbelasting. In de praktijk houdt dit dus in dat alleen bestuurders van buitenlandse voertuigen, die meestal onderdanen van andere lidstaten zijn, de infrastructuurheffing betalen.

33. De Oostenrijkse regering wijst er verder op dat de litigieuze nationale wetgeving bedoeld is om een belofte na te komen die enkele Duitse politici hadden gedaan tijdens de campagne voor de Duitse federale verkiezingen van 2013. Het doel van deze maatregel was om bestuurders van buitenlandse voertuigen te laten deelnemen in de kosten voor de financiering van de Duitse infrastructuur, zonder dat dit extra lasten voor Duitse houders van voertuigen met zich mee zou brengen.

34. Ten slotte betwist de Republiek Oostenrijk de gronden die door de Bondsrepubliek Duitsland zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van eventuele indirecte discriminatie. Volgens haar is geen van deze gronden geldig.

35. De Bondsrepubliek Duitsland heeft weliswaar erkend dat de litigieuze maatregelen vanuit Unierechtelijk oogpunt een coherente eenheid vormen, maar stelt dat deze maatregelen niet tot discriminatie op grond van nationaliteit leiden. Buitenlandse gebruikers van de Duitse autosnelwegen bevinden zich, wat de betaling van bedragen voor de financiering van de Duitse vervoersinfrastructuur betreft, immers niet in een minder gunstige situatie dan in Duitsland wonende houders van voertuigen, aangezien deze laatsten niet alleen aan de infrastructuurheffing onderworpen zijn, maar ook, zij het tegen een verlaagd tarief, aan de motorrijtuigenbelasting.

36. Daartegen kan worden ingebracht dat de belastingvrijstelling alleen Duitse ingezetenen ten goede kan komen, aangezien de motorrijtuigenbelasting, in overeenstemming met de bepalingen van richtlijn 83/182/EEG van de Raad[10], alleen van toepassing is op binnenlandse voertuigen. Volgens de Duitse regering vormde het besluit om het bedrag van de motorrijtuigenbelasting te wijzigen teneinde de totale financiële last voor de houders van voertuigen op het vroegere niveau te handhaven en aldus een onevenredige belastingheffing te voorkomen, een rechtmatige uitoefening van de bevoegdheid van deze lidstaat op het gebied van directe belastingen.

37. Tegelijkertijd is de Duitse regering van mening dat zij de bevoegdheid moet hebben om een infrastructuurheffing in te voeren, waarvan de opbrengst bestemd is voor het onderhoud en de verbetering van de vervoersinfrastructuur. Volgens haar is het een legitieme keuze om het systeem voor de financiering van de vervoersinfrastructuur te veranderen van een systeem dat volledig uit de algemene begroting van de staat wordt gefinancierd, in een systeem dat door de gebruikers van die infrastructuur wordt gefinancierd.

38. Subsidiair beroept de Bondsrepubliek Duitsland zich ter rechtvaardiging van eventuele indirecte discriminatie die uit de combinatie van de litigieuze maatregelen zou kunnen voortvloeien, op overwegingen van milieubescherming, lastenverdeling en op een wijziging van het financieringsstelsel van de vervoersinfrastructuur.

39. De Nederlandse regering is het in wezen eens met het argument van de Oostenrijkse regering en benadrukt dat houders van binnenlandse voertuigen, in het kader van deze zaak, vergelijkbaar zijn met bestuurders van buitenlandse voertuigen. De Deense regering daarentegen is het met de Duitse regering eens dat de litigieuze maatregelen niet discriminerend zijn en wijst met name op de bevoegdheid van de lidstaten om belastingen en andere heffingen die niet geharmoniseerd zijn, vast te stellen, te wijzigen of in te trekken.

2. Beoordeling

40. Alvorens de argumenten van de partijen in detail te onderzoeken, acht ik het nuttig om een korte inleiding te geven over het begrip discriminatie in het kader van het Unierecht.

10 Richtlijn van 28 maart 1983 betreffende belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen binnen de Gemeenschap (PB 1983, L 105, blz. 59).

a) Inleidende opmerkingen over het begrip „discriminatie"

41. Het beginsel van non-discriminatie is een uitdrukking van het beginsel van gelijkheid van personen voor de wet, een beginsel dat in alle rechtsstelsels van de lidstaten bestaat en een grondbeginsel van het Unierecht is.[11] Kort samengevat houdt het non-discriminatiebeginsel in dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld. Een verschil in behandeling zou enkel gerechtvaardigd kunnen zijn indien het gebaseerd zou zijn op objectieve overwegingen, die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de rechtmatig nagestreefde doelstelling.[12]

42. Zoals bekend kan discriminatie direct of indirect zijn: er is sprake van *directe* discriminatie wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld op grond van een identificeerbaar (of verboden) kenmerk, terwijl er van *indirecte* discriminatie sprake is wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met identificeerbare kenmerken in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt.[13] Met andere woorden, in gevallen van directe discriminatie is het verschil in behandeling expliciet gekoppeld aan het verboden kenmerk, terwijl in gevallen van indirecte discriminatie het verschil in behandeling het gevolg is van een ander kenmerk, dat nauw verbonden is met een verboden kenmerk.

43. Om een geval van discriminatie vast te stellen, moet in de eerste plaats een geschikte „vergelijkingsmaatstaf" worden gevonden: een persoon die zich in een vergelijkbare situatie bevindt en die op grond van het identificeerbare kenmerk gunstiger wordt behandeld. In dit verband is het niet nodig dat het slachtoffer van de discriminatie of de ontvanger van de gunstigere behandeling op enig moment wordt geïdentificeerd als een mens van „vlees en bloed": het volstaat dat uit de vermeende discriminerende maatregel blijkt dat deze personen bestaan.[14] Bovendien is volgens vaste rechtspraak, ten eerste, niet vereist dat de situaties identiek zijn, maar alleen dat zij vergelijkbaar zijn en dient, ten tweede, de vergelijkbaarheid niet algemeen en abstract, maar specifiek en concreet voor de betrokken prestatie te worden onderzocht.[15]

44. De vaststelling van een vergelijkingsmaatstaf is dus van het grootste belang: bij gebreke van een geldige vergelijkingsmaatstaf kan er geen sprake zijn van een zinvolle vergelijking en kan er dus ook geen ongerechtvaardigd verschil in behandeling worden vastgesteld.

45. Tegen die achtergrond zal ik mij buigen over de kwesties die in de eerste grief van de Republiek Oostenrijk aan de orde zijn gesteld.

b) Vermeende discriminerende aard van de litigieuze maatregelen

46. In haar opmerkingen benadrukt de Oostenrijkse regering dat het van belang is dat de gevolgen van de twee litigieuze maatregelen worden beoordeeld in hun onderlinge samenhang. Volgens haar bevinden bestuurders van buitenlandse voertuigen zich door deze maatregelen in een minder gunstige situatie dan houders van binnenlandse voertuigen.

11 Zie in die zin arrest van 19 oktober 1977, Ruckdeschel e.a., 117/76 en 16/77, EU:C:1977:160, punt 7. Zie ook artikel 20 van het Handvest.

12 Zie arrest van 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

13 Zie artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB 2006, L 204, blz. 23).

14 Zie in die zin arresten van 10 juli 2008, Feryn, C-54/07, EU:C:2008:397, punten 23-25, en 25 april 2013, Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punt 36.

15 Zie arrest van 19 juli 2017, Abercrombie & Fitch Italia, C-143/16, EU:C:2017:566, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

47. Net als de Oostenrijkse regering ben ik van mening dat de houders van binnenlandse voertuigen voor het overgrote deel de Duitse nationaliteit hebben, terwijl bestuurders van buitenlandse voertuigen meestal de nationaliteit van een andere lidstaat hebben. Hoewel de litigieuze nationale wetgeving geen expliciete discriminatie op grond van nationaliteit invoert, zou er, indien de door de Oostenrijkse regering aangevoerde argumenten gegrond zouden worden verklaard, dus sprake zijn van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit en dus van schending van artikel 18 VWEU.

48. De argumenten van de Oostenrijkse regering met betrekking tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling zijn echter inherent gebrekkig wat de methodologie betreft.

49. In de eerste plaats is de door de Oostenrijkse regering gekozen *vergelijkingsmaatstaf* niet geschikt. Houders van binnenlandse voertuigen zijn zowel gebruikers van Duitse wegen (en dus onderworpen aan de infrastructuurheffing) als Duitse belastingbetalers (aangezien zij onderworpen zijn aan de motorrijtuigenbelasting). Daarentegen zijn bestuurders van buitenlandse voertuigen belastingplichtigen van andere lidstaten: als zodanig kunnen zij in hun respectieve woonstaat andere belastingen of heffingen verschuldigd zijn, maar zij zullen nooit verplicht zijn de Duitse motorrijtuigenbelasting te betalen.

50. Houders van binnenlandse voertuigen en bestuurders van buitenlandse voertuigen zijn dus vergelijkbaar wat het gebruik van de Duitse autosnelwegen betreft, maar zijn niet vergelijkbaar wanneer zij in het licht van beide maatregelen worden onderzocht, omdat zij dan worden beschouwd als gebruikers van de Duitse autosnelwegen én als belastingbetalers. Daarom is het betoog van de Oostenrijkse regering tegenstrijdig: enerzijds wordt erop aangedrongen dat de twee maatregelen gezamenlijk worden onderzocht, anderzijds kijkt zij bij het vaststellen van de vergelijkingsmaatstaf alleen naar de vergelijkbaarheid van de twee groepen wat betreft hun gebruik van de Duitse autosnelwegen.

51. In dit verband beroept de Oostenrijkse regering zich op het arrest van het Hof in de zaak Commissie/Duitsland[16], waaruit zij heeft afgeleid dat de twee groepen voor de onderhavige procedure vergelijkbaar zijn.

52. Dat arrest lees ik echter niet op die manier. Die zaak betrof een vermeende schending van (het huidige) artikel 92 VWEU.[17] Deze bepaling is een standstillbepaling waarvan de werkingssfeer ruimer is dan die van artikel 18 VWEU. Artikel 92 VWEU verbiedt niet alleen discriminerende maatregelen, maar ook elke andere maatregel die de concurrentieverhouding tussen nationale en buitenlandse vervoerondernemers kan beïnvloeden. Met andere woorden, deze bepaling belet de lidstaten ook om eventuele voordelen die door hun wetgeving aan buitenlandse vervoerondernemers worden toegekend, af te schaffen.[18] Om die reden heeft het Hof terecht gekozen voor een ruimer perspectief op grond van artikel 92 VWEU. Dezelfde benadering kan echter niet worden toegepast op grond van artikel 18 VWEU: aangezien alleen maatregelen die direct of indirect discrimineren op grond van nationaliteit onder deze laatstbedoelde bepaling vallen, moeten de twee groepen die aan een verschil in behandeling zouden zijn onderworpen, vergelijkbaar zijn in de strikte zin van het woord.

53. In de tweede plaats, en los van het bovenstaande, bevinden bestuurders van buitenlandse voertuigen zich, wanneer zij in het licht van beide maatregelen worden onderzocht, niet – en eigenlijk nooit – in een situatie die *minder gunstig* is dan de situatie waarin houders van binnenlandse voertuigen zich bevinden. Om op de Duitse autosnelwegen te mogen rijden, moeten eerstgenoemden alleen de infrastructuurheffing betalen en zijn zij niet verplicht het jaartarief te betalen: zij kunnen kiezen voor een vignet van kortere duur, al naargelang van hun werkelijke behoefte. Houders van

16 Arrest van 19 mei 1992, Commissie/Duitsland, C-195/90, EU:C:1992:219 (hierna: „arrest Commissie/Duitsland").

17 Wat artikel 92 VWEU in het algemeen betreft, zie de punten 134-152 van deze conclusie.

18 Zie in dit verband de bespreking in de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Commissie/Duitsland, C-195/90, EU:C:1992:123, punten 14-21.

binnenlandse voertuigen daarentegen zijn wettelijk verplicht zowel een infrastructuurheffing als een motorrijtuigenbelasting te betalen om op de Duitse autosnelwegen te mogen rijden. Bovendien zijn de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen, ongeacht de mate waarin zij daadwerkelijk gebruikmaken van de lokale autosnelwegen, verplicht de infrastructuurheffing te betalen ten belope van het bedrag dat verschuldigd is voor het jaarvignet.

54. Wanneer beide maatregelen samen worden beschouwd – zoals de Oostenrijkse regering aan het Hof vraagt – is er dus duidelijk geen sprake van een minder gunstige behandeling van buitenlandse bestuurders: voor elk in een andere lidstaat geregistreerd voertuig dat op de Duitse autosnelwegen zal worden gebruikt, zal, om het daar te mogen gebruiken, altijd een lager bedrag aan de Duitse autoriteiten worden betaald dan het bedrag dat wordt betaald door de houder van een voertuig van hetzelfde model dat in Duitsland is geregistreerd.

55. Het klopt evenwel dat het door de houders van binnenlandse voertuigen verschuldigde bedrag van de motorrijtuigenbelasting dankzij de belastingvrijstelling lager zal zijn dan in het verleden. Zelfs indien de belastingvrijstelling tot gevolg zou hebben dat de motorrijtuigenbelasting tot nihil wordt teruggebracht (wat niet het geval is), zou elke buitenlandse bestuurder voor het gebruik van de Duitse autosnelwegen hoogstens een bedrag moeten betalen dat gelijk is aan het bedrag dat door de houders van binnenlandse voertuigen moet worden betaald. [19]

56. Het is nauwelijks nodig erop te wijzen dat er van een ongunstige behandeling geen sprake is, zelfs wanneer de maatregelen afzonderlijk worden beoordeeld. Ten eerste is het bedrag van de infrastructuurheffing zonder onderscheid van toepassing op elke bestuurder. Bestuurders van buitenlandse voertuigen worden zelfs gunstiger behandeld: zoals vermeld in punt 53 hebben zij, in tegenstelling tot houders van binnenlandse voertuigen, drie opties met betrekking tot de duur – en dus de kosten – van het aan te schaffen vignet.

57. Ten tweede is het paradoxaal om te stellen dat de belastingvrijstelling alleen ten goede komt aan houders van binnenlandse voertuigen. Het is duidelijk dat er zonder belasting überhaupt geen sprake kan zijn van een belastingvrijstelling. Bovendien moet nogmaals worden benadrukt dat bestuurders van buitenlandse voertuigen per definitie niet onderworpen zijn aan de motorrijtuigenbelasting in Duitsland. Buitenlandse voertuigen kunnen aan een soortgelijke belasting onderworpen zijn in de lidstaat van registratie en het verschuldigde bedrag kan hoger of lager zijn dan het bedrag dat door houders van vergelijkbare binnenlandse voertuigen wordt betaald. Dat is echter het onvermijdelijke gevolg van het feit dat de motorrijtuigenbelasting op Unieniveau niet is geharmoniseerd.

58. Kortom, de Oostenrijkse regering heeft haar standpunt met betrekking tot twee grondbeginselen van discriminatie niet kunnen hardmaken: enerzijds bevinden de twee groepen personen die zij heeft vergeleken zich niet in een vergelijkbare situatie wat betreft de door die regering bekritiseerde maatregelen. Anderzijds heeft de Oostenrijkse regering niet aangetoond dat bestuurders van buitenlandse voertuigen minder gunstig zouden worden behandeld als gevolg van de litigieuze maatregelen.

c) Aanvullende opmerkingen

59. De gebreken in het betoog van de Oostenrijkse regering worden des te duidelijker wanneer men kijkt naar de rechtsgevolgen van de vaststelling dat de litigieuze maatregelen leiden tot indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. Dit roept met name de vraag op hoe de Bondsrepubliek Duitsland de verenigbaarheid met artikel 18 VWEU zou moeten herstellen.

19 A fortiori is het feit dat houders van Euro 6-voertuigen een belastingvrijstelling krijgen ten belope van een bedrag dat hoger is dan het bedrag dat zij voor het jaarvignet betalen, in deze context niet relevant.

60. Om te beginnen heeft de Oostenrijkse regering niet aangevoerd dat de Duitse autoriteiten verplicht zouden zijn de infrastructuurheffing in te trekken, zodat zowel binnenlandse als buitenlandse gebruikers van de Duitse autosnelwegen deze kosteloos kunnen blijven gebruiken. Dat zou immers een nogal vreemd argument zijn geweest: artikel 18 VWEU mag niet aldus worden opgevat dat het de lidstaten verbiedt een systeem in te voeren of te handhaven uit hoofde waarvan alle gebruikers van autosnelwegen (ongeacht hun nationaliteit of woonplaats) verplicht worden tot betaling van een heffing op basis van de duur van het gebruik of een tolheffing op basis van de lengte van de reis. Verschillende lidstaten, waaronder buurlanden als Frankrijk en Polen en – ironisch genoeg – Oostenrijk zelf, beschikken in feite over een dergelijk systeem, zowel voor bedrijfsvoertuigen als voor personenauto's.

61. Mijns inziens is er geen enkel geldig juridisch argument dat het standpunt rechtvaardigt dat de lidstaten die tot nu toe hebben besloten om alle bestuurders kosteloos gebruik te laten maken van hun autosnelwegen, voor altijd „gevangen" zouden zijn door hun aanvankelijke keuze en dus geen vergoedingssysteem zouden mogen invoeren zoals dat in andere lidstaten al vele jaren bestaat. Dat zou een onredelijke (en mogelijk zelfs perverse) uitlegging van artikel 18 VWEU zijn: in plaats van discriminatie van niet-onderdanen te vermijden, zou het de facto omgekeerde discriminatie van eigen onderdanen betekenen. In casu zou dat namelijk betekenen dat de Duitse belastingbetalers het autosnelwegennet zelf zouden moeten blijven financieren.

62. Het staat buiten kijf dat de autoriteiten van de lidstaten in beginsel vrij zijn om te beslissen of het gebruik van bepaalde infrastructuur kosteloos moet zijn of, omgekeerd, aan de betaling van een gebruiksvergoeding onderworpen dient te zijn. Dat is in wezen een beleidskeuze en als zodanig een zaak voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Dat is ook de reden waarom de infrastructuur in de Europese Unie tot op zekere hoogte vergelijkbaar of gelijkwaardig is, maar in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet onderworpen is aan een gebruiksvergoeding. Afgezien van autosnelwegen zijn er nog andere vervoersinfrastructuurvoorzieningen (zoals verkeersbruggen en -tunnels [20]) die ons vele voorbeelden bieden van deze twee naast elkaar bestaande benaderingen. Deze logica is echter mutatis mutandis van toepassing op elke andere vorm van openbare infrastructuur die personen kunnen bezoeken of gebruiken voor andere doeleinden, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur, toerisme of religie. [21]

63. Bij gebreke van specifieke Unieregels ter zake, en op voorwaarde dat er geen beginsel of bepaling van het Unierecht wordt geschonden, is het niet aan de Europese Unie om de keuze van de nationale autoriteiten te toetsen aan de vraag of nationale infrastructuur moet worden gefinancierd door de belastingbetaler dan wel door de feitelijke gebruikers. De Unieregels bieden de burgers van de Unie niet de garantie dat het verrichten van een economische activiteit in de lidstaat van bestemming, in het kader van de uitoefening van hun vrijheid van verkeer, neutraal is wat betreft de belastingheffing of de toepassing van andere heffingen. Hieruit volgt dat een eventueel nadeel ten opzichte van de situatie waarin de burger de economische activiteit in zijn lidstaat van oorsprong verrichtte, in beginsel niet in strijd is met artikel 18 VWEU, op voorwaarde evenwel dat de betrokken wetgeving de betrokken burger niet benadeelt ten opzichte van burgers die in de lidstaat van bestemming wonen. [22]

20 Zo moet voor het gebruik van de Portugese Vasco da Gamabrug en van de Øresundbrug tussen Zweden en Denemarken wel tol worden betaald, maar voor het gebruik van de Széchenyi-Kettingbrug (in Boedapest) niet. Ook voor het gebruik van de Oostenrijkse Arlbergtunnel en de Fréjustunnel tussen Italië en Frankrijk moet tol worden betaald, maar voor het gebruik van de Italiaanse Gran Sassotunnel niet.

21 De Reichstagkoepel in Berlijn, het British Museum in Londen, de kathedraal Notre-Dame de Paris, het Pantheon in Rome en de tuinen van Schönbrunn in Wenen zijn bijvoorbeeld gratis te bezoeken, terwijl voor een bezoek aan het Van Gogh Museum in Amsterdam, de Akropolis in Athene, het Museo del Prado in Madrid of de Basiliek van San Marco in Venetië normaal gesproken moet worden betaald.

