RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 127/86 *

I — De feiten en het procesverloop

1. Zoals blijkt uit het verwijzingsarrest en het dossier van de zaak, gebruikte Ledoux, verdachte in het hoofdgeding, technicus van beroep, met woon- en verblijfplaats in België en vanaf 1982 werkzaam bij een in Frankrijk gevestigde vennootschap, een op Franse marktcondities gekocht motorvoertuig, dat in Frankrijk op naam van die vennootschap was geregistreerd en door haar aan verweerder ter beschikking was gesteld, om zijn klanten te bezoeken, het traject tussen zijn arbeidsplaats in Frankrijk en zijn woonplaats in België af te leggen, alsook om er in zijn vrije tijd mee te rijden.

Daar hij in België geen BTW had betaald, werd Ledoux op 22 februari 1983 aangehouden, toen hij met het voertuig de grens passeerde langs een andere dan de normale weg van en naar zijn arbeidsplaats. Hij werd daarop gedagvaard voor de Correctionele rechtbank te Neufchâteau, die hem vrijsprak op grond van de vaststelling dat zijn bijzondere situatie nergens specifiek was geregeld. Het ministerie van Financiën stelde tegen dit vonnis hoger beroep in.

Van oordeel, dat in het geding een vraag van uitlegging van het gemeenschapsrecht rees, heeft het Hof van Beroep te Luik bij arrest van 12 maart 1986, ingeschreven ter griffie van het Hof op 26 mei 1986, de behandeling van de zaak geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Is het in overeenstemming met de gemeenschapsregeling op belastinggebied en in het bijzonder op het gebied van de BTW, wanneer de Belgische Staat op grond van de wet van 3 juli 1969 houdende het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, de desbetreffende uitvoeringsbesluiten en de uitlegging daarvan door het ministerie van Financiën in de strafzaak tegen Y. Ledoux, wonende te Marcinelle, BTW heft over een voertuig toebehorend aan een in Frankrijk gevestigde vennootschap naar Frans recht en in Frankrijk aan BTW onderworpen, alwaar deze belasting is betaald, indien dat voertuig door een in België wonende werknemer van die vennootschap wordt gebruikt bij de uitvoering van zijn arbeidsovereenkomst en in zijn vrije tijd, terwijl voorts dit voertuig eigendom van de Franse werkgever blijft en de invoer in België slechts tijdelijk en voorlopig is ?"

2. De procedure heeft een normaal verloop gehad. Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Deense regering, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur L. Mikaelsen, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur H. Étienne als gemachtigde.

* Procestaal: Frans.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. De *Deense regering* merkt op, dat de in casu toepasselijke gemeenschapsvoorschriften te vinden zijn in richtlijn 83/182 van de Raad van 28 maart 1983 betreffende de belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen binnen de Gemeenschap (PB 1983, L 105, blz. 59).

Volgens de Deense regering volgt uit artikel 3, sub a-aa, en artikel 4, lid 1, sub a-aa, dat een voertuig slechts met vrijstelling van BTW kan worden ingevoerd, indien degene die dit voertuig invoert, zijn gewone verblijfplaats in een andere Lid-Staat dan die van de tijdelijke invoer heeft.

Voor het begrip woonplaats verwijst de Deense regering naar artikel 7, lid 1, tweede alinea, volgens hetwelk de gewone verblijfplaats van iemand die zijn beroepsmatige bindingen op een andere plaats heeft dan zijn persoonlijke bindingen, geacht wordt zich op dezelfde plaats te bevinden als zijn persoonlijke bindingen.

Ten slotte blijkt uit de artikelen 3 en 4, sub b, van de richtlijn, dat het voertuig niet mag worden overgedragen, verhuurd of uitgeleend in de Lid-Staat van tijdelijke invoer.

In de gevallen waarin niet aan deze voorwaarden voor belastingvrije invoer is voldaan, kan de Lid-Staat van invoer dus BTW heffen.

Dit volgt reeds uit de arresten in een aantal overeenkomstige zaken (zaak 823/79, Carciati, Jurispr. 1980, blz. 2773 en zaak 134/83, Abbink, Jurispr. 1984, blz. 4097), waarin het Hof heeft geoordeeld, dat het gemeenschapsrecht er niet aan in de weg staat, dat een nationale regeling de ingezetenen van een Lid-Staat onder strafbedreiging verbiedt gebruik te maken van tijdelijk ingevoerde motorvoertuigen. Wanneer een Lid-Staat in dat geval strafvervolging kan instellen, kan hij zeker betaling van BTW eisen.

De Deense regering suggereert dus, de aan het hof gestelde prejudiciële vraag in die zin te beantwoorden, dat het gemeenschapsrecht er in casu niet in de weg staat, dat België betaling van BTW over het betrokken voertuig verlangt.

2. De *Commissie* meent, dat de gevallen waarin tijdelijk gebruik moet worden toegestaan, en de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op tijdelijk gebruik, zoals geregeld in richtlijn 83/182, niet in overeenstemming zijn met de eisen van een gemeenschappelijke markt, en zij kondigt nieuwe voorstellen op dit gebied aan, die zij binnenkort zal doen.

De gevallen van tijdelijk gebruik die door de gemeenschapswetgever zijn toegestaan in richtlijn 83/182, waartoe echter niet het gebruik van het voertuig door ingezetenen van

het land van tijdelijke invoer behoort, vormen een minimum waarop de burgers aanspraak kunnen maken en beletten de Lid-Staten niet, verder te gaan; dit blijkt uit artikel 9, lid 1, van de richtlijn dat bepaalt: „De Lid-Staten kunnen meer liberale regelingen handhaven en/of treffen dan die waarin deze richtlijn voorziet". De Commissie wijst er hierbij op, dat België een tijdelijke regeling heeft gehandhaafd voor grensarbeiders die voor het traject tussen woonplaats en werk een voertuig gebruiken dat hun door een in een andere Lid-Staat gevestigde werkgever ter beschikking is gesteld (rondschrijven van 1.5.1984).

Wanneer de Lid-Staten een nationale regeling voor tijdelijke invoer toepassen, moeten zij daarbij, ten einde overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 77/388 van de Raad (Zesde BTW-richtlijn) een juiste en eenvoudige toepassing van de betrokken vrijstellingen te verzekeren en alle fraude, ontwijking en misbruik te voorkomen, rekening houden met het geldende gemeenschapsrecht en de feitelijk bereikte graad van liberalisatie en mogen zij slechts maatregelen nemen die evenredig zijn aan het nagestreefde doel.

In samenhang met de eerbiediging van het gemeenschapsrecht en met name het recht van vrij verkeer, wijst de Commissie erop, dat het gebruik van een bedrijfswagen voor het traject tussen de arbeidsplaats en de woonplaats en in de vrije tijd van de werknemer van een onderneming een gedeelte van de beloning van deze werknemer is. Wanneer de wettelijke regeling van het woonland een dergelijk gebruik van het voertuig verbiedt, wordt dat gedeelte van de beloning in het woonland ongedaan gemaakt, waardoor de gelijke beloning van ingezetenen en niet-ingezetenen in het werkland, zoals verlangd door artikel 48 EEG-Verdrag en artikel 7 van verordening nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2), wordt doorbroken. Voorts moeten de Lid-Staten, wanneer zij hun wettelijke regeling inzake tijdelijke invoer toepassen met het volstrekt legitieme doel ontwijking, belastingfraude en misbruik te bestrijden, op grond van artikel 5 van het Verdrag de nakoming van de daaruit voortvloeiende verplichtingen verzekeren en zich onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, zoals de uitoefening van het recht van vrij verkeer, in gevaar kunnen brengen; ten slotte mogen zij de maatregelen van de Gemeenschap op het gebied van de werkgelegenheid in door structurele werkloosheid gekenmerkte streken niet van hun werking beroven in gevallen waarin, zoals in casu, de uitoefening door de werknemers van hun recht op vrij verkeer en het sluiten van arbeidsovereenkomsten met grensarbeiders bijdraagt tot vermindering van de werkloosheid.

De door de Lid-Staten overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 77/388 vastgestelde maatregelen moeten voorts evenredig zijn aan het ermee beoogde doel, en volgens de rechtspraak van het Hof (zaken 823/79, Carciati, en 134/83, Abbink) kan het door de nationale wetgeving verboden tijdelijk gebruik straf- en administratiefrechtelijk worden gesanctioneerd, mits de nationale maatregelen niet buitensporig zijn.

De op dit gebied aan de Lid-Staten gelaten beoordelingsvrijheid moet zodanig worden gehanteerd, dat het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd. In het kader van de algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk BTW-stelsel en de bijzondere

voorschriften van artikel 14 van de Zesde richtlijn moet daarbij rekening worden gehouden met het gewicht van de te beschermen belangen van openbare orde en met de mate waarin de maatregelen van de Lid-Staten de uit het Verdrag voortvloeiende rechten kunnen belemmeren. Gelijk het Hof overwoog in het arrest in de zaak Abbink, moet bij een nationale wettelijke regeling die het recht op tijdelijk gebruik van een motorvoertuig beperkt met een beroep op het openbaar belang, inhoudende dat bij invoer BTW moet worden betaald, rekening worden gehouden met het op dit gebied geldende verbod van dubbele belasting. Wanneer, zoals in het hoofdgeding, het belastingtarief in het land waar het voertuig is geregistreerd, hoger is dan in het woonland (33,33% in Frankrijk tegenover 25% in België, met de mogelijkheid van verlaging met 50% bij gebruik van het voertuig voor particuliere en beroepsmatige doeleinden), moet de toepassing van dit verbod van dubbele belasting tot de conclusie leiden, dat in het woonland geen BTW kan worden gevorderd. Daar er ook geen sprake is van belastingontduiking, kan in dit geval de Lid-Staat van tijdelijke invoer ook geen boete opleggen wegens het niet betalen van belasting, althans niet wat de BTW betreft.

Hetzelfde geldt voor sancties als het in beslag nemen van het voertuig of het betalen van de tegenwaarde ervan, die aan verdachte in het hoofdgeding zijn opgelegd; deze sancties zijn onevenredig, daar het te beschermen belang van openbare orde ontbreekt of zeer gering is, omdat er geen sprake is van belastingontduiking.

In gevallen als in casu, die door een wetsconflict inzake de plaats van registratie van het voertuig worden gekenmerkt, mogen de Lid-Staten dergelijke maatregelen pas nemen, wanneer zij eerst, zoals in artikel 10, lid 2, van richtlijn 83/182 is bepaald, contact hebben opgenomen met de bevoegde nationale autoriteiten van het betrokken andere land, ten einde in onderlinge overeenstemming de nodige besluiten te nemen om de bij de praktische toepassing van de gemeenschapsrichtlijnen gerezen moeilijkheden op te lossen.

Op grond van een en ander geeft de Commissie in overweging, de door het Hof van beroep te Luik gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Daar krachtens het ten tijde van de feiten geldende gemeenschapsrecht geen BTW verschuldigd was bij definitieve invoer van het voertuig, werd door tijdelijk gebruik van het voertuig in de gegeven omstandigheden geen BTW ontdoken en was een boete dus niet gerechtvaardigd. Een sanctie als inbeslagneming van het voertuig of anders betaling van de waarde ervan zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Bij het opleggen van een administratieve boete ter verzekering van de nakoming van de nationale voorschriften ter bepaling van de staat waar het voertuig moet worden geregistreerd of ter bescherming van andere belastinginkomsten, moet worden rekening gehouden met de omstandigheden die kenmerkend zijn voor wetsconflicten die hun oorsprong vinden in de uitoefening van de uit het Verdrag voortvloeiende rechten, die de Lid-Staten niet mogen belemmeren."

C. Kakouris
rechter-rapporteur