FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 11. februar 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Faktiske omstændigheder

1. I den foreliggende traktatbrudssag, der er snævert forbundet med Ryborg-sagen [1], kritiserer Kommissionen Danmark for ikke at have anvendt direktiv 83/182/EØF om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler [2], navnlig direktivets artikel 9, stk. 3. Sagen giver mig anledning til at præcisere betingelserne for, at søgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 169 kan antages til realitetsbehandling.

2. Jeg skal i det følgende blot i korthed nævne de bestemmelser, direktivet indeholder, samt forbindelsen med Ryborg-sagen og derefter nævne de enkelte punkter, der skal bedømmes som det, der formodes at være genstanden for søgsmålet, henholdsvis for den administrative procedure; i øvrigt henvises til retsmøderapporten.

3. Direktivets formål beskrives i dets to første betragtninger således:

»Den frie bevægelighed for personer med bopæl inden for Fællesskabet besværliggøres af de afgiftsordninger, der gælder ved midlertidig indførsel af visse transportmidler til privat eller erhvervsmæssig brug.

Afskaffelsen af hindringer hidrørende fra sådanne afgiftsordninger er især nødvendig for oprettelsen af et økonomisk marked med tilsvarende vilkår som et hjemmemarked.«

4. Direktivet indeholder herefter — for omsætningsafgifter, punktafgifter og enhver anden forbrugsafgift såvel som for de afgifter, som er anført i bilaget (i Danmark vægtafgift af motorkøretøjer) — i artikel 3-6 bestemmelser om afgiftsfri indførsel af visse transportmidler, herunder private motorkøretøjer. Artikel 7 og 8 og artikel 9, stk. 3, fastlægger dernæst begrebet sædvanlig opholdssted og indeholder dermed i tvivlstilfælde det kriterium, ved hjælp af hvilket det skal afgøres, hvilke af to involverede lande afgiftsbeføjelsen tilkommer, og — omvendt — hvilket land der er det »midlertidige indførselsland«.

5. Fortolkningen af en af de nævnte bestemmelser, nemlig artikel 7, var det centrale spørgsmål i Ryborg-sagen. Den danske Højesteret skulle træffe afgørelse i en sag, hvori den tiltalte i den daværende hovedsag var tiltalt for overtrædelse af de danske afgiftsbestemmelser. Han var ved underinstanserne i henhold til tiltalen blevet dømt til at

* Originalsprog: tysk.

1 — Dom af 23.4.1991, sag C-297/89, Ryborg, Sml. I, s. 1943.

2 — Rådets direktiv af 28.3.1983 (EFT L 105, s. 59).

betale moms ved indførslen af sin bil, der var indregistreret i Tyskland, samt en bøde for ulovlig indførsel af køretøjet. Det var herved blevet lagt til grund, at Ryborg, der dengang var dansk statsborger, og som siden 1973 har arbejdet og haft bolig i Tyskland, alligevel fra november 1982 boede i Danmark. Dette begrundedes med, at han efter sin egen forklaring fra juli-august 1982 og indtil beslaglæggelsen af bilen den 17. januar 1984 havde tilbragt næsten alle nætter og de fleste weekends hos en veninde i Danmark; han havde hele tiden benyttet sin egen bil til at køre til og fra Danmark, fra november 1982 ganske vist en ny bil, som han havde købt på det nævnte tidspunkt. Ryborg indbragte sagen for Højesteret, og denne anmodede derefter i medfør af artikel 177 Domstolen om at fortolke direktivets artikel 7, stk. 1, med henblik på den konkrete sag. Domstolen kendte i denne anledning for ret:

»1. Det sædvanlige opholdssted, jf. artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 83/182/EØF af 28. marts 1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler, er det varige midtpunkt for en persons interesser, og dette sted skal bestemmes ved hjælp af alle de kriterier, der er indeholdt i denne bestemmelse, og under hensyn til samtlige relevante faktiske omstændigheder. En statsborger i medlemsstat B, der er flyttet til medlemsstat A, hvor han har fundet arbejde og bolig, men som fra et bestemt tidspunkt og gennem mere end et år har tilbragt næsten alle nætter og weekends hos en veninde i medlemsstat B, dog under bibeholdelse af sit arbejde og sin bolig i medlemsstat A, kan således ikke alene på dette grundlag anses for at have overflyttet sit sædvanlige opholdssted til medlemsstat B.«

6. Højesteret stillede også et spørgsmål om fortolkningen og den direkte virkning af direktivets artikel 10, stk. 2, der er sålydende:

»Når den praktiske gennemførelse af dette direktiv giver anledning til vanskeligheder, træffer de kompetente myndigheder i de pågældende medlemsstater efter fælles aftale de fornødne afgørelser, navnlig under hensyntagen til Fællesskabets konventioner og direktiver om gensidig bistand.«

7. Domstolen kendte herom for ret:

»Artikel 10, stk. 2, i direktiv 83/182/EØF forpligter ikke medlemsstaterne til at træffe forudgående aftale i hver enkelt sag, hvor gennemførelsen af direktivet giver anledning til vanskeligheder.

Artikel 10, stk. 2, i direktiv 83/182/EØF kan ikke påberåbes af private ved de nationale domstole.«

8. Afgørelserne fra retsinstanserne i den sagsøgte medlemsstat, der i den pågældende sag var afsagt før forelæggelsen fra Højesteret, foranledigede Ryborg til at klage til både Europa-Parlamentet og Kommissionen, således som det fremgår af Kommissionens skrivelse af 11. juli 1985 til den sagsøgte medlemsstat (bilag 2 til stævningen). I denne skrivelse anførte Kommissionen, at Ryborgs rejser ikke ændrede hans status i relation til fællesskabsreglerne vedrørende opholdssted. Kommissionen henviste i denne forbindelse til direktivets artikel 9, stk. 3, der bl.a. indeholder følgende bestemmelse:

»Kongeriget Danmark kan opretholde de i Danmark gældende regler for sædvanlig opholdssted, i henhold til hvilke alle, herunder studerende i det i artikel 5, stk. 1, litra b), i dette direktiv anførte tilfælde, anses for at have sædvanlig opholdssted i Danmark, hvis den pågældende opholder sig der et år eller 365 dage inden for en periode på 24 måneder.

Dog, for at undgå enhver form for dobbeltbeskatning skal

— når en person i henhold til disse regler må anses for at have to bopæle, den pågældendes sædvanlige opholdssted være det sted, hvor hans ægtefælle og børn opholder sig

— i lignende tilfælde, Kongeriget Danmark sammen med den anden berørte medlemsstat afgøre, hvilken af de to bopæle, der skal lægges til grund for beskatningen.«

9. Kommissionen anførte, at der i Ryborgs tilfælde ikke var tale om, at han havde opholdt sig i Danmark et år eller 365 dage inden for en periode på 24 måneder, da han kun rent lejlighedsvis tog til Danmark. Endvidere anførte Kommissionen, at begrebet ægtefælle i bestemmelsens andet afsnit, første led, skal fortolkes snævert, og at bestemmelsen derfor ikke kunne anvendes, da Ryborg ikke var gift med den person, han besøgte.

10. Denne skrivelse førte til en korrespondance, der omfattede de i EØF-traktatens artikel 169 nævnte skrivelser (åbningsskrivelse, begrundet udtalelse), og som til sidst resulterede i den foreliggende sag. I åbningsskrivelsen hentyder Kommissionen til en anden sag (ud over Ryborg-sagen), nemlig Hansen-sagen. De nærmere omstændigheder i denne sag beskrives herefter i den begrundede udtalelse: Hansen, der er tysk statsborger, er i weekenden og undertiden også i ugens løb rejst til Danmark for at besøge sin søn, som bor dér hos sin mor, som Hansen ikke er gift med; Hansen blev på grundlag af disse omstændigheder dømt (tilsyneladende for afgiftsunddragelse).

11. I åbningsskrivelsen såvel som i den begrundede udtalelse anfører Kommissionen, at artikel 9, stk. 3, skal fortolkes indskrænkende, således at hvis en person opholder sig i Danmark i mindre end et år eller 365 dage inden for en periode på 24 måneder, kan han aldrig betragtes som havende sit opholdssted i Danmark. I denne forbindelse anføres det i begge skrivelser, at det fremgår af Hansen- og Ryborg-sagerne, at de danske myndigheder — med urette — anser personer, som opholder sig i Danmark mindre end et år eller 365 dage inden for en periode på 24 måneder, som værende bosiddende i Danmark, når de pågældende besøger en »veninde« eller et barn[3].

12. I begge skrivelser anførte Kommissionen endvidere, at begrebet »ægtefælle« kun omfatter en person, der formeligt er gift med den person, hvis sædvanlige opholdssted skal fastlægges.

3 — For så vidt den anførte sætning findes i åbningsskrivelsen, har Kommissionen i stævningen ganske vist hertil anført, at der i åbningsskrivelsen fejlagtigt er skrevet mindre end et år... , mens det korrekte er *mere* end et år... . Bortset fra, at Kommissionen ikke længere kan ændre indholdet af åbningsskrivelsen på tidspunktet for indgivelsen af stævningen, giver den sidste formulering for mig at se heller ingen mening.

13. På grundlag af de nævnte sager konstaterer Kommissionen, at artikel 9, stk. 3, ikke er blevet overholdt. Ifølge Kommissionen finder kun denne bestemmelse anvendelse på Danmark, mens artikel 7 ikke gælder for Danmark.

14. I den begrundede udtalelse henviser Kommissionen endelig, jf. Abbink-dommen [4], til forbuddet mod dobbeltbeskatning, der gælder, når en bil benyttes midlertidigt i en anden medlemsstat end den, hvori bilen er registreret.

15. Den danske regering anfører i sit svar på den begrundede udtalelse, at for så vidt angår bestemmelserne om det sædvanlige opholdssted finder ikke alene artikel 9, stk. 3, men også den almindelige bestemmelse i artikel 7 anvendelse på Danmark. Ud over regeringens kommentarer til det af Kommissionen i den begrundede udtalelse anførte knytter den en bemærkning til direktivets artikel 9, stk. 3, andet afsnit, andet led. Regeringen oplyser i denne forbindelse, at Danmark i 1986 og 1987 forhandlede med Tyskland om den i bestemmelsen omhandlede konsultationsprocedure, og resultatet af disse forhandlinger er nedfældet i en brevveksling. Denne brevveksling viser, at de tyske myndigheder i enhver henseende deler den danske opfattelse af, hvorledes direktivet (især artikel 9) bør anvendes på dansk område.

16. Kommissionens stævning er opdelt i to dele. I den første del (Fakta og procedure) gives først et overblik over direktivets formål og relevante bestemmelser (A), derefter refereres kort indholdet af brevvekslingen, der gik forud for sagsanlægget (B), og der henvises endelig »for den gode ordens skyld« til Ryborg-sagen, der dengang endnu verserede (C). Anmodningen om præjudiciel afgørelse i den sag belyser efter Kommissionens opfattelse de betydningsfulde fiskale problemer, som nærværende sag rejser, samt det, der var formålet med at udstede direktivet, nemlig at håndhæve den frie bevægelighed for personer med bopæl inden for Fællesskabet.

17. Stævningens anden del, som Kommissionen har givet overskriften »Retsstillingen«, indeholder først et afsnit om »Undgåelse af dobbeltbeskatning«, hvori Kommissionen under henvisning til direktivets artikel 9, stk. 3, andet afsnit, og til dommene i Profant- [5], Ledoux- [6] og Abbink- [7] sagerne behandler forskellige spørgsmål vedrørende beskyttelsen efter gældende ret mod dobbeltbeskatning i forbindelse med midlertidig indførsel af transportmidler, der er indregistreret i andre medlemsstater. I et næste afsnit, der vedrører »Samarbejde med de fiskale myndigheder i andre medlemsstater«, behandler Kommissionen dernæst spørgsmålet om fortolkningen af artikel 10, stk. 2, og artikel 9, stk. 3 (der sigtes til andet afsnit, andet led, i denne bestemmelse), og konkluderer, at medlemsstaterne i henhold til de nævnte bestemmelser er forpligtet til at samarbejde med henblik på at undgå dobbelt erlæggelse af skat og afgifter på motorkøretøjer i en situation, hvor to medlemsstater gør krav på indregistrering af et motorkøretøj. Det hedder til sidst i dette afsnit, at Danmark i sine svar (på skrivelsen af 11.7.1985, åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse) på intet tidspunkt har anerkendt, at de danske myndigheder — når de skal tage stilling til individuelle klager vedrørende

4 — Dom af 11.12.1984, sag 134/83, Abbink, Sml. s. 4097.

5 — Dom af 3.10.1985, sag 249/84, Profant, Sml. s. 3237.

6 — Dom af 6.7.1988, sag 127/86, Ledoux, Sml. s. 3741.

7 — A. st.

den praktiske anvendelse af direktivet — er forpligtet til sammen med den anden berørte medlemsstat at afgøre, hvorledes dobbeltbeskatning kan undgås.

18. Sagsøgeren afslutter stævningen med at nedlægge påstand om, at Domstolen afsiger dom, hvorefter det konstateres, at:

— Kongeriget Danmark har, ved ikke at anvende bestemmelserne i Rådets direktiv 83/182/EØF af 28. marts 1983 om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførsel af visse transportmidler, og navnlig direktivets artikel 9, stk. 3, undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab.

— Kongeriget Danmark tilpligtes at afholde de med nærværende sag forbundne omkostninger.

19. Den sagsøgte medlemsstat mener, at sagen skal afvises af en række grunde, og at sagsøgte i øvrigt skal frifindes. Kongeriget Danmark har nedlagt følgende påstande:

— Principalt: Sagen afvises.

— Subsidiært: Kongeriget Danmark frifindes.

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

B — Stillingtagen

20. *I* — Før jeg undersøger, om nærværende sag kan realitetsbehandles, vil jeg allerførst fastslå, at *påstanden* efter sin klare formulering kun indeholder klagepunkter, der går ud på, at direktivet ikke er overholdt. For så vidt Kommissionen i stævningen i forbindelse med henvisningen til Abbink-dommen nævner den i Schul-dommene[8] fastslåede forpligtelse for medlemsstaterne til efter EØF-traktatens artikel 95 at tage hensyn til den residuelle merværdiafgift, der er betalt i udførselsmedlemsstaten, og som stadig udgør en del af varens værdi på indførselstidspunktet, bemærkes, at dette ikke indgår i påstanden. For så vidt angår spørgsmålet om pålæggelse af afgift på motorkøretøjer, der er indregistreret i andre medlemsstater, nævner påstanden heller ikke de tilfælde, der — efter Kommissionens opfattelse — endnu ikke er omfattet af direktivet, da de vedrører tiden før direktivets ikrafttræden. For så vidt som Kommissionen nævner disse tilfælde under overskriften »Undgåelse af dobbeltbeskatning« og herved henviser til Profant- og Ledoux-dommene, skal dette udelukkende forstås som en illustration af de rejste problemer. Kort sagt: Undersøgelsen af formalitetsspørgsmålet kan ikke udstrækkes til de dele af dobbeltbeskatningsproblematikken, der ikke omhandles i det i påstanden nævnte direktiv.

8 — Dom af 5.5.1982, sag 15/81, Schul, Sml. s. 1409, og af 21.5.1985, sag 47/84, Schul, Sml. s. 1491; se også dom af 23.1.1986, sag 39/85, Bergeres-Becque, Sml. s. 259, af 25.2.1988, sag 299/86, Drexl, Sml. s. 1213, og domme af 26.2.1991, sag C-120/88, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 621, sag C-119/89, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 641, samt sag C-159/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 691.

21. *II* — Med den angivne afgrænsning skal det i forbindelse med formalitetsprøvelsen herefter fastslås, om Kommissionen har overholdt procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), hvorefter stævningen skal indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene.

22. *1.* Jeg tager her atter udgangspunkt i Kommissionens påstand for at fastslå, om søgsmålets genstand og søgsmålsgrundene allerede på dette grundlag er tilstrækkeligt klare, eller — i modsat fald — om der i stævningens begrundelse skulle gives yderligere oplysninger for at efterkomme den nævnte bestemmelse.

23. a) Hvad først angår *søgsmålets genstand*, fremgår det, at Kommissionen efter den i sagen nedlagte påstand kritiserer den sagsøgte medlemsstat for ikke at have anvendt bestemmelserne i direktiv 83/182, navnlig artikel 9, stk. 3. Den forpligtelse, der er søgsmålets genstand, og som hævdes at være overtrådt, angives således alene ved henvisningen til det nævnte direktiv, om end med særlig fremhævelse af én af dets bestemmelser. Betragter man dette direktiv nærmere, viser det sig, at det omhandler en lang række helt forskellige forhold, såvel vedrørende indførselssituationen som vedrørende de problemer, der er forbundet med fastlæggelsen af det sædvanlige opholdssted. Endvidere fastsætter artikel 10 — bortset fra gennemførelsesforpligtelsen — visse biforpligtelser for medlemsstaterne. Søgsmålets genstand var følgelig ikke tilstrækkelig præcist angivet i påstanden. Sagsøgeren skulle følgelig i stævningen give sådanne oplysninger, at det fremgår, *hvilke* af de i direktivet fastsatte retsforskrifter den sagsøgte medlemsstat har overtrådt. Det er nemlig af hensyn til en nøjagtig afgrænsning af søgsmålets genstand nødvendigt i stævningen at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til [9].

24. b) For så vidt angår *søgsmålsgrundene*, var en sådan præcisering så meget desto mere påkrævet. Kommissionen giver nemlig i påstanden — hvilket efter min mening er en fravigelse af dens sædvanlige praksis — ingen som helst angivelse, den være sig nok så generelt formuleret, af de *konkrete faktiske omstændigheder*, med andre ord af den adfærd, der efter Kommissionens opfattelse er det traktatstridige forhold [10]. Påstanden er tværtimod holdt helt abstrakt: Danmark har overtrådt traktaten, fordi det ikke har anvendt direktivet.

25. *2.* I hvilket omfang indeholder Kommissionens stævning de nærmere angivelser, der herefter er nødvendige?

26. a) Med hensyn til angivelsen af de *overtrådte retsforskrifter* fremgår det, at stævningen, bortset fra nogle forskrifter, der nævnes under overskriften »Undgåelse af dobbeltbeskatning«, men ikke er nævnt i påstanden [11], kun henviser til *direktivets artikel 9, stk. 3, og artikel 10, stk. 2.* Denne henvisning opfylder imidlertid ikke de tidligere nævnte krav i procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c).

27. aa) Hvad først angår artikel 9, stk. 3, bemærkes, at Kommissionen tilsyneladende på grundlag af denne bestemmelse opstiller to forskellige regler, hvis tilsidesættelse er

9 — Dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 29.

10 — Se den i forrige fodnote nævnte dom, præmis 28.

11 — Jf. ovenfor, punkt 20.

søgsmålets genstand. I forbindelse med beskrivelsen af den administrative procedure synes Kommissionen at være af den opfattelse, at artikel 9, stk. 3, i de sager, der foreligger for Kommissionen, ikke giver nogen støtte for, at de pågældende motorvognsførere skulle have sædvanlig opholdssted i Danmark [12], og at den danske praksis med hensyn til at nægte afgiftsfritagelse ved midlertidig indførsel af motorkøretøjer strider mod direktivets bestemmelser [13]. Her synes Kommissionens opfattelse altså at være, at Danmark har fejlfortolket definitionen af begrebet »sædvanlig opholdssted« i den nævnte bestemmelses forstand (og følgelig har tilsidesat sin forpligtelse til at indrømme afgiftsfritagelse i henhold til direktivet i tilfælde, hvor der kun foreligger en midlertidig indførsel, idet der ikke er sædvanlig opholdssted i Danmark).

28. I stævningens sidste del (»Samarbejde med de fiskale myndigheder i andre medlemsstater«) drager Kommissionen følgende konklusion på grundlag af artikel 9, stk. 3 — her i forbindelse med artikel 10, stk. 2:

»Det forekommer derfor uomgængeligt at fortolke den omhandlede bestemmelse i henholdsvis artikel 9, stk. 3, og artikel 10, stk. 2, i rådsdirektiv 83/182 således, at den pålægger de implicerede medlemsstater pligt til at samarbejde med henblik på at undgå dobbelt erlæggelse af skat og afgifter på motorkøretøjer i en situation, hvor to medlemsstater gør krav på indregistrering af et motorkøretøj.«

29. Artikel 9, stk. 3, betragtes altså for så vidt som grundlag for en samarbejdsforpligtelse for medlemsstaterne.

30. Det siges intetsteds klart i stævningen, at Danmark har tilsidesat den ene eller den anden (eller begge) af de førnævnte bestemmelser. Alene vedrørende pligten til at samarbejde fremkommer Kommissionen med den allerede nævnte bemærkning, at Danmark »på intet tidspunkt (har) anerkendt« denne pligt. Dette betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at Kommissionen anser den nævnte pligt (henholdsvis den bestemmelse, der hjemler den) for overtrådt.

31. Man kan heller ikke slutte sig til, hvad Kommissionen mener, på grundlag af selve formuleringen af de to nævnte synspunkter. Den bestemmelse, som Kommissionen i både det ene og det andet tilfælde hævder er overtrådt — nemlig artikel 9, stk. 3 — er opbygget således, at den del, som ifølge Kommissionen indeholder forpligtelsen til at samarbejde — nemlig andet afsnit, andet led — kun kan finde anvendelse, når betingelserne i artikel 9, stk. 3, første afsnit, er opfyldt, da bestemmelsen kun i dette tilfælde kan føre til en dobbeltbeskatning. Det kan ikke udledes af stævningen, om Kommissionen mener, at disse betingelser var opfyldt i de sager, den har fået forelagt. Under den administrative procedure, der kortfattet gennemgås i stævningens første del, havde Kommissionen på den ene side anført, at Danmark anvender første afsnit, uanset at betingelserne heri *ikke er opfyldt* [14]; på den anden side havde den kritiseret Danmark for at have fejlfortolket ægtefællebegrebet [15],

12 — Se punkt I. B.3. i stævningen (s. 7).
13 — Se punkt I. B.5. i stævningen (s. 8).
14 — Se ovenfor, punkt 11.
15 — Se ovenfor, punkt 12.

hvilket synes at tale for, at den anså betingelserne i første afsnit for opfyldt.

32. Det kan hermed ikke udelukkes — bortset fra at det er uklart, hvilken bestemmelse om det sædvanlige opholdssted den påståede overtrædelse vedrører — at Kommissionen påtaler en overtrædelse af nogle bestemmelser, som under ingen omstændigheder kan være overtrådt på samme tid, når de faktiske omstændigheder er de samme [16].

33. Jeg anser det her på sin plads at påpege yderligere to forhold.

34. Hvad for det første tilsidesættelsen af samarbejdsforpligtelsen angår, fremgår det af det ovenstående citat fra stævningen, at det for Kommissionen drejer sig om den påståede pligt til at samarbejde i *konkrete sager* og ikke om en eventuel pligt til at fastlægge *generelle procedurer* for samarbejdet. Denne forståelse af stævningen bekræftes klart af det i replikken anførte.

35. For det andet har Kommissionen først i replikken meddelt, at den ikke længere opretholder den opfattelse, som den fremførte under den administrative procedure, nemlig at direktivets artikel 7 ikke finder anvendelse for Danmark [17]. Stævningen giver derimod det indtryk, at der kun kan være spørgsmål om en tilsidesættelse (urigtig anvendelse) af artikel 9, stk. 3, når Danmark i forbindelse med de i sagen omhandlede indførsler har fastslået, at de pågældende personer har sædvanlig opholdssted i Danmark (og derfor ikke har indrømmet afgiftsfritagelse).

36. Det følger af det anførte, at Kommissionen i stævningen hverken udtrykkeligt eller logisk har tilkendegivet, hvilke af de bestemmelser, og dermed hvilke forpligtelser — som direktivets artikel 9, stk. 3, ifølge Kommissionen indeholder — der er blevet tilsidesat af den sagsøgte medlemsstat.

37. bb) Det følger endvidere af det anførte, at anbringendet om, at forpligtelsen i direktivets artikel 10, stk. 2, er tilsidesat, heller ikke er tilstrækkeligt præcist formuleret, idet denne bestemmelse ikke omtales særskilt, men derimod nævnes i forening med artikel 9, stk. 3, som begrundelse for medlemsstaternes pligt til at samarbejde.

38. b) Jeg mener endvidere, at Kommissionen heller ikke har anført søgsmålsgrunde, der opfylder procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c). For så vidt som det efter bestemmelsen kræves, at Kommissionen som sagsøger skal anføre *konkrete faktiske omstændigheder* til støtte for sine klagepunkter, bemærkes, at dette krav ikke er opfyldt.

39. Det eneste konkrete, som nævnes i stævningen — i øvrigt også under hele den administrative procedure — er Hansen- og Ryborg-sagerne. Som det fremgår af punkt I. B.5. i stævningen, er det ikke meningen, at disse sager skal være søgsmålets genstand. Det anføres dér, at de af Kommissionen fremdragne klager alene havde tjent til belysning af, på hvilke punkter den danske

16 — Kommissionens stævning kan under ingen omstændigheder fortolkes således, at den som søgsmålets genstand angiver to principielt forskellige forhold. For så vidt som den er baseret på konkrete sager (Ryborg- og Hansen-sagerne), ses det ikke, at de tilsidesatte bestemmelser eller forpligtelser i den ene sag skulle være nogle andre end i den anden; se også nedenfor, punkt 38 ff.

17 — Se ovenfor, punkt 13.

praksis med hensyn til at nægte afgiftsfritagelse ved midlertidig indførsel af et motorkøretøj fra en anden medlemsstat strider mod direktivets bestemmelser. Det anføres ikke, hvad den anfægtede praksis skulle være, hvis den ikke netop foreligger i forbindelse med de to nævnte sager.

40. Der mangler således oplysninger vedrørende konkrete fakta, og det har herved heller ingen betydning, at Kommissionen i stævningens punkt I. C. særligt nævner sag C-297/89, da dette kun sker »for den gode ordens skyld«, og fordi denne sag efter Kommissionens opfattelse belyser de betydningsfulde fiskale problemer, som den foreliggende sag rejser, såvel som det med udstedelsen af direktivet forfulgte formål.

41. For så vidt som Kommissionen som modargument over for kritikken vedrørende den manglende angivelse af konkrete fakta har anført, at stævningen skal ses i sammenhæng med skrivelserne under den administrative procedure (åbningsskrivelse, begrundet udtalelse), bemærkes, at denne indvending ikke kan lægges til grund. For det første skal, som fastslået af Domstolen, i sager, der rejses på grundlag af artikel 169, de faktiske og retlige forhold, der ligger til grund for Kommissionens klagepunkter, i det mindste kort være gengivet i vedkommende stævning *selv*, og en henvisning til skrivelserne under den administrative procedure er i denne forbindelse ikke tilstrækkelig [18]. Sådanne henvisninger kan i det højeste tillægges betydning, for så vidt de blot skal klarlægge rækkevidden af de enkelte klagepunkter i stævningen [19]. I lyset af disse principper kan det så meget desto mindre accepteres, at Kommissionen — som i denne sag — end ikke udtrykkeligt henviser til skrivelserne under den administrative procedure og dermed for Domstolen og den sagsøgte medlemsstat lader det henstå i det uvisse, hvilke faktiske omstændigheder der er baggrunden for søgsmålet. For det andet foreligger den her omhandlede mangel ikke kun med hensyn til stævningen, men også med hensyn til den begrundede udtalelse — det kommer jeg straks tilbage til — således at heller ikke en gennemlæsning i sammenhæng med skrivelserne under den administrative procedure kan afhjælpe forholdet.

42. *III* — Endelig skal sagen også afvises, fordi den administrative procedure ikke er forskriftsmæssigt gennemført.

43. *1.* Den tidligere nævnte særlige omstændighed, nemlig at Kommissionen ikke nævner nogen konkrete, faktiske omstændigheder for at begrunde sine klagepunkter, vedrører ikke kun stævningen, men også den begrundede udtalelse. Udtalelsen om, at Ryborg- og Hansen-sagerne alene skulle belyse det omhandlede fortolkningsspørgsmål, findes dér i punkt 5. A; umiddelbart foran anføres det yderligere, at Kommissionens indvendinger ikke skal forstås som en kritik af enkelte afgørelser.

44. Ifølge Domstolens faste praksis er det en væsentlig betingelse for, at den administrative procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 169 er forskriftsmæssig, at der gives medlemsstaten mulighed for at fremføre sine bemærkninger. For medlemsstaten

18 — Dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 16 ff.

19 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Tesauro til dommen af 13.12.1990, sag C-347/88, Sml. I, s. 4747, på s. 4767 punkt 8 in fine; forslag til afgørelse fra generaladvokat Darmon af 5.11.1991 i sag C-43/90, Kommissionen mod Tyskland (dom af 13.3.1992, Sml. I, s. 1909, på s. 1924, punkt 4).

er denne mulighed — selv om staten ikke ønsker at gøre brug heraf — en i traktaten sikret væsentlig garanti[20]. På grundlag af dette princip har Domstolen fastslået[21], at den begrundede udtalelse

»skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende stat efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten«.

45. Disse krav er ikke opfyldt, såfremt Kommissionen ikke angiver, hvilken handling eller undladelse der udgør tilsidesættelsen. Medlemsstaten bliver i så fald nødt til at gå ud i spekulationer med hensyn til de faktiske omstændigheder, som Kommissionens klagepunkter hviler på; statens ret til at fremsætte bemærkninger bliver derved undergravet, og den retsbeskyttelse, som den administrative procedure skal sikre, er ikke til stede.

46. 2. Den administrative procedure er heller ikke forskriftsmæssig på et andet punkt, der vedrører klagepunktet med hensyn til pligten til at samarbejde. Kommissionen har nemlig hverken i åbningsskrivelsen eller i den begrundede udtalelse fremført et sådant klagepunkt eller overhovedet så meget som antydet det[22]. For så vidt Kommissionen i stævningen henviser til direktivets artikel 10, stk. 2, som hjemmel for denne forpligtelse, bemærkes, at denne bestemmelse ikke er nævnt på noget stadium under den administrative procedure. Hvad dernæst angår artikel 9, stk. 3, andet afsnit, andet led, omtales denne bestemmelse ganske vist i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse, men kun som del af et ordret citat af hele stk. 3 i artikel 9. Kommissionens konklusioner på dette grundlag vedrører imidlertid kun en urigtig anvendelse af første afsnit, henholdsvis en fejlfortolkning af begrebet ægtefælle i betydningen i andet afsnit, første led. Intet viser, at Kommissionen også påtalte tilsidesættelsen af en samarbejdsforpligtelse, som den udleder af andet afsnit, andet led.

47. Under henvisning til det tidligere nævnte formål med den administrative procedure har retspraksis fastslået, at åbningsskrivelsen har til formål at afgrænse tvistens genstand[23]. Den begrundede udtalelse og stævningen skal støttes på samme synspunkter og anbringender[24]. Disse betingelser er ikke opfyldt for så vidt angår det her omhandlede klagepunkt. Kommissionen har heller ikke i øvrigt sendt den danske regering en skrivelse, der kunne indeholde de nødvendige oplysninger, og som efter omstændighederne kunne begrunde, at der gøres undtagelse fra de nævnte krav til åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse[25].

20 — Jf. f.eks. dom af 17.2.1970, sag 31/69, Kommissionen mod Italien, Sml. 1970, s. 3, org. ref.: Rec. s. 25.

21 — Dom af 28.3.1985, sag 274/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1077, præmis 21, og af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 24; se også dom af 14.2.1984, sag 325/82, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 777, præmis 8.

22 — Sammenlign med hensyn til de lempeligere krav, der stilles til åbningsskrivelsen på dette punkt, f.eks. dom af 28.3.1985, sag 274/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1077.

23 — Dom af 15.12.1982, sag 211/81, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4547, præmis 8, og af 15.11.1988, sag 229/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 6347, præmis 12.

24 — Dom af 15.12.1982, sag 211/81, a. st. (forrige fodnote), præmis 14, af 14.7.1988, sag 298/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 4343, præmis 10.

25 — Jf. om dette punkt dom af 15.12.1982, sag 211/81, a. st., præmis 11.

48. *3.* De i de to forudgående afsnit konstaterede mangler ved den administrative procedure afhjælpes ikke derved, at den sagsøgte medlemsstat i svaret på den begrundede udtalelse har taget stilling til omstændighederne i forbindelse med Ryborg- og Hansen-sagerne samt til konsultationsforpligtelsen i direktivets artikel 9, stk. 3 (andet afsnit, andet led). Et sådant svar udvider ikke genstanden for den administrative procedure og afhjælper ikke manglerne ved denne procedure [26].

49. Det fremgår af det anførte, at nærværende sag bør afvises af en lang række grunde. På grund af den vage beskrivelse af søgsmålets genstand og søgsmålsgrundene anser jeg det ikke for muligt — og heller ikke rimeligt når henses til manglernes antal og grovhed — subsidiært at behandle sagens realitet. Efter min mening bør Domstolen

— afvise sagen

— pålægge Kommissionen at betale sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69.

26 — Jf. dom af 16.7.1984, sag 51/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2793, præmis 6 f., og af 10.7.1990, sag C-217/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2879, præmis 11, jf. afsnit I.3. i retsmøderapporten (s. 2884, højre spalte, andet afsnit).