DOMSTOLENS DOM
19. maj 1992 *

I sag C-195/90,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Rolf Wägenbaur og Ricardo Gosalbo Bono, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Belgien ved advokat Eduard Marissens, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Lucy Dupong, 14A, rue des Bains,

Kongeriget Danmark ved juridisk rådgiver Jørgen Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Kongelige Danske Ambassade, 11B, boulevard Joseph II,

Den Franske Republik ved directeur des affaires juridiques Jean-Pierre Puissochet, Udenrigsministeriet og secrétaireadjoint principal Géraud de Bergues, samme ministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard Prince-Henri,

Storhertugdømmet Luxembourg ved premier conseiller de gouvernement Fernand Kesseler, Transportministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg i Transportministeriet, 19-21, boulevard Royal,

* Processprog: tysk.

Kongeriget Nederlandene ved juridische adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, og assistent juridische adviseur J. W. de Zwaan, samme ministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Nederlandske Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienter,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og Regierungsdirektor Joachim Karl, samme ministerium, samt advokat Jochim Sedemund, Köln, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Tyske Ambassade, 20-22, avenue Émile Reuter,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 76, 95 og 5 ved at have vedtaget loven af 30. april 1990 om afgifter for kørsel med tunge lastvogne på forbundshovedlandeveje (»Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen«, BGBl. I, s. 826),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco og M. Zuleeg,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: J.-G. Giraud,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. januar 1992, hvorunder Forbundsrepublikken Tyskland var repræsenteret ved advokat Jochim Sedemund og Staatssekretär Wilhelm Knittel, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. marts 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. juni 1990 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 76, 95 og 5 ved at have vedtaget loven af 30. april 1990 om afgifter for kørsel med tunge lastvogne på forbundshovedlandeveje (»Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen«, BGBl. I, s. 826, herefter benævnt »loven af 30. april 1990«).

2 Ved artikel 1 i loven af 30. april 1990 indføres der en vejafgift (»Straßenbenutzungsgebühr«), som, bortset fra visse nærmere fastsatte undtagelser, skal betales for tunge lastvogne, uanset hvor disse er indregistreret, når deres tilladte totalvægt overstiger 18 tons, og de benyttes til kørsel på forbundsmotorveje (Bundesautobahnen) og forbundsveje (Bundesstrassen) uden for bebygget område.

3 Afgiften kan betales for ethvert tidsrum, som kan opgøres i dage, uger, eller måneder, men kan ikke betales for mere end et år ad gangen. Den årlige afgift udgør mellem 1 000 og 9 000 DM, afhængig af køretøjets totalvægt. Afgiften for en måned, en uge eller en dag udgør henholdsvis 1/10, 1/35 og 1/150 af den årlige afgift, og kan ikke være mindre end 10 DM.

4 For den indbetalte afgift udstedes kvittering, som skal befinde sig i køretøjet. Der udføres kontrol, bl.a. af politiet og toldvæsenet, idet dog kontrollen ved grænserne

op til de andre medlemsstater kun må foretages som stikprøvekontrol i forbindelse med anden form for kontrol.

5 Ved artikel 2 i loven af 30. april 1990 ændres loven om afgifter for motorkøretøjer (»Kraftfahrzeugsteuer«), og der indføres for perioden mellem den 1. juli 1990 og den 31. december 1993 en særlig sats, således at afgiftens størrelse afhænger af køretøjets totalvægt, men afgiften kan ikke, når den indbetales for et år, overstige 3 500 DM for tunge lastvogne og 300 DM for påhængsvogne. På grund af dette maksimalbeløb indebærer loven af 30. april 1990 en nedsættelse af motorkøretøjsafgiften for tunge lastvogne med en totalvægt på over 16 tons og for påhængsvogne med en totalvægt på over 2,6 tons.

6 Ifølge artikel 5 træder loven af 30. april 1990 i kraft den 1. juli 1990 og ud af kraft med udgangen af 1993.

7 Loven af 30. april 1990 har ifølge motiverne (Drucksache 11/6336, Deutscher Bundestag — 11. Wahlperiode, s. 10) to formål, nemlig for det første ved en nedsættelse af motorkøretøjsafgiften at gøre konkurrencevilkårene for transportvirksomheder fra Forbundsrepublikken Tyskland og fra de øvrige lande mere ensartet, og for det andet ved indførelse af en vejafgift at fastholde det bidrag, som skal betales for tunge lastvogne i Tyskland til dækning af vejudgifterne, på det nuværende niveau, samt at forhøje det bidrag til dækning af vejudgifterne, som skal betales for tunge lastvogne fra udlandet, hvilket bidrag skønnedes at være utilstrækkeligt. Bestemmelsen om, at loven skal træde ud af kraft igen den 31. december 1993 er truffet med henblik på, at Rådet inden dette tidspunkt udsteder et direktiv om afgifter til dækning af vejudgifter, som ligeledes gennemføres i national ret inden samme tidspunkt.

8 Det fremgår af sagens akter, at forslaget til den omhandlede lov den 21. marts 1989 blev tilsendt Kommissionen med henblik på konsultation i overensstemmelse med Rådets beslutning af 21. marts 1962 om indførelse af en fremgangsmåde til

forudgående undersøgelse og forhandling om visse administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som medlemsstaterne påtænker at udstede på transportområdet (EFT 1959-1962, s. 90), som ændret ved Rådets beslutning 73/402/EØF af 22. november 1973 (EFT L 347, s. 48).

9 I den udtalelse, som Kommissionen afgav den 15. juni 1989 i henhold til førnævnte beslutning, konkluderede den, at indførelsen af en afgift for kørsel på de tyske veje samtidig med en tilsvarende nedsættelse af motorkøretøjsafgiften som alene kom de tyske transportvirksomheder til gode på grund af de bilaterale overenskomster til undgåelse af dobbeltbeskatning af køretøjer (herefter benævnt »bilaterale overenskomster«), som var indgået mellem Forbundsrepublikken Tyskland og de øvrige medlemsstater, ikke var forenelig med traktatens artikel 76 og 95, og at Forbundsrepublikken derved ville tilsidesætte sin samarbejds- og loyalitetsforpligtelse efter traktatens artikel 5, da den i så fald ville lægge alvorlige hindringer i vejen for gennemførelsen af de forslag, som Kommissionen havde fremsat med henblik på virkeliggørelsen af traktatens formål med den fælles transportpolitik.

10 Efter at Kommissionen i marts 1990 var blevet bekendt med, at Bundestag havde vedtaget lovforslaget, iværksatte Kommissionen en procedure over for Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til traktatens artikel 169, som har ført til nærværende sagsanlæg.

11 Ved kendelser af 4. juli 1990 har Domstolen givet Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

12 Ved kendelse af 12. juli 1990 har Domstolen taget den begæring om anordning af foreløbige forholdsregler til følge, som Kommissionen har indgivet i medfør af traktatens artikel 186, og tilpligtet Forbundsrepublikken Tyskland at udsætte »opkrævningen af den vejafgift, der er fastsat i loven af 30. april 1990 om afgifter for kørsel med tunge lastvogne på de tyske forbundshovedlandeveje [for så vidt

angår køretøjer, der er indregistreret i de øvrige medlemsstater], indtil der er afsagt dom i hovedsagen«.

13 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Traktatens artikel 76

14 Kommissionen har gjort gældende, med støtte fra den belgiske, franske og nederlandske regering, at indførelsen af en vejafgift, som skal betales af alle brugere uden hensyn til nationalitet, samtidig med en nedsættelse af motorkøretøjsafgiften, som i kraft af bilaterale overenskomster mellem Forbundsrepublikken Tyskland og de øvrige medlemsstater reelt kun betales af de i Tyskland hjemmehørende transportvirksomheder, indebærer en forskelsbehandling af de tyske i forhold til de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder i strid med traktatens artikel 76, da den nye afgiftsbyrde, som vejafgiften medfører, ikke udlignes ved en nedsættelse af motorkøretøjsafgiften for de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder.

15 Kommissionen har endvidere anført, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat standstill-klausulen i traktatens artikel 76, hvorefter medlemsstaterne ikke »uden Rådets enstemmige samtykke« må vedtage foranstaltninger såsom loven af 30. april 1990 »indtil de i artikel 75, stk. 1, omhandlede bestemmelser er fastsat«.

16 Heroverfor har den tyske regering gjort gældende, at artikel 76 ikke indeholder noget forbud mod nationale foranstaltninger, som giver indenlandske transportvirksomheder en bedre eller de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder en ringere stilling, men kun et forbud mod at udstede »bestemmelser«, som giver de

øvrige medlemsstaters transportvirksomheder en ringere stilling end den, der gjaldt ifølge de nationale retsforskrifter, som var i kraft på tidspunktet for traktatens ikrafttræden.

17 Når de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder har fået en ringere stilling, skyldes det nemlig efter den tyske regerings opfattelse ikke loven af 30. april 1990, men de bilaterale overenskomster, som er indgået mellem Forbundsrepublikken Tyskland og alle de andre medlemsstater. For det første udgør disse overenskomster nemlig efter den tyske regerings opfattelse ikke nogen »bestemmelser« i traktatens artikel 76's forstand, og for det andet er nogle af dem indgået efter traktatens ikrafttræden, hvorfor de pågældende medlemsstaters transportvirksomheder ikke har fået forringet, men tværtimod forbedret deres retsstilling i forhold til, hvad der gjaldt ved traktatens ikrafttræden. Hvad angår de overenskomster, som blev indgået før traktatens ikrafttræden, kan loven af 30. april 1990 desuden i henseende til sine økonomiske virkninger ligestilles med en delvis opsigelse, og en sådan opsigelse er ligesom selve indgåelsen af sådanne overenskomster ikke omfattet af forbuddet i artikel 76.

18 For at kunne vurdere, om Kommissionens klagepunkt er berettiget, bemærkes først, at medlemsstaterne ifølge traktatens artikel 74 skal søge at nå traktatens mål på transportområdet »inden for rammerne af en fælles transportpolitik«. Med henblik på gennemførelsen af den fælles transportpolitik skal Rådet vedtage en række bestemmelser, som er foreskrevet i traktatens artikel 75, stk. 1.

19 Endvidere bestemmer artikel 76, at »indtil de i artikel 75, stk. 1, omhandlede bestemmelser er fastsat, kan ingen medlemsstat uden Rådets enstemmige samtykke ændre de bestemmelser, der gælder på transportområdet ved denne traktats ikrafttræden, på en sådan måde, at de direkte eller indirekte blive mindre gunstige for transportvirksomheder fra andre medlemsstater end for indenlandske transportvirksomheder«.

20 Formålet med denne traktatbestemmelse er at undgå, at Rådet får vanskeligere ved eller hindres i at gennemføre den fælles transportpolitik derved, at der uden dets samtykke træffes nationale foranstaltninger, som direkte eller indirekte forringer de vilkår, der gælder i en bestemt medlemsstat for transportvirksomhederne fra de øvrige medlemsstater i forhold til de indenlandske transportvirksomheder.

21 Derimod afskærer artikel 76 ikke en medlemsstat fra at vedtage foranstaltninger, som har de samme ugunstige virkninger for de indenlandske som for de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder.

22 I den foreliggende sag er det imidlertid for det første ubestridt, at Rådet ikke på tidspunktet for vedtagelsen af loven af 30. april 1990 havde udstedt nogen regler i medfør af artikel 75, stk. 1, om vejafgifter for tunge lastvogne.

23 For det andet må det konstateres, at loven af 30. april 1990 i kraft af den nedsættelse af motorkøretøjsafgiften, som udelukkende kommer de indenlandske transportvirksomheder til gode, for disse i væsentlig grad udligner den nye byrde, som vejafgiften udgør, og som skal betales af samtlige transportvirksomheder, og dermed forringer vilkårene for transportvirksomhederne fra de øvrige medlemsstater i forhold til de indenlandske transportvirksomheder.

24 Hvad angår de argumenter, som den tyske regering har fremført med støtte i de bilaterale overenskomster, som Forbundsrepublikken Tyskland har indgået med de andre medlemsstater, bemærkes først, at disse overenskomster ikke er den direkte årsag til, at de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder har fået en ringere stilling i forhold til de indenlandske transportvirksomheder, men at årsagen hertil er loven af 30. april 1990, idet den bestående retstilstand ikke ville være blevet ændret, hvis ikke denne lov var blevet indført.

25 Endvidere bemærkes, at det ikke efter artikel 76's ordlyd er udelukket, at en medlemsstats bilaterale overenskomster omfattes af begrebet »de bestemmelser, der gælder på transportområdet ved denne traktats ikrafttræden«. Tværtimod må der ved vurderingen af, om situationen på tidspunktet for traktatens ikrafttræden har ændret sig, tages hensyn til sådanne overenskomster, idet de har været medbestemmende for, hvilken situation der gjaldt.

26 Endelig bemærkes, at formålet med artikel 76, som er at lette Rådet i gennemførelsen af den fælles transportpolitik, kunne blive bragt i fare, såfremt en medlemsstat efter denne traktatbestemmelse kunne fratage de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder de fordele, som de har opnået i kraft af foranstaltninger, der måtte være truffet for at give dem en bedre stilling i forhold til de indenlandske transportvirksomheder. Der kan derfor ikke sondres mellem bilaterale overenskomster afhængig af, om disse er indgået før eller efter traktatens ikrafttræden.

27 I den forbindelse skal tillige henvises til Rådets beslutning 65/271/EØF af 13. maj 1965 om harmonisering af visse bestemmelser, der har indvirkning på konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1965-1966, s. 60), som navnlig er vedtaget i henhold til traktatens artikel 75, og hvis formål ifølge beslutningens første betragtning er: »fjernelsen af forskelle, der er af en sådan art, at de i væsentlig grad fordrejer konkurrencevilkårene inden for transporten«. Det fremgår udtrykkeligt af denne beslutnings artikel 1, litra a), at »den dobbelte beskatning af motorkøretøjer, som følger af disses anvendelse til transport i en anden medlemsstat end den, i hvilken de er indregistreret, [skal afskaffes med virkning fra den 1. januar 1967]«.

28 Den tyske regering har desuden anført, at loven af 30. april 1990 er retmæssig, dels fordi den ikke blot har til formål at udjævne konkurrencevilkårene for de tyske og de andre medlemsstaters transportvirksomheder, men også, og i lige så høj grad, fordi den har til formål at beskytte miljøet ved at fremme omlægningen af trafik-

ken fra vejnettet til jernbanerne og de indre vandveje, som er mindre skadelige for miljøet.

29 Herom må det for det første fastslås, at beskyttelsen af miljøet efter Domstolens praksis er et af Fællesskabets grundlæggende mål, hvis betydning i øvrigt er bekræftet ved den europæiske fælles akt (jf. dom af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607).

30 Som det imidlertid fremgår af nærværende doms præmis 21, indeholder artikel 76 ikke noget forbud mod at træffe nationale foranstaltninger, hvorved formålet om miljøets beskyttelse tilstræbes opfyldt ved forhøjelse af bidraget for de tunge lastvogne til dækning af vejudgifterne, men kun såfremt disse foranstaltninger ikke indebærer, at den stilling, som de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder indtager i forhold til de indenlandske transportvirksomheder, ændres til skade for dem.

31 Endvidere skal det fremhæves, at loven af 30. april 1990 ifølge motiverne har til formål på én gang at fastholde det bidrag, som betales for tunge lastvogne i Tyskland til dækning af vejudgifterne, på det nuværende niveau, og samtidig at forhøje det bidrag til dækning af vejudgifterne, som skal betales for tunge lastvogne fra udlandet, hvilket bidrag skønnedes at være utilstrækkeligt. Under disse forhold findes det ikke godtgjort, at loven er egnet til at fremme omlægningen af trafikken fra vejnettet til jernbanerne og de indre vandveje, men snarere at have til formål at forøge de tyske transportvirksomheders markedsandele på bekostning af de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder.

32 Endelig har den tyske regering under den mundtlige forhandling gjort gældende, at loven af 30. april 1990 var berettiget efter traktatens transportregler, da den var tidsbegrænset med henblik på, at fællesskabslovgiver traf foranstaltninger til gennemførelse af en fælles politik på dette område.

33 Dette argument kan ikke godtages. Den omstændighed, at der endnu ikke er gennemført en fælles transportpolitik, giver nemlig ikke medlemsstaterne nogen ret til at vedtage nationale retsforskrifter, som er i strid med kravene i traktatens artikel 76, selv om de er begrænset i tid. En ensidig ændring af den gældende situation til skade for de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder må derimod antages at skabe hindringer for gennemførelsen af den fælles transportpolitik, som er foreskrevet i traktaten, og denne fælles transportpolitik skal ikke blot tilgodese de nødvendige økonomiske, sociale og økologiske hensyn, men også lige konkurrencevilkår (jf. dom af 7.11.1991, sag C-17/90, Pinaud Wieger, Sml. I, s. 5253, præmis 11).

34 Det fremgår af de anførte betragtninger, at klagepunktet om tilsidesættelsen af traktatens artikel 76 er berettiget.

Traktatens artikel 95

35 Hvad angår klagepunktet om tilsidesættelsen af traktatens artikel 95 er det tilstrækkeligt at fastslå, at de diskriminerende virkninger, som loven af 30. april 1990 kan tænkes at have for importerede varer, blot er en direkte følge af, at loven i strid med traktatens artikel 76 rammer de øvrige medlemsstaters transportvirksomheder hårdere end de indenlandske transportvirksomheder. Det er derfor ikke nødvendigt at undersøge, om loven tillige strider mod traktatens artikel 95.

Traktatens artikel 5

36 Hvad angår klagepunktet om tilsidesættelsen af traktatens artikel 5 må det først konstateres, at i det omfang formålet med traktatens artikel 76 er at undgå, at Rådet får vanskeligere ved på grund af medlemsstaternes ensidige foranstaltninger at gennemføre en fælles transportpolitik — hvilket er et af de mål for traktaten, som er nævnt i artikel 3 — udgør denne traktatbestemmelse inden for transport-

området en konkretisering af medlemsstaternes generelle forpligtelse efter traktatens artikel 5 til at afholde sig fra enhver foranstaltning, som er egnet til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætninger i fare.

37 Det skal endvidere fremhæves, at samtlige af Fællesskabets handlinger, som ifølge Kommissionens anbringender skal have lagt Forbundsrepublikken Tyskland hindringer i vejen for vedtagelsen af loven af 30. april 1990, vedrører transportområdet.

38 Da det er godtgjort, at Forbundsrepublikken Tyskland med vedtagelsen af loven af 30. april 1990 har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 76, er det ufornødent at fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland tillige har begået et selvstændigt traktatbrud ved tilsidesættelsen af traktatens artikel 5.

39 Af samtlige de anførte betragtninger følger, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 76 ved at vedtage loven af 30. april 1990 om afgifter for kørsel med tunge lastvogne på forbundshovedlandeveje.

Sagens omkostninger

40 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland har i det væsentlige tabt sagen, hvorfor den bør betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med begæringen om foreløbige forholdsregler. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer intervenienterne Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 76 ved at vedtage loven af 30. april 1990 om afgifter for kørsel med tunge lastvogne på forbundshovedlandeveje.**

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med begæringen om foreløbige forholdsregler.**

3) **Intervenienterne Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene betaler deres egne omkostninger.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Diez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. maj 1992.

J.-G. Giraud O. Due

Justitssekretær Præsident