CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY

van 21 september 2000 [1]

1. Heeft het feit dat de Commissie een niet-nakomingsprocedure betreffende nationale wettelijke bepalingen heeft ingeleid, maar deze vervolgens niet heeft voortgezet op grond van wijzigingen van die bepalingen, een weerslag op de verplichting van een nationale rechter wiens beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, om het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de verenigbaarheid van deze latere bepalingen met het Verdrag? Verplicht artikel 95 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 90 EG; hierna: „artikel 95") een lidstaat om rekening te houden met de werkelijke vermindering van de marktwaarde van afzonderlijk ingevoerde gebruikte auto's bij het vaststellen van een aanslag in de motorrijtuigenbelasting, of mag hij de waardevermindering vaststellen op basis van uitsluitend de cilinderinhoud en de ouderdom van het voertuig? Dit zijn de belangrijkste vragen die zijn gerezen in een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) van 7 oktober 1998.

I — Feiten en voorafgaande procedure

2. Na de uitspraak van het arrest van het Hof van 11 december 1990, Commissie/Denemarken [2], heeft de Commissie een procedure krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG; hierna: „artikel 169") tegen Portugal aangespannen in verband met de daar geldende belastingregeling voor ingevoerde gebruikte auto's. Deze wetgeving werd in 1994 gewijzigd met het oog op een progressieve verlaging van de verschuldigde belasting bij de eerste inschrijving van ingevoerde gebruikte auto's volgens een soortgelijke tabel als die welke in de relevante periode in onderhavige zaak van toepassing was (zie punt 6). Gezien deze wijziging trok de Commissie de procedure in, maar naar aanleiding van klachten die zij inmiddels had ontvangen, leidde de Commissie een nieuwe niet-nakomingsprocedure in, door de Portugese autoriteiten op 15 mei 1998 een aanmaningsbrief te sturen.

3. In het dictum van zijn arrest van 9 maart 1995, Nunes Tadeu [3], dat betrekking had op de wetgeving van vóór de wijzigingen van 1994, verklaarde het Hof:

„De heffing door een lidstaat van een belasting op uit een andere lidstaat afkomstige gebruikte voertuigen is in strijd met artikel 95 EEG-Verdrag, wanneer het bedrag van de belasting, dat is berekend

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — C-47/88, Jurispr. blz. I-4509.

3 — C-345/93, Jurispr. blz. I-479.

zonder rekening te houden met de werkelijke waardevermindering van het voertuig, hoger is dan het bedrag van de restantbelasting dat is begrepen in de waarde van vergelijkbare gebruikte motorvoertuigen die reeds op het nationale grondgebied zijn geregistreerd."

4. Bij de invoer van een gebruikte BMW 325 TD met een cilinderinhoud van 2 497 cm^3 uit Frankrijk in Portugal, diende verzoeker in het hoofdgeding op grond van een aanslag van 16 september 1996 een bedrag van 1 856 994 PTE aan registratiebelasting op voertuigen te betalen. Volgens het Supremo Tribunal Administrativo was het voertuig op 2 februari 1991 voor het eerst geregistreerd en werd het daarom aangeslagen als een voertuig dat tussen vijf en zes jaar in gebruik was geweest. Uit de stukken blijkt, dat het betrokken voertuig in feite op 2 december 1991 voor het eerst was geregistreerd, en dat het ten tijde van de invoering niet meer dan vijf jaar in gebruik kon zijn geweest. Deze vergissing is niet relevant voor de vragen die het Hof in het kader van onderhavige prejudiciële procedure dient te beantwoorden.

5. Op grond van artikel 1, lid 4, van wetsbesluit nr. 40/93 van 18 februari 1993, zoals gewijzigd bij wet nr. 10-B/96 van 23 maart 1996, werd over nieuwe personenauto's die vanuit andere lidstaten van de Gemeenschap in Portugal werden ingevoerd een motorrijtuigenbelasting op basis van de cilinderinhoud van de motor geheven. De belasting werd ook geheven over ingevoerde gebruikte auto's, waarbij het bedrag volgens onderstaande tabel werd verlaagd:

Na 1 tot 2 jaar gebruik bedraagt de belastingverlaging 18 %
Na 2 tot 3 jaar gebruik bedraagt de belastingverlaging 24 %
Na 3 tot 4 jaar gebruik bedraagt de belastingverlaging 32 %
Na 4 tot 5 jaar gebruik bedraagt de belastingverlaging 41 %
Na 5 tot 6 jaar gebruik bedraagt de belastingverlaging 49 %
Na 6 tot 7 jaar gebruik bedraagt de belastingverlaging 55 %
Na 7 tot 8 jaar gebruik bedraagt de belastingverlaging 61 %
Na 8 jaar gebruik bedraagt de belastingverlaging 67 %

6. Verzoekers hoger beroep tegen de aanslag, op grond dat de nationale bepalingen onverenigbaar waren met artikel 95, werd in eerste aanleg afgewezen. In hoger beroep nam het Supremo Tribunal Administrativo de volgende vragen over die hem door verzoeker waren voorgelegd:

„1) Wordt volstrekte neutraliteit van de binnenlandse belastingen voor de mededinging tussen binnenlandse producten en ingevoerde producten (in casu motorvoertuigen) en verenigbaarheid met artikel 95, eerste alinea, EG-Verdrag verzekerd in geval van een wettelijke regeling als de Portugese, die ingevoerde gebruikte personenauto's aan een vaste, enkel op basis van de cilinderinhoud berekende belasting onderwerpt, onder aftrek van een percentage van respectievelijk 18 %,

24 %, 32 %, 41 %, 49 %, 55 %, 61 % en 67 % (naargelang het ingevoerde voertuig een tot twee jaar, twee tot drie jaar, drie tot vier jaar, vier tot vijf jaar, vijf tot zes jaar, zes tot zeven jaar, of zeven tot acht jaar in gebruik is geweest) van de belasting die voor een nieuw voertuig verschuldigd zou zijn, zodat voor een voertuig ouder dan acht jaar een motorrijtuigenbelasting van 33 % van de belasting voor een nieuw (ingevoerd of binnenslands gekocht) voertuig moet worden betaald, zonder dat in enig geval rekening wordt gehouden met alle andere factoren die de waarde van een voertuig beïnvloeden, zoals met name de kilometerstand, de staat van onderhoud en het model?

2) Is verenigbaar met artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag een nationale wettelijke regeling volgens welke de belasting op een ingevoerd product en de belasting op een gelijksoortig binnenlands product verschillend worden berekend in dier voege, dat de motorrijtuigenbelasting op een ingevoerd gebruikt voertuig wordt berekend op basis van de cilinderinhoud, onder aftrek van een bedrag dat uitsluitend wordt berekend op basis van het aantal gebruiksjaren, terwijl bij transacties betreffende een vergelijkbaar voertuig op de binnenlandse markt geen motorrijtuigenbelasting wordt geheven (omdat het om een eenmalige belasting gaat die maar één keer wordt betaald, bij het in het verkeer brengen van een nieuw voertuig), doch vaststaat, dat de prijs ervan, wanneer het motorvoertuig niet meer dan vier of vijf jaar in gebruik is, nog een restant van die belasting omvat, dat een onzeker bedrag vormt en ten opzichte van de koopprijs niet zelfstandig is of kan zijn, onder meer omdat bij binnenlandse aankoop van een gebruikt voertuig geen motorrijtuigenbelasting behoeft te worden betaald?

3) Kan gelet op artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag worden aangenomen, dat een dergelijke regeling niet — zelfs niet in enkele sporadische gevallen — tot een hogere belasting van het ingevoerde product kan leiden en dat zij de mogelijkheid dat een ingevoerd motorvoertuig hoger wordt belast dan een vergelijkbaar binnenlands voertuig, altijd uitsluit?

4) Mag gelet op het gemeenschapsrecht worden aangenomen, dat een dergelijk stelsel de doorzichtigheid biedt die noodzakelijk is om objectief te bepalen of een ingevoerd voertuig zwaarder wordt belast dan een vergelijkbaar binnenlands voertuig?

5) Kan een dergelijk stelsel gelet op het gemeenschapsrecht op billijke wijze worden toegepast op binnenlandse producten en op ingevoerde producten?"

7. Het Supremo Tribunal Administrativo legde het Hof bij beschikking van 7 okto-

ber 1998 dan ook de volgende vragen voor:

„1) Zijn de hiervoor weergegeven, in de onderhavige zaak door verzoeker geformuleerde vragen, relevant? Hoe moeten die vragen gelet op het gemeenschapsrecht worden beantwoord?

2) Brengt de vermindering van de werkelijke waarde van gebruikte voertuigen, waarnaar wordt verwezen in het arrest van het Hof van 9 maart 1995, Nunes Tadeu, noodzakelijkerwijs mee, dat voor elk voertuig een waardeschatting of een expertise moet worden overgelegd, of kan worden volstaan met een algemene, abstracte berekening op basis van een wettelijk criterium?

3) Kan, wanneer de Commissie een beroep wegens niet-nakoming tegen een lidstaat intrekt omdat zij van oordeel is, dat de nieuwe nationale wettelijke regeling verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, een hoogste nationale rechterlijke instantie met een beroep op de uitlegging van het gemeenschapsrecht en het nationale recht door de Commissie, ontheven worden van de krachtens artikel 177 EG-Verdrag op hem rustende verplichting om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing en de zaak zelf beslechten overeenkomstig de door de Commissie gegeven uitlegging?"

8. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de verzoeker in het hoofdgeding, Finland, Nederland, Portugal en de Commissie. Alleen de twee laatstgenoemde partijen waren ter terechtzitting vertegenwoordigd.

II — Analyse

a) *De verplichtingen van het Supremo Tribunal Administrativo op grond van artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG)*

9. Met de derde vraag wenst het Supremo Tribunal Administrativo te vernemen in hoeverre een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, verplicht is om het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de verenigbaarheid van bepaalde nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht, en of de intrekking door de Commissie van de nietnakomingsprocedure die zij aanvankelijk met betrekking tot die bepalingen had aangespannen, een weerslag op die verplichting heeft. Het Supremo Tribunal Administrativo heeft verklaard dat het zich in een eerdere zaak waarin een vraag over dezelfde wetgeving was gerezen, niet tot het Hof had gewend, in de veronderstelling dat de Portugese bepalingen van 1994 verenigbaar waren met artikel 95. Het redeneerde dan ook dat „[indien] een beslissing van de Commissie een hoogste rechterlijke instantie kan ontslaan van de verplichting om een prejudiciële vraag te stellen [...], dit

Supremo Tribunal Administrativo in zijn arrest in zaak nr. 22 396 de juiste weg heeft gevolgd. Zo niet, dan heeft het artikel 177 van het Verdrag geschonden. In ieder geval moet deze kwestie worden opgehelderd, zodat dit Supremo Tribunal Administrativo in de toekomst aan zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 177 van het Verdrag kan voldoen."

10. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, hoe artikel 177 van het Verdrag (hierna: „artikel 177") moet worden uitgelegd en wat de betekenis is van een beslissing van de Commissie om een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 169 niet voort te zetten. Het lijkt me logisch om met deze vraag te beginnen alvorens de inhoudelijke vragen over de uitlegging van artikel 95 te beantwoorden. Het is waar dat de inhoudelijke vragen niet zijn gesteld met de vermelding dat deze alleen bij een ontkennend antwoord op de derde vraag hoeven te worden beantwoord, en dat een antwoord daarom niet nodig lijkt. De verwijzende rechter heeft echter verklaard dat hij met het antwoord op de derde vraag zijn eigen arrest in een eerdere zaak kan beoordelen, en artikel 177 in de toekomst correct kan toepassen, hetgeen mij legitiem lijkt. In dit verband wijs ik erop, dat indien voor een hoogste rechterlijke instantie een vraag over het gemeenschapsrecht in de zin van de eerste alinea van artikel 177 wordt opgeworpen, die instantie geen beslissingsbevoegdheid heeft om een prejudiciële vraag niet te stellen, maar gehouden is „zich tot het Hof van Justitie te wenden".

11. Op grond van het arrest van het Hof van 22 juni 2000, Fornasar e.a., „is het volgens vaste rechtspraak uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, te oordelen over de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis alsmede over de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Een verzoek van een nationale rechter kan alleen worden afgewezen wanneer duidelijk blijkt, dat de door die rechter gestelde vraag betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht of de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding." [4]

12. In de onderhavige zaak heeft geen van de partijen die opmerkingen hebben ingediend, betoogd dat de vraag betreffende artikel 177 niet-ontvankelijk is. Bovendien kan naar mijn mening niet worden gesteld dat de uitlegging van artikel 177 kennelijk „geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding". De verwijzende rechter heeft zijn beslissing om de inhoudelijke vragen aan het Hof voor te leggen in dit geval gebaseerd op een uitlegging van zijn verplichtingen op grond van die bepaling die afwijkt van de uitlegging die hij in een eerdere zaak had toegepast. Door het stellen van de vraag over artikel 177 in de onderhavige procedure wenst de verwijzende rechter te vernemen of zijn standpunt in deze zaak juist was, en het is niet aan het Hof om de redenen voor het stellen van die vraag te beoordelen. De vraag is ook niet hypothetisch te noemen enkel vanwege het simpele

4 — Zaak C-318/98, Jurispr. blz. I-4785, punt 27.

feit dat deze tegelijk met de inhoudelijke vragen aan het Hof is voorgelegd; de kwestie van de reikwijdte van de plicht van het Supremo Tribunal Administrativo om een prejudiciële vraag te stellen, is op de gewone manier in een werkelijk geschil gerezen. De werkwijze van de verwijzende rechter kan in ieder geval worden gerechtvaardigd om redenen van proceseconomie. De andere mogelijkheid zou zijn geweest dat de nationale rechter eerst afzonderlijk de vraag naar zijn verplichtingen op grond van artikel 177 zou stellen en alleen bij een ontkennend antwoord vervolgens de inhoudelijke vragen zou voorleggen, met alle tijdverlies van dien.

13. Derhalve dient het Hof de derde vraag te beantwoorden. Het antwoord is in elke geval tamelijk eenvoudig. Een beslissing van de Commissie om een niet-nakomingsprocedure niet voort te zetten, zelfs indien deze is gebaseerd op de constatering dat een bepaalde regeling nu aan het Verdrag voldoet, heeft geen enkele weerslag op de verplichting van een hoogste rechterlijke instantie zoals bedoeld in artikel 177, derde alinea, om een opgeworpen vraag over het gemeenschapsrecht aan het Hof voor te leggen. Uit artikel 169 blijkt duidelijk „dat de Commissie niet verplicht is om een procedure in de zin van dit artikel in te leiden, doch op dit punt juist beschikt over een discretionaire bevoegdheid". [5] Weliswaar is de constatering dat een lidstaat zijn verplichtingen niet nakomt een noodzakelijke voorwaarde om dergelijke procedures in te leiden, maar het besluit om deze niet voort te zetten is niet afhankelijk van een constatering dat aan de verplichtingen wordt voldaan; een dergelijke beslissing kan worden beïnvloed door politieke of praktische overwegingen die buiten de bevoegdheid van het Hof vallen. Doorslaggevend is in ieder geval, dat de mening van de Commissie dat de juridische situatie in een lidstaat aan het Verdrag voldoet, geenszins bepalend is voor de kwestie waarover alleen het Hof de uiteindelijke beslissing kan nemen, hetzij rechtstreeks in een daaropvolgende niet-nakomingsprocedure, hetzij indirect door een prejudiciële vraag te beantwoorden.

14. Een volledig antwoord op deze vraag is te vinden in het door Finland aangehaalde arrest van het Hof van 27 mei 1981, Essevi en Salengo. [6] In die zaak had de Commissie in de context van een lopende inbreukprocedure aan Italië laten weten dat het voorlopig zijn belastingsysteem voor de alcoholproductie kon handhaven. Volgens het Hof „heeft de Commissie niet de bevoegdheid om in krachtens artikel 169 uitgebrachte adviezen of in andere stellingnames in het kader van die procedure, de rechten en verplichtingen van een lidstaat definitief te bepalen of hem te garanderen dat een bepaalde gedraging verenigbaar is met het Verdrag [...] [E]nkel in een arrest van het Hof [kunnen] de rechten en verplichtingen der lidstaten worden vastgesteld en hun gedragingen worden beoordeeld." [7] De stellingname van de Commissie in de onderhavige procedure over de verenigbaarheid van de herziene Portugese

5 — Arrest van 14 februari 1989, Star Fruit/Commissie (247/87, Jurispr. blz. 291, punt 11).

6 — 142/80 en 143/80, Jurispr. blz. 1413. Zie eveneens het arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie (15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punt 27), waarin het Hof verklaarde dat het afzien van „de voortzetting van de [niet-nakomings]-procedure [niet] gelijk staat met een erkenning dat de betwiste gedraging geoorloofd is".

7 — Ibid., punt 16.

belastingregeling met artikel 95, kan dan ook geen weerslag hebben op de verplichtingen van de verwijzende rechter op grond van artikel 177.

15. Om iedere twijfel weg te nemen, voeg ik hieraan toe dat ik in het Verdrag of in de relevante rechtspraak geen basis zie voor het door Nederland uitgesproken standpunt, dat de intrekking van de inbreukprocedure door de Commissie een factor is die een lagere rechter in aanmerking kan nemen bij de beoordeling of een prejudiciele vraag over een punt van het gemeenschapsrecht noodzakelijk is. Of een prejudiciële vraag wenselijk is, hangt er volgens artikel 177, tweede alinea, van af of de prejudiciële vraag voor een beslissing noodzakelijk is voor het wijzen van het vonnis, en de onderbreking van de niet-nakomingsprocedure door de Commissie kan hierop geen weerslag hebben.

b) *De verenigbaarheid van de toepasselijke Portugese wetgeving met artikel 95*

16. Het doel van de vijf vragen die door verzoeker in het hoofdgeding zijn voorgesteld en door de verwijzende rechter in zijn eerste vraag zijn overgenomen, en van de tweede vraag van die rechter, is te vernemen hoe artikel 95 in omstandigheden als die in het hoofdgeding moeten worden uitgelegd. Dit lijkt me de reden dat het Supremo Tribunal Administrativo informeert of verzoekers vragen, waarvan sommige de feiten van de onderhavige zaak ver te buiten gaan, relevant zijn, hoewel het uitsluitend aan de verwijzende rechter is, de relevantie van de voorgelegde vragen te beoordelen. Ik stel het Hof dan ook voor, deze vragen slechts te beantwoorden voorzover dit voor het vonnis in de nationale procedure van belang is.

17. De vragen van het Supremo Tribunal Administrativo betreffen twee verschillende, maar onderling verwante kwesties. De eerste, die met de tweede vraag van de verwijzende rechter overeenstemt, is of een lidstaat algemene criteria voor de heffing van registratiebelasting over ingevoerde gebruikte auto's mag vaststellen, zoals Portugal heeft gedaan, of dat hij verplicht is, zich op een individuele beoordeling van iedere auto te baseren. Indien de eerste werkwijze is toegestaan, is de tweede kwestie of de in de onderhavige zaak toegepaste tabel aan de eisen van artikel 95 voldoet.

18. Artikel 95, eerste alinea, verbiedt het heffen „op producten van de overige lidstaten [van] hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die welke [...] op gelijksoortige nationale producten worden geheven". In het arrest Commissie/Denemarken [8] werd duidelijk vastgesteld, dat „[i]ngevoerde en ter plaatse gekochte gebruikte motorvoertuigen [...] soortgelijke of concurrerende producten" zijn, waarop artikel 95 van toepassing is. Volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt deze bepaling geschonden „wanneer de belasting op

8 — Aangehaald in voetnoot 2, punt 17.

het ingevoerde product en die op het soortgelijke nationale product op verschillende wijze en volgens verschillende modaliteiten worden berekend, waardoor het ingevoerde product, zij het slechts in sommige gevallen, zwaarder wordt belast". [9] Hieruit volgt dat „een belastingstelsel slechts [kan] worden geacht verenigbaar te zijn met deze bepaling, indien vaststaat dat het zodanig is ingericht, dat het in alle gevallen is uitgesloten dat ingevoerde producten zwaarder worden belast dan binnenlandse producten en dat het bijgevolg in geen geval discriminerende gevolgen heeft". [10]

19. Het juiste criterium om te toetsen of in gevallen zoals in het hoofdgeding aan artikel 95 is voldaan, blijkt uit het arrest Commissie/Griekenland, waarin het Hof expliciet instemde met de door de Commissie gemaakte vergelijking „tussen het bedrag van de [...] belasting op geïmporteerde gebruikte auto's en het restant van de belasting dat is begrepen in de waarde van in nieuwe staat in [de lidstaat van invoer] in het verkeer gebrachte auto's bij doorverkoop aldaar". [11]

