DOMSTOLENS DOM

17. juni 2003 *

I sag C-383/01,

angående en anmodning, som Østre Landsret (Danmark) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

De Danske Bilimportører

mod

Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF,

har

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for Sjette Afdeling, J.-P. Puissochet, som fungerende præsident, afdelingsformændene M. Wathelet (refererende dommer)

* Processprog: dansk.

og R. Schintgen samt dommerne C. Gulmann, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

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

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— De Danske Bilimportører ved advokaterne K. Dyekjær-Hansen og T. Ryhl

— den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget, bistået af advokat K. Hagel-Sørensen

— den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli

— den finske regering ved E. Bygglin, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H.C. Støvlbæk, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

og efter at der i retsmødet den 6. november 2002 er afgivet mundtlige indlæg af De Danske Bilimportører ved K. Dyekjær-Hansen, af den danske regering ved J. Molde, bistået af K. Hagel-Sørensen, af den finske regering ved T. Pynnä, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved H.C. Støvlbæk,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 26. september 2001, indgået til Domstolen den 5. oktober 2001, har Østre Landsret i medfør af artikel 234 EF forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst inden for rammerne af en tvist mellem De Danske Bilimportører (herefter »DBI«), som er en brancheforening for virksomheder i Danmark, der importerer fabriksnye biler, og Skatteministeriet vedrørende opkrævning af registreringsafgift af nye biler.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 23 EF-31 EF, som udgør EF-traktatens afsnit I med overskriften »Frie varebevægelser«, indfører en toldunion og forbyder kvantitative handelsrestriktioner mellem medlemsstaterne.

4 Artikel 25 EF bestemmer:

»Told ved indførsel og udførsel og andre afgifter med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne. Dette gælder også finanstold.«

5 Desuden bestemmes det i artikel 28 EF, at »[k]vantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne.« Artikel 29 EF indeholder et tilsvarende forbud med hensyn til udførsel.

6 Det bestemmes imidlertid i artikel 30 EF:

»Bestemmelserne i artikel 28 og 29 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i

hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter [...] Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.«

7 Artikel 90 EF-93 EF udgør kapitel 2 med overskriften »Fiskale bestemmelser« i traktatens afsnit VI, som har overskriften »De fælles regler om konkurrence, fiskale spørgsmål og indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne.«

8 Artikel 90 EF bestemmer:

»Ingen medlemsstat må direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer.

Endvidere må ingen medlemsstat pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter.«

National lovgivning

9 Lov om registreringsafgift af motorkøretøjer, som affattet ved lovbekendtgørelse nr. 222 af 14. april 1999, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske

omstændigheder i hovedsagen, foreskriver opkrævning af en registreringsafgift af nye biler. Denne afgift, der svares i forbindelse med et køretøjs første registrering på dansk område, beregnes på grundlag af salgsprisen. Afgiften pålægges med en sats på 105% af salgsprisen op til en tærskel, der fastlægges hvert år, og på 180% af værdien over denne tærskel. I 1999 var tærsklen fastsat til 52 800 DKK.

10 Den pris, der anvendes som afgiftsgrundlag, omfatter i øvrigt allerede 25% merværdiafgift og en fast forhøjelse på 9% for at tage hensyn til forhandleravancen, uanset den avance, som forhandleren faktisk opnår.

11 Det fremgår af sagen, at registreringsafgiften først og fremmest er begrundet i statsfinansielle overvejelser, men at også andre hensyn — såsom miljømæssige hensyn og hensynet til færdselssikkerheden — kan ligge til grund for opkrævningen.

12 Afgiften svares i forbindelse med en bils første registrering i Danmark, men ikke ved noget efterfølgende videresalg; den svares også, når en brugt bil importeres til Danmark.

13 Inden 1990 blev registreringsafgiften anvendt på importerede biler på en måde, som ikke i tilstrækkelig grad afspejlede deres værdiforringelse. Domstolen har således i dom af 11. december 1990 (sag C-47/88, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 4509) fastslået, at Kongeriget Danmark havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede det i medfør af EØF-traktatens artikel 95 (senere EF-traktatens

artikel 95, efter ændring nu artikel 90 EF), ved at opkræve en registreringsafgift af importerede brugte motorkøretøjer på grundlag af en højere værdiansættelse end motorkøretøjets reelle værdi med den virkning, at importerede brugte motorkøretøjer beskattedes hårdere end brugte motorkøretøjer, der omsattes inden for landet efter i forvejen at være blevet registreret i Danmark.

14 Kommissionen havde med sit traktatbrudssøgsmål, der gav anledning til nævnte dom, ligeledes gjort gældende, at registreringsafgiften af nye biler var uforenelig med traktatens artikel 95, navnlig på grund af dens meget høje niveau.

15 Domstolen forkastede imidlertid dette anbringende om traktatbrud efter at have udtalt, at traktatens artikel 95 ikke kunne gøres gældende over for interne afgifter, som pålægges importerede varer, når der ikke eksisterer nogen lignende eller konkurrerende indenlandsk produktion, samt at denne artikel især ikke gav hjemmel til at skride ind over for et ekstremt højt afgiftsniveau, som medlemsstaterne måtte have fastsat for bestemte produkter, når afgiften ikke har nogen diskriminerende eller beskyttende virkning (dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 10).

16 Domstolen understregede ganske vist i præmis 12 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, at medlemsstaterne, således som den havde udtalt i dom af 4. april 1968 (sag 31/67, Stier, Sml. 1965-1968, s. 511; org.ref.: Rec. s. 347), ikke kan pålægge produkter, som, fordi der ikke findes tilsvarende indenlandske varer, falder uden for forbudsbestemmelserne i traktatens artikel 95, afgifter af en sådan størrelse, at de frie varebevægelser inden for det fælles marked for disse varers vedkommende bringes i fare. Domstolen tilføjede imidlertid i præmis 13 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, at et sådant indgreb i de frie varebevægelser må bedømmes i lyset af EØF-traktatens artikel 30 (senere

EF-traktatens artikel 30, efter ændring nu artikel 28 EF) og de følgende artikler. Kommissionens søgsmål i nævnte sag var imidlertid ikke baseret på en tilsidesættelse af disse artikler.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 Det bemærkes indledningsvis, således som det fremgår af sagen, at der ikke i Danmark er nogen produktion af motorkøretøjer. I perioden mellem 1985 og 2000 steg bestanden af indregistrerede biler i denne medlemsstat fra 1 501 000 til 1 854 000, og antallet af nyindregistrerede biler har varieret mellem 78 453 og 169 492 pr. år.

18 I januar 1999 købte DBI et nyt køretøj af mærket Audi til brug for sin direktør for en samlet pris (inklusive visse leveringsomkostninger mv.) af 498 546 DKK, hvoraf 297 456 DKK var registreringsafgift.

19 Da registreringsafgiften ifølge DBI's opfattelse var afkrævet navnlig i strid med artikel 28 EF, anmodede DBI skattemyndighederne om tilbagebetaling heraf, navnlig under påberåbelse af præmis 12 og 13 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark. Ifølge DBI indebærer registreringsafgiftens eksorbitante størrelse, at det ikke er muligt at importere biler til Danmark på normale handelsvilkår, hvilket er til fordel for indenlandsk køb af tidligere indregistrerede brugte biler, der er at opfatte som danske varer i overensstemmelse med Domstolens praksis (dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 17, og dom af 3.2.2000, sag C-228/98, Dounias, Sml. I, s. 577, præmis 42).

20 Skatteministeriet har heroverfor anført, at ifølge Domstolens praksis (jf. navnlig Dounias-dommen, præmis 39) kan fiskale afgifter ikke være omfattet af artikel 28 EF, idet spørgsmålet om lovligheden af interne afgifter alene kan bedømmes inden for rammerne af artikel 90 EF. Skatteministeriet har tilføjet, at Domstolen i dom af 5. april 1990 (sag C-132/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1567, præmis 17) har fastslået, at medlemsstaterne på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin for produkter som biler frit kan indføre en afgiftsordning, hvis satsen stiger progressivt efter et objektivt kriterium, og at Domstolen ikke med hjemmel i traktatens artikel 95 kan tage stilling til, om et afgiftsniveau, som medlemsstaterne ud fra socialpolitiske overvejelser måtte indføre for bestemte produkter, er for højt.

21 Ifølge Skatteministeriet er det forbehold, som Domstolen tog i præmis 12 og 13 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, begrænset til tilfælde, hvor samhandelen med det pågældende produkt som følge af en intern afgift er bragt til ophør eller er reduceret til det ubetydelige. Registreringsafgiften på biler er imidlertid ikke prohibitiv, og bilparken i Danmark er på størrelse med, hvad der findes i andre medlemsstater.

22 Østre Landsret har herefter besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en af en medlemsstat opkrævet indirekte afgift (en registreringsafgift), der for nye biler udgør 105% af 52 800 kr. og 180% af resten af den afgiftspligtige værdi, udgøre en foranstaltning med virkning svarende til en kvantitativ indførselsrestriktion og derfor være forbudt efter EF-traktatens artikel 28, jf. herved Domstolens udtalelse i sag C-47/88, Kommissionen mod Danmark, Sml. 1990 I, s. 4509, præmis 13.

2) Hvis spørgsmål 1) besvares bekræftende, kan registreringsafgiften da retfærdiggøres ud fra hensyn, der er nævnt i traktatens artikel 30 eller følger af Domstolens praksis efter artikel 28, jf. sag 120/78, Rewe Zentral ['Cassis de Dijon-sagen'], Sml. 1979, s. 649.«

Det første præjudicielle spørgsmål

23 Med det første spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen, om artikel 28 EF skal fortolkes således, at den i princippet er til hinder for, at der opkræves en registreringsafgift som den i hovedsagen omhandlede af nye biler.

Indlæg til Domstolen

24 DBI har i det væsentlige gjort gældende, at den danske registreringsafgift hindrer den frie bevægelighed for nye biler, idet afgiften som følge af sin eksorbitante størrelse forhindrer import af disse varer til Danmark på normale handelsvilkår, hvilket i det hele er til fordel for indenlandsk køb af tidligere i Danmark indregistrerede brugte biler, der er at opfatte som danske varer. Nævnte afgift udgør således en kvantitativ indførselsrestriktion, der er i strid med artikel 28 EF.

25 Sagsøgeren i hovedsagen baserer sin analyse på præmis 12 og 13 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, hvoraf det ifølge sagsøgeren i hovedsagen fremgår, at afgifter af en sådan størrelse, at de bringer de frie varebevægelser i fare, kan bedømmes i lyset af artikel 28 EF.

26 Den danske regering har anført, at registreringsafgiften ikke kan anses for en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt ved artikel 28 EF. Den gør gældende, at Domstolen aldrig i senere domme har gentaget sin bemærkning i præmis 13 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark. Tværtimod fremgår det af en fast retspraksis, at hindringer af fiskal karakter for de frie varebevægelser skal vurderes i lyset af artikel 23 EF-25 EF eller artikel 90 EF-93 EF. I hovedsagen er registreringsafgiften af nye biler, som er en intern afgift, imidlertid hverken diskriminerende mod importerede varer eller beskyttende i forhold til indenlandske produkter, hvorfor den ikke rammes af forbudsbestemmelsen i artikel 90 EF.

27 Hvis Kommissionen i øvrigt måtte finde, at registreringsafgiften er uacceptabelt høj, påhviler det Kommissionen at udarbejde et forslag til retsakt på grundlag af artikel 93 EF med henblik på tilnærmelse af de nationale lovgivninger.

28 Den danske regering har subsidiært gjort gældende, at præmis 13 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark skal fortolkes således, at forbuddet i artikel 28 EF mod kvantitative indførselsrestriktioner kun er til hinder for sådanne afgiftsmæssige bestemmelser, der har en så indgribende virkning på samhandelen mellem medlemsstaterne vedrørende et bestemt produkt, at samhandelen bringes til ophør eller eventuelt reduceres til det ubetydelige. Dette er imidlertid ikke tilfældet i hovedsagen, eftersom antallet af biler i Danmark pr. indbygger er på størrelse med, hvad antallet er i andre medlemsstater.

29 Den italienske og den finske regering har i deres indlæg fremført tilsvarende betragtninger.

30 Kommissionen er af den opfattelse, at afgiftsmæssige hindringer, som ikke har tilsvarende virkninger som en told, som udgangspunkt er omfattet af artikel 90 EF, der udgør en lex specialis i forhold til det generelle forbud mod handelshindringer i artikel 28 EF. Afgiftsmæssige hindringer, der ikke omfattes af artikel 90 EF — eller af artikel 23 EF-25 EF — kan derfor være omfattet af artikel 28 EF, når de bringer de frie varebevægelser i fare. Ifølge Domstolens praksis kan en afgiftsmæssig hindring derimod ikke være omfattet af begge bestemmelser samtidig.

31 Det tilkommer derfor den nationale ret på grundlag af en undersøgelse af faktum i hovedsagen at vurdere, om registreringsafgiften af nye biler har en sådan størrelse, at den bringer de frie varebevægelser i fare. Kommissionen har herved anført, at det fremgår af oplysningerne i forelæggelseskendelsen, at et betydeligt antal motorkøretøjer indregistreres i Danmark hvert år, at udsvingene i antallet af registreringer alene synes konjunkturbestemt, samt at antallet af køretøjer pr. indbygger ligger på samme niveau som i andre OECD-lande. Det er derfor ikke godtgjort, at den i hovedsagen omhandlede danske lovgivning bringer de frie varebevægelser i fare.

Domstolens besvarelse

32 Det bemærkes, at anvendelsesområdet for artikel 28 EF ikke omfatter hindringer, som er omhandlet i andre særlige bestemmelser i traktaten, og at de af artikel 23

EF, 25 EF og 90 EF omfattede hindringer af fiskal karakter eller med tilsvarende virkning som told ikke er omfattet af forbuddet efter artikel 28 EF (jf. dom af 11.3.1992, forenede sager C-78/90 — C-83/90, Compagnie Commerciale de l'Ouest m.fl., Sml. I, s. 1847, præmis 20, og Dounias-dommen, præmis 39).

33 Hvad i øvrigt angår anvendelsesområdet for henholdsvis artikel 25 EF og 90 EF følger det af fast retspraksis, at bestemmelserne vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told og bestemmelserne vedrørende diskriminerende interne afgifter ikke kan anvendes kumulativt, hvorfor en og samme afgift ikke samtidig kan henhøre under de to grupper, således som traktaten er opbygget (jf. dom af 23.4.2002, sag C-234/99, Nygård, Sml. I, s. 3657, præmis 17).

34 For så vidt som en registreringsafgift af nye biler som den i hovedsagen omhandlede danske registreringsafgift klart er af fiskal karakter og ikke opkræves, fordi køretøjet føres over grænsen til den medlemsstat, der har indført afgiften, men i forbindelse med køretøjets første registrering på denne stats område, må det i det foreliggende tilfælde antages, at den henhører under en generel intern afgiftsordning for varer og derfor skal gennemgås på grundlag af artikel 90 EF.

35 Den omstændighed, at en sådan afgift i realiteten kun rammer importerede nye biler, fordi der ikke findes nogen indenlandsk produktion, kan ikke medføre, at den skal kvalificeres som en afgift med tilsvarende virkning i artikel 25 EF's forstand og ikke som en intern afgift i artikel 90 EF's forstand, så snart den er et led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af køretøjer, uanset disses oprindelse (jf. i denne retning dom af 3.2.1981, sag 90/79, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 283, præmis 14).

36 Da det således er fastslået, at artikel 90 EF finder anvendelse i hovedsagen, skal det bemærkes, at denne artikel ifølge sin ordlyd forbyder, at varer fra andre medlemsstater pålægges interne afgifter, som er højere end de afgifter, der pålægges lignende indenlandske varer, eller interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 8).

37 Det bemærkes endvidere, som det fremgår af præmis 9 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, at artikel 90 EF i det hele har til formål at sikre varernes frie bevægelighed mellem medlemsstaterne på normale konkurrencevilkår gennem fjernelse af enhver form for beskyttelse som følge af interne afgifter, der virker diskriminerende over for varer fra andre medlemsstater. Bestemmelsen skal således sikre, at interne afgifter virker fuldstændig neutralt i forhold til konkurrencen mellem indenlandske og importerede varer.

38 Derimod kan artikel 90 EF ikke gøres gældende over for interne afgifter, som pålægges importerede varer, når der ikke eksisterer nogen lignende eller konkurrerende indenlandsk produktion. Især giver bestemmelsen ikke hjemmel til at skride ind over for et ekstremt højt afgiftsniveau, som medlemsstaterne måtte have fastsat for bestemte produkter, når afgiften ikke har nogen diskriminerende eller beskyttende virkning (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 10).

39 Som det allerede er blevet fastslået i denne doms præmis 17, er der ikke i øjeblikket nogen indenlandsk produktion af biler i Danmark og i øvrigt heller ikke af varer, der kan konkurrere med biler. Herefter må det fastslås, at den danske registreringsafgift af nye biler ikke er omfattet af forbuddet i artikel 90 EF.

40 Som DBI har anført, har Domstolen ganske vist i præmis 12 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark udtalt, at medlemsstaterne ikke kan pålægge produkter, som, fordi der ikke findes tilsvarende indenlandske varer, falder uden for forbudsbestemmelserne i artikel 90 EF, afgifter af en sådan størrelse, at de frie varebevægelser inden for det fælles marked for disse varers vedkommende bringes i fare.

41 Men det er herved under alle omstændigheder tilstrækkeligt at fastslå, at de taloplysninger, som den forelæggende ret har anført vedrørende antallet af nyindregistrerede biler i Danmark — som således er indført til denne medlemsstat — på ingen måde viser, at den frie bevægelighed for denne type varer mellem Danmark og de øvrige medlemsstater er bragt i fare.

42 Herefter er der hverken anledning til at antage, at en afgift som den danske registreringsafgift har mistet sin karakter af intern afgift i artikel 90 EF's forstand, og tager form af en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i artikel 28 EF's forstand, eller anledning til at undersøge rækkevidden af det forbehold, som Domstolen tog i præmis 12 og 13 i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark.

43 Det første præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares således:

— En registreringsafgift af nye motorkøretøjer, indført af en medlemsstat, som ikke har nogen indenlandsk produktion af køretøjer, såsom den, der er

fastsat ved lov om registreringsafgift af motorkøretøjer, som affattet ved lovbekendtgørelse nr. 222 af 14. april 1999, udgør en intern afgift, hvis forenelighed med fællesskabsretten ikke skal undersøges i lyset af artikel 28 EF, men på grundlag af artikel 90 EF.

— Artikel 90 EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en sådan afgift.

Det andet præjudicielle spørgsmål

44 Under hensyn til de betragtninger, der er blevet fremført i forbindelse med det første spørgsmål, er der ikke anledning til at gennemgå de begrundelser, som den danske regering subsidiært har fremført til støtte for den danske registreringsafgifts forenelighed med fællesskabsretten, hvorfor det andet spørgsmål bliver uden genstand.

Sagens omkostninger

45 De udgifter, der er afholdt af den danske, den italienske og den finske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes.

Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Østre Landsret ved kendelse af 26. september 2001, for ret:

1) **En registreringsafgift af nye motorkøretøjer, indført af en medlemsstat, som ikke har nogen indenlandsk produktion af køretøjer, såsom den, der er fastsat ved lov om registreringsafgift af motorkøretøjer, som affattet ved lovbekendtgørelse nr. 222 af 14. april 1999, udgør en intern afgift, hvis forenelighed med fællesskabsretten ikke skal undersøges i lyset af artikel 28 EF, men på baggrund af artikel 90 EF.**

2) **Artikel 90 EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en sådan afgift.**

Puissochet Wathelet Schintgen

Gulmann La Pergola Jann

Skouris Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juni 2003.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident