DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. september 2005 *

I sag C-464/02,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 23. december 2002,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved N.B. Rasmussen og D. Martin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Danmark ved J. Molde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: dansk.

støttet af:

Republikken Finland ved T. Pynnä, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne N. Colneric (refererende dommer), K. Schiemann, E. Juhász og E. Levits,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. november 2004,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. januar 2005,

afsagt følgende

Dom

1 I sin stævning har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Danmark

— for så vidt som dets lovgivning og administrative praksis ikke tillader, at arbejdstagere, der tager et arbejde på den anden side af grænsen, og som har bopæl i Danmark, anvender en firmabil, der er indregistreret i et naboland, hvor deres arbejdsgivers virksomhed har hovedsæde, til erhvervsmæssige og private formål, og

— for så vidt som dets lovgivning og administrative praksis kun tillader, at arbejdstagere, der tager et arbejde i en anden af Den Europæiske Unions medlemsstater, og som har bopæl i Danmark, anvender et motorkøretøj, navnlig firmabiler, der er indregistreret i en anden medlemsstat, hvor deres arbejdsgivers virksomhed har sit hovedsæde eller faste forretningssted, til erhvervsmæssige og/eller private formål på de vilkår, at beskæftigelsen i den udenlandske virksomhed udgør den pågældendes hovederhverv, og at der betales afgift herfor,

har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 39 EF, sammenholdt med artikel 10 EF, og skal tilpligtes at betale sagens omkostninger.

2 Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 10 EF lyder som følger:

»Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare.«

4 Artikel 39 EF bestemmer:

»1. Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Fællesskabet.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

3. Med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, indebærer den retten til:

a) at søge faktisk tilbudte stillinger

b) frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed

c) at tage ophold i en af medlemsstaterne for der at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse

d) at blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved gennemførelsesforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse der.

4. Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for ansættelser i den offentlige administration.«

5 Artikel 3 og 4 i Rådets direktiv 83/182/EØF af 28. marts 1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler (EFT L 105, s. 59) omhandler midlertidig indførsel af visse transportmidler til privat brug samt midlertidig indførsel af private køretøjer til erhvervsmæssig brug. Disse bestemmelser gælder for privatpersoner, der har deres sædvanlige opholdssted i en anden medlemsstat end den, i hvilken den midlertidige indførsel finder sted.

Nationale bestemmelser

De nationale bestemmelser pr. 8. april 1997 og den tilhørende administrative praksis

6 De bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for Kommissionens første åbningsskrivelse af 8. april 1997 og dens begrundede udtalelse af 18. maj 1998 (herefter »den tidligere ordning«), fremgik af bestemmelserne i Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 592 af 24. juni 1996 om registrering af motorkøretøjer mv. (herefter »bekendtgørelse nr. 592)«. Denne bekendtgørelse blev ændret i løbet af den administrative procedure. Reglerne er forblevet gældende efter den 1. juli 1999, hvor ændringen trådte i kraft, men kun for så vidt som ændringen ikke finder anvendelse.

7 Det følger af bekendtgørelse nr. 592, at bosiddende i Danmark principielt kun er berettiget til at anvende et køretøj i Danmark, der er indregistreret i denne medlemsstat og forsynet med nummerplade inden dets anvendelse, idet bekendtgørelsens § 1 bestemmer, at »[e]thvert motorkøretøj og enhver traktor, bortset fra dem, der er nævnt i færdselslovens §§ 74-75, skal være registreret og forsynet med nummerplade(r), inden køretøjet tages i brug«.

8 Indregistrering af et køretøj i Danmark er betinget af betaling af en registreringsafgift.

9 Det kan undtagelsesvis tillades, at et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat, benyttes i Danmark uden dansk indregistrering. Det følger af § 106 i bekendtgørelse nr. 592, at en sådan tilladelse kun meddeles af centralregistreret, hvis køretøjet ganske overvejende anvendes uden for landets grænser, og der i øvrigt foreligger ganske særlige grunde til ikke at kræve det registreret i Danmark.

10 Det følger af § 106, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 592, at denne tilladelse i princippet kun meddeles til privat kørsel. I henhold til undtagelsesbestemmelserne i samme § 106 kan der dog i bestemte tilfælde meddeles tilladelse til erhvervsmæssig kørsel med et køretøj, der er indregistreret i en anden medlemsstat.

11 Inden for rammerne af disse bestemmelser var det de danske myndigheders praksis at nægte at udstede de tilladelser, der blev anmodet om med henblik på forretningsrejser i Danmark, herunder kundebesøg. Under alle omstændigheder var det ikke tilladt at anvende firmabiler til private formål, f.eks. uden for arbejdstid. Der blev dog meddelt tilladelse til, for førerens egen regning, at køre frem og tilbage mellem grænsen og (hoved)bopælen i Danmark i weekender, i ferier og på helligdage.

12 Personer, der ikke overholdt disse begrænsninger med hensyn til benyttelse af firmabiler, var hjemfaldne til bødestraf.

De nationale bestemmelser pr. 1. juli 1999 og den tilhørende administrative praksis

13 Med virkning fra den 1. juli 1999 ændredes loven om registreringsafgift af motorkøretøjer (herefter »registreringsafgiftsloven«) samt bekendtgørelse nr. 916 af 8. december 1997 om registrering og syn af køretøjer mv., der havde erstattet bekendtgørelse nr. 592, og bekendtgørelse nr. 502 af 21. juni 1999 om registreringsafgift af motorkøretøjer mv. blev vedtaget (herefter betegnes denne lovgivning »den ændrede ordning«).

14 Ifølge den forklaring, der blev afgivet af den danske regering under retsmødet, er der to grundlæggende forskelle mellem den tidligere ordning og den ændrede ordning. For det første følger det af den ændrede ordning, at køretøjet, der er indregistreret i en anden medlemsstat, ikke længere skal være indregistreret på danske nummerplader. For det andet fastsætter den ændrede ordning ikke betalingen af den fulde registreringsafgift, men i forhold til den periode, køretøjet benyttes på det danske område.

15 Registreringsafgiftslovens § 1, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Der svares afgift til statskassen af motorkøretøjer, som skal registreres efter færdselsloven, og af påhængs- og sættevogne til sådanne motorkøretøjer. Afgiften svares i forbindelse med et køretøjs første registrering, medmindre andet følger af bestemmelserne i denne lov.

2. Der svares endvidere afgift af motorkøretøjer omhandlet i §§ 4 og 5, som er registreret med udenlandske nummerplader, og som benyttes af en herboende, jf. § 3a, stk. 6.«

16 Registreringsafgiftslovens §§ 4 og 5, der er nævnt i denne doms foregående præmis, omhandler i det væsentlige regler for beregning af det registreringsafgiftsbeløb, der skal betales for de forskellige kategorier af køretøjer såsom nye køretøjer, brugte køretøjer, der pålægges afgift under hensyntagen til deres alder, og erhvervskøretøjer.

17 Den nævnte lovs § 3a, der omfatter bestemmelserne om registreringsafgift i tilfælde af en midlertidig registrering (herefter »afgift på midlertidig registrering«), bestemmer:

»1. Efter ansøgning kan de statslige told- og skattemyndigheder meddele tilladelse til, at afgiften af registreringspligtige motorkøretøjer, der registreres med henblik på tidsbegrænset anvendelse her i landet, kan betales efter reglerne i stk. 2, når

1) motorkøretøjet tilhører en udlænding og af denne benyttes her i landet under et tidsbegrænset ophold eller

2) motorkøretøjet af en virksomhed eller et fast driftssted, der er beliggende i udlandet, stilles til rådighed for en herboende med henblik på erhvervsmæssig og privat anvendelse i det pågældende udland og her i landet, når beskæftigelse ved virksomheden eller det faste driftssted udgør den pågældendes hovederhverv.

2. Afgiften betales kvartalsvis forud med 3 pct. pr. påbegyndt kvartal af den beregnede afgift. Ved betalingen tillægges 1,5 pct. pr. påbegyndt kvartal af den registreringsafgift, der resterer efter den foretagne betaling. Ved betaling første gang betales desuden et depositum svarende til første kvartals afgift og tillæg til dækning af eventuelle restancer vedrørende registreringsforholdet.

3. For betaling af afgift efter stk. 1, nr. 2, hæfter den, der stiller køretøjet til rådighed for den herboende [...]

[...]

6. Bestemmelserne i stk. 1-5 finder tilsvarende anvendelse for motorkøretøjer omfattet af stk. 1, nr. 2, som er registreret med udenlandske nummerplader.

7. For motorkøretøjer som nævnt i § 4 og § 5, stk. 1, som en herboende alene anvender her i landet til udførelse af arbejde for en arbejdsgiver som omhandlet i stk. 1, nr. 2, kan told- og skattemyndighederne tillade, at der betales afgift pr. dag, motorkøretøjet anvendes her. Afgiften udgør 60 kr. pr. dag for motorkøretøjer omhandlet af § 4 og 30 kr. for motorkøretøjer omhandlet af § 5, stk. 1. Der betales ikke afgift af motorkøretøjer som nævnt i § 5, stk. 3, § 5, stk. 5, nr. 2, og § 5, stk. 10 [vedrørende visse kategorier af erhvervskøretøjer med en bestemt vægt eller beregnet til visse formål], når den herboende alene anvender motorkøretøjerne her i landet til udførelse af arbejde for en arbejdsgiver som omhandlet i stk. 1, nr. 2.

[...]

9. Skatteministeren kan fastsætte nærmere regler om meddelelse og fremvisning af tilladelse og om betaling af de i stk. 1-8 nævnte afgifter og tillæg.«

18 For personer, der ikke opfylder betingelserne i registreringsafgiftslovens § 3a, stk. 1, herunder betingelsen om, at beskæftigelsen skal udgøre arbejdstagerens hovederhverv, gælder den tidligere ordning fortsat.

19 Det nye stk. 4 i § 115 i bekendtgørelse nr. 916, der trådte i kraft den 1. juli 1999, bestemmer:

»[...] en person med bopæl her i landet [må] føre et motorkøretøj, der stilles til rådighed af en virksomhed eller et fast driftssted, der er beliggende i udlandet, med henblik på enten erhvervsmæssig anvendelse eller erhvervsmæssig og privat anvendelse i det pågældende udland og her i landet. Beskæftigelse ved virksomheden eller det faste driftssted skal udgøre den pågældende persons hovederhverv. Det er en forudsætning for kørslen, at de statslige told- og skattemyndigheder efter ansøgning har meddelt tilladelse til, at der betales registreringsafgift af køretøjet efter de af skatteministeren fastsatte regler. Tilladelsen skal medbringes i motorkøretøjet under kørslen her i landet og på forlangende vises til politiet.«

20 § 117, stk. 3, i samme bekendtgørelse bestemmer, at »[de] statslige told- og skattemyndigheder [...] efter ansøgning [kan] tillade, at afgiften af et registreringspligtigt motorkøretøj, der registreres med henblik på tidsbegrænset anvendelse her i landet, betales efter de særlige regler herom, når motorkøretøjet tilhører en udlænding og af denne benyttes her i landet under et tidsbegrænset ophold«.

21 Kapitel 2 i bekendtgørelse nr. 502, der er udstedt med hjemmel i registreringsafgiftslovens § 3a, stk. 9, indeholder regler om betaling af den omhandlede foreløbige afgift.

22 § 5, stk. 3 og 6, i den nævnte bekendtgørelse bestemmer:

»3. Herboende, som af en virksomhed eller et fast driftssted i udlandet får stillet et registreringspligtigt motorkøretøj til rådighed med henblik på erhvervsmæssig og privat anvendelse, kan efter ansøgning få de statslige told- og skattemyndigheders tilladelse til at betale afgiften efter reglerne i stk. 1, når beskæftigelse ved virksomheden eller det faste driftssted udgør den herboendes hovederhverv. Tilladelse kan kun udstedes til et motorkøretøj, der skal anvendes både her i landet og i det land, hvor virksomheden eller det faste driftssted er beliggende. Tilladelsen meddeles efter følgende regler:

1) Motorkøretøjet skal fremstilles for de statslige told- og skattemyndigheder med henblik på opgørelse af afgiftstilsvaret.

2) Ansøgningen skal vedlægges dokumentation for, at beskæftigelsen hos den udenlandske virksomhed mv. udgør den herboendes hovederhverv.

[...]

6. Under kørsel her i landet skal de i stk. 1 og 3 nævnte tilladelser opbevares i motorkøretøjet. Desuden skal der indvendigt i motorkøretøjets forrude på et sted,

der er umiddelbart synligt udefra, anbringes en af de statslige told- og skattemyndigheder udleveret mærkat. På motorcykler skal mærkaten anbringes et sted, der er umiddelbart synligt for forbipasserende.«

23 § 6, stk. 1, i den nævnte bekendtgørelse bestemmer:

»Herboende, som af en virksomhed eller et fast driftssted i udlandet får stillet et registreringspligtigt motorkøretøj omfattet af registreringsafgiftslovens § 4 eller § 5, stk. 1, til rådighed med henblik på erhvervsmæssig anvendelse her i landet, kan efter ansøgning få de statslige told- og skattemyndigheders tilladelse til at betale afgiften pr. dag, når beskæftigelse ved virksomheden eller det faste driftssted udgør den herboendes hovederhverv. Ansøgningen skal vedlægges dokumentation for, at beskæftigelsen hos den udenlandske virksomhed mv. udgør den herboendes hovederhverv.«

24 For så vidt angår dagsafgiften bestemmer punkt 1.4 i cirkulære nr. 102 af 28. juni 1999, der i 2001 blev erstattet af Told- og Skattestyrelsens Punktafgiftsvejledning og Ligningsvejledning:

»Køretøjer omfattet af reglerne om dagsafgift må ikke anvendes privat, herunder til kørsel mellem hjem og arbejde, medmindre sidstnævnte kørsel udtrykkeligt sker i virksomhedens interesse [...] Derimod kan en herboendes almindelige (daglige) transport mellem hjem og arbejde ikke anses for udtrykkeligt at ske i virksomhedens interesse.«

25 Den danske administrative praksis vedrørende betaling af kvartalsafgift eller dagsafgift kan ifølge den danske regering fremstilles som følger:

— Der indsendes en skriftlig ansøgning til den lokale told- og skatteregion, hvori det præciseres, om ansøgningen vedrører dagsafgift eller kvartalsafgift.

— Ansøgningen vedlægges dokumentation for ansættelse i udlandet, hvoraf arbejdsvilkårene fremgår, herunder at det arbejde, der udføres, er arbejdstagerens hovederhverv.

— Sagsbehandlingstiden er typisk tre eller fire dage afhængig af den fremlagte dokumentation.

— Det er en forudsætning for tilladelsen, at køretøjet anvendes i både arbejdstager- og arbejdsgiverstaten. Anvendes køretøjet udelukkende i arbejdstagerstaten, er der ikke tale om grænseoverskridende virksomhed.

— Opfylder ansøgningen lovens krav til bl.a. hovederhverv, bliver der automatisk givet tilladelse til enten at betale kvartalsafgift eller dagsafgift.

— Når der er givet tilladelse til, at der kan betales enten kvartalsafgift eller dagsafgift, kan man hos told- og skattemyndighederne få udleveret afgiftsbeviser (mærkater).

— Ordningen for dagsafgift indebærer, at der udleveres et antal dagsmærkater forsynet med køretøjets registreringsnummer. Disse mærkater skal ved kørsel i Danmark udfyldes af arbejdstageren eller arbejdsgiveren med angivelse af datoen. Ved betaling af kvartalsafgift udleveres et mærkat dækkende for den periode, tilladelsen er udstedt for (op til to år af gangen). Kvartalsmærket er udfyldt på forhånd med hensyn til gyldighedsperioden. Mærkaterne er forsynet med registreringsnummer. Mærkaterne skal anbringes synligt i køretøjets forrude.

— I forbindelse med udstedelse af tilladelse til kvartalsvis afregning af afgiften foretager den regionale told- og skatteregion en foreløbig værdiansættelse af motorkøretøjet. Denne del af proceduren er fælles for alle motorkøretøjer, som skal indregistreres i Danmark for første gang, herunder nye køretøjer, hvor der på forhånd ikke er anmeldt og godkendt en pris. Det gælder derfor især importerede brugte køretøjer.

— For at få fastsat den foreløbige værdi skal motorkøretøjet som udgangspunkt fremvises for den lokale told- og skatteregion. Det er imidlertid ofte ikke nødvendigt at fremvise køretøjet, fordi den foreløbige og endelige værdiansættelse af hyppigt forekommende køretøjer ofte kan baseres på bilens papirer.

Den administrative procedure

26 Da Kommissionen fandt, at den tidligere ordning var uforenelig med EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 48 og 59 (efter ændring nu artikel 39 EF og 49 EF), indledte den traktatbrudsproceduren.

27 Efter i en åbningsskrivelse af 8. april 1997 at have anmodet Kongeriget Danmark om at fremkomme med bemærkninger, fremsendte Kommisionen den 18. maj 1998 en begrundet udtalelse, hvori medlemsstaten blev opfordret til at iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at rette sig efter udtalelsen inden for en frist på to måneder.

28 I en supplerende åbningsskrivelse af 14. september 1999 konstaterede Kommissionen, at der var tre grunde til, at også den ændrede ordning var uforenelig med artikel 10 EF, 39 EF og 49 EF. For det første var benyttelse i Danmark af firmabiler indregistreret i udlandet betinget af udstedelse af en særlig tilladelse. For det andet var udstedelse af den nævnte tilladelse stadig betinget af betaling af en afgift. For det tredje var den ændrede ordning uberettiget forbeholdt dansk bosatte, hvis beskæftigelse i virksomheden eller det faste driftssted udgør den pågældendes hovederhverv.

29 Efter modtagelsen af den danske regerings svar udstedte Kommissionen den 26. september 2000 en supplerende begrundet udtalelse, der vedrørte den ændrede ordning, og hvori Kongeriget Danmark blev anmodet om at iværksætte de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder.

30 Da Kommissionen ikke fandt, at den danske regerings svar på denne begrundede udtalelse var fyldestgørende, besluttede den at anlægge den foreliggende sag.

Om søgsmålet

31 Kommissionen har gjort gældende, at såvel den tidligere ordning som den ændrede ordning (herefter samlet »den danske lovgivning«) hindrer arbejdskraftens frie bevægelighed i strid med artikel 39 EF, sammenholdt med artikel 10 EF, uden at kunne begrundes i tvingende almene hensyn.

Anvendelsesområdet for artikel 39 EF

Parternes argumenter

32 Kommissionen har gjort gældende, at den omtvistede danske lovgivning omfattes af anvendelsesområdet for artikel 39 EF, idet bestemmelserne om udøvelse af en erhvervsmæssig beskæftigelse tillige påvirker adgangen til arbejdsmarkedet.

33 Heroverfor har den danske regering, støttet af den finske regering, gjort gældende, at denne danske lovgivning falder uden for artikel 39 EF's anvendelsesområde, idet den ikke hindrer adgangen til arbejdsmarkedet. Den danske regering finder, at lovgivningen alene vedrører arbejdsbetingelserne. Selve det princip, hvorefter en arbejdstager bosiddende i Danmark ikke uhindret kan køre rundt i Danmark i en firmabil, der er indregistreret i udlandet, omfattes ikke af artikel 39 EF.

Domstolens bemærkninger

34 Alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for fællesskabsborgerne at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Fællesskabets område, og disse bestemmelser indeholder et forbud mod foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område (dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 94, af 2.10.2003, sag C-232/01, Van Lent, Sml. I, s. 11525, præmis 15, og af 29.4.2004, sag C-387/01, Weigel, Sml. I, s. 4981, præmis 52).

35 Bestemmelser, som forhindrer en statsborger i en medlemsstat i at forlade sit oprindelsesland med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed, eller som får ham til at afholde sig fra dette forehavende, udgør derfor hindringer for denne frihed, uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet (Bosman-dommen, præmis 96).

36 For at kunne udgøre sådanne hindringer skal bestemmelserne imidlertid påvirke arbejdstagernes adgang til arbejdsmarkedet (dom af 27.1.2000, sag C-190/98, Graf, Sml. I, s. 493, præmis 23).

37 Betingelserne for udøvelse af en virksomhed kan imidlertid også påvirke adgangen til denne samme virksomhed. En lovgivning, der vedrører betingelserne for udøvelse af en erhvervsmæssig beskæftigelse, kan således udgøre en hindring af den frie bevægelighed som omhandlet i denne retspraksis.

38 Det følger heraf, at den danske lovgivning, der omhandles i den foreliggende sag, ikke uden videre kan udelukkes fra artikel 39 EF's anvendelsesområde.

Hindringer for arbejdskraftens frie bevægelighed

Parternes argumenter

39 Kommissionen har gjort gældende, at såvel den tidligere ordning som den ændrede ordning strider mod arbejdskraftens frie bevægelighed, der er fastlagt i artikel 39 EF, idet ordningerne hindrer arbejdstagernes ret til at søge et arbejde i en anden medlemsstat og friheden for de arbejdsgivere, der har deres hjemsted i en anden medlemsstat, til at ansætte arbejdstagere bosat i Danmark.

40 Den tidligere ordning indeholdt et forbud mod, at dansk bosatte personer kørte i firmabiler Danmark, der var indregistreret i udlandet. Den hindring, der følger af den ændrede ordning, består i kravet om en forudgående tilladelse samt betaling af en afgift, der svarer til betaling af fuld registreringsafgift betalt afdragsmæssigt. Kommissionen har gjort gældende, at virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, i lyset af de danske regler vil afholde sig fra at ansætte arbejdstagere med bopæl i Danmark.

41 Den danske regering har gjort gældende, at den danske lovgivning ikke indebærer en forskelsbehandling begrundet i nationaliteten. Reglerne om firmabiler indebærer en ligestilling af alle personer, der er bosat i Danmark, uanset om de er ansat i dette land eller i udlandet. Reglerne om registreringsafgift ligestiller en dansk eller udenlandsk borger med bopæl og arbejde i Danmark med en dansk eller udenlandsk borger med bopæl i Danmark, men med arbejde i udlandet.

42 Den danske regering udelukker ikke, at i de tilfælde, hvor firmabil er en del af arbejdsvilkårene, kan de danske registreringsafgiftsregler isoleret set udgøre et incitament for arbejdsgiveren til at ansætte en arbejdstager fra arbejdsgiverens eget land frem for en dansk bosat arbejdstager. Regeringen har imidlertid over for en sådan isoleret betragtning anført, at ekstra udgifter ikke nødvendigvis og altid er en hindring for ansættelse af en dansk bosat arbejdstager. Når firmabilen kan anvendes til private formål, indgår dette køretøj som en del af arbejdstagerens aflønning. Arbejdsgiveren vil kunne tage hensyn til de ekstra udgifter, der er forbundet med en sådan anvendelse, når han fastsætter de øvrige vilkår i ansættelsesaftalen, herunder lønvilkårene. For arbejdsgiveren udgør de samlede omkostninger ved den ene eller anden ansættelse et forhold, der skal tages hensyn til. Disse samlede omkostninger omfatter — ud over lønnen — eksempelvis også arbejdsgiverens bidrag til finansiering af sociale ydelser.

43 Ifølge den finske regering er den danske ordning, der gælder for udenlandsk indregistrerede firmabiler, der stilles til rådighed for personer med fast bopæl i Danmark, ikke en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed i artikel 39 EF's forstand. Køretøjet, som arbejdstagerne anvender frit, sidestilles med personens eget køretøj. Det anvendes ikke midlertidigt, men er genstand for varig brug.

44 Kommissionen har over for argumentet om, at der ikke finder forskelsbehandling sted, anført, at der i relation til nøjagtig samme anvendelse af en firmabil i Danmark, der er indregistreret i udlandet, er tale om en åbenbar forskelsbehandling af den i Danmark bosatte arbejdstager over for en arbejdstager, der er bosat i udlandet. Den danske lovgivning strider mod fællesskabsretten, i det omfang den afholder en arbejdsgiver fra at ansætte en dansk bosat arbejdstager til udførelse af arbejdsopgaver i samme land ved hjælp af en firmabil, der er indregistreret i udlandet, mens udenlandsk bosatte arbejdstagere i samme firma uden videre kan udføre sådanne arbejdsopgaver. Der er ikke tale om, at dansk bosatte skal opnå en bedre afgiftsmæssig stilling end deres kollegaer, som er bosat i udlandet. Det er ikke relevant at sammenholde en dansk bosat, der er ansat i en dansk virksomhed, med en dansk bosat ansat i en udenlandsk virksomhed.

Domstolens bemærkninger

45 Det er fast retspraksis, at artikel 39 EF ikke blot forbyder enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men også nationale bestemmelser, som — uanset om de finder anvendelse uafhængigt af de pågældende arbejdstageres nationalitet — medfører hindringer for deres frie bevægelighed (Graf-dommen, præmis 18, og Weigel-dommen, præmis 50 og 51).

46 Det er klart, at den tidligere ordning, for så vidt som den fortsat er gældende, som følge af pligten til at indregistrere en firmabil i Danmark, der stilles til rådighed for arbejdstageren af en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat, kan afholde en sådan arbejdsgiver fra at ansætte en arbejdstager med bopæl i Danmark i en stilling, der ikke er dennes hovederhverv, og dermed hindre dansk bosattes adgang til sådanne stillinger.

47 For så vidt angår de dansk bosatte arbejdstagere, der ønsker at udøve deres hovederhverv i en virksomhed, der har sit hjemsted i en anden medlemsstat, hindrer den ændrede ordning også arbejdskraftens frie bevægelighed, i det omfang ordningen pålægger ekstra udgifter i form af en afgift på midlertidig registrering.

48 For så vidt som en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat bærer disse udgifter uden kompensation, vil den afholde sig fra at ansætte en arbejdstager bosat i Danmark, for hvem udgifterne vil være højere end de udgifter, der er forbundet med en arbejdstager, der ikke har sin bopæl i denne stat.

49 Arbejdsgiveren vil ganske vist, således som den danske regering har gjort gældende, kunne forsøge at tilpasse lønnen til den dansk bosatte arbejdstager med henblik på at udligne de omhandlede ekstra udgifter. Arbejdsgiveren vil med andre ord kunne forsøge at udbetale en lavere løn til denne arbejdstager end den, der udbetales til en arbejdstager, der udøver samme beskæftigelse, men som har sin bopæl i en anden medlemsstat.

50 Imidlertid vil en arbejdstager med bopæl i Danmark allerede kunne foranlediges til at opgive at søge en stilling i en anden medlemsstat, hvis han må forvente at modtage en løn, der er lavere end lønnen til en tilsvarende arbejdstager med bopæl i denne anden medlemsstat. Således som Domstolen har fastslået i præmis 18 i sin

dom af 6. juli 1988, Ledoux (sag 127/86, Sml. s. 3741), berører den omstændighed, at en arbejdstager, for så vidt angår arbejdsvilkårene, stilles ringere end sine kolleger med bopæl i arbejdsgiverens hjemstat, direkte arbejdstageres udøvelse af sin ret til fri bevægelighed inden for Fællesskabet.

51 Den finske regerings argument om, at der i tilfælde af firmabiler til blandet brug, der er indregistreret i en anden medlemsstat, og stillet til rådighed for fast bosiddende i Danmark, ikke er en hindring af arbejdskraftens frie bevægelighed, da et sådant køretøj sidestilles med arbejdstagerens personlige køretøj, hviler på en urigtig forudsætning. En arbejdstager med bopæl i Danmark, der ikke alene kan anvende en firmabil til erhvervsformål, men også til private formål, kan ikke råde over køretøjet med den samme grad af frihed, som han ville kunne over sit private køretøj, hvis anvendelse ikke er begrænset af kravene, der følger af de arbejdsopgaver, der skal udføres.

52 Som følge heraf må det fastslås, at den danske lovgivning såvel i sin tidligere affattelse som i sin ændrede version udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed.

53 Sådanne foranstaltninger ville kun kunne godkendes i henhold til de udtrykkelige undtagelsesbestemmelser i artikel 39, stk. 3, EF, eller hvis de forfulgte et legitimt mål, som var foreneligt med traktaten, og som var begrundet i tvingende almene hensyn. Men hertil kræves det desuden, at deres anvendelse skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. Bosman-dommen, præmis 104, og dom af 30.9.2003, sag C-224/01, Köbler, Sml. I, s. 10239, præmis 77).

Begrundelsen for hindringen af arbejdskraftens frie bevægelighed

Parternes argumenter

54 Den danske regering har, støttet af den finske regering, fremhævet, at den danske lovgivning er lovlig og forenelig med fællesskabsretten, og at kravet om indregistrering er et naturligt led i udøvelsen af beskatningskompetencen. Det er derfor lovligt at træffe foranstaltninger med henblik på at sikre muligheden for at opkræve registreringsafgiften, forudsat at disse foranstaltninger ikke er mere indgribende end nødvendigt.

55 Den danske regering har gjort gældende, at den eventuelle restriktive virkning af såvel den tidligere som den ændrede ordning er begrundet i nødvendigheden af at sikre, at der ikke sker omgåelse i forbindelse med, at dansk bosatte pålægges registreringsafgift. Såfremt sådanne regler ikke fandtes, ville dansk bosatte kunne undgå at betale afgift ved at oprette selskaber eller filialer i en anden medlemsstat, hvorigennem de køber biler indregistreret i denne anden medlemsstat, som de anvender i Danmark.

56 For så vidt angår den ændrede ordning har den danske regering gjort gældende, at kravet om en forudgående tilladelse til betaling af afgift i form af dagsafgift eller kvartalsafgift er begrundet i, at der forudgående skal ske en prøvelse af, om betingelserne for anvendelse af den danske firmabilordning er opfyldt, ligesom der efterfølgende skal kunne føres bevis for, at dette er tilfældet. Der er tale om en ganske enkel ansøgningsprocedure, hvor der automatisk meddeles tilladelse til enhver ansøger, der opfylder lovens betingelser.

57 Med hensyn til kravet om betaling af en kvartalsafgift eller dagsafgift, der blev indført med den ændrede ordning, har den danske regering gjort gældende, at Domstolen i dom af 21. marts 2002, Cura Anlagen (sag C-451/99, Sml. I, s. 3193), har anerkendt, at en forbrugsafgift, hvis beløb er proportionalt med varigheden af køretøjets indregistrering i den stat, hvor det anvendes, er forholdsmæssig. Regeringen har tilføjet, at Domstolens bedømmelse, hvorefter den i den nævnte sag omhandlede afgift var ulovlig, særlig var begrundet i den omstændighed, at afgiftsbeløbet ikke var proportionalt med varigheden af denne indregistrering. Den danske regering har af disse bemærkninger udledt, at dens lovgivning om registreringsafgift, der gælder for køretøjer indregistreret i en anden medlemsstat, ikke er uforenelig med traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.

58 Den danske regering har gjort gældende, at betingelsen om »hovederhverv«, der skal være opfyldt, for at den ændrede ordning finder anvendelse, er forholdsmæssig. Der er tale om »hovederhverv«, når den i Danmark bosatte person er beskæftiget hos den udenlandske virksomhed i hvad der normalt svarer til en fuldtidsstilling inden for det pågældende erhverv, eller når den pågældende oppebærer mere end halvdelen af sin arbejdsindkomst inden for rammerne af denne beskæftigelse.

59 Denne betingelse tilsigter at sikre, at arbejdstageren, der råder over en firmabil, reelt udøver sine opgaver hos den arbejdsgiver, der stiller køretøjet til rådighed, idet et formelt ansættelsesforhold ikke er tilstrækkeligt. Betingelsen er objektiv og enkel at efterprøve. Den danske regering har tilføjet, at såfremt den ændrede ordning var gældende for enhver dansk bosat med hel- eller deltidsbeskæftigelse i en anden medlemsstat, ville det være meget vanskeligere at sikre sig mod misbrug. Regeringen finder, at politiet, såfremt det nævnte var tilfældet, ville skulle kontrollere alle udenlandsk registrerede køretøjer i Danmark, som føres af en person bosat i denne stat, med henblik på at undersøge, om disse førere reelt udøver deres erhvervsaktivitet, hvad enten det er på heltid eller deltid, i en anden medlemsstat, hvilken fremgangsmåde vil være uhensigtsmæssig.

60 Kommissionen har afvist samtlige grunde til retfærdiggørelse. Den bestrider, at den danske registreringsafgift kan kvalificeres som lovlig. Den har gjort gældende, at den danske ordning ikke er egnet til at sikre opfyldelsen af det formål, der går ud på at kunne foretage effektiv kontrol med, at køretøjet alene anvendes i lovligt omfang.

61 Ifølge Kommissionen er forbuddet mod at anvende en udenlandsk indregistreret firmabil uden hensyntagen til, om der er tale om en midlertidig import, og om køretøjet skal anvendes såvel i Danmark som i registreringsstaten, hvor det er lovligt indregistreret, og om køretøjet regelmæssigt føres tilbage til registreringsstaten, hverken egnet eller forholdsmæssigt til varetagelse af hensynet til trafiksikkerheden. Det generelle krav om forudgående opnåelse af tilladelse til betaling af afgift i form af dagsafgift eller kvartalsafgift, der blev indført med den ændrede ordning, er uforholdsmæssigt. Sådanne foranstaltninger kan ikke begrundes i hensynet til at bekæmpe skattesvig.

62 For så vidt angår den forudgående administrative procedure har Kommissionen bestridt, at der er tale om en enkel procedure.

Domstolens bemærkninger

— Om den tidligere ordning

63 For så vidt angår den tidligere ordning, der omfattes af påstandens første led, har Kommissionen baseret et klagepunkt på, at Kongeriget Danmarks lovgivning og administrative praksis ikke tillader arbejdstagere bosat i Danmark, der i en nabostat varetager en stilling, som ikke er deres hovederhverv, at anvende en firmabil til erhvervsmæssige og private formål, der er indregistreret i denne nabostat, hvor deres arbejdstagers virksomhed har sit hjemsted.

64 I denne forbindelse erindres om, at inden for rammerne af artikel 39 EF skal en person, der i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger, anses for »arbejdstager«. Enhver person, der udøver en reel og faktisk beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremtræder som et rent marginalt supplement, omfattes af den frie bevægelighed for arbejdstagere (jf. i denne retning dom af 3.7.1986, sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. s. 2121, præmis 16 og 17, og af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 26).

65 Med henblik på at begrunde anvendelsen af den tidligere ordning på arbejdstagere, hvis stilling i en virksomhed, der har sit hjemsted i en anden medlemsstat, ikke udgør deres hovederhverv, har den danske regering påberåbt sig forebyggelse af misbrug.

66 Det følger af retspraksis, bl.a. dom af 9. marts 1999, Centros (sag C-212/97, Sml. I, s. 1459, præmis 24), at en medlemsstat har ret til at træffe foranstaltninger, der skal hindre, at visse af dens statsborgere gennem misbrug af de ved traktaten indrømmede muligheder forsøger at unddrage sig deres egen nationale lovgivning, og at borgerne ikke på svigagtig vis eller med henblik på misbrug kan gøre fællesskabsbestemmelserne gældende.

67 En almindelig formodning om misbrug kan imidlertid ikke baseres på den omstændighed, at en arbejdstager bosat i Danmark, der anvender en firmabil tilhørende en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat, i denne anden stat varetager en stilling, der ikke er hans hovederhverv.

68 Uden videre at fratage sådanne arbejdstagere den mulighed, den ændrede ordning giver for i Danmark — uden indregistrering på danske nummerplader — at anvende en firmabil indregistreret i en anden medlemsstat, går ud over, hvad der er nødvendigt for at undgå misbrug.

69 Herefter må der gives Kommissionen medhold i sagen for så vidt den vedrører den tidligere ordning

— Om den ændrede ordning

70 For så vidt angår den ændrede ordning, der omfattes af påstandens andet led, har Kommissionen baseret et klagepunkt på, at den tilladelse til at anvende et køretøj indregistreret i en anden medlemsstat, der meddeles en arbejdstager, der er bosiddende i Danmark, er betinget dels af, at beskæftigelsen i virksomheden, der er etableret i denne anden medlemsstat, udgør arbejdstagerens hovederhverv — hvilket problem allerede er behandlet ovenfor — dels af betaling af en afgift.

71 Kravet om en tilladelse forud for betalingen af denne afgift i form af dagsafgift eller kvartalsafgift omfattes ikke af Kommissionens påstand. Derfor er der ikke anledning til at undersøge de kritikpunkter, der er fremsat i relation dertil.

72 Endvidere er der anledning til at bemærke, at den foreliggende sag ikke vedrører registreringsafgiftens sædvanlige funktion, men dens anvendelse på køretøjer indregistreret i en anden medlemsstat af en ejer, der har sit hjemsted i denne stat.

73 Domstolen fastslog i dom af 11. december 1990, Kommissionen mod Danmark (sag C-47/88, Sml. I, s. 4509), og af 17. juni 2003, De Danske Bilimportører (sag C-383/01, Sml. I, s. 6065, præmis 43), at en afgift som den danske registreringsafgift af nye køretøjer ikke er i strid med artikel 28 EF og 90 EF. Dette udelukker imidlertid ikke, at afgiften på midlertidig registrering begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed i strid med artikel 39 EF.

74 Med forbehold af visse undtagelser, der ikke er relevante i den foreliggende sag, er beskatningen af motorkøretøjer ikke blevet harmoniseret. Medlemsstaterne kan derfor frit udøve deres beskatningsbeføjelse inden for dette område under overholdelse af fællesskabsretten (Cura Anlagen-dommen, præmis 40).

75 Med henblik på at fastlægge, hvilke begrænsninger der i artikel 39 EF opstilles for, at Kongeriget Danmark kan opkræve en registreringsafgift, bemærkes, at sagen, der gav anledning til Cura Anlagen-dommen, alene vedrørte den situation, der blev skabt af en leasingaftale med en varighed på tre år, der var blevet indgået mellem et selskab med hjemsted i Østrig og et selskab, der har hjemsted i en anden medlemsstat, og som vedrørte et køretøj, der var bestemt til fortrinsvis at blive anvendt i Østrig. Domstolen understregede i den nævnte doms præmis 35, at almindelige lejeaftaler af kort varighed, såsom leje af et erstatningskøretøj hos et selskab, der har hjemsted i en anden medlemsstat, således ikke var omfattet af tvisten.

76 Når firmabilen i det væsentlige skal anvendes varigt i Danmark, eller når den faktisk anvendes på denne måde, er situationen sammenlignelig med den, der gav anledning til Cura Anlagen-dommen.

77 Under disse omstændigheder er det lovligt for Kongeriget Danmark at opkræve registreringsafgift af et køretøj, der af et selskab, som har sit hjemsted i en anden medlemsstat, stilles til rådighed for en dansk bosat arbejdstager.

78 I denne situation er en ligebehandling af de omhandlede arbejdstageres og de øvrige i Danmark bosattes anvendelse af en firmabil således lovlig for så vidt angår opkrævningen af en sådan afgift, og tilstrækkelig til at begrunde hindringen af arbejdskraftens frie bevægelighed.

79 Derimod gælder det, at såfremt de i denne doms præmis 76 opregnede betingelser ikke er opfyldt, er den i en anden medlemsstat indregistrerede firmabils tilknytning til Danmark mindre, hvorfor en anden begrundelse for den omhandlede hindring er nødvendig.

80 Det er herved vigtigt at bemærke, at afgiften på midlertidig registrering ikke kan begrundes med, at den har til formål at hindre en uhuling af skattegrundlaget. Det følger således af fast retspraksis, at et lavere skatteprovenu ikke kan anses for et tvingende alment hensyn, der kan påberåbes som begrundelse for en foranstaltning, som i princippet er i strid med en grundlæggende frihed (dom af 7.9.2004, sag C-319/02, Manninen, Sml. I, s. 7477, præmis 49).

81 For så vidt som den danske regering finder, at ordningen med afgift på midlertidig registrering er begrundet i hensynet til at undgå skatteunddragelse gennem anvendelse af en firmabil indregistreret i en anden medlemsstat, må det fastslås, at en almindelig formodning for skatteunddragelse eller skattesvig ikke kan baseres på den omstændighed, at en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat end Danmark stiller en firmabil til rådighed for en arbejdstager med bopæl i Danmark med henblik på erhvervsmæssig eller erhvervsmæssig og privat anvendelse. En sådan formodning kan således ikke begrunde en skatteforanstaltning, der griber ind i udøvelsen af en grundlæggende frihed, som traktaten sikrer.

82 Derfor må der gives Kommissionens delvis medhold i påstanden vedrørende den ændrede ordning.

83 Denne konstatering gælder ikke alene for en erhvervsmæssig anvendelse af firmabilen, men også for en privat anvendelse, der er accessorisk i forhold til den erhvervsmæssige anvendelse (jf. i denne retning Ledoux-dommen, præmis 18).

Artikel 10 EF

84 Det er ikke fornødent at fastslå en tilsidesættelse af de almindelige forpligtelser i bestemmelserne i artikel 10 EF, der er forskellig fra de tidligere fastslåede tilsidesættelser af mere præcise fællesskabsforpligtelser, som påhvilede Kongeriget Danmark i henhold til artikel 39 EF.

85 Henset til samtlige ovenfor anførte betragtninger skal det fastslås, at Kongeriget Danmark

— for så vidt som dets lovgivning og administrative praksis ikke tillader, at arbejdstagere, der har bopæl i Danmark, og som i en anden medlemsstat har beskæftigelse, der ikke udgør deres hovederhverv, anvender en firmabil, der er indregistreret i denne anden medlemsstat, hvor deres arbejdsgivers virksomhed har hovedsæde, til erhvervsmæssige og private formål, og

— for så vidt som dets lovgivning og administrative praksis kun tillader, at arbejdstagere, der har bopæl i Danmark, og som har beskæftigelse i en anden medlemsstat, anvender en firmabil — som hverken er bestemt til fortrinsvis varig anvendelse i Danmark eller faktisk anvendes på denne måde — der er indregistreret i denne anden medlemsstat, hvor deres arbejdsgivers virksomhed har sit hovedsæde eller faste forretningssted, til enten erhvervsmæssige eller erhvervsmæssige og private formål på de vilkår, at beskæftigelsen hos denne arbejdsgiver udgør den pågældendes hovederhverv, og at der betales afgift herfor,

har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 39 EF. I øvrigt frifindes Kongeriget Danmark.

Sagens omkostninger

86 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit, bestemmer imidlertid, at Domstolen kan fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen og Kongeriget Danmark begge delvis har tabt sagen, bør det bestemmes, at de hver bærer deres egne omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Republikken Finland, der er interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) **Kongeriget Danmark har**

— **for så vidt som dets lovgivning og administrative praksis ikke tillader, at arbejdstagere, der har bopæl i Danmark, og som i en anden medlemsstat har beskæftigelse, der ikke udgør deres hovederhverv, anvender en firmabil, der er indregistreret i denne anden medlemsstat, hvor deres arbejdsgivers virksomhed har hovedsæde, til erhvervsmæssige og private formål, og**

— **for så vidt som dets lovgivning og administrative praksis kun tillader, at arbejdstagere, der har bopæl i Danmark og som har beskæftigelse i en**

anden medlemsstat, anvender en firmabil — som hverken er bestemt til fortrinsvis varig anvendelse i Danmark eller faktisk anvendes på denne måde — der er indregistreret i denne anden medlemsstat, hvor deres arbejdsgivers virksomhed har sit hovedsæde eller faste forretningssted, til enten erhvervsmæssige eller erhvervsmæssige og private formål på de vilkår, at beskæftigelsen hos denne arbejdsgiver udgør den pågældendes hovederhverv, og at der betales afgift herfor,

tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 39 EF.

2) **I øvrigt frifindes Kongeriget Danmark.**

3) **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

4) **Republikken Finland bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter