SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 15. septembra 2005*

V zadevi C-464/02,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 23. decembra 2002,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata N. B. Rasmussen in D. Martin, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Danski, ki jo zastopa J. Molde, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: danščina.

ob intervenciji

Republike Finske, ki jo zastopa T. Pynnä, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenientka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann, predsednik senata, N. Colneric (poročevalka), sodnica, K. Schiemann, E. Juhász in E. Levits, sodniki,

generalni pravobranilec: F. G. Jacobs,
sodni tajnik: H. von Holstein, namestnik sodnega tajnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 24. novembra 2004,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. januarja 2005

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Danska:

— če njeni zakonodaja in upravna praksa ne dovoljujeta delavcem, zaposlenim v sosednji državi članici, in tistim, ki prebivajo na Danskem, uporabe, za poslovne in zasebne namene, službenega vozila, registriranega v tej sosednji državi članici, v kateri je sedež podjetja njihovega delodajalca,

— če njena zakonodaja in upravna praksa ne dovoljujeta delavcem, zaposlenim v sosednji državi članici Evropske unije, in tistim, ki prebivajo na Danskem, uporabe, za poslovne in/ali zasebne namene, motornega vozila, predvsem službenega vozila, registriranega v drugi državi članici, v kateri ima njihov delodajalec sedež ali glavno poslovno enoto, razen pod pogojem, da je zaposlitev v podjetju s sedežem v tujini glavna dejavnost in da so tako oproščeni davka v ta namen,

ni izpolnila obveznosti iz povezanih določb členov 39 ES in 10 ES in ji naloži plačilo stroškov te stopnje.

2 Kraljevina Danska predlaga, naj se tožba zavrne in naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

3 Člen 10 ES določa:

„Države članice sprejemajo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Skupnosti. Tako olajšujejo izpolnjevanje nalog Skupnosti.

Vzdržijo se vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev te pogodbe."

4 Člen 39 ES določa:

„1. V Skupnosti se zagotovi prosto gibanje delavcev.

2. Prosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji.

3. Ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem, zajema pravico:

a) sprejeti ponujeno delovno mesto;

b) se v ta namen na območju držav članic prosto gibati;

c) bivati v državi članici zaradi zaposlitve skladno z določbami zakonov ali drugih predpisov, ki urejajo zaposlovanje državljanov te države;

d) ostati na ozemlju države članice po prenehanju zaposlitve v tej državi pod pogoji, zajetimi v izvedbenih predpisih, ki jih pripravi Komisija.

4. Določbe tega člena se ne uporabljajo pri zaposlovanju v državni upravi."

5 Člena 3 in 4 Direktive Sveta (83/182/EGS) z dne 28. marca 1983 o davčnih oprostitvah znotraj Skupnosti za določena prevozna sredstva, začasno uvožena iz ene države članice v drugo (UL L 105, str. 59) določata začasen uvoz nekaterih prevoznih sredstev za zasebno rabo in zasebnih vozil za poslovno rabo. Te določbe se uporabljajo za posameznike, ki imajo običajno prebivališče v državi članici, ki ni država članica začasnega uvoza.

Nacionalna ureditev

Nacionalna ureditev z dne 8. aprila 1997 in nanjo nanašajoča se upravna praksa

6 Ureditev v veljavi, ko je Komisija prvič poslala pisni opomin 8. aprila 1997 in podala obrazloženo mnenje 18. maja 1998 (v nadaljevanju: prvotna ureditev), je bila v obliki določb odloka št. 592 ministra za promet z dne 24. junija 1996 o registraciji motornih vozil (v nadaljevanju: odlok št. 592). Ta ureditev je bila med predhodnim postopkom spremenjena. V uporabi je ostala po 1. juliju 1999, to je po dnevu začetka veljavnosti spremembe, dokler se ta ne bo začela uporabljati.

7 Ob uporabi odloka št. 592 je lahko imel danski rezident v bistvu pravico na Danskem uporabljati le vozilo, ki je bilo registrirano v tej državi članici in je bilo opremljeno z registrskimi tablicami pred njegovo uporabo, s tem da je člen 1 omenjenega odloka določal, da „morajo biti vsa cestna motorna vozila in vsi traktorji, razen tistih iz členov 74 in 75 predpisov o cestnem prometu (færdselslov), registrirani in opremljeni z registrsko(imi) tablico(ami) pred njihovo uporabo“.

8 Registracija vozila na Danskem je podvržena plačilu davka na registracijo.

9 Uporaba vozila, ki je bilo registrirano v drugi državi članici brez danske registracije, je dovoljena v izjemnih primerih. V skladu s členom 106 odloka št. 592 centralni register podeli tako dovoljenje le, če se vozilo uporablja pretežno zunaj Danske in če obstajajo posebni razlogi, da se ne zahteva registracija na Danskem.

10 Ob uporabi člena 106(2) odloka št. 592 to dovoljenje načeloma ni podeljeno za zasebno rabo. Glede na posebne določbe člena 106 je ne glede na to v določenih primerih podeljeno dovoljenje za uporabo v poslovne namene v drugi državi članici.

11 V okviru te ureditve je danska upravna praksa konsistentno zavračala podelitev zahtevanih dovoljenj zaradi poslovnih selitev na Dansko, predvsem zaradi obiskov strank. V vsakem primeru ni bilo dovoljenja za uporabo službenega vozila v zasebne namene, na primer zunaj delovnega časa. Ne glede na to je bilo dovoljenje načeloma podeljeno vozniku za opravljanje povratnih voženj med mejo in prebivališčem (stalnim) na Danskem med konci tedna, počitnicami in prazniki na Danskem.

12 Osebe, ki ne spoštujejo teh omejitev med uporabo službenih vozil, morajo plačati kazen.

Nacionalna ureditev v veljavi od 1. julija 1999 in nanjo nanašajoča se upravna praksa

13 Od 1. julija 1999 sta bila zakon o davku na registracijo motornih vozil (lov am registreringsafgift af motorkøretøjer, v nadaljevanju: zakon o davku na registracijo) kot tudi odlok št. 916 z dne 8. decembra 1997 o registraciji in tehničnem nadzoru motornih vozil, ki je zamenjal odlok št. 592, spremenjena ter sprejet odlok št. 502 z dne 21. junija 1999 o davku na registracijo motornih vozil (v nadaljevanju za vso to ureditev: spremenjena ureditev).

14 Glede na pojasnila, ki jih je navedla danska vlada med obravnavo, obstajata dve glavni razliki med prvotno in spremenjeno ureditvijo. Po eni strani po spremenjeni ureditvi vozilo, registrirano v drugi državi članici, ne sme biti več registrirano z danskimi registrskimi tablicami. Po drugi strani spremenjena ureditev ne določa več plačila davka na registracijo po polni stopnji, vendar *pro rata* glede na obdobje uporabe vozila na danskem ozemlju.

15 Člen 1(1) in (2) zakona o davku na registracijo določa:

„V prid države se pobira davek na motorna vozila, ki jih je treba registrirati ob uporabi cestnega zakona, in na priklopnike in polpriklopnike. Ta davek se plača ob prvi registraciji takega vozila, razen če določbe tega zakona določajo drugače.

2. Davek je naložen tudi na druga vozila, določena v členih 4 in 5, ki so registrirana v tujini in jih uporablja danski rezident, v skladu s členom 3a(6).“

16 Člena 4 in 5 zakona o davku na registracijo, omenjena v prejšnji točki te sodbe, vsebujeta v glavnem pravila za izračun zneska davka na registracijo, ki so mu podvržene različne kategorije vozil, kot so nova vozila, obdavčena rabljena vozila, rabljena vozila, obdavčena glede na starost, in komercialna vozila.

17 Člen 3a omenjenega zakona, ki zajema ureditev davka na registracijo ob začasni registraciji (v nadaljevanju: davek na začasno registracijo), določa:

„Carinski in davčni organi lahko na prošnjo dovolijo, da je davek na registracijo motornih vozil, ki so predmet začasne registracije v državi, lahko plačan v skladu s členom 2, če:

1. vozilo pripada tujcu in ga uporablja njegov lastnik med začasnim bivanjem v državi, ali

2. motorno vozilo, ki pripada podjetju ali stalni poslovni enoti s sedežem v tujini in je dano na voljo osebi, ki prebiva na Danskem, za poslovno in zasebno rabo v tuji državi in na Danskem, kadar je zaposlitev v podjetju ali stalni poslovni enoti glavna dejavnost delavca.

2. Davek se plačuje vnaprej trimesečno, po triodstotni stopnji davka po polni stopnji po začetem trimesečju. Plačilo je po začetem trimesečju povišano za 1,5 % zneska, ki je še dolgovan po prejšnjem plačilu. Ob prvem plačilu se med drugim plača varščina, ki ustreza znesku davka za prvo trimesečje in plačilu morebitnih zaostankov, povezanih z registracijo.

3. Plačilo ob uporabi odstavkov 1, točka 2, je naloženo tistemu, ki da vozilo na voljo osebi, ki ima stalno prebivališče na Danskem [...].

[...]

6. Vse določbe iz odstavkov od 1 do 5 se enako uporabljajo glede motornih vozil, določenih v odstavku 1, točka 2, ki so registrirana s tujimi registrskimi tablicami.

7. Pri motornih vozilih, določenih v členih 4 in 5(1), ki jih danski rezident uporablja zgolj pri izvršitvi dela za delodajalca, kot je določen v odstavku 1, točka 2, lahko carinski in davčni organi dovolijo njihovo uporabo na Danskem ob plačilu dnevnega davka. Znesek tega davka znaša 60 DKK na dan za vozila iz člena 4 in 30 DKK na dan za vozila iz člena 5(1). Motorna vozila iz člena 5(10) [ki zadeva nekatere kategorije komercialnih vozil določene teže ali namenjene za določeno rabo] so oproščena plačila tega davka, ko jih danski rezident uporablja zgolj pri izvršitvi dela za delodajalca, kot je določen v odstavku 1, točka (2).

[...]

9. Minister za javne finance je pooblaščen, da sprejme ukrepe glede prošenj za dovoljenje in plačil davkov ter drugih stroškov, določenih v zgornjih odstavkih od 1 do 8."

18 Za osebe, ki ne izpolnjujejo pogojev, določenih v členu 3a(1) zakona o davku na registracijo, zlasti pogoja, po katerem mora biti zaposlitev glavna dejavnost delavca, se še naprej uporablja prvotna ureditev.

19 Nov četrti odstavek člena 115 odloka št. 916, ki je začel veljati 1. julija 1999, določa:

„[...] oseba, ki prebiva na Danskem, lahko vozi osebno vozilo, ki ga da na voljo podjetje ali poslovna enota s sedežem v tujini za zasebno ali poslovno rabo, v zadevni tuji državi in na Danskem. Zaposlitev v omenjenem podjetju ali poslovni enoti mora biti glavna dejavnost zainteresirane stranke. Raba vozila je odvisna od izdaje, na prošnjo, dovoljenja za oprostitev davka na registracijo nacionalnih carinskih in davčnih organov, v skladu z določbami odlokov ministra za javne finance. Dovoljenje mora biti shranjeno v vozilu med prevozi po Danskem in na zahtevo pokazano policiji."

20 Člen 117(3) tega odloka določa, da „lahko, na prošnjo, nacionalni carinski in davčni organi dodelijo dovoljenje za plačilo davka, ki zadeva vozila, ki morajo biti registrirana, ki so registrirana z namenom omejene časovne rabe na Danskem, v skladu z določbami odlokov ministra za javne finance v primeru, ko vozilo pripada tujcu in ga ta uporablja na Danskem med časovno omejenim bivanjem".

21 V poglavju 2 odloka št. 502, ob uporabi skupaj s členom 3a(9) zakona o davku na registracijo, so navedena pravila glede plačila zadevnega sorazmernega davka.

22 Člen 5(3) in (6) tega odloka določa:

„3. Vsi rezidenti, ki so dobili na voljo vozilo za poslovne ali zasebne namene od podjetja ali glavne poslovne enote s sedežem v tujini, lahko zaprosijo carinske in davčne organe za dovoljenje za oprostitev davka v skladu s pravili iz odstavka 1, če je zaposlitev v omenjenem podjetju ali glavni poslovni enoti njegova glavna dejavnost. Tako dovoljenje je lahko podeljeno le za vozila, ki se uporabljajo na Danskem in v državi, v kateri je sedež podjetja ali glavne poslovne enote. To dovoljenje je dano v skladu s temi pravili:

(1) Vozilo mora biti predstavljeno nacionalnim carinskim in davčnim organom, da bi se izračunal oproščeni davek.

(2) Prošnji mora biti priložen dokaz, da je zaposlitev v tujem podjetju glavna dejavnost danskega rezidenta.

[...]

6. Ko vozijo vozila po Danski, morajo biti dovoljenja, določena v odstavkih 1 in 3, v vozilu. Vinjeta, ki jo izdajo carinski in davčni organi, mora biti vidno nameščena na

vetrobranskem steklu. Na motornih kolesih mora biti nameščena tako, da je vidna mimoidočim."

23 Člen 6(1) omenjenega odloka določa:

„Vsi rezidenti, ki so dobili na voljo vozilo, določeno v členu 4 ali 5(1) zakona o davku na registracijo, za poslovne ali zasebne namene, od podjetja ali glavne poslovne enote s sedežem v tujini, lahko zaprosijo carinske in davčne organe za dovoljenje za oprostitev dnevnega davka, če je zaposlitev v omenjenem podjetju ali glavni poslovni enoti njihova glavna dejavnost. Prošnji mora biti priloženo dokazilo, da je zaposlitev v tujem podjetju glavna dejavnost danskega rezidenta."

24 Glede dnevnega davka točka 1.4 okrožnice št. 102 z dne 28. junija 1999, ki sta jo nadomestila vodnik o trošarinah in tisti o določitvi osnove za odmero carin in davkov („Ligningsvejledning", glej okrožnico št. 172 z dne 20. septembra 2001), določa:

„Vozila, ki so podvržena določbam o dnevnem davku, se ne smejo uporabljati za zasebno rabo in predvsem za prevoz med prebivališčem in krajem zaposlitve, razen če se ta prevoz ne opravi izrecno v interesu podjetja [...]. Po drugi strani se običajni prevoz (dnevni) danskega rezidenta med njegovim prebivališčem in krajem zaposlitve ne sme šteti za takega, da je opravljen izrecno v interesu podjetja."

25 Danska vlada je dansko upravno prakso glede oprostitve trimesečnega ali dnevnega davka prikazala tako:

— Pisna prošnja, v kateri se natančno navede, ali zadeva dnevni ali trimesečni davek, je poslana na regionalni carinski in davčni organ.

— Tej prošnji je priloženo dokazilo o zaposlitvi v tujini, v kateri se natančneje navede delovne in zaposlitvene pogoje in ki predvsem potrjuje, da je opravljana zaposlitev glavna dejavnost delavca.

— Prošnja se navadno obravnava v treh ali štirih dnevih od njene vložitve.

— Podelitev je pogojena z dejstvom, da je vozilo uporabljeno tako v državi delodajalca kot državi delavca. Če je vozilo uporabljeno zgolj v državi, v kateri delavec prebiva, vprašanje čezmejne dejavnosti ne obstaja.

— Če prošnja zadovolji zakonsko določene pogoje, predvsem tistega o glavni dejavnosti, je dovoljenje podeljeno samodejno za dnevni in trimesečni davek.

— Ko je dovoljenje o oprostitvi trimesečnega ali dnevnega davka podeljeno, lahko davčne ali carinske oblasti upravičencu izdajo ustrezne vinjete.

— Ureditev glede dnevnega davka določa izdajo določenega števila vinjet, na katerih je zapisana registrska številka vozila. Če lahko vozilo vozi po Danski, mora delodajalec ali delavec navesti dan prevoza na vinjeti. Po plačilu trimesečnega davka se izda trimesečna vinjeta. Registrska številka je napisana na vinjetah. Vinjete morajo biti nameščene na vidnem mestu na vetrobranskem steklu.

— V okviru podelitve dovoljenja za trimesečno oprostitev od davka regionalna carinska in davčna uprava začne začasno oceno vrednosti vozila. Ta stopnja postopka je skupna vsem vozilom, ki so predmet prve registracije na Danskem, vključno z novimi vozili, za katere sporazumna javna cena ni bila navedena ali določena. Tako se ta uporablja predvsem za uvožena rabljena vozila.

— Ocenitev zahteva, da se vozilo predstavi lokalnim carinskim in davčnim organom. Ne glede na to fizična predstavitev navadno ni potrebna, saj ocenitev modela vozila, ki je razširjen, lahko temelji na njegovih papirjih.

Predhodni postopek

26 Ker je Komisija menila, da prvotna ureditev ni v skladu s povezanima določbama člena 5 Pogodbe ES (postal člen 10 ES) niti s členoma 48 in 59 Pogodbe ES (po spremembi postala člena 39 ES in 49 ES), je začela postopek glede kršitve obveznosti.

27 Komisija je, potem ko je z dopisom z dne 8. aprila 1997 od Danske zahtevala, naj ji predloži pripombe, 18. maja 1998 podala obrazloženo mnenje, v katerem tej državi članici nalaga sprejetje zahtevanih ukrepov za uskladitev s tem mnenjem v dveh mesecih od prejema mnenja.

28 Komisija je v dodatnem pisnem opominu z dne 14. septembra 1999 ugotovila, da niti spremenjena ureditev ni bila skladna s členi 10 ES, 39 ES in 49 ES iz treh razlogov. Prvič naj bi bila uporaba službenih vozil, registriranih v tujini, na Danskem podvržena podelitvi posebnega dovoljenja. Drugič je podelitev omenjenega posebnega dovoljenja še naprej podvržena plačilu davka. Tretjič naj bi bila spremenjena ureditev neupravičeno pridržana za danske rezidente, katerih zaposlitev v družbi ali podjetju je glavna dejavnost.

29 Po danskem odgovoru je Komisija 26. septembra 2000 podala dodatno obrazloženo mnenje o spremenjeni ureditvi, v kateri Kraljevini Danski nalaga sprejetje zahtevanih ukrepov za uskladitev s tem mnenjem v dveh mesecih od prejema mnenja.

30 Komisija se je, potem ko je presodila, da je odgovor danske vlade na to obrazloženo mnenje nezadosten, odločila vložiti to tožbo.

Tožba

31 Komisija navaja, da prvotna in spremenjena ureditev (skupaj v nadaljevanju: danska ureditev) ovirata prosti pretok delavcev v nasprotju s povezanimi določbami členov 39 ES in 10 ES, ne da bi lahko bila utemeljena s prevladujočimi razlogi splošnega interesa.

Okvir uporabe člena 39 ES

Trditve strank

32 Komisija meni, da zadevna danska ureditev spada v okvir uporabe člena 39 ES, ker imajo določbe, ki urejajo opravljanje poklicne dejavnosti, prav tako učinek na dostop na trg delovne sile.

33 Danska vlada, ki jo podpira finska vlada, odgovarja, da je ta danska ureditev zunaj okvira uporabe člena 39 ES, saj v ničemer ne ovira dostopa na trg delovne sile. Enako načelo, po katerem se naj delavec, rezident na Danskem, ne bi smel prosto voziti s službenim vozilom, registriranim v tujini, naj ne bi bil določen v členu 39 ES.

Presoja Sodišča

34 Vse določbe Pogodbe o prostem pretoku oseb želijo olajšati, za državljane Skupnosti, opravljanje poklicnih dejavnosti vseh vrst na celotnem ozemlju Skupnosti in nasprotujejo ukrepom, ki bi lahko prikrajšali te državljane, kadar želijo izvajati gospodarsko dejavnost na ozemlju druge države članice (sodbe z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman, C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 94; z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Van Lent, C-232/01, Recueil, str. I-11525, točka 15, in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Weigel, C-387/01, Recueil, str. I-4981, točka 52).

35 Določbe, ki ovirajo ali odvračajo državljana države članice, da zapusti izvirno državo, da bi lahko uresničil svojo pravico prostega pretoka, pomenijo zato oviro tej svoboščini, čeprav se uporablja ne glede na državljanstvo zadevnih delavcev (zgoraj navedena sodba Bosman, točka 96).

36 Ne glede na to morajo, da bi lahko pomenile take ovire, pogojevati dostop delavcev na trg delovne sile (sodba z dne 27. januarja 2000 v zadevi Graf, C-190/98, Recueil, str. I-493, točka 23).

37 Vendar lahko načini izvajanja dejavnosti prav tako pogojujejo dostop do te dejavnosti. Tako lahko uredba, ki zadeva pogoje izvajanja gospodarske dejavnosti, pomeni oviro prostemu pretoku v smislu te sodne prakse.

38 Iz tega, da zadevna danska ureditev v tej zadevi ni takoj izločena iz okvira uporabe člena 39 ES.

Obstoj omejitev prostega pretoka delavcev

Trditve strank

39 Komisija navaja, da sta prvotna in spremenjena ureditev v nasprotju s prostim pretokom delavcev iz člena 39 ES, ker učinkujeta kot ovira pravici delavcev, da iščejo zaposlitev v drugi državi članici, in svoboščini delodajalcev, ki imajo sedež v drugi državi članici, da zaposlijo delavce, ki prebivajo na Danskem.

40 Prvotna ureditev naj bi prepovedala rezidentom na Danskem, da se v tej državi vozijo s službenimi vozili, registriranimi v tujini. Oviro za spremenjeno ureditev naj bi pomenila zahteva po predhodnem dovoljenju in plačilu davka, ki pomeni plačilo na obroke popolnega davka na registracijo. Komisija meni, da se bodo, kar se tiče danske ureditve, podjetja s sedežem v drugih državah članicah, odrekla zaposlovanju delavcev, ki prebivajo na Danskem.

41 Danska vlada navaja, da danska ureditev ne diskriminira na podlagi državljanstva. Pravila o službenih vozilih zagotavljajo enakost med vsemi danskimi rezidenti, neodvisno od dejstva, ali so zaposleni v tej državi ali v tujini. Pravila o davku na registracijo obravnavajo enako danske državljane in tujce, ki prebivajo ali delajo na Danskem, in danske državljane ali tujce, ki prebivajo na Danskem, vendar so zaposleni v tujini.

42 Danska vlada ne izključuje, da bi lahko bila danska pravila o davku na registracijo, kadar je službeno vozilo vključeno v delovne in zaposlitvene pogoje, vzeta ločeno, taka, da bi prej spodbudila delodajalca k zaposlitvi delavca iz njegove države kot delavca, ki prebiva na Danskem. Ne glede na to nasprotuje tej ločeni presoji, ker dodatne bremenitve ne pomenijo nujno in vedno ovire za zaposlitev delavca, ki prebiva na Danskem. Ker se službeno vozilo lahko uporablja za zasebne namene, naj bi to vozilo pomenilo element plačila delavcu. Delodajalec bi lahko upošteval dodatne bremenitve, ki so povezane s tako uporabo, med določanjem drugih delovnih pogojev, predvsem pogojev, povezanih s plačo. Delodajalec upošteva celotno bremenitev, ki jo pomeni bodoči delavec. Ta bremenitev vsebuje na primer, razen osnovne plače, delodajalčeve prispevke za socialno varnost.

43 Po mnenju finske vlade davčna ureditev, ki se uporablja za službena vozila, registrirana v tujini, dana v uporabo danskim rezidentom, ne pomeni ovire za prosti pretok delavcev v smislu člena 39 ES. Vozilo, ki ga delavci svobodno uporabljajo, naj bi bilo vključeno med osebna vozila delavca. To naj ne bi bilo predmet začasne, ampak stalne uporabe.

44 Komisija na trditev, ki temelji na odsotnosti diskriminacije, odgovarja, da ostaja očitna diskriminacija proti delavcu, ki prebiva na Danskem, v odnosu do delavca, ki prebiva v tujini, za popolnoma enako uporabo službenega vozila, registriranega v tujini na Danskem. Danska ureditev naj ne bi bila skladna s pravom Skupnosti, če bi odvrnila delodajalca, da bi zaposlil delavca, ki prebiva na Danskem, za opravljanje, v tej državi, poklicne dejavnosti z uporabo službenega vozila, registriranega v tujini, da bi lahko delavec tega podjetja opravljal njegove dejavnosti brez težav. Ne gre za to, da bi danskim rezidentom podelili boljši davčni položaj kot njihovim kolegom, ki prebivajo v tujini. Primerjanje danskega rezidenta, zaposlenega v danskem podjetju, z danskim rezidentom, zaposlenim v tujem podjetju, ni pomembno.

Presoja Sodišča

45 V skladu z ustaljeno sodno prakso člen 39 ne prepoveduje le vsakršne diskriminacije, neposredne ali posredne, na podlagi državljanstva, vendar tudi nacionalne ureditve, ki, čeprav se uporabljajo neodvisno od državljanstva zadevnih delavcev, pomenijo oviro njihovemu prostemu pretoku (glej zgoraj navedeni sodbi zgoraj Graf, točka 18, in Weigel, točki 50 in 51).

46 Očitno lahko prvotna ureditev, dokler ostaja uporabna, zaradi obveznosti registracije službenega vozila na Danskem, ki ga da v uporabo delavcu delodajalec iz druge države članice, odvrne tega delodajalca od zaposlitve delavca, ki prebiva na Danskem, za zaposlitev, ki naj ne bi bila njegova glavna dejavnost, in zato ovira dostop danskih rezidentov do takih zaposlitev.

47 Kar zadeva delavce, ki prebivajo na Danskem in želijo izvajati svojo glavno dejavnost v podjetju, ki ima sedež v drugi državi članici, spremenjena ureditev enako ovira prosti pretok delavcev, če nalaga dodatne bremenitve v obliki davka na začasno obdavčitev.

48 Dokler naj bi podjetje, ki ima sedež v drugi državi članici, pokrilo te bremenitve brez nadomestila, bi bilo odvrnjeno od zaposlitve delavca, ki prebiva na Danskem, za katerega naj bi bile obremenitve, ki jih je treba pokriti, višje kot tiste za delavca, ki ne prebiva v tej državi.

49 Seveda bi lahko, kot navaja danska vlada, delodajalec prilagodil plačo delavca, ki prebiva na Danskem, da bi izravnal zadevne dodatne obremenitve. Povedano drugače, bi lahko poskušal plačati delavcu plačo, ki bi bila nižja, kot jo plača delavcu, ki opravlja enako dejavnost, vendar prebiva v drugi državi članici.

50 Ne glede na to bi bil lahko že delavec, ki prebiva na Danskem, odvrnjen od iskanja zaposlitve v drugi državi članici, če mora pričakovati nižjo plačo od tiste, ki jo ima primerljiv delavec, ki prebiva v drugi državi članici. Kot je Sodišče razsodilo v točki 18 sodbe z dne 6. julija 1988 v zadevi Ledoux, 127/86, Recueil, str. 3741,

dejstvo, da je delavec v slabšem položaju na ravni delovnih in zaposlitvenih pogojev v odnosu do njegovih kolegov, ki prebivajo v državi njihovega delodajalca, neposredno vpliva na uresničevanje njegove pravice do prostega pretoka znotraj Skupnosti.

51 Trditev finske vlade, po kateri naj pod predpostavko dajanja v stalno uporabo službenih vozil mešane rabe, registriranih v drugi državi članici, danskim rezidentom ne bi bilo ovire prostega pretoka delavcev, ker naj bi bila vozila vključena med lastna vozila delavca, temelji na napačni premisi. Dejansko delavec, ki prebiva na Danskem, lahko uporablja službeno vozilo ne le za poslovne namene, ampak tudi za zasebne namene, vendar ne more z njim razpolagati enako svobodno kot z lastnim vozilom, katerega raba ni omejena z zahtevami iz poklicnih nalog, ki jih je treba opraviti.

52 Zato, je treba ugotoviti, da danska ureditev, tako v prvotnem kot spremenjenem besedilu, omejuje prosti pretok delavcev.

53 Taki ukrepi bi smeli biti sprejeti le kot posebni ukrepi, ki so izrecno določeni v členu 39(3), ali če sledijo zakonitemu cilju, skladnemu s Pogodbo, in bili utemeljeni s prevladujočimi razlogi splošnega interesa. Vendar mora biti njihova uporaba taka, da zagotovi uresničitev zadevnega cilja in ne prekorači okvirov, ki so nujno potrebni za njegovo doseganje (glej predvsem navedeno sodbo zgoraj Bosman, točka 104, in sodbo z dne 30. septembra 2003 v zadevi Köbler, C-224/01, Recueil, str. I-10239, točka 77).

Utemeljitev omejitve prostega pretoka delavcev

Trditve strank

54 Danska vlada, ki jo podpira finska vlada, trdi, da je danska ureditev dopustna in skladna s pravom Skupnosti in da je obveznost registracije naravna posledica izvrševanja davčne pristojnosti. Tako naj bi bilo dopustno sprejeti ukrepe za zagotovitev pobiranja davka na registracijo, ob pogoju, da ti ukrepi ne presežejo okvirov, kot je nujno in primerno.

55 Danska vlada navaja, da morebitni omejevalni učinek prvotne in spremenjene ureditve temelji na nujnosti zagotovitve, da se zavezanost danskih rezidentov davku na registracijo ne bi zaobšla. Ob odsotnosti teh pravil bi se danski rezidenti lahko izognili plačilu davka s tem, da bi ustanovili podjetja ali izpostave v drugi državi članici kot posrednika, katerega vozila, registrirana v tej drugi državi članici, bi kupili in uporabljali na Danskem.

56 Glede spremenjene ureditve danska vlada navaja, da zahteva po predhodnem dovoljenju za oprostitev davka v obliki dnevnega ali trimesečnega davka obstaja zaradi potrebe, da se preide na, *a priori*, presojo povezanosti pogojev uporabe danske ureditve in potrebe po možnosti le-to a *posteriori* razdreti. Postopek pridobitve dovoljenja naj bi bil sorazmerno preprost, saj naj bi bilo dovoljenje avtomatično izdano vsem prosilcem, ki izpolnjujejo predpisane pogoje.

57 Danska vlada glede obveznosti plačila dnevnega ali trimesečnega davka, naložene s spremenjeno ureditvijo, navaja, da je v sodbi z dne 21. marca 2002 v zadevi Cura Anlagen, C-451/99, Recueil, str. I-3193, Sodišče priznalo, da je davek na potrošnjo, ki je sorazmeren z obdobjem registracije vozila v državi, v kateri se uporablja, sorazmeren. Trdi, da je bila presoja Sodišča, po kateri je bil zadevni davek nedopusten, predvsem obrazložena z dejstvom, da znesek davka ni bil sorazmeren z obdobjem te registracije. Danska vlada iz teh ugotovitev sklepa, da je njena ureditev davka na registracijo, ki se uporablja za vozila, registrirana v drugi državi članici, skladna z določbami Pogodbe o prostem pretoku delavcev.

58 Danska vlada navaja, da je pogoj „glavne dejavnosti", ki mora biti izpolnjen za uporabo spremenjene ureditve, sorazmeren. „Glavna dejavnost" naj bi bila, ko je danski rezident zaposlen od tujega podjetja z zaposlitvijo, ki je enaka delu s polnim delovnim časom, ali tam, kjer prejme, v okviru te zaposlitve, vsaj polovico svojih dohodkov.

59 Ta pogoj naj bi zagotovil, da delavec, ki uporablja službeno vozilo, dejansko opravlja naloge do delodajalca, ki mu priskrbi vozilo, tako da ne zadostuje zgolj formalno delovno razmerje. Ta pogoj naj bi bil objektiven in lahko preverljiv. Danska vlada trdi, da če bi bil uporabljena spremenjena ureditev za vse danske rezidente, ki delajo s polovičnim ali polnim delovnim časom v drugi državi članici, bi se bilo težje zavarovati pred zlorabami. Meni, da bi bile v tem primeru policijske službe primorane nadzorovati vsako vozilo, registrirano v tujini, ki vozi po Danski, ki ga vozi rezident te države, da bi preverile, ali njegov voznik dejansko opravlja svojo poklicno dejavnost, s polovičnim ali polnim delovnim časom, v drugi državi članici, kar pa ne bi bilo primerno.

60 Komisija v celoti oporeka utemeljitvi. Nasprotuje kvalifikaciji danskega davka na registracijo kot dopustnega. Trdi, da danska ureditev ni primerna za zagotavljanje uresničitve cilja možnosti učinkovitega nadzora, da je vozilo predmet dopustne rabe.

61 Po njenem mnenju prepoved uporabe službenega vozila v tujini brez upoštevanja vprašanja, če gre za začasni uvoz, ali mora biti vozilo uporabljano enkrat na Danskem in drugič v državi, v kateri je zakonito registrirano, ni ne primerna ne sorazmerna v odnosu do varnosti cestnega prometa. Splošna obveznost pridobitve predhodnega dovoljenja oprostitve davka v obliki dnevnega ali trimesečnega davka, vpeljanega s spremenjeno ureditvijo, naj bi bila nesorazmerna. Taki ukrepi naj ne bi bili utemeljeni s skrbjo za boj proti davčnim prevaram.

62 Glede predhodnega upravnega postopka Komisija oporeka, da gre za preprost postopek.

Presoja Sodišča

— Prvotna ureditev

63 Glede prvotne ureditve, določene v prvi alinei Predlogov, Komisija očita, da zakonodaja in upravna praksa Kraljevine Danske ne dopuščata delavcem, ki prebivajo na Danskem in imajo v sosednji državi zaposlitev, ki ni glavna dejavnost, uporabe, za poklicne in zasebne namene, službenega vozila, registriranega v tej sosednji državi, v kateri je sedež podjetja njihovega delodajalca.

64 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora biti v okviru člena 39 ES šteta za „delavca" oseba, ki opravlja določen čas v dobro drugega in pod njegovimi navodili storitve, v zameno za katere dobi plačilo. Od prostega pretoka delavcev koristijo vse osebe, ki opravljajo dejansko in učinkovito dejavnosti, razen tako zelo zreduciranih dejavnosti, ki dajejo vtis, da so popolnoma postranske in dodatne (glej v tem smislu sodbi z dne 3. julija 1986 v zadevi Lawrie-Blum, 66/85, Recueil, str. 2121, točki 16 in 17, in z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins, C-138/02, Recueil, str. I-2703, točka 26).

65 Da bi utemeljila uporabo prvotne ureditve za delavce, katerih zaposlitev v družbi s sedežem v drugi državi članici ni glavna dejavnost, se danska vlada sklicuje na preprečitev zlorabe.

66 Iz sodne prakse izhaja, predvsem iz sodbe z dne 9. marca 1999 v zadevi Centros (C-212/97, Recueil, str. I-1459, točka 24), da ima država članica pravico sprejeti ukrepe, ki naj bi preprečili, da se ne bi v korist ugodnosti, ki jih ustvarja Pogodba, nekateri od njenih državljanov zlorabno izognili moči nacionalne zakonodaje in da se upravičenci ne bi zlorabno ali goljufivo posluževali pravil Skupnosti.

67 Ne glede na to naj splošna predpostavka zlorabe ne bi bila utemeljena z okoliščino, da ima delavec, ki prebiva na Danskem, ki uporablja službeno vozilo delodajalca s sedežem v drugi državi članici, zaposlitev v tej državi članici, ki ni njegova glavna dejavnost.

68 Takoj odvzeti delavcem možnost, ki jo ponuja spremenjena ureditev, da na Danskem uporabljajo službeno vozilo, registrirano v drugi državi članici, brez registracije z danskimi registrskimi tablicami, je več kot nujno, da bi se preprečila zloraba.

69 Tako je tožba Komisije, kar zadeva prvotno ureditev, utemeljena.

— Spremenjena ureditev

70 Komisija glede spremenjene ureditve, določene v drugi točki predlogov, očita, da je podelitev dovoljenja delavcu, ki prebiva na Danskem, za uporabo vozila, registriranega v drugi državi članici, podvržena po eni strani pogoju, da je zaposlitev v podjetju s sedežem v drugi državi članici glavna dejavnost delavca – težava, ki je bila obravnavan zgoraj –, in po drugi strani plačilu davka.

71 Zahteva po predhodnem dovoljenju za plačilo tega davka v dnevni ali trimesečni obliki ni v predlogih Komisije. Tako ni treba preizkusiti očitkov, navedenih v zvezi s tem.

72 Med drugim je treba poudariti, da se ta zadeva ne tiče normalnega delovanja davka na registracijo, ampak njegove uporabe za vozila, registrirana v drugi državi članici, s strani lastnika s sedežem v le-tej.

73 Sodišče je razsodilo v sodbah z dne 11. decembra 1990 v zadevi Komisija proti Danski, C-47/88, Recueil, str. I-4509, in z dne 17. junija 2003 v zadevi De Danske Bilimportører, C-383/01, Recueil, str. I-6065, točka 43, da davek, kot je danski davek na registracijo novih motornih vozil, ni v nasprotju s členoma 28 ES in 90 ES. Ne glede na to, to za zdaj ne izključuje, da začasni davek na registracijo ne omejuje prostega pretoka delavcev v nasprotju s členom 39 ES.

74 Pod zadržkom nekaterih izjem, ki niso upoštevne v tem primeru, davek na registracijo motornih vozil ni bil usklajen. Države članice so tako svobodne pri izvrševanju davčnih pristojnosti na tem področju, pod pogojem, da jih izvršujejo s spoštovanjem prava Skupnosti (zgoraj navedena sodba Cura Anlagen, točka 40).

75 Da bi se ugotovilo, katere so omejitve, ki jih določa člen 39 ES, pristojnosti Kraljevine Danske, da zahteva davek na registracijo, je treba opozoriti, da primer iz zgoraj navedene sodbe Cura Anlagen zadeva le položaj, ki ga ustvari pogodba o lizingu veljavnosti treh let, ki jo je sklenilo podjetje, ki ima sedež v Avstriji, z družbo, ki ima sedež v drugi državi članici, in ki zadeva vozilo, ki bi bilo pretežno uporabljano v Avstriji. V točki 35 zgoraj omenjene sodbe je Sodišče poudarilo, da niso bile vprašljive navadne pogodbe o najemu, sklenjene za krajši čas, kot je na primer najem nadomestnega vozila, s strani podjetja s sedežem v drugi državi članici.

76 Kadar se službeno vozilo namerava uporabljati pretežno na Danskem za stalno ali kadar je dejansko uporabljeno tako, je položaj primerljiv s tistim iz zgoraj navedene sodbe Cura Anlagen.

77 Pod temi pogoji je zakonito, da Kraljevina Danska podvrže davku na registracijo vozilo, ki ga je dalo podjetje s sedežem v drugi državi članici v uporabo delavcu.

78 Dejansko je v tem položaju enako obravnavanje uporabe službenega vozila zadevnih delavcev in drugih rezidentov Kraljevine Danske, kar zadeva podvrženost takemu davku, zakonita in zadostuje za utemeljitev omejitve prostega pretoka delavcev.

79 Po drugi strani je, če pogoji iz točke 76 te sodbe niso povezani, povezanost službenega vozila, registriranega v drugi državi članici, z Dansko manjša, tako da je potrebna druga utemeljitev zadevne omejitve.

80 V zvezi s tem je treba poudariti, da se začasni davek na registracijo ne more utemeljiti zato, da bi preprečil davčno zlorabo. Dejansko je ustaljena sodna praksa taka, da naj zmanjšanje davčnih prejemkov ne bi bilo smatrano kot prevladujoči razlog v splošnem interesu, na katerega se lahko sklicuje za utemeljitev ukrepa v bistvu v nasprotju s temeljno svoboščino (sodba z dne 7. septembra 2004 v zadevi Manninen, C-319/02, ZOdl., str. I-7477, točka 49).

81 Če danska vlada meni, da je ureditev začasnega davka na registracijo utemeljena s skrbjo, da bi se izognila davčni utaji z uporabo službenega vozila, registriranega v drugi državi članici, je treba ugotoviti, da naj splošna predpostavka davčne utaje ali prevare ne bi bila utemeljena na okoliščini, da delodajalec s sedežem v drugi državi članici kot Danski da na voljo službeno vozilo delavcu, ki prebiva na Danskem, za poslovne namene oziroma celo za poslovne in zasebne. Taka predpostavka naj ne bi bila utemeljena za utemeljitev davčnega ukrepa, ki škoduje izvrševanju osnovne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba.

82 Zato je tožba Komisije glede spremenjene ureditve delno utemeljena.

83 Ta ugotovitev ne velja zgolj za uporabo službenega vozila za poslovne namene, ampak tudi za uporabo za zasebne namene, ki imajo spremljajočo naravo v odnosu do poslovne rabe (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Ledoux, točka 18).

Člen 10 ES

84 Ni treba ugotoviti splošnih kršitev obveznosti iz odločb člena 10 ES, ki so različne od predhodno navedenih podrobnejših kršitev skupnostnih obveznosti, ki jih ima Kraljevina Danska v skladu s členom 39 ES.

85 Upoštevajoč vse zgoraj navedeno, je treba ugotoviti, da ker:

— njena zakonodaja in upravna praksa ne dovoljujeta delavcem, ki prebivajo na Danskem in imajo v drugi državi članici zaposlitev, ki ni njihova glavna dejavnost, uporabe, za poslovne in zasebne namene, službenega vozila, registriranega v tej drugi državi članici, v kateri je sedež podjetja njihovega delodajalca, in

— njena zakonodaja in upravna praksa ne dovoljujeta delavcem, ki prebivajo na Danskem in so zaposleni v drugi državi članici, uporabe, za poslovne namene ali poslovne in zasebne namene, službenega vozila, registriranega v drugi državi članici, v kateri ima njihov delodajalec sedež ali glavno poslovno enoto, pri čemer vozilo ni niti namenjeno za pretežno stalno uporabo na Danskem niti se tako dejansko ne uporablja, razen pod pogojem, da je zaposlitev v podjetju s sedežem v tujini glavna dejavnost in je v ta namen plačan davek,

Republika Danska ni izpolnila obveznosti iz člena 39 ES, in v preostalem zavrniti tožbo.

Stroški

86 Na podlagi člena 69(3), prvi pododstavek, tega poslovnika lahko, kadar vsaka stranka uspe samo z delom zahtevka, Sodišče odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške. Komisija in Kraljevina Danska nista delno uspeli z enim delom tožbe, zato nosita svoje stroške. Na podlagi člena 69(4), prvi pododstavek, tega poslovnika Republika Finska, ki se je udeležila postopka kot intervenientka, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Ker

— **njena zakonodaja in upravna praksa ne dovoljujeta delavcem, ki prebivajo na Danskem in imajo v drugi državi članici zaposlitev, ki ni njihova glavna dejavnost, uporabe, za poslovne in zasebne namene, službenega vozila, registriranega v tej drugi državi članici, v kateri je sedež podjetja njihovega delodajalca, in**

— **njena zakonodaja in upravna praksa ne dovoljujeta delavcem, ki prebivajo na Danskem in so zaposleni v drugi državi članici, uporabe,**

za poslovne namene ali poslovne in zasebne namene, službenega vozila, registriranega v drugi državi članici, v kateri ima njihov delodajalec sedež ali glavno poslovno enoto, pri čemer vozilo ni niti namenjeno za pretežno stalno uporabo na Danskem niti se tako dejansko ne uporablja, razen pod pogojem, da je zaposlitev v podjetju s sedežem v tujini glavna dejavnost in je v ta namen plačan davek,

Republika Danska ni izpolnila obveznosti iz člena 39 ES.

2. V preostalem se tožba zavrne.

3. Vsaka stranka nosi svoje stroške.

4. Republika Finska nosi svoje stroške.

Podpisi