20. Tot nu toe heeft het Hof de methode voor de berekening van de restantbelasting die is begrepen in de waarde van gebruikte auto's niet hoeven onderzoeken. In zijn conclusie in de zaak Nunes Tadeu stelde advocaat-generaal Jacobs echter dat „[v]oor de berekening van de restantbelasting die is begrepen in de waarde van een binnenlandse gebruikte auto, [...] rekening [dient] te worden gehouden met de marktwaarde ervan, waarbij wordt aangenomen dat het bedrag van de restantbelasting kleiner wordt rechtstreeks evenredig aan de waarde van de auto". [12] Bovendien merkte hij op, „dat de staat van invoer niet verplicht is bij de berekening van de belasting uit te gaan van de prijs die de importeur voor de auto heeft betaald of van de waarde van de auto in de staat van uitvoer; hij mag de waarde in de staat van invoer in aanmerking nemen. Dit vloeit voort uit de voorwaarde, dat de in de staat van invoer geheven belasting de restbelasting die is inbegrepen in de waarde van een binnenlandse gebruikte auto met dezelfde kenmerken, niet te boven mag gaan. Zo de staat van invoer verplicht zou zijn de lagere waarde in de staat van uitvoer als belastinggrondslag te nemen, zou dat niet enkel een eventueel uit deze lagere waarde voortvloeiend concurrentievoordeel beschutten, maar de importeur daarnaast een fiscaal voordeel verlenen dat in strijd zou zijn met de fiscale neutraliteit." [13]

21. Ik deel dit standpunt. De restantbelasting die op een binnenlandse gebruikte auto rust, kan worden beschouwd als het product van twee factoren: het percentage van de verkoopprijs van de auto in nieuwstaat dat uit motorrijtuigenbelasting bestaat, en de waarde van de auto op de binnenlandse markt op het moment van invoer van een vergelijkbare ingevoerde auto. Verzoeker en Portugal verschillen van mening over de waarde van de betrokken auto in nieuwstaat; volgens verzoeker bedroeg deze

9 — Arrest van 2 april 1998, Outokumpu (C-213/96, Jurispr. blz. I-1777, punt 34).

10 — Arrest van 23 oktober 1997, Commissie/Griekenland (C-375/95, Jurispr. blz. I-5981, punt 29).

11 — Ibid., punt 18.

12 — Aangehaald in voetnoot 3, punt 14.

13 — Ibid., punt 18.

8 450 000 PTE en volgens Portugal 10 478 000 PTE. Ook over de waarde in 1996 zijn zij het niet eens: volgens Portugal was de auto toen 4 600 000 PTE waard, terwijl verzoeker het op 3 330 000 PTE hield.

22. De verplichting van een lidstaat van invoer om de waardevermindering van gebruikte auto's bij de berekening van motorrijtuigenbelasting in aanmerking te nemen, is ook in de rechtspraak vastgelegd. In het arrest Commissie/Denemarken werd de verwerende lidstaat veroordeeld wegens toepassing van een basistarief van 90 % op ingevoerde gebruikte auto's, waarbij de waardevermindering dus tot 10 % werd beperkt, „ongeacht hun ouderdom of de staat waarin zij verkeren". [14] Ook in het arrest Nunes Tadeu oordeelde het Hof dat het belastingbedrag overeenkomstig de toenmalige Portugese wetgeving was „berekend zonder rekening te houden met de werkelijke waardevermindering van het voertuig". [15] Niettemin heeft het Hof in geen van deze arresten, noch in het arrest Commissie/Griekenland [16], verklaard dat de nationale autoriteiten verplicht waren de belasting over ingevoerde gebruikte auto's individueel vast te stellen in plaats van aan de hand van algemene criteria, aangezien de betwiste nationale wetgeving de waardevermindering in al deze gevallen slechts symbolisch in aanmerking nam. In plaats daarvan vergeleek het Hof de categorie ingevoerde gebruikte auto's met de categorie binnenslands verkochte gebruikte auto's, en kwam in iedere zaak moeiteloos tot de conclusie dat de eerste categorie „kennelijk" werd gediscrimineerd.

23. Uit die arresten volgt naar mijn mening niet, dat artikel 95 voorschrijft dat lidstaten zich baseren op een individuele vaststelling van de waarde van ingevoerde gebruikte auto's en dus van het deel van de restantbelasting dat bepalend is voor de maximale motorrijtuigenbelasting die bij invoer kan worden geheven. Ik wijs erop dat de belasting bij de invoer of de registratie van nieuwe auto's hier uitsluitend wordt berekend op basis van de cilinderinhoud, zonder dat rekening wordt gehouden met andere kenmerken zoals het uitrustingsniveau of de reputatie van het merk. Bovendien is het algemeen bekend dat sommige merken sneller in waarde dalen dan andere. In de praktijk is er wellicht geen exacte norm voor de afzonderlijk ingevoerde gebruikte auto vast te stellen; zoals verzoeker heeft betoogd, zijn naast de leeftijd ook het merk en het model van de auto, de staat van onderhoud, de technische staat en de kilometerstand factoren die de marktwaarde van een gebruikte auto beïnvloeden. Door deze verschillen is de marktwaarde van individuele gebruikte auto's die op de binnenlandse markt worden verkocht, en dus het bedrag aan restantbelasting die erop rust, strikt genomen oneindig variabel. Zelfs indien de invoerder eenzelfde voertuig op de binnenlandse markt zou vinden, is er geen betrouwbare manier om de precieze waarde vast te stellen, die in de praktijk gelijk is aan het bedrag dat de koper bereid is te betalen en de verkoper als betaling wil aanvaarden. Dit punt is in deze procedure niet volledig uitgewerkt, maar de

14 — Aangehaald in voetnoot 2, punt 20.
15 — Aangehaald in voetnoot 3, punt 20.
16 — Aangehaald in voetnoot 10.

opmerking van Nederland dat zelfs bij individuele beoordelingen in de praktijk een soort tabel zou worden gehanteerd, lijkt mij zeer plausibel.

24. Ik ben dan ook van mening dat lidstaten in principe algemene criteria voor het bepalen van het verschuldigde bedrag aan motorrijtuigenbelasting bij de invoer van gebruikte voertuigen mogen vaststellen, mits deze criteria waarborgen dat dit bedrag niet — zelfs niet in sommige gevallen — hoger is dan de restantbelasting die rust op vergelijkbare voertuigen op de binnenlandse markt. Uit de erkenning door het Hof van de rechtstreekse werking van artikel 95, eerste alinea [17], vloeit voort, dat een individu de tabel waarmee de belasting over zijn ingevoerde gebruikte auto wordt vastgesteld, kan aanvechten. Ik voeg hieraan toe, dat de praktische problemen bij de exacte waardebepaling van een individuele gebruikte auto de autoriteiten van de lidstaten niet beletten zich te baseren op gemiddelde waarden van gebruikte auto's die als zodanig op de binnenlandse markt worden erkend en aan de bovengenoemde eisen van artikel 95 voldoen. Zoals hierboven reeds werd vermeld, konden zowel verzoeker als Portugal in de onderhavige zaak gegevens overleggen — al verschilden zij onderling — over de gemiddelde waarde van een auto zoals die van verzoeker op de Portugese markt in 1996.

25. Voorzover zij door het Hof moeten worden beantwoord, is het doel van de vijf door verzoeker in het hoofdgeding geformuleerde vragen, en daarmee van de eerste vraag van de nationale rechter, in wezen te bepalen of in dit concrete geval de door de Portugese autoriteiten toegepaste tabel aan artikel 95 van het Verdrag voldoet. Portugal heeft verklaard dat de toegestane belastingverlaging voor ingevoerde gebruikte auto's niet rechtstreeks verbonden is met de werkelijke waardevermindering; in plaats daarvan wordt de verlaging bepaald door een formule waarin met verscheidene factoren rekening wordt gehouden, met inbegrip van inflatie en een element voor de waardevermindering. Dit laatste element bestaat weer uit een gewogen gemiddelde van factoren zoals de marktwaarde van een binnenlandse gebruikte auto in goede technische staat die niet meer dan 15 000 km per jaar heeft gereden. Aangezien in de tabel alleen de ouderdom en de cilinderinhoud van de auto relevant zijn, is bij de opstelling van de tabel rekening gehouden met de waardevermindering.

26. Portugal beweerde dat de toepassing van de in de relevante periode geldende tabellen leidde tot een waardeverminderingspercentage dat dicht bij de werkelijke waardevermindering lag. Ook de Commissie nam, althans in haar schriftelijke opmerkingen, het standpunt in dat de percentages voor de belastingverlaging de werkelijke waardevermindering van gebruikte auto's leken te weerspiegelen. Finland en Nederland stelden dat een lidstaat een tabel voor jaarlijkse waardevermindering kan toepassen, zodat de aan een gebruikte auto toegekende waarde met de jaren afneemt op grond van betrouwbare gegevens over gemiddelde marktprijzen.

17 — Arrest van 16 juni 1966, Lütticke (57/65, Jurispr. blz. 293).

27. Verzoeker in het hoofdgeding betoogde dat „uit ervaring bleek" dat de Portugese voorschriften „kennelijk onvoldoende" rekening hielden met de waardevermindering.

28. Volgens de uitlegging in de hierboven aangehaalde rechtspraak schrijft artikel 95 duidelijk voor dat de bij invoer verschuldigde belasting, ongeacht de vorm ervan, niet hoger mag zijn dan de restantbelasting die is begrepen in de waarde van vergelijkbare voertuigen op de binnenlandse markt. Het is onbetwist, dat de restantbelasting die op een zeker moment op een binnenlandse gebruikte auto rust, afhankelijk is van de waarde ervan, die weer sterk afhankelijk is van de waardevermindering. Op grond van de Portugese wetgeving die in het hoofdgeding aan de orde is, wordt de verschuldigde belasting echter bepaald door de nieuwwaarde van de auto, verminderd volgens een glijdende schaal die, zoals Portugal toegeeft, de werkelijke waardevermindering niet volledig weergeeft. Daarom waarborgt de Portugese regeling niet, dat de belasting over een ingevoerde auto de restantbelasting over een vergelijkbare binnenlandse auto niet overschrijdt, en is de regeling niet zodanig „dat het in alle gevallen is uitgesloten dat ingevoerde producten zwaarder worden belast dan binnenlandse producten", zoals artikel 95 voorschrijft. [18]

29. Het tegendeel is het geval: de door Portugal in antwoord op vragen van het Hof verstrekte cijfers lijken erop te wijzen, dat de toepassing van de tabel discriminatie niet uitsloot in de feitelijke situatie die aanleiding gaf tot het hoofdgeding. In 1996 (het jaar van invoer van verzoekers auto) bedroeg de gemiddelde waarde op de Portugese markt van een vergelijkbare auto uit 1991 volgens deze cijfers 4 600 000 PTE. Zoals ter terechtzitting werd verklaard, komt dit neer op een waardevermindering van de auto van 56 %, terwijl de verlaging van de motorrijtuigenbelasting slechts 41 % bedroeg. Hoewel dit op zichzelf niet doorslaggegevend is, verklaarde de gemachtigde van Portugal eenduidig, dat de motorrijtuigenbelasting moet waarborgen dat de waarde van de ingevoerde auto gelijk is aan die van een auto op de binnenlandse markt waarover de belasting reeds is betaald. Zoals het Hof in het arrest Nunes Tadeu echter verklaarde, „[is een] nationale belastingregeling die erop is gericht een concurrentievoordeel van ingevoerde producten ten opzichte van nationale producten teniet te doen, [...] kennelijk in strijd met artikel 95, dat de volstrekte neutraliteit van de binnenlandse belastingen dient te waarborgen ten aanzien van de mededinging tussen nationale en ingevoerde producten". [19]

30. Gezien het bovenstaande ben ik van mening dat een lidstaat, hoewel hij niet verplicht is de waarde van ingevoerde gebruikte auto's individueel vast te stellen, geen tabel mag toepassen die, al is het slechts in sommige gevallen, kan leiden tot een heffing van invoerbelasting die het bedrag van de belasting die nog rust op de waarde van vergelijkbare voertuigen op de nationale markt overschrijdt.

18 — Arrest Commissie/Griekenland, aangehaald in voetnoot 10, punt 29.

19 — Aangehaald in voetnoot 3, punt 18.

III — Conclusie

31. Gezien het een en ander geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Supremo Tribunal Administrativo als volgt te beantwoorden:

„1) Een beslissing van de Commissie om een niet-nakomingsprocedure niet voort te zetten, heeft geen weerslag op de verplichting van een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, om een tijdens een bij hem aanhangige procedure gerezen vraag over het gemeenschapsrecht aan het Hof voor te leggen.

2) Lidstaten mogen algemene criteria voor de berekening van de verschuldigde motorrijtuigenbelasting bij de invoer van gebruikte voertuigen vaststellen, mits deze criteria waarborgen dat dit bedrag niet — zelfs niet in sommige gevallen — hoger is dan de restantbelasting die rust op vergelijkbare voertuigen op de binnenlandse markt."