DOMSTOLENS DOM (FEMTE AFDELING)
AF 11. DECEMBER 1984 [1]

Straffesag mod J. G. Abbink (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Arrondissementsrechtbank Arnhem)

»Midlertidig indførsel af automobiler — afgiftsfritalgelse ved indførsel«

Sag 134/83

Sammendrag

Frie varebevægelser — nationale bestemmelser, som forbyder bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning — ingen undtagelse for brug uden skattesvig for øje — forenelighed med traktaten — den pågældende periode (Rådets direktive 83/182)

EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser er ikke til hinder for, at nationale bestemmelser under strafansvar forbyder de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og for hvilke der derfor ikke skal betales merværdiafgift, selv når bestemmelserne ikke indeholder nogen undtagelse for de tilfælde, hvor benyttelsen af disse motorkøretøjer ikke sker med skattesvig for øje.

Dette gælder den periode, som udløb, da direktiv 83/182 trådte i kraft, idet direktivet indeholder reglerne på området fra denne dato.

I sag 134/83

angående en anmodning, som Arrondissementsrechtbank Arnhem i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

J. G. ABBINK, Rijnsburg, Nederlandene,

1 — Processprog: Nederlandsk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser med henblik på nationale bestemmelser, hvorefter det under strafansvar er forbudt de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og for hvilke der derfor ikke er betalt afgifter ved indførsel, såfremt denne midlertidige benyttelse ikke sker med skattesvig for øje,

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot og R. Joliet,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Som det fremgår af forelæggelseskendelsen og af sagens akter, arbejder tiltalte i hovedsagen, som er indehaver af et nederlandsk pas og bosat i Rijnsburg i Nederlandene, som salgschauffør i en engrosblomsterhandel, som tilhører hans søn, i Saarbrücken i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor tiltalte ligeledes er indehaver af en »Wohnsitzbescheinigung« (bopælsattest).

En stor del af denne virksomheds forsyning med blomster og planter sker på auktioner i Aalsmeer i Nederlandene.

Salget og leveringen af de således købte blomster varetages af tiltalte, som transporterer dem fra Aalsmeer til Saarbrücken.

Til gennemførelse af de rejser, der er nødvendige for forsyningen med blomster og deres transport til leveringsstederne hos kunderne i Tyskland, og som afbrydes af korte ophold på stedet og i weekenden hos hans familie i Rijnsburg, anvender tiltalte i hovedsagen en lastvogn og et privat køretøj, som tilhører hans søns virksomhed eller leases, og som er tysk indregistreret.

Den 7. december 1981 konstaterede de nederlandske toldmyndigheder, at tiltalte i hovedsagen i Nederlandene førte et privat køretøj indregistreret i Tyskland i strid med bestemmelserne i artikel 25 i »Beschikking Vrijstellingen — Tariefbesluit 1960«, fordi den afgift ved indførsel, som skulle betales i denne forbindelse, ikke var erlagt.

Der blev optaget rapport om, at han havde overtrådt de på området gældende toldbestemmelser, og den stedligt kompetente inspecteur der invoerrechten en accijnzen afkrævede ham afgift ved indførsel på 8 508 HFL.

Abbink indbragte denne myndigheds afvisning af hans klage for Gerechtshof, Arnhem, afdelingen for skatte- og afgiftssager.

Samtidig blev der rejst tiltale mod Abbink for politiretten ved Arrondissementsrechtbank Arnhem for overtrædelse af de nederlandske lovbestemmelser om midlertidig import af visse transportmidler inden for Fællesskabet.

Arrondissementsrechtbank Arnhem henholdt sig til artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i Rådets direktiv af 28. marts 1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler (83/182/EØF, EFT L 105, s. 59), samt til samme artikels stk. 2 vedrørende de pågældende personers bevis for deres sædvanlige opholdssted og bevismidlerne hertil, og anså det for bevist, at tiltalte i hovedsagen har bopæl i Nederlandene.

I øvrigt antog retten, at det nævnte direktivs artikler 3-6 om fritagelse for de i artikel 1 nævnte afgifter ved midlertidig indførsel af visse transportmidler til privat brug eller til erhvervsmæssig brug og af private køretøjer ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, hvorfor tiltalte ikke kunne påberåbe sig afgiftsfritagelse ved indførsel under henvisning til disse bestemmelser.

I øvrigt henviste Arrondissementsrechtbank dels til Domstolens dom af 9. oktober 1980 i sag 823/79, Carciati (Sml. 1980, s. 2773), hvor det blev fastslået, at EØF-traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser ikke er til hinder for, at nationale bestemmelser under strafansvar forbyder de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og som derfor er fritaget for betaling af merværdiafgift.

Desuden har Arrondissementsrechtbank henvist til Kommissionens svar på skriftlig forespørgsel nr. 22/82 af 17. marts 1982 fra parlamentsmedlem Rogalla om benyttelse i Det europæiske Fællesskabs medlemsstater af godkendte motorkøretøjer, for hvilke der er betalt afgift. I dette svar (EFT C 262, s. 1) udtalte Kommissionens repræsentant under henvisning til ovennævnte dom, at en indenlandsk statsborgers midlertidige brug af et udenlandsk motorkøretøj ikke

kan forbydes, forudsat dette ikke sker med skattesvig for øje.

Arrondissementsrechtbank Arnhem antog, at der ikke i det foreliggende tilfælde var forsæt til skattesvig i betragtning af ovennævnte momenter, og udsatte ved kendelse af 30. maj 1983 sagen og forelagde Domstolen spørgsmålet, »om det på baggrund af Kommissionens ovennævnte svar må antages, at en national lovgivning, hvorefter det uder strafansvar er forbudt de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og for hvilke der derfor ikke er betalt afgifter ved indførsel, er forenelig med EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, såfremt denne midlertidige benyttelse ikke sker med skattesvig for øje«.

2. Kendelsen fra Arrondissementsrechtbank Arnhem er registreret på Domstolens justitskontor den 11. juli 1983. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 6. september 1983 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved A. Haagsma og D. R. Gilmour som befuldmægtigede, af tiltalte i hovedsagen ved advokat B. Coops og af den nederlandske regering ved direktør for udenrigsministerens kabinet I. Verkade.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved kendelse af 28. marts 1984 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, besluttet at henvise sagen til femte afdeling.

II — Skriftlige indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen

1. Den *nederlandske regering* mener, at dens nationale bestemmelser ikke er i strid med fællesskabsretten. Den har for det første herved henvist til Domstolens dom af 9. oktober 1980 i sag 823/79 (straffesag mod Giovanni Carciati).

Den har fremhævet, at Domstolen først har udtalt, at medlemsstaterne i henhold til fællesskabslovgivningen om merværdiafgift har bevaret en vidtgående beføjelse, for så vidt angår midlertidige indførsler, netop for at de kan forhindre skattesvig, såfremt der ikke gøres uforholdsmæssig brug af denne beføjelse.

Den har tilføjet, at Domstolen derefter har udtalt:

»Det forbud, en medlemsstat pålægger personer, som er bosat på dens område, mod at benytte køretøjer, der midlertidigt er indført afgiftsfrit, er et effektivt middel til at forhindre skattesvig og til at sikre, at afgifterne erlægges i varernes bestemmelsesland« (præmis 10).

Ifølge den nederlandske regering fremgår det heraf, at de nederlandske bestemmelser om afgiftsfritagelse, som ikke er fundamentalt forskellige fra de bestemmelser, der omtales af Domstolen i den nævnte præmis, ikke kan anses for at være en uforholdsmæssig foranstaltning.

Den har anført, at denne opfattelse støttes af Rådets direktiv 83/182/EØF af 28. marts 1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler (EFT L 105 af 23. 4. 1983, s. 59), fordi dette direktiv med udgangspunkt i princippet om, at afgiften skal erlægges i bopælsmedlemsstaten, bestemmer, at afgiftsfritagelse ved midlertidig indførsel til en medlemsstat udelukkende er forbeholdt personer, der er bosiddende i andre medlemsstater (artikel 3).

Den nederlandske regering har erklæret, at den ikke kan tilslutte sig en fortolkning af dommen i sag 823/79, hvorefter bosiddende personers anvendelse af køretøjer, som er omfattet af en afgiftsfritagelse, fordi de er midlertidigt indført, ikke kan være forbudt, hvis brugeren af køretøjet handler uden skattesvig for øje, og regeringen har givet to begrundelser for dette.

Den første begrundelse er, at en sådan fortolkning tilføjer et subjektivt moment (den pågældende persons forsæt), som ikke findes i Domstolens nævnte dom, idet det blev udtalt (den nævnte doms præmis 10), at et generelt forbud for bosiddende personer mod at benytte køretøjer, der midlertidigt er indført afgiftsfrit, i sig selv er et effektivt middel til at forhindre skattesvig.

Den anden begrundelse er vanskeligheden ved at påvise, om køretøjets fører har til hensigt at begå skattesvig. Hvis medlemsstaternes skatte- og afgiftsmyndigheder i hvert enkelt tilfælde skulle bevise, at den pågældende havde forsæt til afgiftsunddragelse, ville det efter den nederlandske regerings opfattelse være en så godt som umulig opgave, som ville give anledning til svig i stort omfang.

Den nederlandske regering har henvist til, at generaladvokaten i sag 823/79 anførte: »Det forbud, en medlemsstat pålægger personer, som er bosat på dens område, mod at benytte køretøjer midlertidigt, der er indført afgiftsfrit, er — som Kommissionen med rette har bemærket i sit indlæg — det eneste virkeligt effektive middel til at undgå skattesvig og sikre, at der betales afgifter i varernes bestemmelsesland« og at »det er således åbenbart indlysende, at det ville være meget vanskeligt at komme skattesviget til livs, såfremt man også tillod personer, der er bosat i importstaten, at benytte køretøjer, som indføres midlertidigt og afgiftsfrit« (Sml. 1980, s. 2784).

Den nederlandske regering har således hævdet, at et forbud som det, der findes i artikel 25 i »Beschikking Vrijstellingen Tariefbesluit 1960«, ikke kan anses for at være i strid med principperne om frie varebevægelser, og at de nederlandske myndigheder derfor ligeledes ifølge af præmis 11 i Domstolens nævnte dom i sag 823/79 er beføjede til at straffe enhver overtrædelse af dette forbud.

2. *Tiltalte i hovedsagen* har fremhævet, at han er tiltalt for at have overtrådt nederlandske lovbestemmelser om midlertidig indførsel af visse transportmidler inden for Fællesskabet, men i sin egenskab af arbejdstager i en virksomhed, der har hjemsted i Forbundsrepublikken Tyskland.

Straffesagerne mod ham er således indledt med urette, dels fordi han handlede efter sin arbejdsgivers bemyndigelse og under udførelse af instrukser fra

denne, dels fordi han hverken på egne vegne eller på sin arbejdsgivers vegne på nogen måde havde til hensigt at unddrage sig afgift ved indførsel.

Han har bemærket, at såfremt den nederlandske lovgivning om midlertidig indførsel af visse transportmidler blev anvendt strengt, skulle der i den beskrevne situation, hver gang et motorkøretøj med tysk nummerplade, ført af en bilist som ligeledes har bopæl i Nederlandene, passerede grænsen mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene, udfærdiges en erklæring og erlægges omsætningsafgift samt en særlig forbrugsafgift.

Han har tilføjet, at da de afgifter, der betales i Nederlandene, ikke tilbagebetales ved genindførsel til Forbundsrepublikken Tyskland, er følgen heraf, at der skal betales en dobbelt afgift for brug af et sådant motorkøretøj inden for EØF.

Ifølge tiltalte i hovedsagen er en sådan lovgivning uretfærdig og et klart brud på fællesskabsbestemmelserne om frie varebevægelser inden for EØF.

Han har bemærket, at spørgsmålet, om der skal betales omsætningsafgift og en særlig forbrugsafgift, i dette tilfælde udelukkende afhænger af førerens nationalitet, mens den omstændighed, at føreren handler på sin udenlandske arbejdsgivers vegne, og at køretøjet udelukkende anvendes til at udføre den opgave, som føreren er blevet pålagt af sin arbejdsgiver, ingen betydning har. Han har tilføjet, at den omstændighed, at det pågældende køretøj hver gang kun befinder sig en dag eller to i indførselslandet, eller i meget korte perioder, heller ingen betydning har.

Han har derfor sammenfattende anført, at en national lov eller en bestemmelse udstedt i henhold til en sådan lov — som i den ovenfor beskrevne situation giver de nationale skatte- og afgiftsmyndigheder beføjelse til personligt at pålægge den pågældende fører omsætningsafgift og en særlig forbrugsafgift, og som giver de nationale myndigheder, som skal retsforfølge overtrædelser, kompetence til at indlede straffesager mod den pågældende fører — klart er i strid med fællesskabsbestemmelserne om frie varebevægelser inden for EØF og uforenelig med disse.

3. *Kommissionen* for De europæiske Fællesskaber har redegjort for de i denne sag rejste problemers praktiske betydning og for fællesskabsrettens udviklingstrin, samt givet en retlig analyse af den indvirkning, som medlemsstaternes lovgivninger og praksis på området har på de frie varebevægelser og arbejdskraftens frie bevægelighed samt etableringsretten.

Med hensyn til problemets praktiske aspekt har Kommissionen fremhævet, at oprettelsen af fællesmarkedet bevirker, at der skabes et stigende antal familiemæssige og erhvervsmæssige »grænseforhold«, som kræver anvendelse af vejtransport.

Den har forklaret, at dette skyldes, at transaktioner ofte udføres hen over grænserne, at folk har arbejde på den ene side af disse og deres bopæl på den anden side, således at de bevæger sig til og fra arbejde i automobiler, som enten er indregistreret i deres navn i det land, hvor de bor, eller er indregistreret i deres navn eller i det firmas navn, som beskæftiger dem, i det land, hvor de arbejder.

Kommissionen har anført, at denne type transport er omfattet af skatte- og afgiftslovgivninger, hvis grundprincip er, at en person, der er bosiddende i land A, ikke i sit hjemland må føre et køretøj, der er indregistreret i land B, og at denne regel er dikteret af ønsket om at undgå skattesvig, i den forstand, at det i mangel af et

sådant forbud ville være let at unddrage sig merværdiafgift og afgifter på motorkøretøjer.

Kommissionen mener imidlertid, at de pågældende personlige og erhvervsmæssige forhold er så komplicerede og varierede, at et absolut forbud mod at føre et køretøj indregistreret i et andet land ikke længere svarer til dagliglivets krav på det personlige og erhvervsmæssige plan.

Den har redegjort for de ubehagelige problemer, der således opstår for de berørte privatpersoner og firmaer, som uden på nogen måde at have til hensigt at begå skattesvig er underlagt det nævnte absolutte forbud, og den har herved som eksempler nævnt en række sager angående såkaldt privat brug af private køretøjer, erhvervsmæssig brug af erhvervskøretøjer, privat og erhvervsmæssig brug af køretøjer tilhørende et firma, samt et særligt tilfælde vedrørende et forbud nedlagt over for en borger i Forbundsrepublikken Tyskland mod i sit hjemland at bruge en bil, som var lejet i en anden medlemsstat, indtil hans egen bil, som var beskadiget i udlandet, var blevet repareret.

Den har anført, at privatpersoner, der stilles over for dette absolutte forbud, ofte må ofre enten deres arbejde for at bevare deres familieliv eller ofre dette for at bevare deres arbejde. Den har tilføjet, at i visse tilfælde er nationaliteten af føreren af et køretøj bestemt til varetransport til hinder for levering af varer, fordi en lastbil kan beslaglægges, hvis føreren ikke har den »rette« nationalitet, og endelig, at en privat persons økonomiske mulighed for at udøve sin frie etableringsret hindres, fordi der opstår problemer af denne art ved passage af grænserne, medmindre man benytter en fører af den »rette« nationalitet til at føre et køretøj, som har den »rette« indregistrering for at undgå, at køretøjet bliver beslaglagt i det ene eller det andet land.

Kommissionen har derefter bemærket, at visse af disse problemer er blevet løst ved udstedelsen af direktiv 83/182/EØF af 28. marts 1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler.

Den har imidlertid anført, at disse afgiftsfritagelser kun vedrører tre typer forhold:

a) En ikke-bosiddende persons midlertidige indførsel af et privat køretøj og forskellige andre transportmidler for en begrænset periode (artikel 3),

b) midlertidig indførsel af et privat køretøj til erhvervsmæssig brug, ligeledes på betingelse af, at den person, der indfører det, normalt bor uden for indførselsmedlemsstaten (artikel 4), og

c) den situation, at et køretøj anvendes til transport til og fra arbejde, når bopælen og arbejdsstedet er beliggende i forskellige lande, på betingelse af, at køretøjet er indregistreret i bopælslandet.

Kommissionen mener, at disse afgiftsfritagelser, som i øvrigt ikke gælder for »erhvervskøretøjer« (dvs. køretøjer, som er beregnet til transport af personer og varer eller til anden særlig brug i henhold til direktivets artikel 2, litra a)), er utilstrækkelige til at løse de foreliggende problemer for privatpersoner, hvis tilfælde ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde, og som falder ind

under det ovennævnte forbud, da de er nødsaget til at bevæge sig mellem deres bopæl og deres arbejdssted, som ligger i forskellige lande.

Den har oplyst, at Fællesskabet for at løse disse problemer forsøger at gennemføre en fremadskridende harmonisering i overensstemmelse med principperne i direktiv 83/182/EØF.

Den har anført, at det væsentlige problem opstår på grund af den oprindelige definition af udtrykket »indførsel« i det sjette direktiv om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter (77/388/EØF af 17. maj 1977, EFT L 145 af 13. 6. 1977), fordi man ved indførsel af varer blot forstår et motorkøretøjs passage af en grænse, uanset om dette er bestemt til andet end at transportere føreren på en midlertidig rejse eller til levering af varer.

Vedrørende spørgsmålet, om en national lovgivning, hvorefter det under strafansvar er forbudt de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og for hvilke der derfor ikke er betalt afgifter ved indførsel, er forenelig med EØF-traktatens bestemmelser, når denne midlertidige brug sker uden skattesvig for øje, har Kommissionen fremsat følgende bemærkninger.

Den har først med hensyn til frie varebevægelser anført, at et lignende spørgsmål blev forelagt Domstolen i sag 823/79, G. Carciati (Sml. 1980, s. 2773), hvor Domstolen fastslog, at medlemsstaterne har bevaret en vidtgående beføjelse til at gribe ind, for så vidt angår midlertidige indførsler, netop for at de kan forhindre skattesvig, og at foranstaltninger, der træffes med dette formål, er forenelige med princippet om de frie varebevægelser, såfremt de ikke er uforholdsmæssige.

Kommissionen har imidlertid bemærket, at de faktiske omstændigheder i nævnte sag var forskellige fra de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, fordi de angik en person, der var bosiddende i Italien, og som i Italien førte en bil indregistreret i Tyskland, som dens ejer havde overladt ham for at kunne benytte den under sine ophold i Italien.

Kommissionen mener således, at det endnu står tilbage at afgøre, om de pågældende nationale skatte- og afgiftsbestemmelser er en hindring for de frie varebevægelser i den forstand, at de udgør en kvantitativ udførselsrestriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning, som er i strid med artikel 34. Den mener herom, at de pågældende nationale bestemmelser faktisk har til formål at bekæmpe skattesvig og ikke har de formål, som ifølge Domstolens faste praksis er i strid med traktatens artikel 34 (f.eks. sag 15/79, Groenveld mod Produktschap voor Vee en Vlees, Sml. 1979, s. 3409).

Kommissionen er imidlertid i tvivl om, hvorvidt en sådan fortolkning af traktatens artikel 34 svarer til de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag. Den mener således, at et absolut forbud for en person bosiddende i Nederlandene mod at føre et køretøj indregistreret i en anden medlemsstat, selv hvis det drejer sig om at udføre varer fra Nederlandene til en anden af Fællesskabets medlemsstater, er en hindring for den normale samhandel, således at det udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en udførselsrestriktion, som er forbudt i henhold til artikel 34.

Trods medlemsstaternes beføjelse til at gribe ind på afgiftsområdet er et så absolut forbud som det, der er indeholdt i den nederlandske lovgivning — an-

vendt på et køretøj, der tilhører et selskab med hjemsted uden for Nederlandene, og hvis virksomhed består i køb og salg af blomster på transnationalt plan, og som frit må kunne beskæftige hvem det vil til at føre sine køretøjer for således at udøve lovlig virksomhed uden nogen svigagtig hensigt — efter Kommissionens mening uforholdsmæssigt, udgør en begrænsning af selskabets frihed til at udføre sin virksomhed, som det vil, og hindrer udførslerne på en måde, der er i strid med forbudet i artikel 34.

Efter Kommissionens mening er de faktiske omstændigheder i det foreliggende tilfælde desuden i strid med artikel 48, som bestemmer følgende:

»Arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet gennemføres senest ved overgangsperiodens udløb«.

Den har anført, at artikel 48 er gennemført ved forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), og at det væsentlige i den foreliggende sag således er, om de rettigheder, der følger af artikel 48 og af forordning nr. 1612/68/EØF, kan påberåbes af en person, der er bosiddende i stat A, over for restriktioner, der pålægges af stat A, når disse foranstaltninger påvirker hans ret til at udøve beskæftigelse i stat B. Kommissionen mener, at der er tale om et spørgsmål om »omvendt« diskrimination, som Domstolen endnu ikke synes at have afgjort som sådant. Den har anført, at dette spørgsmål har været rejst i forbindelse med artikel 52 i Knoors-sagen, sag 115/78 (Sml. 1979, s. 399), i Auer-sagen, sag 136/78 (Sml. 1979, s. 437) og i sagen Broekmeulen mod Huisarts Registratie Commissie, sag 246/80 (Sml. 1981, s. 2311), og at spørgsmålet ligeledes har været rejst i sag 175/78, anklagemyndigheden mod Saunders (Sml. 1979, s. 1129), en sag, der direkte angik artikel 48. Kommissionen har bemærket, at Domstolen i Knoors- og Auersagerne i et vist omfang kunne have afsagt modstridende domme i den forstand, at en nederlandsk statsborger i Knoors-sagen kunne påberåbe sig fællesskabsrettens bestemmelser over for Nederlandene, mens en fransk statsborger i Auersagen ikke kunne påberåbe sig fællesskabsrettens bestemmelser over for Frankrig. Den har imidlertid tilføjet, at forskellen mellem disse to sager synes at have været den afledte rets udviklingstrin, som har været afgørende for udfaldet af hver af disse sager.

Kommissionen har ligeledes henvist til Broekmeulen-sagen, som først og fremmest var centreret om fortolkningen af direktiv 75/362/EØF, selv om det i en passage i dommens præmis 20 fastslås, at en statsborger kan påberåbe sig artiklerne 48, 52 og 59 over for sin regering. Den har tilføjet, at generaladvokat Warner i Saunders-sagen i en kommentar til Knoors-sagen har fremsat den opfattelse, at intet af det, som Domstolen hidtil havde fastslået, kan anses fastslået, kan anses for en konstatering af et generelt princip om, at der ikke er nogen bestemmelse i traktaten, eller nogen bestemmelse heri om den frie bevægelighed for personer, der finder anvendelse på en medlemsstats rent interne forhold.

Kommissionen mener, at uafhængigt af ratio decidendi i dommene i sagerne Knoors, Auer og Broekmeulen, og når henses til, at den foreliggende sag ikke angår »en medlemsstats rent interne forhold«, men har direkte virkninger for beskæftigelsesmulighederne for arbejdstagere, der søger beskæftigelse i en

anden medlemsstat, står det fast, at hvis tiltalte havde været bosiddende i Tyskland, ville han ikke have været omfattet af forbudet i den omtvistede nationale lovgivning.

Kommissionen har understreget, at dette forbud har til resultat, at en person bosiddende i Nederlandene ikke kan udøve beskæftigelse i Tyskland i det foreliggende tilfælde, hvis denne beskæftigelse indebærer, at han skal føre sin arbejdsgivers køretøjer for at rejse til og fra Nederlandene inden for rammerne af sin lovlige erhvervsmæssige virksomhed. En sådan begrænsning er følgelig efter Kommissionens opfattelse i strid med traktatens artikel 48.

Ifølge Kommissionen opstår der ligeledes det spørgsmål, om de pågældende bestemmelser er en begrænsning af den i artikel 52 omhandlede etableringsret. Kommissionen mener, at de rettigheder, der skabes ved artikel 52, af grunde svarende til de af generaladvokat Warner i Saunders-sagen anførte, i givet fald ligeledes gælder i den medlemsstat, hvor den pågældende person er bosiddende.

Den har anført, at ingen medlemsstat faktisk eller retligt kan handle således, at den forbyder sine egne statsborgere frit at udøve etableringsretten i en anden medlemsstat.

Ifølge Kommissionen tilsigter traktaten, at en statsborger i en medlemsstat som f.eks. tiltalte i hovedsagens arbejdsgiver, der er bosiddende i Forbundsrepublikken Tyskland, under udøvelsen af sin økonomiske virksomhed ikke skal være hæmmet i sit valg af ansatte af spørgsmål som hvilken nationalitet, der kræves for at føre de køretøjer, der er nødvendige for udøvelsen af hans virksomhed, eftersom et tysk firma, der beskræftiger en tysk chauffør, i dette tilfælde ikke ville støde på disse problemer. Kommissionen mener således, at restriktioner af denne art, som er en følge af medlemsstaternes ubegrænsede udøvelse af deres skatte- og afgiftsmæssige suverænitet, indirekte påvirker den faktiske udøvelse af etableringsretten, således som den er fastsat i traktaten, idet de er bestemmende for valget af ansatte.

Som konklusion har Kommissionen bemærket, at det kan hævdes, at det maksimum, som kan kræves af medlemsstaterne i denne sammenhæng, er, at disse tillader anvendelse af køretøjer på deres veje til erhvervsformål, mens de har ret til at opstille et absolut forbud, når udøvelsen af en erhvervsvirksomhed er forbundet med problemer som f.eks. at begive sig til og fra arbejde eller at besøge sin familie, som bor på den anden side af grænsen. Imidlertid forekommer det Kommissionen, at en så streng fortolkning af den skatte- og afgiftsmæssige suverænitet ikke tager hensyn til dagliglivets realiteter, såvel fra et erhvervmæssigt som et personligt synspunkt.

Kommissionen erkender således, at det er nødvendigt at basere skattekontrollen på dette område på en vis formodning for svig, men den mener, at denne formodning ikke må føre til resultater, der står i fuldstændigt misforhold til det opståede individuelle problem, og den må heller ikke være i strid med andre fællesskabsbestemmelser på skattekontrollens område. Den har herved henvist til Domstolens dom i Gaston Schul-sagen (Sml. 1982, s. 1409, præmis 33), hvori det udtales:

»Begrebet et fælles marked betyder efter Domstolens faste praksis, at der skal ske en fjernelse af alle hindringer for handelen i Fællesskabet med henblik på at sammensmelte de nationale markeder i et enkelt marked, der frembyder størst mulig lighed med et egentligt hjemmemarked. Det er vigtigt, at de fordele,

dette marked giver, sikres ikke blot den erhvervsmæssige handel, men også sådanne private, der har mulighed for at afslutte forretninger over landegrænserne.«

Kommissionen har således understreget, at ved en vurdering af den foreliggende sag i den generelle sammenhæng med de problemer, som den rejser, må det konstateres, at der faktisk er tale om en egentligt lovkonflikt, der i mange tilfælde skyldes en dobbelt tilknytning til to forskellige lande.

Den har også anført, at selv om de argumenter, den har fremført i sit indlæg, betragtet særskilt, hver især kan kritiseres i den forstand, at de faktiske omstændigheder i det foreliggende tilfælde ikke helt svarer til de tekniske krav i artiklerne 34, 48 eller 52, således som de er blevet fortolket og anvendt hidtil, mener den alligevel, at den foreliggende sag betragtet i sin helhed, som er et eksempel på et yderst presserende problem, kaster lys over en faktisk tilstand, som er uforenelig med selve grundlaget for fællesmarkedet betragtet i sin helhed.

Den har derfor, navnlig under hensyntagen til Domstolens dom i »Cassis de Dijon-sagen« (sag 120/78, Sml. 1979, s. 649, præmisserne 8 og 14) foreslået, at den nationale domstols spørgsmål besvares således:

»På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin må hindringer for de frie varebevægelser, arbejdskraftens frie bevægelighed, udøvelsen af etableringsretten eller den fri udveksling af tjenesteydelser accepteres i det omfang, disse bestemmelser kan anses for nødvendige af hensyn til især en effektiv skattekontrol.

Et ubetinget forbud over for en person, der er bosiddende i en stat, mod i denne stat at føre et i en anden stat indregistreret køretøj, går imidlertid ud over, hvad der er nødvendigt i denne henseende, og kan følgelig ikke gå forud for de i traktaten fastsatte grundlæggende friheder.«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 20. juni 1984 har den danske regering ved Mikaelsen og Kommissionen ved Haagsma som befuldmægtiget afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. september 1984.

Præmisser

1 Ved kendelse af 30. maj 1983, indgået til Domstolen den 11. juli 1983, har Arrondissementsrechtbank Arnhem i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens bestemmelser om frie varebevægelser.

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en straffesag mod tiltalte i hovedsagen vedrørende overtrædelse af nederlandske lovbestemmelser om midlertidig indførsel af visse transportmidler inden for Fællesskabet.

3 Som det fremgår af forelæggelseskendelsen og af sagens akter, består den i sagen omhandlede lovovertrædelse i, at tiltalte i hovedsagen i Nederlandene førte en personmotorvogn, som var indregistreret i Forbundsrepublikken Tyskland, og som tilhørte en blomsterhandel i Saarbrücken, Tyskland, hvor han var ansat, uden at have erlagt afgift ved indførsel, skønt han havde sin sædvanlige bopæl i Nederlandene, i strid med artikel 25 i den nederlandske »Beschikking Vrijstellingen-Tariefbesluit 1960«. Køretøjet blev anvendt i forbindelse med køb i Nederlandene af blomster bestemt til levering i Forbundsrepublikken Tyskland.

4 For Arrondissementsrechtbank Arnhem har tiltalte i hovedsagen påberåbt sig EØF-traktatens bestemmelser og gjort gældende, at de nævnte nationale regler, hvorefter det under strafansvar er forbudt bosiddende i Nederlandene at bruge et køretøj indregistreret i en anden medlemsstat, uden nogen undtagelse for det tilfælde, hvor en sådan brug som led i førerens beskæftigelse ikke sker med skattesvig for øje, er uforenelige med fællesskabsretten.

5 Den nationale ret henholdt sig i første række til Rådets direktiv 83/182 af 28. marts 1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler (EFT L 105, s. 59) og kom til det resultat, at ud over den omstændighed, at dette direktiv er udstedt senere end de faktiske forhold, som der er rejst tiltale for, kan tiltalte ikke kræve afgiftsfritagelse under henvisning til direktivet.

6 Endvidere har den nationale ret henvist til dommen af 9. oktober 1980 (Carciati, 823/79, Sml. s. 2773), hvor Domstolen kendte for ret, at EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser ikke er til hinder for, at nationale bestemmelser under strafansvar forbyder de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en

midlertidig importordning, og som derfor er fritaget for betaling af merværdiafgift.

7 Endelig har den nationale ret henvist til svaret på den skriftlige forespørgsel nr. 22/82 af 11. marts 1982 fra et medlem af Europa-Parlamentet (EFT C 262, s. 1). I sit svar udtalte Kommissionen under henvisning til førnævnte dom, at en indenlandsk statsborgers midlertidige brug af et udenlandsk motorkøretøj ikke kan forbydes, forudsat dette ikke sker med skattesvig for øje.

8 Arrondissementsrechtbank antog, at tiltalte i hovedsagen ikke i dette tilfælde havde forsæt til skattesvig og udsatte sagen og stillede Domstolen spørgsmålet,

»om det på baggrund af Kommissionens ovennævnte svar må antages, at en national lovgivning, hvorefter det under strafansvar er forbudt de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og for hvilke der derfor ikke er betalt afgifter ved indførsel, er forenelig med EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, såfremt denne midlertidige benyttelse ikke sker med skattesvig for øje».

9 Den nederlandske regering har foreslået, at praksis i den førnævnte dom af 9. oktober 1980 opretholdes, og at det foreliggende præjudicielle spørgsmål besvares i overensstemmelse hermed, uden at der tages hensyn til subjektive momenter som f.eks., om der er forsæt til skattesvig. Ikke blot findes der intet forbehold i så henseende i Domstolens nævnte dom, men da det er så godt som umuligt for de nationale myndigheder i indførselsmedlemsstaten at fastslå forsæt til skattesvig, vil en sådan undtagelse give anledning til svig i stort omfang. Ifølge den nederlandske regering er et generelt forbud for bosiddende i indførselsmedlemsstaten mod at bruge motorkøretøjer, som indføres afgiftsfrit, derfor et nødvendigt middel til at forhindre svig, fordi det er effektivt i sig selv.

10 Den danske regering har i sit mundtlige indlæg ligeledes givet udtryk for den opfattelse, at kontrollen af, om brugen i indførselsstaten af et udenlandsk

køretøj sker med eller uden forsæt til skattesvig, ville volde betydelige praktiske vanskeligheder, hvortil kommer vanskeligheden ved en præcis definition af dette forsæt. Den har derfor foreslået, at Carciati-sagens resultat fastholdes, således at en national lovgivning, som uden undtagelse forbyder bosiddende at bruge et motorkøretøj, der er indregistreret i en anden stat, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, som Domstolen har fastslået i den nævnte dom, og følgelig forenelig med fællesskabsretten. Ifølge den danske regering har en sådan fortolkning dækning i det senere rådsdirektiv 83/182 af 28. marts 1983, hvorefter afgiftsfritagelse ved midlertidig indførsel er betinget af, at køretøjet ikke udlånes, udlejes eller overdrages i den medlemsstat, hvortil det midlertidigt indføres.

11 Kommissionen mener, at en national lovgivning som den, den nationale ret henviser til i det foreliggende tilfælde, kan udgøre en hindring for de frie varebevægelser og arbejdskraftens frie bevægelighed samt for etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser. Den mener, at denne hindring ganske vist må accepteres i det omfang, den er nødvendig af hensyn til bl.a. en effektiv skattekontrol, for så vidt angår afgifter ved indførsel af motorkøretøjer, men at et absolut forbud uden nogen undtagelse, rettet til enhver bosiddende i en medlemsstat, mod i denne medlemsstat at føre et køretøj indregistreret i en anden medlemsstat, er uforholdsmæssigt, fordi det går ud over, hvad der er nødvendigt i denne henseende, og følgelig ikke som sådant kan have forrang for de i traktaten fastslåede grundrettigheder.

12 Det bemærkes først, at det af den nationale ret stillede spørgsmål alene angår den periode, som udløb, da Rådets nævnte direktiv 83/182 af 28. marts 1983 trådte i kraft, idet direktivet indeholder reglerne på området fra denne dato.

13 Som Domstolen har fastslået i sin nævnte dom af 9. oktober 1980 har medlemsstaterne indtil det nye direktivs ikrafttræden bevaret en vidtgående skønsbeføjelse, for så vidt angår midlertidige indførsler, netop for at de kan forhindre skattesvig, og at foranstaltninger, der træffes med dette formål, er forenelige med princippet om frie varebevægelser, såfremt de ikke er uforholdsmæssige. I samme dom har Domstolen anerkendt, at et forbud, som en medlemsstat pålægger personer, som er bosat på dens område, mod at

benytte køretøjer, der midlertidigt er indført afgiftsfrit, er et effektivt middel til at forhindre skattesvig og til at sikre, at afgifterne erlægges i varernes bestemmelsesland. Endelig har Domstolen fastslået, at når det tiltrædes, at bestemmelser som de i den pågældende nationale lovgivning omhandlede er forenelige med reglerne i Fællesskabets retsorden, er der ikke grundlag for at betvivle, at en medlemsstat kan pålægge straf for overtrædelse af de nationale bestemmelser.

14 Det tilføjes, at disse resultater ikke anfægtes af, at de nationale bestemmelser ikke fastsætter nogen undtagelse, når køretøjet bruges uden forsæt til skattesvig. Bestemmelser, der har til formål at undgå skattesvig, må nødvendigvis være baseret på objektive kriterier, der kan efterprøves. Dette er ikke tilfældet med et kriterium baseret på den pågældende persons forsæt.

15 Sådanne bestemmelser må dog ikke føre til dobbeltbeskatning. Domstolen har fastslået i dommen af 5. maj 1982 (Schul, 15/81, Sml. s. 1409), »at den merværdiafgift, som en medlemsstat opkræver ved en indførsel af varer fra en anden medlemsstat, der leveres af en privatperson ... når en tilsvarende afgift ikke opkræves ved levering af lignende varer ved en privatperson i den indførende medlemsstat, /udgør/ en intern afgift, som er højere end den afgift, der pålægges lignende indenlandske varer, jfr. traktatens artikel 95, såfremt der ikke tages hensyn til den residuelle merværdiagift, der er betalt i den eksporterende medlemsstat, og som stadig udgør en del af varens værdi på indførselstidspunktet«.

16 Det af Arrondissementsrechtbank Arnhem stillede spørgsmål må derfor besvares med, at EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser ikke er til hinder for, at nationale bestemmelser under strafansvar forbyder de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og for hvilke der derfor ikke skal betales merværdiafgift, selv når bestemmelserne ikke indeholder nogen undtagelse for de tilfælde, hvor benyttelsen af disse køretøjer ikke sker med skattesvig for øje.

Sagens omkostninger

17 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering, den danske regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (femte afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Arrondissementsrechtbank Arnhem ved kendelse af 30. maj 1983, for ret:

EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser er ikke til hinder for, at nationale bestemmelser under strafansvar forbyder de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og for hvilke der derfor ikke skal betales merværdiafgift, selv når bestemmelserne ikke indeholder nogen undtagelse for de tilfælde, hvor benyttelsen af disse køretøjer ikke sker med skattesvig for øje.

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. decemer 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

O. Due

Formand for femte afdeling