22 Zie in die zin arrest van 15 juli 2004, Lindfors, C-365/02, EU:C:2004:449, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie meer in het algemeen tevens arrest van 16 januari 2003, Commissie/Italië, C-388/01, EU:C:2003:30.

64. Evenmin valt gemakkelijk in te zien waarom de Duitse autoriteiten verplicht zouden moeten worden de belastingvrijstelling in te trekken om ervoor te zorgen dat de houders van binnenlandse voertuigen deze belasting tegen de vroegere (en hogere) tarieven blijven betalen. De motorrijtuigenbelasting is in wezen een eigendomsbelasting en dus een directe belasting, waarvan de regeling in beginsel onder de bevoegdheid van de lidstaten valt. Binnen het Unierecht hebben slechts enkele bepalingen betrekking op dat soort belasting, zoals blijkt uit het zeer beperkte toepassingsgebied van richtlijn 83/182. [23]

65. Het is mij onduidelijk waarom de Duitse autoriteiten door artikel 18 VWEU zouden worden belet de motorrijtuigenbelasting vast te stellen op een niveau dat zij in het licht van de omstandigheden in hun land op een bepaald moment het meest geschikt achten. Zoals de Oostenrijkse regering ter terechtzitting heeft toegegeven, hebben de Duitse autoriteiten het recht om deze belasting volledig in te trekken, indien zij dit passend achten, zonder dat dit tot discriminatie zou leiden. Betekent dit echter niet dat deze autoriteiten a fortiori het recht hebben om de tarieven van de motorrijtuigenbelasting eenvoudigweg te verlagen, indien zij van mening zijn dat de totale belastingdruk op bepaalde personen onevenredig hoog is?

66. De Oostenrijkse regering heeft ter terechtzitting verklaard dat zij niet betwist dat de invoering van een infrastructuurheffing kan worden „gecompenseerd" door een verlaging van de motorrijtuigenbelasting. [24] Op de vraag van het Hof om te verduidelijken welke soorten belastingverlaging volgens haar aanvaardbaar zijn, had de Oostenrijkse regering moeite om een helder antwoord te geven: met enige tegenzin heeft zij verklaard dat een verlaging van de belasting die gelijk is voor alle belastingplichtigen (procentueel of forfaitair) in beginsel rechtmatig zou moeten zijn.

67. Ter terechtzitting heeft de Oostenrijkse regering zelfs toegegeven dat, indien de Duitse autoriteiten op een ander tijdstip een soortgelijke belastingvrijstelling hadden ingevoerd als die welke in de onderhavige procedure aan de orde is, zonder deze uitdrukkelijk te koppelen aan de vaststelling van de infrastructuurheffing, er mogelijk geen sprake was geweest van discriminatie. Evenzo heeft de Oostenrijkse regering verklaard dat er van discriminatie geen sprake zou zijn geweest, indien de Duitse autoriteiten een andere belasting, die geen verband houdt met het gebruik van motorvoertuigen, hadden verlaagd, op voorwaarde dat dit op coherente wijze zou zijn gebeurd.

68. Tegen die achtergrond zie ik, vanuit juridisch oogpunt, echter geen significant verschil tussen de aan de orde zijnde belastingvrijstelling en de belastingverlagingen die door de Oostenrijkse regering aanvaardbaar worden geacht. Bovendien zouden het resultaat van al deze maatregelen uit economisch oogpunt grosso modo gelijk zijn. Sommige houders van binnenlandse voertuigen zouden meer betalen dan zij in het kader van de huidige maatregel betalen, terwijl anderen minder zouden betalen. Voor bestuurders van buitenlandse voertuigen verandert er echter niets, hetgeen ook geldt voor de begroting van de Bondsrepubliek Duitsland.

69. In dit verband heeft de Duitse regering ondubbelzinnig te kennen gegeven dat zij voornemens is de totale bijdrage van de houders van binnenlandse voertuigen op een aanvaardbaar niveau te handhaven. Ik ben het eens met die argumenten: artikel 18 VWEU kan niet aldus worden uitgelegd dat de Duitse autoriteiten de houders van binnenlandse voertuigen een potentieel onevenredige belasting moeten opleggen om de eenvoudige reden dat die autoriteiten hebben besloten het financieringssysteem voor de binnenlandse autosnelwegen te wijzigen.

23 Zie punt 36 van deze conclusie.

24 Daarbij merk ik op dat een dergelijke compensatie uitdrukkelijk is toegestaan door artikel 7 duodecies van de eurovignetrichtlijn. Hoewel deze bepaling in casu niet rechtstreeks van toepassing is, kan zij worden opgevat als een uitdrukking van een beginsel dat ook moet gelden in de situatie die in de onderhavige procedure aan de orde is.

70. In deze context is het niet van belang dat sommige Duitse politici tijdens een verkiezingscampagne openlijk hebben verklaard dat zij een heffing wilden gaan invoeren voor buitenlandse reizigers op de Duitse autosnelwegen. Die verklaringen zijn mogelijk een verschijningsvorm van – om een beroemd citaat te parafraseren – het spook dat de laatste jaren door Europa waart: het spook van populisme en soevereinisme. [25]

71. De juridische analyse die dit Hof moet uitvoeren met betrekking tot nationale maatregelen als die welke in geding zijn, kan echter niet gebaseerd zijn op verklaringen van politici. De (werkelijke of vermeende) intentie van afzonderlijke leden van de nationale wetgevende macht of van de regering speelt in dat verband geen rol. Enerzijds hoeft niet te worden aangetoond dat de opsteller van een maatregel discriminerende intenties had om te kunnen vaststellen dat deze maatregel in strijd is met het non-discriminatiebeginsel. [26] Anderzijds volstaan verklaringen van overheidsfunctionarissen die zo ver gaan dat zij een schending van het Unierecht erkennen of suggereren niet om een inbreuk vast te stellen [27]: loutere verklaringen kunnen niet resulteren in de toepasselijkheid van het Unierecht op situaties waarop het objectief gezien niet van toepassing is. [28]

72. Het kan niet genoeg worden benadrukt dat de beoordeling van de verenigbaarheid van een nationale maatregel met de Unieverdragen in het kader van niet-nakomingsprocedures een *objectief karakter* heeft. [29] Dat geldt ook voor vermeende schendingen van het non-discriminatiebeginsel: de analyse moet gericht zijn op de gevolgen van de handeling van de dader en niet op zijn subjectieve intentie. [30]

73. Samenvattend kan worden gesteld dat de argumenten van de Oostenrijkse regering met betrekking tot deze punten niet overtuigend zijn. Eenvoudig gezegd hadden de Duitse autoriteiten het volste recht om zich op het standpunt te stellen dat, ten eerste, de kosten van het autosnelwegennet, die tot nu toe voornamelijk door de belastingbetalers werden gedragen [31], gelijkelijk moesten worden verdeeld over alle gebruikers, met inbegrip van bestuurders van buitenlandse voertuigen. Ten tweede zouden houders van binnenlandse voertuigen onevenredig zwaar worden belast indien zij zowel de infrastructuurheffing als de motorrijtuigenbelasting zouden moeten betalen.

74. In het licht van het bovenstaande, en zonder dat de mogelijke rechtvaardigingsgronden van de Bondsrepubliek Duitsland hoeven te worden onderzocht, geef ik het Hof in overweging om de eerste door de Republiek Oostenrijk aangevoerde grief te verwerpen.

B. Tweede grief: indirecte discriminatie op grond van nationaliteit door de opzet van de infrastructuurheffing

1. Argumenten van de partijen

75. Met haar tweede grief voert de Republiek Oostenrijk aan dat de infrastructuurheffing op discriminerende wijze is opgezet wat betreft de controle- en handhavingsmaatregelen.

25 De aandachtige lezer zal een parafrase hebben herkend van de inleiding van „Het Communistisch Manifest" uit 1848 van de filosofen Karl Marx en Friedrich Engels. De oorspronkelijke verwijzing was uiteraard naar het communisme. Daarmee wil ik echter geenszins suggereren dat de twee bewegingen als vergelijkbaar moeten worden beschouwd.

26 Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven in de gevoegde zaken Jackson en Cresswell, C-63/91 en C-64/91, EU:C:1992:212, punten 15 e.v.

27 Zie in die zin arrest van 4 mei 2017, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-502/15, niet gepubliceerd, EU:C:2017:334, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

28 Zie in die zin arrest van 16 oktober 2012, Hongarije/Slowakije, C-364/10, EU:C:2012:630, punten 56-61.

29 Zie onder meer arrest van 16 september 2004, Commissie/Spanje, C-227/01, EU:C:2004:528, punt 58.

30 In de rechtsliteratuur, met verdere referenties, zie Sanchez-Graells, A., „Assessing the Public Administration's Intention in EU Economic Law: Chasing Ghosts or Dressing Windows", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, blz. 111 en 112.

31 Voor zware vrachtvoertuigen bestaat er al een tolsysteem.

76. In dit verband wijst de Oostenrijkse regering erop dat de litigieuze nationale wetgeving in veel opzichten een onderscheid maakt tussen binnenlandse voertuigen en voertuigen die in het buitenland zijn geregistreerd. Met name de specifieke interventiebevoegdheden (steekproefsgewijze controles, inning van een zekerheidstelling, verbod om verder te reizen) waarin de §§ 11, 12 en 14 InfrAG voorzien, en de inning achteraf van de infrastructuurheffing ten belope van het jaarvignet of het verschil tussen het reeds betaalde bedrag en het bedrag van het jaarvignet, zijn alleen of hoofdzakelijk van toepassing op voertuigen die in het buitenland zijn geregistreerd. Bovendien is de dreiging met boeten overeenkomstig § 14 InfrAG volgens de Oostenrijkse regering ook overwegend gericht op buitenlandse bestuurders. Ter ondersteuning van haar argumenten op dit punt verwijst de Oostenrijkse regering specifiek naar het arrest van het Hof in de zaak Commissie/Italië [32].

77. De Duitse regering wijst erop dat de meeste regels inzake de uitvoering van en de controle op de betaling van de infrastructuurheffing in de §§ 11, 12 en 14 InfrAG zonder onderscheid van toepassing zijn op alle bestuurders. Alleen het innen van een zekerheidstelling overeenkomstig § 11, lid 7, InfrAG geldt uitsluitend voor bestuurders van buitenlandse voertuigen. Een dergelijke maatregel is – naar het oordeel van de Duitse regering – echter gerechtvaardigd omdat de inning van de verschuldigde bedragen voor het vignet en voor de eventuele boete moeilijker uitvoerbaar zijn in het buitenland. De Duitse regering benadrukt in elk geval dat § 11, lid 7, InfrAG de autoriteiten in staat stelt, maar niet verplicht, om een zekerheidstelling te verlangen. Ten slotte is de Duitse regering van mening dat het achteraf innen van de infrastructuurheffing ten belope van het jaarvignet of het verschil tussen het reeds betaalde bedrag en het bedrag van het jaarvignet niet tot discriminatie leidt, aangezien de houders van binnenlandse voertuigen altijd het jaarvignet betalen.

2. Beoordeling

78. Om te beginnen wil ik eraan herinneren dat het in het kader van een niet-nakomingsprocedure aan de verzoekende partij staat het bestaan van de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Zij dient het Hof de gegevens te verschaffen die het nodig heeft om uit te maken of er sprake is van niet-nakoming, zonder dat zij zich daarbij op een of ander rechtsvermoeden kan baseren. [33]

79. In het licht van dit beginsel en om de hierna uiteengezette redenen ben ik van mening dat de Republiek Oostenrijk niet heeft voldaan aan haar verplichting om aan te tonen dat de wijze waarop de infrastructuurheffing met betrekking tot de controle- en handhavingsmaatregelen is opgezet, leidt tot indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. [34]

a) Controles, verbod om verder te reizen en administratieve sancties

80. In de eerste plaats zie ik geen enkel element in het dossier dat afbreuk doet aan het feit dat, zoals de Duitse regering beweert, de steekproefsgewijze controles ter plaatse, het verbod om verder te reizen en de mogelijke administratieve sanctie in geval van niet-nakoming van de verplichting tot betaling van de infrastructuurheffing, zonder onderscheid van toepassing zijn op alle voertuigen die op het Duitse autosnelwegennet rijden. De formulering van de desbetreffende bepalingen InfrAG is in dit opzicht neutraal en ik kan geen andere tekstuele grondslag vinden ter ondersteuning van de beweringen van de Oostenrijkse regering.

32 Arrest van 19 maart 2002, C-224/00, EU:C:2002:185 (hierna: „arrest Commissie/Italië").

33 Zie in die zin arrest van 26 april 2018, Commissie/Bulgarije, C-97/17, EU:C:2018:285, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

34 Ter terechtzitting heeft de Oostenrijkse regering ook betoogd dat er nog een andere reden is waarom de wijze waarop de infrastructuurheffing is opgezet, discriminerend is. Zij heeft aangevoerd dat de infrastructuurheffing, gezien de verschillende manieren waarop zij moet worden betaald, moet worden geacht te leiden tot twee verschillende maatregelen in de praktijk: een belasting voor de houders van binnenlandse voertuigen en een heffing voor het gebruik door bestuurders van buitenlandse voertuigen. Dit argument is echter niet duidelijk uiteengezet, noch uitdrukkelijk in haar verzoekschrift opgenomen. Derhalve vind ik het kennelijk niet-ontvankelijk.

81. De Duitse regering heeft verder uitgelegd dat de meeste controle- en handhavingsmaatregelen (met inbegrip van de sancties) evenzeer van toepassing kunnen zijn op houders van binnenlandse voertuigen. Het feit dat voor deze voertuigen de infrastructuurheffing vooraf moet worden betaald, sluit mogelijke overtredingen niet a priori uit. § 2 InfrAG voorziet bijvoorbeeld in enkele uitzonderingen op de verplichting tot betaling van de infrastructuurheffing. Dat betekent dat er dus controles zullen worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de houders van binnenlandse voertuigen zich niet bij vergissing of onrechtmatig op deze uitzonderingen beroepen: in geval van overtreding kan het verbod om verder te reizen en de administratieve sanctie ook op hen worden toegepast.

82. De Oostenrijkse regering heeft de juistheid van deze verklaringen niet betwist. Aangezien het merendeel van de voertuigen dat op de Duitse autosnelwegen rijdt in Duitsland is geregistreerd, betwijfel ik bovendien of het Hof zonder meer de veronderstelling van de Oostenrijkse regering kan aanvaarden dat de bepalingen inzake controles en sancties, ondanks hun neutrale bewoordingen, in de praktijk vooral gericht zijn tegen bestuurders van buitenlandse voertuigen. De Oostenrijkse regering heeft geen enkel bewijs geleverd ter staving van haar beweringen op dit punt (zoals besluiten of interne richtsnoeren van de administratieve autoriteiten, studies of statistische gegevens).

83. Zelfs al zouden de controle- en handhavingsmaatregelen in het licht van de wijze waarop de infrastructuurheffing is opgezet, naar verhouding daadwerkelijk meer buitenlandse bestuurders dan binnenlandse bestuurders treffen, dan nog zou dat op zich nog niet noodzakelijkerwijs betekenen dat er sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit. Het zou slechts een onvermijdelijk gevolg zijn van het feit dat alle houders van binnenlandse voertuigen de heffing vooraf moeten betalen, terwijl bestuurders van buitenlandse voertuigen de heffing alleen bij het binnenrijden van het Duitse autosnelwegennet moeten betalen.

84. Ook op dit punt is de logica achter de argumenten van de Oostenrijkse regering moeilijk te volgen. Zij lijkt te suggereren dat de Duitse autoriteiten de uitvoering van steekproefsgewijze controles of het opleggen van handhavingsmaatregelen ten aanzien van bestuurders van buitenlandse voertuigen moeten vermijden, omdat het voor houders van binnenlandse voertuigen aantoonbaar moeilijker is om de litigieuze nationale wetgeving te overtreden dan voor bestuurders van buitenlandse voertuigen. Dat argument zou niet houdbaar zijn.

85. De Oostenrijkse regering heeft bijvoorbeeld ook niet aangevoerd dat de handhavingsmaatregelen waarin de litigieuze nationale wetgeving voorziet, niet evenredig zijn en derhalve onderdanen van andere lidstaten ervan kunnen weerhouden hun recht van vrij verkeer uit te oefenen. [35]

86. De Oostenrijkse regering heeft evenmin de hoogte van de eventuele administratieve sancties voor de niet-naleving van de verplichting tot betaling van de infrastructuurheffing aangegeven. Derhalve lijkt het mij dat het Hof in elk geval niet over de informatie beschikt die nodig is om op dit punt een volwaardige evenredigheidsanalyse uit te voeren.

b) Inning achteraf van het voor een jaarvignet benodigde bedrag

87. De Oostenrijkse regering heeft evenwel aangevoerd dat het achteraf innen van het voor de aankoop van een jaarvignet benodigde bedrag onevenredig is, aangezien § 14 InfrAG in een administratieve sanctie voorziet.

88. Dit argument overtuigt mij niet.

35 Bij gebreke van gemeenschappelijke regels op een bepaald gebied blijven de lidstaten bevoegd om sancties te stellen op de niet-naleving van uit hun nationale wetgeving voortvloeiende verplichtingen. De lidstaten mogen echter geen sanctie opleggen die dermate onevenredig is aan de ernst van de overtreding dat zij resulteert in een belemmering van de in de Verdragen neergelegde vrijheden. Zie in die zin arresten van 7 juli 1976, Watson en Belmann, 118/75, EU:C:1976:106, punt 21, en 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punt 36.

89. In de eerste plaats zijn deze twee maatregelen verschillend van aard en houdt het feit dat zij cumulatief worden toegepast, op zich geen onevenredige sanctie in. De verplichting om voor een vignet te betalen vormt geen sanctie, maar slechts de invordering van een onbetaalde heffing. De administratieve sanctie daarentegen is de boete die de autoriteiten op legitieme wijze kunnen opleggen voor de door de bestuurder begane overtreding. Het lijkt mij duidelijk dat de Duitse autoriteiten in geval van een overtreding tegelijkertijd het verschuldigde bedrag kunnen innen en een boete kunnen opleggen. [36]

90. Het kan inderdaad niet worden uitgesloten dat, indien de administratieve sanctie bijzonder streng zou zijn, de combinatie van de twee maatregelen, ongeacht de overtreding, tot een ondraaglijke financiële last voor de bestuurder zou kunnen leiden. Toch heeft de Oostenrijkse regering, zoals vermeld in punt 86 supra, geen informatie verstrekt over de hoogte van de administratieve sanctie.

91. In de tweede plaats is het feit dat de overtreder verplicht is een jaarvignet te kopen volgens mij niet discriminerend of onevenredig. Ten eerste zijn de houders van binnenlandse voertuigen altijd verplicht om het bedrag voor een jaarvignet te betalen. Derhalve is er geen sprake van een minder gunstige behandeling ten opzichte van bestuurders van buitenlandse voertuigen. Een buitenlandse bestuurder die niet voldoet aan de verplichting om de infrastructuurheffing te betalen, verliest hooguit een voorrecht dat normaal gesproken wordt toegekend aan bestuurders van buitenlandse voertuigen (en alleen aan hen): de mogelijkheid om te kiezen voor een vignet van kortere duur tegen een lagere prijs. Ten tweede vind ik die maatregel niet onevenredig. Gezien de willekeurige aard van de controles hebben de autoriteiten die een niet-naleving van de verplichting om een vignet aan te schaffen ontdekken over het algemeen geen enkel middel om te weten hoelang de overtreder al illegaal het autosnelwegennet gebruikt. Mijns inziens is het dus redelijk dat de bestuurder het hoogst mogelijke bedrag moet betalen voor het bestuurde voertuig. [37]

c) Zekerheidstelling

92. Wat ten slotte de verplichting van de overtreder om een zekerheid te stellen betreft, moet worden opgemerkt dat deze maatregel op het eerste gezicht weliswaar discriminerend kan lijken, aangezien § 11, lid 7, InfrAG alleen van toepassing is op bestuurders van buitenlandse voertuigen.

93. Het verschil in behandeling waarin deze bepaling voorziet, is volgens mij echter niet in strijd met het beginsel van artikel 18 VWEU. De rechtspraak van het Hof, met inbegrip van de door de Oostenrijkse regering aangehaalde uitspraken, ondersteunt de argumenten van de Oostenrijkse regering op dit punt niet.

94. In zijn arrest in de zaak Commissie/Italië heeft het Hof erkend dat het een lidstaat in geval van overtredingen door buitenlandse bestuurders niet a priori verboden is om hen verschillend te behandelen, mits deze behandeling rechtvaardiging vindt in objectieve omstandigheden en evenredig is aan het nagestreefde doel. [38] In het licht van dit beginsel heeft het Hof geoordeeld dat het ontbreken van verdragen op grond waarvan de tenuitvoerlegging van een veroordeling in een andere lidstaat dan die waar zij is uitgesproken, kan worden gegarandeerd, een objectieve rechtvaardiging vormt voor een verschil in behandeling van ingezeten en niet-ingezeten overtreders. De verplichting tot betaling van een zekerheid, die alleen voor de niet-ingezeten overtreders geldt, kan verhinderen dat deze overtreders zich aan een effectieve sanctie onttrekken door eenvoudig te verklaren dat zij het niet eens zijn met de onmiddellijke inning van de boete. Het Hof heeft echter geoordeeld dat het bedrag van de

36 Zie naar analogie mijn conclusie in de zaak Vámos, C-566/16, EU:C:2017:895, punten 57 en 58 (bevestigd in het arrest van 17 mei 2018, EU:C:2018:321, punt 42).

37 Dit geval is, naar mijn mening, vergelijkbaar met dat van een chauffeur die het ticket verliest dat hij bij de toegang tot een autosnelweg heeft ontvangen. In dat geval moet de bestuurder normaal gesproken de tol betalen die overeenkomt met de langst mogelijke route op die snelweg.

38 Zie punt 20 van het arrest.

zekerheid niet evenredig was, aangezien dit bedrag overeenkwam met het dubbele van de bij onmiddellijke betaling voorgeschreven sanctie. Dit bedrag had tot gevolg dat buitenlandse bestuurders ertoe werden aangezet af te zien van de bedenktijd die de wet hun toekent om te beslissen of zij het bedrag betalen dan wel de inbreuk bij de administratieve autoriteiten zullen aanvechten. [39]

95. Ik benadruk dat dit arrest in overeenstemming is met een aantal andere uitspraken van het Hof. Zo heeft het Hof in zijn arrest in de zaak Commissie/Spanje [40] geoordeeld dat een bepaling die buitenlandse ondernemingen verplicht een zekerheid te stellen voor de uitoefening van een bepaalde economische activiteit in Spanje, onverenigbaar is met de Verdragsregels inzake vrij verkeer. Volgens het Hof was deze regel onevenredig, omdat geen rekening werd gehouden met de eventuele zekerheden die de betrokken ondernemingen in hun lidstaat van oorsprong hadden gesteld. Met dit arrest werd echter geïmpliceerd dat bij de huidige stand van de stelsels voor grensoverschrijdende invordering van schuldvorderingen en de tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke beslissingen in de Unie, een minder strikte maatregel verenigbaar had kunnen zijn met het Unierecht. [41]

96. Meer recentelijk heeft het Hof in de zaak Čepelnik [42] verklaard dat een nationale regeling op grond waarvan een zekerheid moet worden gesteld in geval van een vermoeden dat een buitenlandse dienstverrichter het nationale arbeidsrecht heeft overtreden op zich niet onverenigbaar is met artikel 56 VWEU, maar dat dat enkel aan de specifieke kenmerken daarvan ligt. Ondanks het feit dat de zekerheid door de afnemer van de diensten moest worden gesteld, kon het bedrag van de zekerheid meer – zelfs aanzienlijk meer – bedragen dan het bedrag dat die partij normaliter aan de dienstverrichter zou moeten betalen. De zekerheid werd ook automatisch en onvoorwaardelijk toegepast, ongeacht de individuele situatie van elke dienstverrichter, hoewel duidelijk was dat niet alle in het buitenland gevestigde dienstverrichters in een vergelijkbare situatie verkeerden. De geldboete waarvan de betrokken zekerheid de inning moest garanderen, was bovendien bijzonder hoog, ook bij kleine overtredingen. [43]

97. In het licht van deze rechtspraak ben ik van mening dat de mogelijkheid om een zekerheidstelling te verlangen, zoals bepaald in § 11, lid 7, InfrAG, op zich niet onverenigbaar is met het Unierecht. Het klopt dat de Bondsrepubliek Duitsland en de Republiek Oostenrijk partij zijn bij een bilaterale overeenkomst inzake justitiële en administratieve samenwerking, maar zoals de Duitse regering heeft aangegeven, heeft de Bondsrepubliek Duitsland niet met alle andere lidstaten van de Europese Unie soortgelijke verdragen gesloten.

98. Wil een dergelijke maatregel in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en dus verenigbaar zijn met artikel 18 VWEU, dan moet naar mijn mening aan twee voorwaarden worden voldaan.

99. In de eerste plaats mag de verplichting tot zekerheidstelling niet automatisch voor iedere overtreder gelden, maar alleen in die gevallen waarin er objectieve redenen zijn om aan te nemen dat, indien het voor het vignet en de sanctie verschuldigde bedrag niet onmiddellijk wordt betaald, het voor de overheid in de toekomst onmogelijk of uiterst moeilijk kan zijn om het te innen. Het Hof heeft immers steeds erkend dat procedures betreffende de vervolging van overtredingen die worden begaan met in het buitenland geregistreerde voertuigen gecompliceerder en duurder zijn en dus een regeling rechtvaardigen die voorziet in een gedifferentieerde behandeling. [44]

39 Zie punten 21-29 van het arrest.

40 Arrest van 26 januari 2006, C-514/03, EU:C:2006:63.

41 Zie punten 41-44 van het arrest.

42 Arrest van 13 november 2018, C-33/17, EU:C:2018:896.

43 Zie punten 46-48 van het arrest. Zie ook mijn conclusie in dezelfde zaak, EU:C:2018:311, punten 100, 101 en 107.

44 Zie conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl in de zaak Commissie/Italië, C-224/00, EU:C:2001:671, punt 31 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak.

100. De Duitse autoriteiten kunnen echter niet veronderstellen dat er sprake is van kwade trouw bij iedere buitenlandse bestuurder die mogelijk niet in staat is om het verschuldigde bedrag ter plaatse te betalen. Men mag er niet van uitgaan dat alle bestuurders van buitenlandse voertuigen die een overtreding begaan, mogelijk proberen te profiteren van de administratieve hindernissen die voortvloeien uit de grensoverschrijdende handhaving van de tenuitvoerleggingsmaatregelen, teneinde aan hun aansprakelijkheid te ontsnappen. [45]

101. Daarnaast is de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van sancties en andere administratieve besluiten de afgelopen jaren veel minder belastend en complex geworden voor de autoriteiten van de lidstaten, dankzij de vaststelling van een aantal Unie-instrumenten zoals kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad [46] en richtlijn 2015/413/EU [47]. Zoals de Oostenrijkse regering opmerkt, kunnen in sommige gevallen bovendien ook de bepalingen van bilaterale samenwerkingsovereenkomsten waarbij de Bondsrepubliek Duitsland partij is, van toepassing zijn.

102. De autoriteiten van de lidstaten kunnen zich dan ook niet op het standpunt stellen dat in alle omstandigheden grensoverschrijdende tenuitvoerleggingsmaatregelen nodig zullen zijn, noch dat deze maatregelen, indien nodig, altijd tot een ondraaglijke administratieve of financiële last zouden leiden.

103. In dit verband benadrukt de Duitse regering dat de formulering van § 11, lid 7, InfrAG duidelijk is in die zin dat een zekerheidstelling, indien een overtreding wordt geconstateerd en het door de overtreder verschuldigde bedrag niet onmiddellijk wordt betaald, *kan* worden verlangd, maar dat er geen *verplichting* bestaat om deze op te leggen. Voorts wijst die regering erop dat de autoriteiten die belast zijn met de toepassing van deze bepaling uiteraard verplicht zijn deze uit te leggen in het licht van het Unierecht, teneinde elke mogelijke schending van de Verdragsregels te voorkomen.

104. In dit verband moet eraan worden herinnerd dat het aan het Hof is om de strekking van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, zoals deze in de praktijk worden toegepast [48], te beoordelen met inachtneming van de uitlegging die de nationale rechterlijke instanties daaraan geven [49]. Op basis van de door de verzoekende partij bij het Hof overgelegde stukken kan niet worden aangenomen dat de administratieve en rechterlijke autoriteiten van de Bondsrepubliek Duitsland desgevraagd § 11, lid 7, InfrAG niet zouden uitleggen en toepassen in het licht van de relevante Unieregels, teneinde aan het Unierecht te voldoen. [50]

105. In de tweede plaats is het naar mijn mening noodzakelijk dat het bedrag van de zekerheid niet zodanig hoog wordt vastgesteld dat het niet in redelijke verhouding staat tot de begane overtreding of dat het tot gevolg kan hebben dat bestuurders van buitenlandse voertuigen ervan worden weerhouden hun recht van vrij verkeer in Duitsland uit te oefenen. In dat verband stel ik vast dat het bedrag van de zekerheid beperkt is tot de eventueel verschuldigde bedragen (de voor het vignet verschuldigde vergoeding en de boete die mogelijk wordt opgelegd) plus de kosten van de administratieve procedure.

45 Zie in die zin arresten van 11 maart 2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138, punten 51 en 52; 9 november 2006, Commissie/België, C-433/04, EU:C:2006:702, punten 35-38; 7 september 2017, Eqiom en Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, punt 31, en 20 december 2017, Deister Holding en Juhler Holding, C-504/16 en C-613/16, EU:C:2017:1009, punt 61.

46 Kaderbesluit van de Raad van 24 februari 2005 over de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PB 2005, L 76, blz. 16).

47 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen (PB 2015, L 68, blz. 9).

48 Zie onder meer arrest van 27 november 2003, Commissie/Finland, C-185/00, EU:C:2003:639, punt 109.

49 Zie onder meer arrest van 10 juli 1986, Commissie/Italië, 235/84, EU:C:1986:303, punt 14.

50 Zie naar analogie arrest van 29 mei 1997, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-300/95, EU:C:1997:255, punt 38.

106. Wat dit punt betreft, bevat het dossier geen enkele aanwijzing over de vermoedelijke hoogte van de boete en de kosten van de procedure. Bij gebreke van concrete elementen kan het Hof er niet zonder meer van uitgaan dat het totale bedrag noodzakelijkerwijs onevenredig is, zoals de Oostenrijkse regering suggereert.

107. Bijgevolg moet ook de tweede grief ongegrond worden verklaard.

C. Derde grief: schending van de artikelen 34 en 56 VWEU

1. Argumenten van de partijen

108. De Republiek Oostenrijk stelt dat de litigieuze maatregelen beperkingen op het vrije verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten vormen, aangezien dergelijke maatregelen gevolgen kunnen hebben voor de grensoverschrijdende levering van goederen met voertuigen met een totaalgewicht van minder dan 3,5 ton en voor het verrichten van diensten door niet-ingezetenen of zelfs ten behoeve van niet-ingezetenen. De Oostenrijkse regering voert verder aan dat dergelijke beperkingen niet kunnen worden gerechtvaardigd.

109. De Bondsrepubliek Duitsland voert ten eerste aan dat de infrastructuurheffing geen maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU vormt. Daartoe verwijst zij met name naar het arrest in de zaak Keck en Mithouard [51]. Bovendien heeft de belastingvrijstelling – volgens de Duitse regering – geen grensoverschrijdend karakter, aangezien zij alleen betrekking heeft op de eigen onderdanen. Ten tweede betwist de Duitse regering dat de infrastructuurheffing een inbreuk op het vrij verrichten van diensten zou kunnen opleveren. Zij verwijst in dit verband naar het arrest in de zaak Mobistar en Belgacom Mobile [52].

2. Beoordeling

110. De argumenten van de Oostenrijkse regering hebben in wezen uitsluitend betrekking op de infrastructuurheffing. Het is immers geenszins duidelijk wat de grensoverschrijdende gevolgen van de belastingvrijstelling zouden kunnen zijn. Deze laatste maatregel verlaagt slechts de belasting die houders van binnenlandse voertuigen moeten betalen. Een dergelijke belasting wordt of mag echter niet worden opgelegd aan houders van voertuigen die in andere lidstaten zijn geregistreerd, en er wordt evenmin beweerd dat de motorrijtuigenbelasting de facto discriminerend is en dus in strijd is met artikel 110 VWEU. [53]

111. Mijn analyse zal in deze context dan ook vooral gericht zijn op de vraag of de infrastructuurheffing in strijd is met de artikelen 34 en 56 VWEU.

112. Eerst is echter een inleidende opmerking op zijn plaats. Vaak wordt betoogd dat wanneer een nationale maatregel op het eerste gezicht twee of meer vrijheden van de interne markt kan aantasten, het Hof de verenigbaarheid van de maatregel in kwestie alleen kan onderzoeken in het licht van de vrijheid die in hoofdzaak wordt aangetast, en zich niet dient uit te spreken over de verenigbaarheid met de andere vrijheid of vrijheden die louter ondergeschikt lijken. [54]

51 Arrest van 24 november 1993, C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905 (hierna: „Keck").

52 Arrest van 8 september 2005, C-544/03 en C-545/03, EU:C:2005:518.

53 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de werkingssferen van de artikelen 34 en 110 VWEU elkaar uitsluiten. Het is vaste rechtspraak dat de werkingssfeer van artikel 34 VWEU zich niet uitstrekt tot de handelsbelemmeringen die onder andere specifieke bepalingen vallen en dat de in artikel 110 VWEU bedoelde belemmeringen van fiscale aard niet onder het verbod van artikel 34 VWEU vallen (zie onder meer arrest van 7 april 2011, Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, punt 33).

54 Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2018:971, punten 43-50.

113. Naar mijn mening kan een dergelijke benadering – die voornamelijk gerechtvaardigd is omwille van de proceseconomie – legitiem zijn in het kader van een prejudiciële procedure. Daarentegen betwijfel ik of deze benadering moet worden gevolgd in het kader van een rechtstreeks beroep, waarbij het Hof in beginsel verplicht is om zich over elke grief van de verzoekende partij uit te spreken. In het bijzonder kan een grief volgens mij alleen buiten beschouwing worden gelaten in het kader van een niet-nakomingsprocedure wanneer de vermeende schending een onvermijdelijk gevolg is van een reeds door het Hof vastgestelde schending, of wanneer deze grief subsidiair is aangevoerd ter vervanging van een gegrond verklaarde grief. [55]

114. In het licht van de door de Republiek Oostenrijk aangevoerde argumenten lijkt het mij dat het Hof in de onderhavige zaak de vermeende schending hoe dan ook vanuit het oogpunt van beide ingeroepen vrijheden moet onderzoeken.

a) Vrij verkeer van goederen

115. De Oostenrijkse regering voert in wezen aan dat de infrastructuurheffing een maatregel van gelijke werking is die in strijd is met artikel 34 VWEU en niet kan worden gerechtvaardigd.

116. Om te beginnen mag niet uit het oog worden verloren dat volgens vaste rechtspraak elke maatregel van een lidstaat die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, moet worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. [56] Als maatregelen van gelijke werking zijn aldus aan te merken belemmeringen van het vrije goederenverkeer die voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten waarin deze goederen rechtmatig zijn gemaakt en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn. [57] De toepassing op producten uit andere lidstaten van nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden, kan daarentegen niet de handel tussen lidstaten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel belemmeren, mits die bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers en mits zij zowel rechtens als feitelijk niet-discriminerend zijn. [58]

117. Tegen deze achtergrond ben ik het niet met de Duitse regering eens dat de infrastructuurheffing, voor zover deze van invloed kan zijn op de distributie van goederen in Duitsland, moet worden beschouwd als een „verkoopmodaliteit" in de zin van de Keck-rechtspraak.

118. Het begrip „verkoopmodaliteit" heeft alleen betrekking op een nationale regeling die de „voorwaarden waaronder [producten] kunnen worden verkocht" betreft. [59] Met andere woorden, het omvat maatregelen ter regulering van de wijze waarop (bijvoorbeeld wanneer, waar, hoe en door wie) producten in de handel mogen worden gebracht. [60] Dit begrip mag niet worden uitgebreid tot regelingen die betrekking hebben op de wijze waarop goederen mogen worden *vervoerd*. De ervaring leert dat verkoopmodaliteiten, mits zij niet discriminerend zijn, de toegang van ingevoerde goederen tot de markt van een lidstaat over het algemeen niet belemmeren. Omgekeerd kan een beperking van de wijze waarop goederen mogen worden vervoerd, een directer effect hebben op de

55 Zie bijvoorbeeld arresten van 30 mei 2006, Commissie/Ierland, C-459/03, EU:C:2006:345, punten 168-173, en 20 oktober 2011, Commissie/Frankrijk, C-549/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:672, punt 48.

56 Zie onder andere arresten van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82 (hierna: „Dassonville"), punt 5, en 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punt 31.

57 Zie in die zin arresten van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, 120/78, EU:C:1979:42 (hierna: „Cassis de Dijon"), punten 6, 14 en 15, en 10 februari 2009, Commissie/Italië, C-110/05, EU:C:2009:66 (hierna: „Aanhangwagens"), punt 35.

58 Zie arrest Keck, punt 16 en 17, en arrest Aanhangwagens, punt 36.

59 Zie arrest van 30 april 2009, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, C-531/07, EU:C:2009:276, punt 20.

60 Zie arresten van 12 november 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, en 21 september 2016, Etablissements Fr. Colruyt, C-221/15, EU:C:2016:704. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:394, punten 20 e.v.

grensoverschrijdende handel in goederen, doordat invoer en uitvoer technisch, economisch of praktisch gezien moeilijker of zelfs onmogelijk worden gemaakt. Naar mijn mening is een nationale regeling inzake vervoer, in bepaalde opzichten, niet verschillend van een nationale regeling inzake gebruik, waarvoor het Hof heeft geweigerd het Keck-beginsel uit te breiden.[61] Dit wordt bevestigd door een aantal zaken waarin het Hof de verenigbaarheid van nationale maatregelen ter beperking van het goederenvervoer met artikel 34 VWEU heeft getoetst aan de traditionele Dassonville- en Cassis de Dijon-rechtspraak.[62]

119. Dit betekent echter niet dat de infrastructuurheffing moet worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking.

120. In de eerste plaats moet rekening worden gehouden met het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland op haar autosnelwegen al een tolsysteem voor voertuigen met een gewicht van 3,5 ton en meer heeft ingevoerd. De infrastructuurheffing die in de huidige procedure aan de orde is, heeft dus alleen betrekking op voertuigen met een gewicht van minder dan 3,5 ton. Deze heffing heeft dus vooral betrekking op personenauto's, bussen en kleine bestelauto's en – zoals misschien nog eens moet worden benadrukt – is zonder onderscheid van toepassing op zowel binnenlandse als buitenlandse voertuigen.

121. De Oostenrijkse regering voert echter aan dat bepaalde producten uit andere lidstaten met personenauto's of kleine bestelauto's naar Duitsland kunnen worden uitgevoerd en dat de grensoverschrijdende handel bijgevolg ongunstig kan worden beïnvloed.

122. Het valt inderdaad niet uit te sluiten dat bepaalde goederen soms met personenauto's of kleine bestelauto's van de plaats van productie, invoer, opslag of van enige andere plaats waar zij in het buitenland worden verkocht, naar Duitsland worden vervoerd. Dat is echter niet voldoende om de infrastructuurheffing als een maatregel van gelijke werking te beschouwen.

123. In dit verband wil ik eraan herinneren dat het Hof in een samenhangende reeks zaken heeft geoordeeld dat nationale maatregelen waarvan de beperkende gevolgen „zo onzeker en indirect", „enkel hypothetisch" of „te onbeduidend en onzeker" zijn, geen inbreuk maken op artikel 34 VWEU.[63] Dit geldt met name voor maatregelen die „geen enkel onderscheid [maken] naar de herkomst van de vervoerde goederen" en „niet tot doel [hebben], het handelsverkeer met de andere lidstaten te regelen".[64]

124. Dit lijkt het geval te zijn voor de in de onderhavige procedure aan de orde zijnde infrastructuurheffing, die geenszins tot doel heeft het handelsverkeer te reguleren: zij is zonder onderscheid van toepassing op elk voertuig dat op het Duitse autosnelwegennet wordt bestuurd, ongeacht het particuliere of commerciële doel van de reis, en onafhankelijk van de herkomst van het voertuig en van de eventueel vervoerde goederen. Het aantal ingevoerde producten dat kan worden getroffen, is waarschijnlijk bescheiden en de mogelijke prijsstijging van deze producten is nog beperkter, aangezien de infrastructuurheffing waarschijnlijk een bijzonder klein deel van de totale vervoerskosten zal uitmaken.

61 Zie arrest Aanhangwagens, punten 37 en 56 e.v.

62 Zie onder meer arresten van 12 juni 2003, Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333; 15 november 2005, Commissie/Oostenrijk, C-320/03, EU:C:2005:684, en 21 december 2011, Commissie/Oostenrijk, C-28/09, EU:2011:854.

63 Zie onder meer arresten van 7 maart 1990, Krantz, C-69/88, EU:C:1990:97, punt 11; 5 oktober 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, C-323/93, EU:C:1994:368, punt 36; 3 december 1998, Bluhme, C-67/97, EU:C:1998:584, punt 22, en 26 mei 2005, Burmanjer e.a., C-20/03, EU:C:2005:307, punt 31.

64 Zie arresten van 18 juni 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, punt 31; 14 juli 1994, Peralta, C-379/92, EU:C:1994:296, punt 24, en 5 oktober 1995, Centro Servizi Spediporto, C-96/94, EU:C:1995:308, punt 41.

125. Het dossier laat naar mijn mening geen andere conclusie toe, temeer daar de Republiek Oostenrijk geen enkel bewijs heeft geleverd (ramingen, studies, voorbeelden enz.) van de mogelijke gevolgen van de infrastructuurheffing voor de grensoverschrijdende handel. In werkelijkheid verzoekt de Oostenrijkse regering het Hof om in deze zaak uitspraak te doen op basis van een loutere veronderstelling, ook al draagt zij als verzoekende partij de bewijslast.

b) Vrij verrichten van diensten

126. De Oostenrijkse regering is van mening dat de infrastructuurheffing ook indruist tegen artikel 56 VWEU, aangezien het voor zowel buitenlandse dienstverleners als binnenlandse afnemers duurder wordt om zich in Duitsland te verplaatsen.

127. Meteen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak alle maatregelen die het gebruik van de vrijheid van dienstverrichting verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, als beperkingen van die vrijheid moeten worden beschouwd. Bovendien kent artikel 56 VWEU niet alleen rechten toe aan de dienstverrichter zelf, maar ook aan de afnemer van deze diensten.[65]

128. Het Hof heeft echter consequent geoordeeld dat artikel 56 VWEU geen betrekking heeft op nationale maatregelen die uitsluitend tot gevolg hebben dat er voor de dienstverrichting in kwestie *extra kosten* ontstaan en die het verrichten van diensten tussen lidstaten en het verrichten van diensten binnen één lidstaat gelijkelijk raken.[66]

129. Dit kan met name het geval zijn voor belastingen en andere soorten heffingen die de nationale autoriteiten kunnen invoeren bij de uitoefening van hun bevoegdheden op het gebied van fiscaal of economisch beleid. Op voorwaarde dat deze belastingen en heffingen niet direct of indirect discriminerend zijn en het bedrag ervan bescheiden is in verhouding tot de betrokken diensten, kan niet als vanzelfsprekend worden aangenomen dat zij de toegang tot de markt van de betrokken lidstaat kunnen belemmeren.[67]

130. Het is waar dat bestuurders van in het buitenland geregistreerde personenauto's, bussen of kleine bestelauto's in het verleden gratis toegang hadden tot het Duitse autosnelwegennet. Het Hof heeft echter steeds geoordeeld dat de Uniebepalingen inzake vrij verkeer een marktdeelnemer niet het recht geven om erop te vertrouwen dat zich geen wetswijziging zal voordoen.[68] Eenvoudige wijzigingen van de nationale wetgeving, mits deze niet discriminerend zijn, of loutere verschillen tussen de nationale wetgevingen van verschillende lidstaten, mits zij de toegang tot de markt van een lidstaat niet belemmeren, volstaan niet voor de toepassing van de Verdragsregels inzake vrij verkeer, zelfs wanneer zij een negatieve invloed kunnen hebben op het besluit van marktdeelnemers van de Unie om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen.[69]

65 Arrest van 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

66 Zie bijvoorbeeld arresten van 8 september 2005, Mobistar en Belgacom Mobile, C-544/03 en C-545/03, EU:C:2005:518, punt 31; 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a., C-98/14, EU:C:2015:386, punt 36, en 22 november 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punt 32.

67 Zie daartoe arrest van 17 februari 2005, Viacom Outdoor, C-134/03, EU:C:2005:94, punten 37-39, en naar analogie arrest van 1 juni 2006, innoventif, C-453/04, EU:C:2006:361, punten 37-40. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Viacom Outdoor, C-134/03, EU:C:2004:676, punten 58-67, en mijn conclusie in de zaak Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:442, punten 26-29.

68 Zie arrest van 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a., C-98/14, EU:C:2015:386, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

69 Zie daartoe arrest van 29 april 2004, Weigel, C-387/01, EU:C:2004:256, punt 55. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak CaixaBank France, C-442/02, EU:C:2004:187, punt 58.

131. Tegen deze achtergrond, en bij gebreke van concrete informatie of bewijzen van de verzoekende partij, mag het Hof er niet zonder meer van uitgaan dat de invoering van een heffing van dezelfde soort en omvang als de aan de orde zijnde infrastructuurheffing ertoe leidt dat in het buitenland gevestigde dienstverrichters onvermijdelijk wordt belet om diensten in Duitsland te verrichten of dat in Duitsland wonende particulieren wordt belet om zich voor een soortgelijk doel naar het buitenland te verplaatsen.

132. Zoals vermeld in punt 124 is de infrastructuurheffing zonder onderscheid van toepassing op elk voertuig dat op het Duitse autosnelwegennet wordt bestuurd, ongeacht of de reis een particulier of commercieel doel heeft, en onafhankelijk van de herkomst van het voertuig. Op basis van de informatie waarover het Hof beschikt, lijken de kosten van het vignet overeen te komen met die welke in andere lidstaten van de Europese Unie (met inbegrip van de Republiek Oostenrijk) van toepassing zijn en kunnen zij nauwelijks als onevenredig worden beschouwd in verhouding tot de ontvangen dienst (de onbeperkte toegang tot het Duitse autosnelwegennet). Eventuele gevolgen voor het vrij verkeer van diensten lijken dus onzeker of hoogstens indirect. Met andere woorden, geen enkel element wijst op een belemmering van de markttoegang.

133. In het licht van het bovenstaande is er geen reden om de mogelijke rechtvaardigingsgronden van de Duitse regering te onderzoeken.

D. Vierde grief: schending van artikel 92 VWEU

1. Argumenten van de partijen

134. Met haar vierde en laatste grief betoogt de Republiek Oostenrijk dat de litigieuze maatregelen artikel 92 VWEU schenden, voor zover zij van toepassing zijn op commercieel busvervoer of goederenvervoer met motorvoertuigen van minder dan 3,5 ton. De Oostenrijkse regering benadrukt dat artikel 92 VWEU niet voorziet in een mogelijkheid tot rechtvaardiging, waardoor de litigieuze maatregelen wegens het discriminerende karakter ervan onverenigbaar zijn met deze bepaling. Zij verwijst in dit verband naar het arrest Commissie/Duitsland.

135. De Bondsrepubliek Duitsland is daarentegen van mening dat deze grief ongegrond is. De Duitse regering betoogt dat artikel 92 VWEU niet zo ruim kan worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wijziging van de nationale wetgeving die gevolgen kan hebben voor het wegvervoer. De Duitse regering wijst er ook op dat na de uitspraak van het arrest in de zaak Commissie/Duitsland belangrijke wetgeving is aangenomen, waaronder met name de eurovignetrichtlijn. Artikel 7, lid 1, en artikel 7 duodecies van deze richtlijn staan maatregelen als de onderhavige uitdrukkelijk toe.

2. Beoordeling

136. Artikel 92 VWEU bepaalt: „Totdat de in artikel 91, lid 1, bedoelde bepalingen zijn vastgesteld en behoudens vaststelling door de Raad, met eenparigheid van stemmen van een maatregel die in een afwijking voorziet, mag geen enkele lidstaat de onderscheidende bepalingen, die ter zake gelden op 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, op de datum van hun toetreding, zodanig veranderen dat zij daardoor in hun rechtstreekse of zijdelingse uitwerking minder gunstig worden voor de vervoerondernemers der overige lidstaten dan voor de nationale vervoerondernemers.”

137. Artikel 91, lid 1, VWEU vormt op zijn beurt de grondslag voor de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, en met name bepalingen tot vaststelling van „gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten", „voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn" en „maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren".

138. Artikel 92 VWEU is (net als zijn voorganger, artikel 72 EG, en de voorganger daarvan, artikel 76 EEG) een bepaling die nauwelijks door het Hof is uitgelegd en zeer zelden door de Raad is toegepast. De onderhavige zaak biedt het Hof dus de gelegenheid om de draagwijdte en de betekenis van deze bepaling te verduidelijken.

139. Voor vervoer geldt een gemeenschappelijk beleid, hetgeen het bestaan van specifieke regels impliceert die soms afwijken of in elk geval verschillen van de regels voor andere activiteiten. Bij de opstelling van de toenmalige Gemeenschapsverdragen waren er verscheidene redenen waarom de lidstaten van mening waren dat het vervoer bepaalde eigenaardigheden vertoonde die een specifieke regelgeving vereisten.[70] Zo werd overwogen dat er significante verschillen bestaan in de wijze waarop vervoersdiensten op het niveau van de lidstaten werden gereguleerd, hetgeen, gezien de gevoeligheid van de materie, een voorzichtige en geleidelijke aanpak vereiste bij de vaststelling van het gemeenschappelijk beleid.[71]

140. Daarom was het belangrijk om als eerste stap te voorkomen dat lidstaten dat proces ondermijnen door nieuwe regels in te voeren die nationale vervoerondernemers bevoordelen ten opzichte van buitenlandse vervoerondernemers. Dat zou de kloof tussen de regelgevingen van de verschillende lidstaten immers hebben vergroot en haaks staan op de geest van het toekomstige beleid. Artikel 76 EEG (thans artikel 92 VWEU) was dus juist met dat doel opgesteld: het legde de lidstaten een standstillverplichting op totdat de Gemeenschap (thans de Europese Unie) gemeenschappelijke regels aan zou nemen. In dit verband mag niet over het hoofd worden gezien dat het algemene verbod op beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie, dat is neergelegd in artikel 56 VWEU (oud artikel 59 EEG), op grond van (oud) artikel 61, lid 1, EEG, niet van toepassing was op het gebied van vervoer, hetgeen thans nog steeds het geval is, en wel op grond van artikel 58, lid 1, VWEU.

141. Gelet op die ontstaansgeschiedenis zijn de argumenten die de Oostenrijkse regering aanvoert ter ondersteuning van een schending van artikel 92 VWEU niet overtuigend.

142. Om te beginnen is artikel 92 VWEU aantoonbaar niet langer van toepassing op maatregelen als die welke in casu aan de orde zijn. Het is geen verrassing dat deze bepaling in het verleden zeer zelden is toegepast en lange tijd helemaal niet is toegepast: artikel 76 EEG was van meet af aan opgesteld als een overgangsregeling, waarvan de werkingssfeer geleidelijk zou afnemen.[72] In de formulering van de bepaling is immers uitdrukkelijk bepaald dat zij slechts van toepassing is „[t]otdat de in artikel 91, lid 1, [VWEU] bedoelde bepalingen zijn vastgesteld". Na de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor alle vervoerswijzen (lucht, weg, spoor, zee en binnenvaart) hebben sommige commentatoren zich zelfs afgevraagd of deze bepaling niet grotendeels achterhaald is.[73]

70 Zie Aussant, J., Fornasier, R., „La Politique Commune des Transports", in *Commentaire Megret – Le Droit de la CEE*, deel 3, 2e druk, 1990, blz. 195-197.

71 Zie, in het algemeen, Robert, J., „Doubts on a Common Transport Policy", 1967, *Common Market Law Review*, deel 5, blz. 193 e.v.

72 Zie Aussant, J., Fornasier, R., aangehaald in voetnoot 69, blz. 216.

73 Zie bijvoorbeeld Grand, L., „Comment to Article 72 EC", in Pingel, I. (red.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2e uitgave, Dalloz, Parijs, 2010, blz. 667 en 668. Zie voorts ook Balducci Romano, F., „Comment to Article 92 TFEU", in Curti Gialdino, C., *Codice dell'Unione Europea Operativo*, Simone, Napels, 2012, blz. 962 en 963.

143. Dat geldt in mijn ogen vooral voor het wegvervoer. Met name aan het eind van de jaren tachtig en begin jaren negentig hebben verschillende Uniemaatregelen het daglicht gezien die gericht zijn op de vaststelling van een gemeenschappelijk beleid in die sector.[74] In die jaren heeft de Uniewetgever, met het oog op de tenuitvoerlegging van (het huidige) artikel 91, lid 1, VWEU, onder meer voorzien in de invoering van vrij onderhandelbare tarieven tussen de overeenkomstsluitende partijen vanaf januari 1990; de afschaffing van de contingenten vanaf januari 1993; de invoering van een communautaire vergunning voor wegvervoerders, eveneens vanaf januari 1993; de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en autobussen, en de invoering van cabotage in verschillende fasen.[75]

144. Zoals recentelijk in advies 2/15 werd bevestigd, valt de sector van het wegvervoer tegenwoordig grotendeels onder de Uniewetgeving.[76] De Uniewetgeving omvat met name gemeenschappelijke regels inzake de toegang tot het beroep en tot de markt, minimumnormen voor arbeid-, rij- en rusttijden voor beroepsvervoer over de weg, minimumtarieven voor de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting alsmede gemeenschappelijke regels voor tolgelden en gebruiksrechten voor zware vrachtvoertuigen.[77]

145. Dit laatste aspect is in de onderhavige procedure bijzonder relevant. De eurovignetrichtlijn bevat immers gemeenschappelijke regels inzake op afstand gebaseerde tol en op tijd gebaseerde gebruiksrechten (vignetten) voor zware vrachtvoertuigen voor het gebruik van bepaalde infrastructuur. Deze regels bepalen dat de kosten voor de aanleg, exploitatie en ontwikkeling van infrastructuur kunnen worden gefinancierd door middel van door weggebruikers betaalde tolgelden en vignetten.

146. De Uniewetgever heeft echter besloten om de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten op dit gebied voorlopig te beperken tot voertuigen van meer dan 3,5 ton.[78] Artikel 7, lid 1, van de eurovignetrichtlijn bepaalt duidelijk dat de lidstaten onder bepaalde omstandigheden „tolgelden en/of gebruiksrechten op het trans-Europese wegennet of op bepaalde trajecten daarvan, en op andere bijkomende trajecten van hun autosnelwegennet die geen onderdeel zijn van het trans-Europees wegennet, [mogen] handhaven of invoeren”. Lidstaten hebben in beginsel het recht „om tolgelden en/of gebruiksrechten toe te passen op andere wegen, mits het opleggen van tolgelden en/of gebruiksrechten op dergelijke andere wegen geen discriminerende werking heeft jegens het internationaal verkeer en niet tot concurrentievervalsing tussen de vervoerders leidt”. Deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met overweging 9 van richtlijn 2011/76/EU[79], waarin staat dat die richtlijn „de lidstaten niet [belet] nationale regels toe te passen voor het belasten van andere weggebruikers die buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen”. Bovendien staat artikel 7 duodecies van de eurovignetrichtlijn de lidstaten die een systeem van gebruiksrechten voor de infrastructuur invoeren, uitdrukkelijk toe te voorzien in een passende compensatie voor deze heffingen.

74 De reden hiervoor is dat het Parlement halverwege de jaren tachtig met succes een procedure tegen de Raad heeft ingeleid wegens het verzuim om een gemeenschappelijk vervoersbeleid tot stand te brengen (zie arrest van 22 mei 1985, Parlement/Raad, 13/83, EU:C:1985:220).

75 Respectievelijk verordening (EEG) nr. 4058/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de prijsvorming voor het goederenvervoer over de weg tussen de lidstaten (PB 1989, L 390, blz. 1); verordening (EEG) nr. 1841/88 van de Raad van 21 juni 1988 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3164/76 betreffende het communautaire contingent voor het goederenvervoer over de weg tussen de lidstaten (PB 1988, L 163, blz. 1); verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten (PB 1992, L 95, blz. 1); verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen (PB 1992, L 74, blz. 1), en verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB 1993, L 279, blz. 1).

76 Advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst EU-Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punten 204-212. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Sharpston in dezelfde procedure, EU:C:2016:992, punten 260-267.

77 Voor een betrekkelijk recent overzicht van de bestaande wetgeving met verwijzingen naar de verschillende rechtsinstrumenten die momenteel van kracht zijn, zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 14 april 2014 over de stand van de communautaire markt voor vervoer over de weg [COM(2014) 222 final].

78 Zie overweging 5 van de eurovignetrichtlijn.

79 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 tot wijziging van richtlijn 1999/62 (PB 2011, L 269, blz. 1).

147. Anders dan de Oostenrijkse regering in haar opmerkingen suggereert, valt onmogelijk te stellen dat, niettegenstaande de uitgebreide wetgeving die de Europese Unie op grond van artikel 91 VWEU op het gebied van wegvervoer heeft vastgesteld, en ondanks de specifieke regels van de eurovignetrichtlijn, geen enkele lidstaat een systeem van tolgelden of gebruiksrechten voor het gebruik van zijn autosnelwegennet mag invoeren voor voertuigen die niet onder de eurovignetrichtlijn vallen, zolang de Uniewetgever deze kwestie niet regelt; en dat, wanneer een lidstaat dat wel doet, hij de motorrijtuigenbelasting ook niet mag verlagen om de nieuwe heffingen te compenseren.

148. Deze slotsom is niet alleen moeilijk te verenigen met de formulering van de eurovignetrichtlijn zelf, maar druist ook in tegen twee algemeen aanvaarde dogma's van het vervoersbeleid van de Unie: de kosten van het gebruik van vervoersinfrastructuur moeten gebaseerd zijn op de beginselen „de gebruiker betaalt" en „de vervuiler betaalt".[80] Het zou ook een onlogische slotsom zijn, aangezien alle lidstaten die dergelijke systemen na 1 januari 1958 (of na de datum van hun toetreding tot de Gemeenschap/Unie) hebben ingevoerd, dan – nog steeds – artikel 92 VWEU zouden schenden.

149. Ter staving van haar stelling verwijst de Oostenrijkse regering naar het arrest in de zaak Commissie/Duitsland.

150. Volgens mij kan het oordeel van het Hof in die zaak niet eenvoudigweg worden toegepast op de onderhavige procedure. De zaak werd immers in 1990 aanhangig gemaakt, toen de meeste maatregelen die nodig waren voor de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het wegvervoer nog niet waren goedgekeurd of nog op nationaal niveau moesten worden omgezet, met inbegrip van – en dat is bijzonder belangrijk – de eurovignetrichtlijn. De „in artikel 91, lid 1, [VWEU] bedoelde bepalingen" zijn nu echter definitief vastgesteld, met inbegrip van specifieke regels voor de toedeling van de kosten voor vervoersinfrastructuur.

151. Hoe het ook zij, ook al zou artikel 92 VWEU nog steeds van toepassing zijn, is de Oostenrijkse regering er niet in geslaagd om uit te leggen, laat staan aan te tonen, hoe een maatregel die alleen betrekking heeft op voertuigen van minder dan 3,5 ton reële gevolgen voor buitenlandse vervoerondernemers zou kunnen hebben. Ook op dit punt verzoekt die regering in wezen het Hof om zijn beslissing te baseren op een veronderstelling. Zoals vermeld in punt 78 is de verzoekende partij in het kader van een procedure op grond van artikel 259 VWEU echter verplicht de vermeende tekortkomingen te bewijzen zonder zich daarbij op een vermoeden te baseren.

152. Om al deze redenen ben ik van mening dat ook de vierde grief moet worden verworpen.

V. Kosten

153. Op grond van artikel 138, lid 1, en artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering ben ik van mening dat de Republiek Oostenrijk moet worden verwezen in haar eigen kosten en die van de Bondsrepubliek Duitsland, terwijl het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk der Nederlanden hun eigen kosten moeten dragen.

VI. Conclusie

154. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

– het beroep te verwerpen;

80 Zie bijvoorbeeld overweging 3 van richtlijn 2011/76 en het Witboek van de Europese Commissie betreffende „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem" [COM(2011) 144 definitief], punt 58.

– de Republiek Oostenrijk te verwijzen in haar eigen kosten en in de kosten van de Bondsrepubliek Duitsland;

– het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in hun eigen kosten.