DOMSTOLENS DOM

den 17 juni 2003 *

I mål C-383/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Østre Landsret (Danmark), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

De Danske Bilimportører

och

Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen,

angående tolkningen av artiklarna 28 EG och 30 EG,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden på sjätte avdelningen J.-P. Puissochet, tillförordnad ordförande, avdelningsordförandena M. Wathelet (referent) och R. Schintgen

* Rättegångsspråk: danska.

samt domarna C. Gulmann, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

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

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— De Danske Bilimportører, genom advokaterna K. Dyekjær-Hansen och T. Ryhl,

— Danmarks regering, genom J. Molde, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten K. Hagel-Sørensen,

— Italiens regering, genom U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

— Finlands regering, genom E. Bygglin, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom H.C. Støvlbæk, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 6 november 2002 av: De Danske Bilimportører, företrädda av K. Dyekjær-Hansen, Danmarks regering, företrädd av J. Molde, biträdd av K. Hagel-Sørensen, Finlands regering, företrädd av T. Pynnä, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av H.C. Støvlbæk,

och efter att den 27 februari 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Østre Landsret har, genom beslut av den 26 september 2001 som inkom till domstolen den 5 oktober samma år, med stöd av artikel 234 EG ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 28 EG och 30 EG.

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan De Danske Bilimportører (nedan kallade DBI), en yrkessammanslutning för bilimportörer, och det danska Skatteministeriet rörande uttaget av en registreringsavgift på nya motorfordon.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelser

3 Genom artiklarna 23—31 EG, som under rubriken "Fri rörlighet för varor" utgör avdelning I i EG-fördraget, har en tullunion inrättats och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna förbjudits.

4 I artikel 25 EG föreskrivs särskilt följande:

"Tullar på import och export samt avgifter med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Detta förbud skall tillämpas även på tullar av fiskal karaktär."

5 Enligt artikel 28 EG skall dessutom "[k]vantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan... vara förbjudna mellan medlemsstaterna". I artikel 29 EG föreskrivs ett motsvarande förbud avseende export.

6 I artikel 30 EG föreskrivs emellertid följande:

"Bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till

allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter... Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna."

7 Artiklarna 90—93 EG under rubriken "Bestämmelser om skatter och avgifter" utgör kapitel 2 i avdelning VI i fördraget, som har rubriken "Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning".

8 I artikel 90 EG föreskrivs följande:

"Ingen medlemsstat skall, direkt eller indirekt, på varor från andra medlemsstater lägga interna skatter eller avgifter, av vilket slag de än är, som är högre än de skatter eller avgifter som direkt eller indirekt läggs på liknande inhemska varor.

Vidare skall ingen medlemsstat på varor från andra medlemsstater lägga sådana interna skatter eller avgifter som är av sådan art att de indirekt skyddar andra varor."

Nationell lagstiftning

9 I Lov om registreringsafgift af motorkøretøjer (lag om registreringsavgift på motorfordon), i den lydelse enligt lagkungörelse nr 222 av den 14 april 1999 som

var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, föreskrivs att en avgift kallad registreringsavgift skall tas ut på nya motorfordon. Denna avgift tas ut vid den första registreringen av fordonet inomlandet och beräknas på grundval av priset. Avgiftssatsen är 105 procent av priset upp till ett tröskelvärde som fastställs årligen och 180 procent av priset utöver detta tröskelvärde. Det första tröskelvärdet uppgick år 1999 till 52 800 DKK.

10 Det pris som används som skattebas innefattar vidare mervärdesskatt med 25 procent och ett schablonpåslag på 9 procent för återförsäljarens vinstmarginal, oberoende av vilket påslag som återförsäljaren faktiskt tillämpat.

11 Det framgår av handlingarna i målet att registreringsavgiftens främsta syfte är att öka skatteintäkterna. Även andra hänsyn, såsom avseende miljöskydd och vägsäkerhet, kan dock också vara skäl för att ta ut avgiften.

12 Avgiften tas ut vid den första registreringen av fordonet i Danmark, men inte vid en senare vidareförsäljning. Den tas även ut vid import av begagnade bilar till Danmark.

13 Före år 1990 togs avgiften på importerade begagnade bilar ut på ett sätt som inte återspeglade värdeminskningen hos bilarna på ett tillfredsställande sätt. Domstolen fann också i sin dom av den 11 december 1990 i mål C-47/88, kommissionen mot Danmark (REG 1990, s. I-4509), att Konungariket Danmark hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 95 i EEG-fördraget (senare

artikel 95 i EG-fördraget, nu artikel 90 EG i ändrad lydelse) genom att ta ut en registreringsavgift på importerade begagnade bilar som i allmänhet beräknades på grundval av ett schablonmässigt värde som var högre än fordonets faktiska värde, vilket hade till följd att importerade begagnade bilar beskattades hårdare än begagnade bilar som således i Danmark efter att tidigare ha registrerats där.

14 I den talan om fördragsbrott som låg till grund för nämnda dom gjorde kommissionen vidare gällande att registreringsavgiften på nya motorfordon inte var förenlig med artikel 95 i fördraget, särskilt med hänsyn till dess mycket höga nivå.

15 Domstolen tillbakavisade dock detta påstådda fördragsbrott efter att ha funnit att artikel 95 i fördraget inte med framgång kunde åberopas mot interna skatter eller avgifter som tas ut på importerade varor när det inte finns någon liknande eller konkurrerande inhemsk tillverkning, och uttalade särskilt att nämnda artikel inte gjorde det möjligt att underkänna en avgiftsnivå som medlemsstaterna kan fastställa för vissa varor på grund av att avgiftsnivån är överdrivet hög, när avgiften inte har någon diskriminerande eller skyddande verkan (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, punkt 10).

16 Domstolen underströk i punkt 12 i den ovannämnda domen kommissionen mot Danmark, i likhet med vad den hade uttalat i sin dom av den 4 april 1968 i mål 31/67, Stier (REG 1968, s. 347), att medlemsstaterna inte kan lägga avgifter på varor som på grund av att en jämförbar inhemsk tillverkning inte finns inte omfattas av tillämpningsområdet för förbuden i artikel 95 i fördraget med så höga belopp att den fria rörligheten för varor inom den gemensamma marknaden äventyras vad gäller dessa varor. Den tillade dock i punkt 13 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark att ett sådant hinder för den fria rörligheten för varor endast eventuellt kunde bedömas mot bakgrund av artikel 30

i EEG-fördraget (senare artikel 30 i EG-fördraget, nu artikel 28 EG) och följande artiklar. Kommissionens talan i nämnda mål grundade sig emellertid inte på nämnda bestämmelser.

Tvisten i den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Det skall inledningsvis konstateras att motorfordon inte tillverkas i Danmark, vilket framgår av handlingarna i målet. Under perioden år 1985—år 2000 steg det totala antalet fordon som var registrerade i denna medlemsstat från 1 501 000 till 1 854 000 och antalet nyregistreringar varierade mellan 78 453 och 169 492 per år.

18 DBI köpte i januari 1999 ett nytt fordon av märket Audi, som skulle användas av DBI:s direktör, för ett totalpris (inklusive leveranskostnader) på 498 546 DKK, varav 297 456 DKK avsåg registreringsavgiften.

19 DBI ansåg att denna avgift hade tagits ut i strid med bland annat artikel 28 EG och begärde, med åberopande särskilt av punkterna 12 och 13 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, att skattemyndigheten skulle återbetala den. Enligt DBI gör den orimligt höga registreringsavgiften det omöjligt att importera motorfordon till Danmark på normala handelsvillkor, vilket gynnar inhemska köp av redan registrerade begagnade fordon, vilka i enlighet med domstolens rättspraxis skall anses vara danska varor (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, punkt 17, och dom av den 3 februari 2000 i mål C-228/98, Dounias, REG 2000, s. I-577, punkt 42).

20 Skatteministeriet svarade att enligt domstolens rättspraxis (se bland annat domen i det ovannämnda målet Dounias, punkt 39) kan tillåtligheten av interna skatter eller avgifter endast bedömas mot bakgrund av artikel 90 EG, eftersom skatte- och avgiftsuttag inte kan omfattas av artikel 28 EG. Skatteministeriet tillade att domstolen i dom av den 5 april 1990 i mål C-132/88, kommissionen mot Grekland (REG 1990, s. I-1567), punkt 17, konstaterade att på gemenskapsrättens nuvarande stadium står det medlemsstaterna fritt att låta sådana varor som bilar omfattas av ett system med avgifter som ökar progressivt beroende på ett objektivt kriterium, och att artikel 95 i fördraget inte gör det möjligt att underkänna en avgiftsnivå som medlemsstaterna av socialpolitiska skäl kan fastställa för vissa varor på grund av att avgiftsnivån är överdrivet hög.

21 Enligt Skatteministeriet avser den reservation som domstolen uttalade i punkterna 12 och 13 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark endast de fall där handelsutbytet med den ifrågavarande varan upphör eller avser en obetydlig mängd på grund av en intern skatt eller avgift. Registreringsavgiften på motorfordon utgör emellertid inte något oöverstigligt hinder och den danska bilparken kan jämföras med andra medlemsstaters bilparker.

22 Det är mot denna bakgrund som Østre Landsret har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande två tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Kan en indirekt avgift som en medlemsstat tar ut (en registreringsavgift), som för nya bilar uppgår till 105 procent av 52 800 DKK och 180 procent av resten av det avgiftspliktiga värdet, utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion och därmed vara förbjuden enligt artikel 28 EG (se i detta avseende punkt 13 i dom av den 11 december 1990 i mål C-47/88, kommissionen mot Danmark, REG 1990, s. I-4509)?

2) För det fall den första frågan skulle besvaras jakande, kan registreringsavgiften vara motiverad med hänsyn till de skäl som anges i artikel 30 EG eller som följer av domstolens rättspraxis rörande artikel 28 EG (se dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe Zentral, kallat Cassis de Dijon, REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377)?"

Den första tolkningsfrågan

23 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 28 EG skall tolkas så, att den i princip utgör hinder för att en sådan registreringsavgift på nya motorfordon som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen tas ut.

Yttranden i domstolen

24 DBI har i sak gjort gällande att den danska registreringsavgiften utgör hinder för den fria rörligheten för nya fordon, eftersom den på grund av dess orimliga storlek hindrar import av sådana varor till Danmark på normala handelsvillkor, samtidigt som inhemska köp av begagnade fordon som redan har registrerats i Danmark och som skall anses vara danska varor gynnas. Nämnda avgift utgör således en kvantitativ importrestriktion som strider mot artikel 28 EG.

25 Klaganden i målet vid den nationella domstolen har grundat sin analys på punkterna 12 och 13 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, av vilka det framgår att avgifter som är så stora att den fria rörligheten för varor äventyras kan bedömas mot bakgrund av artikel 28 EG.

26 Den danska regeringen har hävdat att registreringsavgiften inte kan anses utgöra en sådan kvantitativ importrestriktion som är förbjuden enligt artikel 28 EG. Den har anfört att domstolens uttalande i punkt 13 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark aldrig har upprepats av domstolen i senare domar. Det framgår tvärtom av fast rättspraxis att hinder av fiskal karaktär för den fria rörligheten för varor skall bedömas mot bakgrund av artiklarna 23—25 EG eller artiklarna 90—93 EG. Den registreringsavgift på nya motorfordon som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, som är en intern avgift, innebär emellertid varken att importerade varor diskrimineras eller att den inhemska produktionen skyddas, vilket innebär att den inte är förbjuden enligt artikel 90 EG.

27 Om kommissionen skulle anse att registreringsavgiften är överdrivet hög, ankommer det på den att på grundval av artikel 93 EG utarbeta ett förslag till rättsakt i syfte att harmonisera de nationella lagstiftningarna.

28 I andra hand har den danska regeringen gjort gällande att punkt 13 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark måste tolkas så, att det förbud mot kvantitativa importrestriktioner som anges i artikel 28 EG endast avser de skatte- och avgiftsbestämmelser som har en sådan inverkan på handeln inom gemenskapen att handeln med den beskattade eller avgiftsbelagda varan helt upphör eller förlorar sin betydelse. Så är emellertid inte fallet i målet vid den nationella domstolen, eftersom antalet bilar per invånare i Danmark är jämförbart med det antal bilar per invånare som kan konstateras i andra medlemsstater.

29 Den italienska och den finska regeringens yttranden har samma innebörd.

30 Kommissionen anser att de hinder av fiskal karaktär som inte har en verkan motsvarande en tull i princip omfattas av artikel 90 EG, som utgör *lex specialis* i förhållande till det allmänna förbudet mot handelshinder som anges i artikel 28 EG. De hinder av fiskal karaktär som inte omfattas av artikel 90 EG — eller av artiklarna 23—25 EG — kan således omfattas av artikel 28 EG i de fall som den fria rörligheten för varor äventyras. Enligt domstolens rättspraxis kan ett hinder av fiskal karaktär däremot inte samtidigt omfattas av båda dessa bestämmelser.

31 Enligt kommissionen ankommer det således på den nationella domstolen att mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i det nationella målet avgöra om registreringsavgiften på nya motorfordon är så hög att den fria rörligheten för varor äventyras. I detta avseende har kommissionen anfört att det framgår av beslutet om hänskjutande att ett beaktansvärt antal motorfordon registreras i Danmark varje år, att variationerna i antalet registreringar endast verkar ha konjunkturella orsaker och att antalet motorfordon per invånare ligger på samma nivå som i andra länder inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Det har således inte klarlagts att de danska bestämmelser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen äventyrar den fria rörligheten för varor.

Domstolens svar

32 Det finns anledning att erinra om att tillämpningsområdet för artikel 28 EG inte omfattar de hinder som avses i andra särskilda bestämmelser och att sådana

hinder av fiskal karaktär eller med motsvarande verkan som tullar som avses i artiklarna 23 EG, 25 EG och 90 EG inte omfattas av förbudet i artikel 28 EG (se dom av den 11 mars 1992 i de förenade målen C-78/90—C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl., REG 1992, s. I-1847, punkt 20, och i det ovannämnda målet Dounias, punkt 39).

33 Vad vidare gäller tillämpningsområdena för artiklarna 25 EG och 90 EG, följer det av fast rättspraxis att bestämmelser om avgifter med motsvarande verkan och bestämmelser om diskriminerande interna skatter eller avgifter inte är tillämpliga kumulativt, vilket innebär att en och samma skatt eller avgift enligt fördragets systematik inte samtidigt kan tillhöra dessa båda kategorier (se dom av den 23 april 2002 i mål C-234/99, Nygård, REG 2002, s. I-3657, punkt 17).

34 Eftersom en registreringsavgift på nya motorfordon, sådan som den i målet vid den nationella domstolen ifrågavarande danska registreringsavgiften, uppenbarligen är av fiskal karaktär och tas ut vid tidpunkten för den första registreringen av fordonet i den medlemsstat som har infört avgiften och inte på grund av att fordonet har passerat gränsen till denna stat, skall avgiften i förevarande fall anses omfattas av ett allmänt system för interna avgifter på varor och således bedömas mot bakgrund av artikel 90 EG.

35 Den omständigheten att en sådan avgift endast påförs nya importerade fordon, eftersom någon inhemsk tillverkning inte finns, innebär inte att den skall anses utgöra en avgift med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 25 EG snarare än en intern skatt eller avgift i den mening som avses i artikel 90 EG, eftersom avgiften omfattas av ett allmänt system för interna avgifter som systematiskt tas ut på vissa kategorier av fordon enligt objektiva kriterier som tillämpas oberoende av varornas ursprung (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 1981 i mål 90/79, kommissionen mot Frankrike, REG 1981, s. 283, punkt 14).

36 Eftersom det således fastslagits att artikel 90 EG är tillämplig i målet vid den nationella domstolen, skall det erinras om att denna artikel enligt dess lydelse innebär ett förbud mot att lägga interna skatter eller avgifter på varor från andra medlemsstater som är högre än de skatter eller avgifter som läggs på liknande inhemska varor, eller interna skatter eller avgifter som är av sådan art att de indirekt skyddar andra varor (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, punkt 8).

37 Det skall vidare, vilket framgår av punkt 9 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, erinras om att artikel 90 EG betraktad i sin helhet har till syfte att säkerställa den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna på normala konkurrensvillkor, på så sätt att varje form av skydd som kan följa av att interna skatter eller avgifter av diskriminerande art tillämpas på varor från andra medlemsstater avskaffas. Denna artikel skall således säkerställa att interna skatter eller avgifter blir helt neutrala ur konkurrenssynpunkt mellan nationella varor och importerade varor.

38 Artikel 90 EG kan emellertid inte med framgång åberopas mot interna skatter eller avgifter som tas ut på importerade varor i de fall som någon liknande eller konkurrerande inhemsk tillverkning inte finns. Särskilt skall konstateras att artikeln inte gör det möjligt att underkänna en avgiftsnivå som medlemsstaterna kan fastställa för vissa varor på grund av att avgiftsnivån är överdrivet hög, när avgiften inte har någon diskriminerande eller skyddande verkan (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark, punkt 10).

39 För närvarande finns emellertid inte, såsom redan har konstaterats i punkt 17 i förevarande dom, någon inhemsk tillverkning av bilar i Danmark och inte heller någon tillverkning av varor som kan konkurrera med bilar. Mot denna bakgrund skall den slutsatsen dras att den danska registreringsavgift som läggs på nya motorfordon inte omfattas av de förbud som anges i artikel 90 EG.

40 Såsom DBI har erinrat om är det korrekt att domstolen i punkt 12 i sin dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark fann att medlemsstaterna inte kan lägga så höga avgifter på produkter som inte omfattas av förbuden i artikel 90 EG på grund av att någon jämförbar inhemsk tillverkning inte finns att den fria rörligheten för varor inom den gemensamma marknaden äventyras vad gäller dessa varor.

41 Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera att de sifferuppgifter avseende antalet nya fordon som har registrerats i Danmark — och således har importerats till denna medlemsstat — som den nationella domstolen har redovisat, i vart fall inte innebär att det framgår att den fria rörligheten av denna typ av varor mellan Danmark och övriga medlemsstater äventyras.

42 Mot denna bakgrund kan det inte anses att en avgift sådan som den danska registreringsavgiften har förlorat sin egenskap av intern skatt eller avgift i den mening som avses i artikel 90 EG och i stället utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 28 EG. Det finns inte heller anledning att undersöka räckvidden av den reservation som domstolen uttalade i punkterna 12 och 13 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark.

43 Sammanfattningsvis skall den första tolkningsfrågan besvaras på följande sätt:

— En registreringsavgift på nya motorfordon som införts av en medlemsstat som inte har någon inhemsk tillverkning av fordon, sådan som den som

föreskrivs i Lov om registreringsavgift af motorkøretøjer (dansk lag om registreringsavgift på motorfordon) i dess lydelse enligt lagkungörelse nr 222 av den 14 april 1999, utgör en intern avgift vars förenlighet med gemenskapsrätten skall bedömas mot bakgrund av artikel 90 EG och inte mot bakgrund av artikel 28 EG.

— Artikel 90 EG skall tolkas så, att den inte utgör något hinder för en sådan avgift.

Den andra tolkningsfrågan

44 Med hänsyn till övervägandena ovan avseende den första tolkningsfrågan saknas anledning att pröva de skäl som den danska regeringen i andra hand har åberopat till stöd för uppfattningen att den danska registreringsavgiften är förenlig med gemenskapsrätten, vilket innebär att den andra frågan har förlorat sitt föremål.

Rättegångskostnader

45 De kostnader som har förorsakats den danska, den italienska och den finska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till dom-

stolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 26 september 2001 har ställts av Østre Landsret — följande dom:

1) **En registreringsavgift på nya motorfordon som införts av en medlemsstat som inte har någon inhemsk tillverkning av fordon, sådan som den som föreskrivs i Lov om registreringsavgift af motorkøretøjer (dansk lag om registreringsavgift på motorfordon) i dess lydelse enligt lagkungörelse nr 222 av den 14 april 1999, utgör en intern avgift vars förenlighet med gemenskapsrätten skall bedömas mot bakgrund av artikel 90 EG och inte mot bakgrund av artikel 28 EG.**

2) **Artikel 90 EG skall tolkas så, att den inte utgör något hinder för en sådan avgift.**

Puissochet	Wathelet	Schintgen
Gulmann	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 juni 2003.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande