DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 15 september 2005 *

I mål C-464/02,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 23 december 2002,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av N.B. Rasmussen och D. Martin, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Danmark, företrätt av J. Molde, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: danska.

med stöd av

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna N. Colneric (referent), K. Schiemann, E. Juhász och E. Levits,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreterare H. von Holstein,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 november 2004,

och efter att den 20 januari 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Danmark har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bestämmelserna i artikel 39 EG jämförda med bestämmelserna i artikel 10 EG genom att

— i sin lagstiftning och administrativa praxis inte tillåta arbetstagare som är anställda i en angränsande medlemsstat och som är bosatta i Danmark att för yrkesmässiga och privata ändamål använda ett tjänstefordon som är registrerat i denna angränsande medlemsstat där arbetsgivarens företag är beläget, och genom att

— i sin lagstiftning och administrativa praxis inte tillåta arbetstagare som är anställda i en annan medlemsstat i Europeiska unionen och som är bosatta i Danmark att för yrkesmässiga eller för yrkesmässiga och privata ändamål använda ett motorfordon, i synnerhet ett tjänstefordon, som registrerats i en annan medlemsstat där deras arbetsgivare har sitt säte eller sitt huvudsakliga driftställe försåvitt inte anställningen i det i utlandet belägna företaget utgör deras huvudsakliga sysselsättning och en avgift erläggs, samt

förplikta Konungariket Danmark att ersätta rättegångskostnaderna.

2 Konungariket Danmark har yrkat att talan skall ogillas och att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 Artikel 10 EG har följande avfattning:

"Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.

De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås."

4 I artikel 39 EG föreskrivs följande:

"1. Fri rörlighet för arbetstagare skall säkerställas inom gemenskapen.

2. Denna fria rörlighet skall innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

3. Den skall, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att

a) anta faktiska erbjudanden om anställning,

b) förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål,

c) uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten,

d) stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som skall fastställas av kommissionen i tillämpningsföreskrifter.

4. Bestämmelserna i denna artikel skall inte tillämpas på anställning i offentlig tjänst."

5 Artiklarna 3 och 4 i rådets direktiv 83/182/EEG av den 28 mars 1983 om skattebefrielser inom gemenskapen för vissa transportmedel som tillfälligt införs från en annan medlemsstat (EGT L 105, s. 59; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 112) avser tillfällig införsel av vissa transportmedel för privat bruk samt tillfällig införsel av privata fordon för affärsmässigt bruk. Dessa bestämmelser tillämpas för enskilda personer som är bosatta i en annan medlemsstat än den till vilken den tillfälliga införseln sker.

Den nationella lagstiftningen

Den nationella lagstiftningen den 8 april 1997 och därtill hörande administrativ praxis

6 Den lagstiftning som gällde vid tillfället för kommissionens första underrättelse av den 8 april 1997 och det motiverade yttrande som kommissionen avgav den 18 maj 1998 (nedan kallad den ursprungliga lagstiftningen) följde av bestämmelserna i transportministeriets beslut nr 592 av den 24 juni 1996 om registrering av motorfordon (nedan kallat beslut nr 592). Denna lagstiftning ändrades under det administrativa förfarandet men fortsatte att gälla efter den 1 juli 1999, då ändringen trädde i kraft, i den mån den ändrade lagstiftningen inte är tillämplig.

7 Med tillämpning av beslut nr 592 har en person som är bosatt i Danmark i princip endast rätt att i det landet nyttja ett fordon som är registrerat i den medlemsstaten och som har försetts med registreringsskyltar innan det tas i bruk, vilket följer av 1 § i nämnda beslut där det stadgas att "alla vägmotorfordon och traktorer med undantag av dem som nämns i 74 och 75 §§ i vägtrafiklagen (færdselslov) skall vara registrerade och försedda med en (av) registreringsskylt(arna) innan de tas i bruk".

8 Registreringen av ett fordon i Danmark förutsätter betalning av en registreringsavgift.

9 Användning i Danmark av ett fordon som inte är registrerat i Danmark men väl i en annan medlemsstat kan tillåtas i undantagsfall. Enligt 106 § i beslut nr 592 meddelas sådant tillstånd av Centralregistret endast om fordonet huvudsakligen används utanför Danmark och om det finns särskilda skäl att inte kräva att fordonet skall registreras i Danmark.

10 Med tillämpning av 106 § punkt 2 i beslut nr 592 meddelas sådant tillstånd endast för privat bruk. Enligt undantagsbestämmelserna i denna 106 § meddelas dock tillstånd för yrkesmässigt bruk av ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat i vissa fall.

11 Inom ramen för denna lagstiftning bestod administrativ praxis i Danmark i att ansökan om tillstånd inte beviljades för tjänsteresor i Danmark, bland annat i samband med kundbesök. Det var under alla förhållanden inte tillåtet att använda tjänstefordon för privata ändamål, exempelvis utanför arbetstid. Tillstånd meddelades emellertid i princip för att föraren för egen räkning skulle kunna företa tur- och returresor mellan gränsen och det huvudsakliga hemvistet i Danmark under veckoslut, semester och helgdagar.

12 De personer som inte följde dessa begränsningar vid användningen av tjänstefordon ålades böter.

Den nationella lagstiftningen som gäller från och med den 1 juli 1999 och därtill hörande administrativ praxis

13 Den 1 juli 1999 trädde ändringar av lagen om registreringsavgift för motorfordon (lov om registreringsafgift af motorkøretøjer) (nedan kallad lag om registreringsavgift) och av beslut nr 916 av den 8 december 1997 om registrering och kontrollbesiktning av motorfordon, vilket ersatte beslut nr 592, i kraft, och beslut nr 502 av den 21 juni 1999 om registreringsavgift för motorfordon antogs (hela denna lagstiftning nedan kallad den ändrade lagstiftningen).

14 Enligt de förklaringar som lämnats av den danska regeringen under förhandlingen finns två grundläggande skillnader mellan den ursprungliga och den ändrade lagstiftningen. Enligt den ändrade lagstiftningen får ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat inte längre vara registrerat med danska registreringsskyltar. För det andra innehåller den ändrade lagstiftningen föreskrifter om betalning av registreringsavgiften, dock inte längre till full taxa utan i proportion till hur länge fordonet har använts inom danskt territorium.

15 I 1 § punkterna 1 och 2 i lagen om registreringsavgift föreskrivs följande:

"1. För motorfordon som skall registreras med tillämpning av vägtrafiklagen [færdselsloven] samt för trailer och semitrailer skall avgift erläggas till staten. Denna avgift skall erläggas i samband med den första registreringen av ett sådant fordon såvida inte annat föreskrivs i denna lag.

2. Avgiften skall dessutom i enlighet med 3a § punkt 6 påföras fordon som avses i 4 och 5 §§, vilka är registrerade i utlandet och används av en person som är bosatt i Danmark."

16 4 och 5 §§ i lagen om registreringsavgift, vilka nämnts i föregående punkt i förevarande dom, innehåller huvudsakligen bestämmelserna för beräkning av det avgiftsbelopp för registrering som skall betalas för de olika fordonskategorierna, såsom nya bilar, begagnade bilar — vilka avgiftsbeläggs i förhållande till sin ålder — och nyttofordon.

17 3a § i nämnda lag innehåller lagstiftningen om registreringsavgift vid tillfällig registrering (nedan kallad avgift för tillfällig registrering), och i denna föreskrivs följande:

"1. Tull- och skattemyndigheterna kan på ansökan tillåta att registreringsavgiften för motorfordon som är föremål för tillfällig registrering i landet betalas i enlighet med punkt 2, förutsatt att

1) fordonet ägs av en utländsk person och att ägaren använder fordonet under sin tillfälliga vistelse i landet, eller

2) motorfordonet ägs av ett företag eller ett fast driftställe i utlandet och tillhandahålls en person bosatt i Danmark för yrkesmässigt och privat bruk i utlandet och i Danmark när anställningen vid företaget eller det fasta driftstället utgör arbetstagarens huvudsakliga sysselsättning.

2. Avgiften skall betalas kvartalsvis i förskott med 3 procent av full avgift för varje påbörjat kvartal. Betalningen ökas med 1,5 procent för varje påbörjat kvartal av belopp som återstår att betala efter föregående betalning. Vid första betalningen skall dessutom en deposition erläggas motsvarande avgiftsbeloppet för det första kvartalet samt till täckning för eventuella utestående belopp att betala avseende registreringen.

3. Skyldigheten att betala i enlighet med punkt 1.2 åligger den som tillhandahåller fordonet till en person som är bosatt i Danmark. ...

...

6. Bestämmelserna i punkterna 1–5 tillämpas på samma sätt på motorfordon som avses i punkt 1.2, vilka är registrerade med utländska registreringsskyltar.

7. Tull- och skattemyndigheterna kan bevilja tillstånd till att motorfordon som avses i 4 § och 5 § punkt 1, vilka av en i Danmark bosatt person används i Danmark endast för att utföra arbete för en sådan arbetsgivare som avses i punkt 1.2, får användas i Danmark mot betalning av en daglig avgift. Denna avgift är fastställd till 60 DKK per dag för fordon som avses i 4 § och till 30 DKK per dag för fordon som avses i 5 § punkt 1. Motorfordon som avses i 5 § punkt 3, 5 § punkt 5.2 och 5 § punkt 10 (rörande vissa kategorier av nyttofordon med en viss vikt eller avsedda för särskild användning) befrias från betalning av denna avgift när den i landet bosatta personen endast använder nämnda fordon i Danmark för att utföra arbete för en sådan arbetsgivare som avses i punkt 1.2.

...

9. Finansministern är behörig att fatta beslut angående ansökningar om tillstånd och om betalning av avgifter och andra kostnader som avses ovan i punkterna 1–8."

18 För personer som inte uppfyller kraven i 3a § punkt 1 i lagen om registreringsavgift, bland annat det krav enligt vilket anställningen skall utgöra arbetstagarens huvudsakliga sysselsättning, är den ursprungliga lagstiftningen fortfarande tillämplig.

19 Den nya punkt 4 i 115 § i beslut nr 916, som trädde i kraft den 1 juli 1999, har följande lydelse:

"... en person som är bosatt i Danmark får framföra ett motorfordon som tillhandahålls av ett företag eller ett fast driftställe i utlandet för yrkesmässig eller för yrkesmässig och privat användning i den aktuella utländska staten och i Danmark. Anställningen i nämnda företag eller fasta driftställe skall utgöra den berörda personens huvudsakliga yrkesmässiga sysselsättning. Användningen av fordonet förutsätter att de nationella tull- och skattemyndigheterna på ansökan har meddelat tillstånd för att registreringsavgiften för fordonet betalas enligt de bestämmelser som fastställts av finansministern. Tillståndet skall förvaras i fordonet under resor i Danmark och uppvisas för polisen på begäran."

20 I 117 § punkt 3 i samma beslut föreskrivs att "tull- och skattemyndigheterna på ansökan kan meddela tillstånd till att avgiften för fordon som omfattas av registreringsskyldigheten och som registrerats för en tidsbegränsad användning i Danmark, betalas i enlighet med de bestämmelser som fastställts av finansministern i de fall när fordonet tillhör en utländsk person och används av denne i Danmark under en tidsbegränsad vistelse."

21 Kapitel 2 i beslut nr 502 har antagits med stöd av 3a § punkt 9 i lagen om registreringsavgift. I kapitlet föreskrivs bestämmelser om betalning av den ifrågavarande proportionella avgiften.

22 I 5 § punkterna 3 och 6 i samma beslut stadgas följande:

"3. Varje i landet bosatt person som av ett i utlandet etablerat företag eller fast driftställe får ett fordon till sitt förfogande för yrkesmässigt och privat bruk kan på ansökan få tillstånd av tull- och skattemyndigheterna att betala avgiften enligt bestämmelserna i punkt 1 om anställningen vid nämnda företag eller fasta driftställe utgör personens huvudsakliga sysselsättning. Ett sådant tillstånd får endast meddelas för fordon som skall användas samtidigt i Danmark och i det land där företaget eller det fasta driftstället är beläget. Tillstånd meddelas enligt följande bestämmelser:

1) Fordonet skall uppvisas för de nationella tull- och skattemyndigheterna för beräkning av den avgift som skall erläggas.

2) Till ansökan skall bifogas underlag till styrkande av att anställningen i det utländska företaget utgör den huvudsakliga sysselsättningen för den i Danmark bosatta personen.

...

6. När fordon körs i trafik i Danmark skall de tillstånd som avses i punkterna 1 och 3 medföras i fordonet. Vidare skall ett bilskattemärke som utfärdas av tull- och

skattemyndigheterna fästas synligt på vindrutan. När det gäller motorcyklar skall skattemärket fästas så att det är synligt för passerande."

23 I 6 § punkt 1 i nämnda beslut föreskrivs följande:

"Varje i landet bosatt person som av ett i utlandet etablerat företag eller fast driftställe får ett sådant fordon, som avses i 4 § eller 5 § punkt 1 i lagen om registreringsavgift, till sitt förfogande för yrkesmässigt bruk kan på ansökan få tillstånd av tull- och skattemyndigheterna att betala den dagliga avgiften om den anställning som innehas vid nämnda företag eller fasta driftställe utgör personens huvudsakliga sysselsättning. Till ansökan skall fogas ett intyg som visar att den anställning som innehas vid det utländska företaget utgör den i landet bosatta personens huvudsakliga sysselsättning."

24 När det gäller den dagliga avgiften innehåller punkt 1.4 i rundskrivelse nr 102 av den 28 juni 1999, vilken ersattes år 2001 av riktlinjerna för acciser och av riktlinjerna om bestämmelser om fastställande av tull- och skattemyndigheternas underlag (Ligningsvejledning, se rundskrivelse nr 172 av den 20 september 2001), följande föreskrifter:

"Fordon som omfattas av bestämmelserna om daglig avgift får inte användas för privat bruk, särskilt inte för resan mellan bostaden och arbetsplatsen, såvida sistnämnda resa inte uttryckligen sker i företagets intresse ... . Däremot kan den normala (dagliga) resa som den i Danmark bosatta personen företar mellan bostaden och arbetsplatsen inte anses ske uttryckligen i företagets intresse."

25 Dansk administrativ praxis rörande betalning av den kvartalsvisa eller dagliga avgiften är enligt den danska regeringen utformad på följande sätt:

— En skriftlig ansökan med angivande av om den rör den dagliga eller kvartalsvisa avgiften tillställs den regionala tull- och skattemyndigheten.

— Till denna ansökan fogas ett intyg rörande anställning i utlandet, med precisering av arbetsvillkoren och med intyg om bland annat att den anställning som innehas utgör arbetstagarens huvudsakliga sysselsättning.

— Ansökan behandlas generellt inom tre till fyra dagar från det att den ingivits.

— Meddelande av tillstånd villkoras av att fordonet används såväl inom arbetsgivarens land som i arbetstagarens land. Om fordonet uteslutande används i det land där arbetstagaren är bosatt, föreligger inte någon gränsöverskridande verksamhet.

— Om ansökan uppfyller de krav som uppställs i lagen, bland annat kravet på huvudsaklig sysselsättning, meddelas tillståndet automatiskt för antingen den dagliga avgiften eller för den kvartalsvisa avgiften.

— När tillstånd att betala den kvartalsvisa eller dagliga avgiften har meddelats kan den som erhållit tillståndet få utlämnat härmed överensstämmande skattemärken av tull- och skattemyndigheterna.

— I lagstiftningen rörande den dagliga avgiften föreskrivs att ett visst antal skattemärken med angivelse av fordonets registreringsnummer skall utfärdas. För att fordonet skall få framföras i trafik i Danmark skall arbetsgivaren eller arbetstagaren på ett märke ange det datum när fordonet tas i trafik. Vid betalning av den kvartalsvisa avgiften utfärdas ett skattemärke för en tid motsvarande tillståndets giltighetstid (högst två år). Giltighetstiden anges på de kvartalsvisa skattemärkena. Fordonets registreringsnummer anges på skattemärkena. Skattemärkena skall anbringas synligt på vindrutan.

— Inom ramen för utfärdande av tillstånd för kvartalsvis betalning av avgifterna gör den regionala tull- och skattemyndigheten en provisorisk värdering av fordonet. Denna fas i förfarandet är gemensam för alla fordon som är föremål för en första registrering i Danmark, inbegripet nya fordon för vilka det inte har meddelats eller fastställts något pris. Nämnda fas tillämpas dock framför allt på importerade begagnade fordon.

— Värderingen förutsätter att fordonet uppvisas för de lokala tull- och skattemyndigheterna. Något fysiskt uppvisande är emellertid i allmänhet inte nödvändigt då en värdering av ett fordon av en spridd modell kan grundas på handlingarna rörande detta fordon.

Det administrativa förfarandet

26 Kommissionen ansåg att den ursprungliga lagstiftningen inte överensstämde med bestämmelserna i artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) jämförda med bestämmelserna i artiklarna 48 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG och 49 EG i ändrad lydelse) och inledde därför ett fördragsbrottsförfarande.

27 Efter att i skrivelse av den 8 april 1997 formellt ha uppmanat Konungariket Danmark att avge yttrande utfärdade kommissionen den 18 maj 1998 ett motiverat yttrande med en uppmaning till nämnda medlemsstat att inom två månader vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detta yttrande.

28 I en kompletterande formell underrättelse av den 14 september 1999 konstaterade kommissionen att även den ändrade lagstiftningen var oförenlig med artiklarna 10 EG, 39 EG och 49 EG, och detta av tre skäl. För det första villkoras användningen i Danmark av tjänstefordon som är registrerade i utlandet av att ett särskilt tillstånd meddelas. För det andra fordras för meddelande av sådant tillstånd att en avgift betalas. För det tredje har den ändrade lagstiftningen otillbörligen reserverats för personer bosatta i Danmark vars anställning i företaget eller driftstället utgör den huvudsakliga sysselsättningen.

29 Till följd av den danska regeringens svar avgav kommissionen den 26 september 2000 ett kompletterande motiverat yttrande rörande den ändrade lagstiftningen och uppmanade Konungariket Danmark att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter det kompletterande yttrandet inom två månader.

30 Kommissionen fann att den danska regeringens svar på det kompletterande motiverade yttrandet var otillräckligt och beslutade därför att väcka förevarande talan.

Talan

31 Kommissionen har gjort gällande att såväl den ursprungliga lagstiftningen som den ändrade lagstiftningen (nedan gemensamt kallade den danska lagstiftningen) hindrar den fria rörligheten för arbetstagare i strid med bestämmelserna i artikel 39 EG jämförda med artikel 10 EG utan att de kan motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset.

Tillämpningsområdet för artikel 39 EG

Parternas argument

32 Kommissionen har hävdat att den ifrågavarande danska lagstiftningen faller inom tillämpningsområdet för artikel 39 EG på grund av att de bestämmelser som reglerar utövandet av en yrkesverksamhet också påverkar tillträdet till arbetsmarknaden.

33 Den danska regeringen har, understödd av den finska regeringen, bemött detta påstående med att denna danska lagstiftning ligger utanför tillämpningsområdet för artikel 39 EG eftersom den inte alls hindrar tillträdet till arbetsmarknaden. Enligt den danska regeringen rör lagstiftningen endast villkoren för utövandet av arbetet. Själva principen att en arbetstagare som är bosatt i Danmark där inte fritt kan framföra ett tjänstefordon som är registrerat i utlandet avses inte i artikel 39 EG.

Domstolens bedömning

34 Alla fördragsbestämmelser om fri rörlighet för personer har till syfte att underlätta för gemenskapsmedborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom gemenskapen, och de utgör hinder för åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 94, av den 2 oktober 2003 i mål C-232/01, Van Lent, REG 2003, s. I-11525, punkt 15, och av den 29 april 2004 i mål C-387/01, Weigel, REG 2004, s. I-4981, punkt 52).

35 Bestämmelser genom vilka en medborgare i en medlemsstat hindras eller avskräcks från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör således hinder för denna frihet, även om de tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet (se domen i det ovannämnda målet Bosman, punkt 96).

36 För att utgöra ett sådant hinder måste emellertid bestämmelserna uppställa direkta villkor för arbetstagarnas tillträde till arbetsmarknaden (dom av den 27 januari 2000 i mål C-190/98, Graf, REG 2000, s. I-493, punkt 23).

37 Formerna för utövandet av en verksamhet kan emellertid även villkora tillträdet till denna verksamhet. En lagstiftning som rör villkoren för utövandet av en ekonomisk verksamhet kan därför utgöra ett hinder för den fria rörligheten i den mening som avses i denna rättspraxis.

38 Härav följer att den danska lagstiftning som är i fråga i förevarande mål inte utan vidare är utesluten från tillämpningsområdet för artikel 39 EG.

Förekomsten av hinder för den fria rörligheten för arbetstagare

Parternas argument

39 Kommissionen har hävdat att såväl den ursprungliga som den ändrade lagstiftningen strider mot den fria rörlighet för arbetstagare som föreskrivs i artikel 39 EG, eftersom de medför ett hinder för arbetstagarnas rätt att söka anställning i en annan medlemsstat och ett hinder för arbetsgivare som har sitt säte i en annan medlemsstat att anställa arbetstagare som är bosatta i Danmark.

40 Den ursprungliga lagstiftningen utgör ett förbud för personer bosatta i Danmark att i det landet framföra tjänstefordon som är registrerade i utlandet. Hindret som följer av den ändrade lagstiftningen består i ett krav på förhandstillstånd och betalning av en avgift som tas ut i form av delbetalningar av registreringsavgiftens totala belopp. Kommissionen anser att företag i andra medlemsstater med hänsyn till den danska lagstiftningen avstår från att anställa arbetstagare som är bosatta i Danmark.

41 Den danska regeringen har gjort gällande att den danska lagstiftningen inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet. Bestämmelserna om tjänstefordon säkerställer en likabehandling av alla i Danmark bosatta personer, oberoende av om de är anställda i Danmark eller i utlandet. Bestämmelserna om registreringsavgifter innebär att danska och utländska medborgare som bor och arbetar i Danmark behandlas på samma sätt som danska och utländska medborgare som är bosatta i Danmark men arbetar i utlandet.

42 Enligt den danska regeringen kan det för det fall ett tjänstefordon ingår i arbetsvillkoren inte uteslutas att de danska bestämmelserna om registreringsavgift sedda för sig skulle kunna föranleda en arbetsgivare att anställa en arbetstagare från sitt eget land framför en arbetstagare som är bosatt i Danmark. Den danska regeringen motsätter sig dock en sådan isolerad bedömning, eftersom de extra kostnaderna inte nödvändigtvis och alltid innebär ett hinder för anställning av arbetstagare som är bosatta i Danmark. När tjänstefordonet kan användas för privat bruk utgör detta fordon en del av ersättningen till arbetstagaren. Arbetsgivaren skulle kunna beakta de extra kostnader som föranleds av en sådan användning när andra anställningsvillkor fastställs, bland annat lönevillkor. En arbetsgivare beaktar den totala kostnad som en blivande anställd kommer att medföra. Denna kostnad omfattar förutom lön i egentlig bemärkelse exempelvis även arbetsgivaravgifter.

43 Enligt den finska regeringen utgör den danska lagstiftning som är tillämplig på tjänstefordon registrerade i utlandet vilka tillhandahålls i Danmark permanent bosatta personer inte ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare i den mening som avses i artikel 39 EG. Det fordon som arbetstagare fritt får använda likställs med arbetstagarens personliga fordon. Det utgör inte föremål för någon tillfällig användning utan nyttjas stadigvarande.

44 Kommissionen har invänt mot argumentet att det inte föreligger någon diskriminering och har hävdat att det sker en uppenbar diskriminering av arbetstagare som är bosatta i Danmark i jämförelse med arbetstagare som är bosatta i utlandet när det gäller en strikt identisk användning i Danmark av ett tjänstefordon som är registrerat i utlandet. Den danska lagstiftningen är oförenlig med gemenskapsrätten, eftersom den avhåller arbetsgivare från att anställa i Danmark bosatta arbetstagare för att i detta land utöva yrkesverksamhet medelst användning av ett tjänstefordon som är registrerat i utlandet, medan arbetstagare i samma företag som är bosatta i utlandet kan utöva sin verksamhet utan problem. Det handlar inte om att ge i Danmark bosatta personer en mera förmånlig avgiftsmässig ställning än den som gäller för deras i utlandet bosatta kolleger. Det är irrelevant att jämföra en i Danmark bosatt person som är anställd i ett danskt företag med en i Danmark bosatt person som är anställd i ett utländskt företag.

Domstolens bedömning

45 Av domstolens fasta rättspraxis framgår att artikel 39 EG innehåller förbud inte bara mot all direkt eller indirekt diskriminering på grund av nationalitet, utan även mot nationell lagstiftning som utgör hinder för de berörda arbetstagarnas fria rörlighet, även om de är tillämpliga oberoende av deras nationalitet (domarna i de ovannämnda målen Graf, punkt 18, och Weigel, punkterna 50 och 51).

46 Det står klart att den ursprungliga lagstiftningen — i den mån den fortfarande är tillämplig — kan avhålla en arbetsgivare i en annan medlemsstat från att anställa en arbetstagare som är bosatt i Danmark för en tjänst som inte utgör dennes huvudsakliga sysselsättning, eftersom det föreligger en skyldighet att i Danmark registrera en tjänstebil som ställs till denne arbetstagares förfogande. Följaktligen hindras i Danmark bosatta personer från tillträde till sådana anställningar.

47 När det gäller i Danmark bosatta arbetstagare som önskar bedriva sin huvudsakliga sysselsättning i ett företag i en annan medlemsstat utgör den ändrade lagstiftningen också hinder för den fria rörligheten för dessa arbetstagare, eftersom lagstiftningen medför extra kostnader i form av en tillfällig registreringsavgift.

48 I den mån som ett företag i en annan medlemsstat får bära dessa kostnader utan kompensation, avhålls det från att anställa arbetstagare som är bosatta i Danmark för vilka kostnaderna skulle överstiga de kostnader som föranleds av en arbetstagare som inte är bosatt i denna stat.

49 Såsom den danska regeringen har anfört kan arbetsgivaren visserligen försöka anpassa lönen för en arbetstagare som är bosatt i Danmark för att därigenom kompensera sig för de ifrågavarande extra kostnaderna. Med andra ord skulle arbetsgivaren kunna försöka betala denna arbetstagare en lägre lön än den som betalas till en arbetstagare som utövar samma verksamhet men som är bosatt i en annan medlemsstat.

50 En arbetstagare som är bosatt i Danmark skulle emellertid avhållas från att söka anställning i en annan medlemsstat redan av det skälet att han kan förvänta sig att erhålla en lägre lön än den som en jämförbar, i denna andra medlemsstat bosatt, arbetstagare erhåller. Som domstolen fann i punkt 18 i sin dom av den 6 juli 1988 i

mål 127/86, Ledoux (REG 1988, s. 3741), kan alltså det faktum att en arbetstagare förfördelas, vad beträffar arbetsvillkoren, i förhållande till de arbetskolleger som är bosatta i arbetsgivarens land, direkt påverka utövandet av arbetstagarens rätt till fri rörlighet inom gemenskapen.

51 Den finska regeringens argument att det inte föreligger några hinder för den fria rörligheten för arbetstagare — i fall där tjänstefordon för blandad användning är registrerade i en annan medlemsstat och står till förfogande för personer som är varaktigt bosatta i Danmark — eftersom ett sådant fordon likställs med arbetstagarens personliga fordon, bygger på felaktiga grunder. En i Danmark bosatt arbetstagare som kan använda sitt tjänstefordon inte bara för yrkesmässiga ändamål utan också för privata sådana, kan inte använda fordonet med samma frihet som i fråga om sin privata bil, vars användning inte begränsas av de krav som följer av de arbetsuppgifter som skall utföras.

52 Till följd härav skall det konstateras att den danska lagstiftningen såväl i sin ursprungliga som i sin ändrade form utgör ett hinder för arbetstagarnas fria rörlighet.

53 Sådana åtgärder skulle endast kunna tillåtas med stöd av de undantag som uttryckligen föreskrivs i artikel 39.3 EG eller om de tjänar ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och som är berättigat på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset. I ett sådant fall krävs det även att tillämpningen av nämnda bestämmelse är ägnad att säkerställa uppnåendet av syftet i fråga och att denna tillämpning inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet (se bland annat domen i det ovannämnda målet Bosman, punkt 104, och dom av den 30 september 2003 i mål C-224/01, Köbler, REG 2003, s. I-10239, punkt 77).

Rättfärdigande av restriktionen för den fria rörligheten för arbetstagare

Parternas argument

54 Den danska regeringen har med stöd av den finska regeringen hävdat att den danska lagstiftningen är lagenlig och förenlig med gemenskapsrätten och att registreringsskyldigheten är en naturlig följd av utövandet av den skattemässiga behörigheten. Det är alltså lagenligt att vidta åtgärder för att säkerställa uppbörden av registreringsavgiften under förutsättning att dessa åtgärder inte går utöver vad som är nödvändigt i detta hänseende.

55 Den danska regeringen har gjort gällande att en eventuell restriktiv verkan av såväl den ursprungliga som den ändrade lagstiftningen baseras på behovet av att säkerställa att i Danmark bosatta personer inte undandrar sig påförandet av registreringsavgiften. I avsaknad av sådana bestämmelser skulle i Danmark bosatta personer kunna kringgå betalning av avgiften genom att bilda bolag eller filialer i en annan medlemsstat genom vilka de skulle kunna köpa och använda fordon i Danmark som registrerats i denna andra medlemsstat.

56 När det gäller den ändrade lagstiftningen har den danska regeringen hävdat att kravet på ett förhandstillstånd för att betala avgiften i form av en daglig eller en kvartalsvis avgift motiveras av behovet av att a priori göra en bedömning av huruvida villkoren för tillämpning av den danska lagstiftningen är uppfyllda, liksom behovet av att i efterhand kunna bevisa detta. Förfarandet för att erhålla tillståndet är förhållandevis enkelt, eftersom det meddelas automatiskt för den som ansöker därom så snart föreskrivna villkor är uppfyllda.

57 När det gäller skyldigheten att erlägga en kvartalsvis eller daglig avgift som fastställts i den ändrade lagstiftningen, har den danska regeringen gjort gällande att domstolen i sin dom av den 21 mars 2002 i mål C-451/99, Cura Anlagen (REG 2002, s. I-3193), slog fast att en konsumtionsskatt som är proportionerlig till den tid som ett fordon är registrerat i den stat där det används är proportionell. Regeringen har tillagt att domstolens bedömning i det målet, att den ifrågavarande skatten var olaglig, var särskilt motiverad av det faktum att skattens belopp inte stod i proportion till registreringens varaktighet i tiden. Den danska regeringen drar av dessa uttalanden den slutsatsen att den lagstiftning om registreringsavgift som den tillämpar på fordon som registrerats i en annan medlemsstat inte är oförenlig med bestämmelserna i fördraget angående den fria rörligheten för arbetstagare.

58 Den danska regeringen har gjort gällande att kravet på "huvudsaklig sysselsättning", som skall vara uppfyllt för att den ändrade lagstiftningen skall tillämpas, är proportionerligt. "Huvudsaklig sysselsättning" föreligger när den i Danmark bosatta personen är anställd av ett utländskt företag på en tjänst som motsvarar ett heltidsarbete eller när personen inom ramen för denna anställning erhåller åtminstone hälften av sina inkomster.

59 Detta krav är avsett att säkerställa att en arbetstagare som förfogar över en tjänstebil faktiskt utövar sitt arbete hos den arbetsgivare som tillhandahåller honom fordonet, då ett rent formellt anställningsförhållande inte är tillräckligt. Detta krav är objektivt och lätt att kontrollera. Den danska regeringen har tillagt att om den ändrade lagstiftningen var tillämplig på alla i Danmark bosatta personer som arbetar del- eller heltid i en annan medlemsstat, skulle det vara mycket svårare att gardera sig mot missbruk. Regeringen anser att polismyndigheten i ett sådant fall skulle tvingas kontrollera samtliga fordon som registrerats i utlandet och som framförs i trafik i Danmark av en i denna stat bosatt person, för att ta reda på om dessa förare faktiskt utövar sin yrkesverksamhet på hel- eller deltid i en annan medlemsstat. En sådan metod vore olämplig.

60 Kommissionen har bestritt att restriktionen är motiverad. Den motsätter sig att den danska registreringsavgiften skall anses utgöra en lagenlig avgift, och den har hävdat att den danska lagstiftningen inte är ägnad att säkerställa uppnåendet av ändamålet att effektivt kontrollera att fordonet endast används för lagenliga ändamål.

61 Enligt kommissionen är förbudet mot att använda ett tjänstefordon som registrerats i utlandet, oavsett om det rör sig om en tillfällig införsel, huruvida fordonet skall användas såväl i Danmark som i den stat där det är lagligen registrerat och huruvida fordonet regelbundet medförs till registreringsstaten, varken lämpligt eller proportionerligt med hänsyn till trafiksäkerheten. Den allmänna skyldighet att utverka ett förhandstillstånd för betalning av avgiften i form av en daglig eller en kvartalsvis avgift som införts genom den ändrade lagstiftningen är oproportionerlig. Sådana åtgärder kan inte motiveras av önskan att bekämpa skattebedrägeri.

62 När det gäller det administrativa förhandsförfarandet har kommissionen bestritt att förfarandet skulle vara enkelt.

Domstolens bedömning

— Den ursprungliga lagstiftningen

63 När det gäller den ursprungliga lagstiftningen, som avses i första strecksatsen i yrkandena, har kommissionen invänt mot att Konungariket Danmarks lagstiftning och administrativa praxis inte medger att arbetstagare som är bosatta i Danmark, och som i en angränsande medlemsstat innehar en anställning som inte utgör deras huvudsakliga sysselsättning, för yrkesmässiga och privata ändamål använder ett tjänstefordon som registrerats i denna angränsande medlemsstat där arbetsgivarens företag är beläget.

64 Det skall i detta avseende erinras om att begreppet arbetstagare inom ramen för artikel 39 EG avser personer som under en viss tidsperiod för annans räkning och under dennes ledning utför arbete i utbyte mot lön. Den fria rörligheten för arbetstagare omfattar alla personer som utför verkligt och faktiskt arbete, med undantag av arbete som utförs i så liten omfattning att det framstår som marginellt och sidoordnat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 1986 i mål 66/85, Lawrie-Blum, REG 1986, s. 2121, punkterna 16 och 17, svensk specialutgåva, volym 8, s. 661, och av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins, REG 2004, s. I-2703, punkt 26).

65 För att motivera tillämpningen av den ursprungliga lagstiftningen på arbetstagare vars anställning i det i en annan medlemsstat belägna företaget inte utgör deras huvudsakliga sysselsättning har den danska regeringen åberopat förebyggandet av missbruk.

66 Av domstolens rättspraxis, bland annat dom av den 9 mars 1999 i mål C-212/97, Centros (REG 1999, s. I-1459), punkt 24, framgår att en medlemsstat har rätt att vidta åtgärder som syftar till att förhindra att vissa av dess medborgare på ett otillbörligt sätt försöker undandra sig den nationella lagstiftningen genom att använda sig av de möjligheter som ges i fördraget och att medborgarna inte har rätt att åberopa bestämmelser i gemenskapsrätten när det är fråga om missbruk eller bedrägeri.

67 En allmän presumtion om missbruk får emellertid inte grundas på den omständigheten att en arbetstagare som är bosatt i Danmark och som använder en tjänstebil som tillhandahålls av en arbetsgivare i en annan medlemsstat, i denna andra medlemsstat innehar en anställning som inte utgör hans huvudsakliga sysselsättning.

68 Att utan vidare frånta sådana arbetstagare möjligheten enligt den ändrade lagstiftningen att i Danmark använda ett fordon som inte har registrerats med danska registreringsskyltar, och som utgör ett tjänstefordon som är registrerat i en annan medlemsstat, går utöver vad som är nödvändigt för att undvika missbruk.

69 Kommissionens talan är följaktligen välgrundad i den del den avser den ursprungliga lagstiftningen.

— Den ändrade lagstiftningen

70 När det gäller den ändrade lagstiftningen, som avses i den andra strecksatsen i yrkandena, har kommissionen invänt mot att det för att en arbetstagare som är bosatt i Danmark skall beviljas tillstånd att använda ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat, krävs dels att hans anställning i företaget i denna andra medlemsstat utgör arbetstagarens huvudsakliga sysselsättning — ett problem som redan behandlats ovan — dels att en avgift betalas.

71 Kravet på ett förhandstillstånd vid betalningen av denna avgift i form av en daglig avgift eller en kvartalsvis sådan förekommer inte i kommissionens yrkanden. Det saknas alltså anledning att pröva de påståenden som anförts i detta avseende.

72 Domstolen konstaterar också att förevarande mål inte rör registreringsavgiftens normala funktion utan dess tillämpning på fordon som registrerats i en annan medlemsstat av en ägare i denna medlemsstat.

73 Domstolen har i dom av den 11 december 1990 i mål C-47/88, kommissionen mot Danmark (REG 1990, s. I-4509), och av den 17 juni 2003 i mål C-383/01, De Danske Bilimportører (REG 2003, s. I-6065), punkt 43, slagit fast att en sådan avgift på registrering av nya bilar som den danska, inte strider mot artiklarna 28 EG och 90 EG. Detta utesluter emellertid inte att den tillfälliga registreringsavgiften inskränker den fria rörligheten för arbetstagare i strid med artikel 39 EG.

74 Med förbehåll för vissa undantag som inte är relevanta i förevarande fall är bestämmelserna om uttag av skatter och avgifter på bilar inte harmoniserade. Medlemsstaterna har alltså frihet att utöva sin rätt att påföra skatter och avgifter inom detta område förutsatt att de iakttar gemenskapsrätten (domen i det ovannämnda målet Cura Anlagen, punkt 40).

75 För att fastställa vilka gränser som uppställs i artikel 39 EG för Konungariket Danmarks behörighet att ta ut en registreringsavgift skall det erinras om att det mål som utmynnade i domen i det ovannämnda målet Cura Anlagen endast rörde den situation som uppstått genom att ett leasingavtal som löpte på tre år träffats mellan ett bolag med säte i Österrike och ett bolag med säte i en annan medlemsstat avseende ett fordon som var avsett att brukas huvudsakligen i Österrike. Domstolen betonade i punkt 35 i nämnda dom att det alltså inte var fråga om enkla hyresavtal som träffas för korta perioder, såsom när ett ersättningsfordon hyrs från ett bolag som är etablerat i en annan medlemsstat.

76 När tjänstefordonet är avsett att huvudsakligen användas i Danmark för permanent bruk eller när det används på detta sätt, är situationen jämförbar med den situation som föranledde domen i det ovannämnda målet Cura Anlagen.

77 Under dessa förhållanden får Konungariket Danmark ta ut en registreringsavgift för fordon som ett bolag i en annan medlemsstat tillhandahåller en arbetstagare bosatt i förstnämnda medlemsstat.

78 I denna situation är nämligen en likabehandling med avseende på de ifrågavarande arbetstagarnas respektive övriga i Konungariket Danmark bosatta personers användning av en tjänstebil, när det gäller påförandet av en sådan avgift, både lagenlig och tillräcklig för att motivera restriktionen av den fria rörligheten för arbetstagare.

79 Om de krav som räknas upp i punkt 76 i förevarande dom däremot inte är uppfyllda är anknytningen till Danmark för det tjänstefordon som är registrerat i en annan medlemsstat svagare, varför den ifrågavarande restriktionen måste motiveras på ett annat sätt.

80 Domstolen erinrar i detta avseende om att en tillfällig registreringsavgift inte kan motiveras med att den är avsedd att förhindra en urholkning av skattebasen. Det följer nämligen av fast rättspraxis att minskade skatteintäkter inte kan anses utgöra ett sådant tvingande hänsyn till allmänintresset som kan åberopas för att rättfärdiga en åtgärd som i princip strider mot en grundläggande frihet (dom av den 7 september 2004 i mål C-319/02, Manninen, REG 2004, s. I-7477, punkt 49).

81 Till den del den danska regeringen anser att systemet med en tillfällig registreringsavgift är motiverat av en strävan att undvika skatteflykt genom användningen av ett tjänstefordon som är registrerat i en annan medlemsstat konstaterar domstolen att en allmän presumtion om skattebedrägeri eller skatteflykt inte får grundas på den omständigheten att en arbetstagare i en annan medlemsstat än Danmark för yrkesmässiga eller för yrkesmässiga och privata ändamål ställer ett tjänstefordon till förfogande för en arbetstagare som är bosatt i Danmark. En sådan presumtion kan alltså inte motivera en skattemässig åtgärd som hindrar utövandet av en av de grundläggande friheter som garanteras i fördraget.

82 Kommissionens talan angående den ändrade lagstiftningen är alltså delvis välgrundad.

83 Detta konstaterande gäller inte bara för användning av ett tjänstefordon för yrkesmässiga ändamål utan också för en användning för privata ändamål när denna användning är av underordnad betydelse i förhållande till den yrkesmässiga användningen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Ledoux, punkt 18).

Artikel 10 EG

84 Det saknas grund för att fastställa ett åsidosättande av de allmänna skyldigheterna i bestämmelserna i artikel 10 EG, vilka skiljer sig från ovannämnda åsidosättanden av de mer specifika gemenskapsskyldigheter som Konungariket Danmark hade att iaktta enligt artikel 39 EG.

85 Mot bakgrund av vad som anförts ovan konstaterar domstolen att Konungariket Danmark har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 39 EG genom att

— i sin lagstiftning och administrativa praxis inte tillåta att arbetstagare, som är bosatta i Danmark och som i en annan medlemsstat har en anställning som inte utgör deras huvudsakliga sysselsättning, för yrkesmässiga och privata ändamål använder ett tjänstefordon som är registrerat i denna andra medlemsstat där arbetsgivarens bolag är beläget, och genom att

— i sin lagstiftning och administrativa praxis inte tillåta att arbetstagare, som är bosatta i Danmark och som är anställda i en annan medlemsstat, för yrkesmässiga eller för yrkesmässiga och privata ändamål använder ett tjänstefordon som är registrerat i denna andra medlemsstat, där deras arbetsgivare har sitt säte eller sitt huvudsakliga driftställe, och som varken är avsett att huvudsakligen användas permanent i Danmark eller faktiskt används på detta sätt, såvida inte anställningen vid denna arbetsgivare utgör deras huvudsakliga sysselsättning och en avgift erläggs.

Talan ogillas i övriga delar.

Rättegångskostnader

86 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Emellertid framgår det av artikel 69.3 första stycket i dessa rättegångsregler att domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, kan besluta att vardera parten skall bära sin kostnad. Kommissionen och Konungariket Danmark har ömsom tappat målet och de skall därför bära sina rättegångskostnader. Enligt artikel 69.4 första stycket i samma regler skall republiken Finland i egenskap av intervenient i målet bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar domstolen (första avdelningen) följande dom:

1) Konungariket Danmark har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 39 EG genom att

— i sin lagstiftning och administrativa praxis inte tillåta att arbetstagare, som är bosatta i Danmark och som i en annan medlemsstat har en anställning som inte utgör deras huvudsakliga sysselsättning, för yrkesmässiga och privata ändamål använder ett tjänstefordon som är registrerat i denna andra medlemsstat där arbetsgivarens bolag är beläget, och genom att

— i sin lagstiftning och administrativa praxis inte tillåta att arbetstagare, som är bosatta i Danmark och som är anställda i en annan medlemsstat,

för yrkesmässiga eller för yrkesmässiga och privata ändamål använder ett tjänstefordon som är registrerat i denna andra medlemsstat, där deras arbetsgivare har sitt säte eller sitt huvudsakliga driftställe, och som varken är avsett att huvudsakligen användas permanent i Danmark eller faktiskt används på detta sätt, såvida inte anställningen vid denna arbetsgivare utgör deras huvudsakliga sysselsättning och en avgift erläggs.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.

4) Republiken Finland skall bära sin rättegångskostnad.

Underskrifter