

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
P. VERLOREN VAN THEMAAT  
FREMSAT DEN 26. SEPTEMBER 1984<sup>1</sup>

*Høje Domstol.*

1. Carciati-sagen

I alle de skriftlige og/eller mundtlige indlæg, der er afgivet i denne sag, ofres der med rette megen opmærksomhed på Domstolens dom af 9. oktober 1980 i Carciati-sagen (sag 823/79, Sml. 1980, s. 2773). I denne dom kendte Domstolen for ret, at »EØF-traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser [ikke] er ... til hinder for en national lovgivning, hvorefter det under strafansvar er forbudt de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og for hvilke der derfor ikke er betalt merværdiafgift«. Hvis der må tillægges denne afgørelse almenlydighed, som ikke er begrænset til omstændighederne i Carciati-sagen, vil besvarelsen af det spørgsmål, som nu er forelagt Domstolen, være enkel. Dommens præmis 9 og de i Carciati-sagen fastslåede faktiske omstændigheder giver imidlertid anledning til tvivl om dommens almenlydighed. Den nævnte præmis lyder således: »Medlemsstaterne har altså bevaret en vidtgående beføjelse for så vidt angår midlertidige indførsler, netop for at de kan forhindre skattesvig. Heraf følger, at foranstaltninger, der træffes med dette formål, er forenelige med princippet om de frie varebevægelser, såfremt de ikke er uforholdsmæs-

*sige«* (min understregning). Den tvivl om Carciatidommens rækkevidde, som den forelæggende ret giver udtryk for i Abbink-sagen, som vi skal behandle i dag, er i betragtning af dens citat af Kommissionens svar på en forespørgsel i Europa-Parlamentet åbenbart indirekte baseret på den citerede præmis.

Med hensyn til de relevante faktiske omstændigheder i Carciati-sagen kan følgende udledes af dommen. Carciati boede i Italien. Det fremgår ikke af dommen, at han skulle have haft en anden bopæl i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor hans arbejdsgiver åbenbart havde hjemsted. Den tysk indregistrerede bil, som det fremgår, at arbejdsgiveren havde overladt ham, benyttede han ifølge dommen til forretningsrejser i Italien. Det fremgår ikke af dommen, at der var tale om nogen tidsmæssig begrænsning af denne brug, og det er klart, at der af Carciati's faste bopæl i Italien kunne udledes en formodning for regelmæssig brug og dermed for grov unddragelse af italiensk omsætningsafgift på indførte biler. Endelig fremgår det af sagen, at der ikke var tale om ind- eller udførsel af andre varer end den pågældende bil.

Såvel selve domskonklusionen som den citerede præmis 9 må efter min mening læses på baggrund af disse faktiske

omstændigheder. Først og fremmest fordi de faktiske omstændigheder i Abbink-sagen er helt anderledes, opstår der så det spørgsmål, om dommen i Carciati-sagen ikke bør præciseres i den nu foreliggende sag.

## 2. De faktiske omstændigheder i Abbink-sagen og det stillede spørgsmål

Til forskel fra Carciati har Abbink ifølge sagens akter ud over sin bopæl i Rijnsburg også en bopæl i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor hans arbejdsgiver har hjemsted, og hvor han ifølge sagens akter tilbringer en større del af året end i Nederlandene. To gange om ugen kører han med sin arbejdsgivers lastmotorvogn fra Tyskland til Nederlandene for at købe blomster i Aalsmeer, som han så efter at være vendt tilbage til Tyskland den følgende dag leverer til sin arbejdsgivers engrosblomsterhandels kunder. Han tilbringer ifølge sagens akter fire nætter, to fulde arbejdsdage og fire delarbejdsdage i Tyskland og tre delarbejdsdage og tre nætter i Nederlandene. En gang om ugen kører han med sin arbejdsgivers personbil tilbage til Tyskland, og under en af disse tilbageture blev der den 7. december 1981 optaget rapport om, at han havde overtrådt artikel 25 i Beschikking Vrijstelling Tareifbesluit 1960, da der ikke var betalt »forfalden afgift ved indførsel« (der menes åbenbart omsætningsafgift) af denne bil. Som følge af denne rapport afkrævede afgiftsmyndighederne ham 8 508 HFL i forfalden afgift ved indførsel (dvs. omsætningsafgift), hvorefter han efter afvisning af en klage indbragte sagen for afdelingen for skatter og afgifter ved Gerechtshof Arnhem. Samtidig blev der rejst tiltale mod ham for Arrondissementsrechtbank

Arnhem for overtrædelse af de nederlandske bestemmelser om midlertidig indførsel af visse transportmidler inden for Fællesskabet. Det er denne domstol, som efter at have henvist til Kommissionens svar på forespørgsel nr. 22/82 fra parlamentsmedlem Rogalla (EFT C 262, 1982, s. 1) har forelagt Domstolen spørgsmålet, »om det på baggrund af Kommissionens ovennævnte svar må antages, at en national lovgivning, hvorefter det under strafansvar er forbudt de på en medlemsstats område bosatte personer at benytte motorkøretøjer, som er omfattet af en midlertidig importordning, og for hvilke der derfor ikke er betalt afgifter ved indførselen, er forenelig med EØF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, såfremt denne midlertidige benyttelse ikke sker med skattesvig for øje«. Med hensyn til forelæggelseskendelsens videre indhold med bilag henviser jeg til sammenfatningen i retsmøderapporten.

## 3. Indgivne indlæg

Med hensyn til de indgivne skriftlige indlæg kan jeg igen for en stor del henvise til retsmøderapporten.

Den *nederlandske regering*, hvis indlæg den *danske regering* har tilsluttet sig under den mundtlige forhandling, mener, at Domstolens dom i Carciatidommen allerede indeholder et klart og korrekt svar på det i den foreliggende sag stillede spørgsmål. *Tiltalte* i hovedsagen har i det væsentlige anført, at der i det foreliggende tilfælde var tale om en regelmæssig grænseoverskridende brug af en

bil, som tilhørte hans tyske arbejdsgiver, til udøvelse af hans normale erhvervs-mæssige forhandling af nederlandske blomster i Tyskland. Der kan efter hans mening ikke være tale om indførsel ved en sådan, efter sin art grænseoverskridende erhvervsudøvelse. Dernæst vil udøvelsen af blomsterhandel på den angivne måde blive væsentligt hindret ved beskatning af det pågældende motorkøretøj i Nederlandene ved siden af beskatningen i Tyskland. Opkrævningen af den nederlandske afgift vil derfor klart være i strid med fællesskabsbestemmelserne om frie varebevægelser. *Kommissionen* har såvel i sit skriftlige indlæg som i sit mundtlige indlæg under retsmødet nævnt et stort antal praktiske eksempler, hvoraf det fremgår, at de stadig flere grænseoverskridende familierelationer og relationer af erhvervs-mæssig art på mange måder generes af omsætningsafgiftsbestemmelserne. Alle disse praktiske problemer kan føres tilbage til afgiftslovgivningernes udgangspunkt, nemlig at en person, der er bosiddende i medlemsstat A, ikke dér må føre en bil, som er indregistreret i medlemsstat B, med det formål på denne måde at forhindre skattesvig. Da de bestående fritagelsesordninger for det meste ikke giver nogen løsning på disse praktiske problemer, bliver ikke alene de frie varebevægelser, men også den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser i vidt omfang hindret af det nævnte forbuds princip. Et supplement til direktiv 83/182/EØF af 28. marts 1983 vedrørende disse problemer kan endvidere ifølge Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål under retsmødet ikke forventes på kort sigt. Det centrale problem kommer af den oprindelige definition af begrebet »indførsel« i det sjette direktiv om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter (EFT L 145, 1977). Hvad angår de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, har også Kommissionen henvist til, at disse er væsentligt forskellige fra de faktiske omstændigheder i

Carciatisagen. Navnlig bliver i dette tilfælde også den frie bevægelighed for andre varer end biler, nemlig udførsel af blomster fra Nederlandene til Tyskland, væsentligt hindret. Kommissionen har endelig henvist til den betydning, som Domstolens dom i sag 15/81 (Schul, Sml. 1982, s. 1409) vil kunne have for den foreliggende sag. Under hensyntagen til alle også her omhandlede friheder samt til Domstolens dom i »Cassis de Dijon«-sagen (sag 120/78, Sml. 1979, s. 649) har Kommissionen sammenfattende foreslået, at Domstolen besvarer det stillede spørgsmål således:

»På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin må hindringer af de frie varebevægelser, arbejdskraftens frie bevægelighed, udøvelsen af etableringsretten eller den frie udveksling af tjenesteydelser accepteres, for så vidt grundlæggende hensyn til en effektiv skattekontrol gør dem nødvendige. Et forbud, der uden forbehold pålægges en bosiddende i en stat, mod i denne stat at føre et i en anden stat indregistreret køretøj, går imidlertid videre end nødvendigt hertil, og kan som sådan ikke have forrang for de i traktaten fastsatte grundlæggende friheder.«

#### 4. Egen vurdering

Jeg vil ikke kunne være enig med Kommissionen i et så bredt formuleret svar og anbefaler Domstolen, at den begrænser sit svar strengt til de mest

relevante omstændigheder i det konkrete tilfælde, som de fremgår af forelæggelseskendelsen og bilagene dertil samt af sagsakterne i øvrigt. Den forelæggende rets spørgsmål kan efter min mening præciseres således, at der skal gives et svar på spørgsmålet »om traktatens artikel 38, stk. 2, navnlig sammenholdt med traktatens artikel 34, er til hinder for, at udførsel fra medlemsstat A af et landbrugsprodukt (her blomster), som er omfattet af en fælles markedsordning, indirekte hindres ved, at det inden for rammerne af skattekontrolforanstaltninger forbydes en arbejdstager (med bopæl i medlemsstaterne A og B) hos en i medlemsstat B etableret grossist, der driver engroshandel med dette landbrugsprodukt, uden betaling af omsætningsafgift at bruge sin arbejdsgivers motorkøretøj i medlemsstat A i påviselig forbindelse med regelmæssig udførsel af det pågældende landbrugsprodukt fra medlemsstat A til medlemsstat B, når dette køretøj er indregistreret i medlemsstat B, og der er betalt omsætningsafgift af det dér?«

Det således præciserede spørgsmål må efter min mening besvares bekræftende af følgende grunde.

Ifølge Domstolens faste praksis vedrørende anvendelsen af EØF-traktatens artikel 34 i landbrugssektoren anvendes hovedreglen i Domstolens Dassonvillem uden begrænsninger, når der foreligger en fælles markedsordning. Enhver direkte eller indirekte hindring af udførslen af de landbrugsprodukter, som er omfattet af en fælles markedsordning,

må derfor i princippet anses for at være uforenelig med artikel 34. Jeg henviser i denne forbindelse blandt andet til Domstolens domme i sagerne 190/73 (Van Haaster, Sml. 1974, s. 1123), 111/76 (Van den Hazel, Sml. 1977, s. 901) 83/78 (Pigs Marketing Board, Sml. 1978, s. 2347), 177/78 (Pigs and Bacon Commission, Sml. 1979, s. 2161), 94/79 (Pieter Vriend, Sml. 1980, s. 327) og som nyere eksempel Domstolens dom af 7. februar 1984 i sag 237/82 (Jongeneel Kaas BV mod den nederlandske stat, Sml. 1984, s. 483. I den af Kommissionen nævnte sag Groenveld (15/79, Sml. 1979, s. 3409) var den vare, som der der var tale om, ikke omfattet af en fælles markedsordning, og artikel 34 blev af denne grund fortolket indskrænkende. I den foreliggende sag er der derimod tale om indførsel af blomster, som der findes en sådan markedsordning for.

I Domstolens »Cassis de Dijon«-dom (sag 120/78, Sml. 1979, s. 649), som også Kommissionen har nævnt, fastlås det i præmis 8, 2. afsnit, blandt andet: »Hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger vedrørende afsættningen af de pågældende produkter, må accepteres i det omfang, disse bestemmelser er uomgængeligt nødvendige af hensyn til især en effektiv skattekontrol . . .«. Efter min mening er det i sig selv muligt på grundlag af denne præmis også at berettiget indirekte udførselshindringer for varer, der er omfattet af den markedsordning, når disse hindringer er en følge af skatte- og afgiftskontrol med midlertidig indførsel af køretøjer. Ifølge det proportionalitetsprincip, som er udviklet i Domstolens faste praksis på dette område, vil de handelshindrende følger af sådanne skattekontrolforan-

staltninger eller af andre i princippet lovlige foranstaltninger imidlertid ikke være acceptable, for så vidt det tilstræbte formål kan opnås ved hjælp af foranstaltninger, som er mindre indgribende for handelen. Der må herved tages hensyn til, hvilke rimelige muligheder en normalt fungerende administration har. Jeg henviser herved blandt andet til Domstolens domme i sagerne 104/75 (De Peijper, Sml. 1976, s. 613), 2/78 (Kommissionen mod kongeriget Belgien, Sml. 1979, s. 1761) og 120/78 Rewe-Zentral AG, Sml. 1979, s. 659). Det er efter min mening klart, at en erklæring fra en kompetent myndighed i arbejdsgiverens hjemland om, at brugen af motor-køretøjet er nødvendig i direkte forbindelse med regelmæssig udførsel af blomster fra Nederlandene til Tyskland, i tilfælde som det foreliggende er en tilstrækkelig garanti mod skattesvig. De materielretlige bestemmelser om afgifter på midlertidigt indførte motorkøretøjer vil ligeså lidt kunne føre til et andet resultat, for så vidt disse materielretlige bestemmelser vil føre til dobbeltopkrævning af omsætningsafgift af de motorkøretøjer, der under sådanne betingelser »indføres« for nogle dage pr. gang. Jeg henviser herved til præmisserne i Domstolens dom i Schul-sagen (15/81, Sml. 1982, s. 1409, navnlig præmisserne 31-34 og 44).

gende ret nævner, kan anføres mod det foreslåede resultat. For det første var dette direktiv endnu ikke udstedt på datoen for den lovovertrædelse, som der er rejst tiltale for. For det andet har Domstolen allerede i sagerne 104/75 (De Peijper, Sml. 1976, s. 613), 5/77 (Tedeschi, Sml. 1977, s. 1555) og 251/78 (Denkavit, Sml. 1979, s. 3369) statueret, at harmoniseringsdirektiver ikke kan udvide, men kun begrænse medlemsstaternes kompetence i henhold til artikel 36 til at træffe handelshindrende foranstaltninger. For det tredje vil, ganske vist generelt formulerede, undtagelser fra afgiftspligten ved indførsel kun kunne fastsættes af fællesskabslovgiver. Det er imidlertid efter min mening klart, at en udbredt og varieret kasuistik som den, Kommissionen har anført under denne sags behandling, ikke eller kun efter en uacceptabelt lang tid kan løses af lovgiveren, og at domstolene er bedre kvalificerede til en sådan opgave, når der opstår tvister. Dette gælder navnlig, når skatte- og afgiftsmyndighedernes interesser i et konkret tilfælde må afvejes i forold til traktatens ufravigelige bestemmelser vedrørende »oprettelse af et fælles marked med kendetegn svarende til et indenlandsk marked«. Dette formål med harmoniseringsdirektiverne på området for omsætningsafgift er der også henvist til endnu engang i betragtningerne til direktiv 83/182/EØF. Det nævnes også allerede i Rådets første direktiv af 11. april 1967 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter (EFT 1967, s. 12). Den ufravigelige bestemmelse i traktatens artikel 8, stk. 7, hvorefter »overgangsperiodens udløb [skal] være sidste frist for ... gennemførelsen af alle foranstaltninger, som oprettelsen af fællesmarkedet indebærer«, blev også udtrykkeligt erkendt i artikel 4 i det første direktiv, ved at Kommissionen blev pålagt at forelægge alle hertil nødvendige forslag på området for omsætningsafgift inden udgangen af 1968. Af Kommissionens

Heller ikke direktiv 83/182/EØF (EFT 1983 L 105, s. 59), som den forelæg-

oplysninger under den mundtlige forhandling som svar på Domstolens spørgsmål får man imidlertid det indtryk, at den endog fra sit nye handlingsprogram for en hurtig gennemførelse af oprettelsen af et fælles marked har undtaget de forpligtelser til afskaffelse af de indre grænser, som også for motorkø-

retøjers vedkommende følger af artikel 8, stk. 7, på området for harmonisering af omsætningsafgifter. Kommssionen kunne nemlig ikke angive nogen frist for de yderligere liberaliseringsdirektiver om midlertidig indførsel af motorkøretøjer, som stilles i udsigt i den sidste betragtning til direktiv 83/182/EØF.

## 5. Sammenfatning

Sammenfattende er jeg af den opfattelse, at Domstolens dom i Caraciatisagen, når henses til det i dennes præmis 9 anerkendte proportionalitetsprincip, må præciseres i den foreliggende sag på grund af de helt andre omstændigheder i denne sag. Navnlig bør der i den foreliggende sag ske en afvejning af hensynet til forhindring af skattesvig ved indførsel af motorkøretøjer i forhold til interessen i uhindret udførsel af landbrugsprodukter, som er omfattet af en fælles markedsordning. På grundlag af min foregående analyse af de faktiske og retlige aspekter i det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, foreslår jeg sammenfattende, at Domstolen besvarer dette spørgsmål således:

»EØF-traktatens artikel 38, stk. 2, navnlig sammenholdt med artikel 34, er til hinder for, at udførsel fra medlemsstat A til medlemsstat B af landbrugsprodukter, der er omfattet af en fælles markedsordning, indirekte hindres ved, at en arbejdstager (med bopæl i medlemsstat A og medlemsstat B) hos en i medlemsstat B hjemmehørende grossist, der driver engroshandel med disse landbrugsprodukter, forbydes at bruge sin arbejdsgivers motorkøretøj uden betaling af omsætningsafgift i medlemsstat A i påviselig forbindelse med regelmæssig udførsel af det pågældende landbrugsprodukt fra medlemsstat A til medlemsstat B, når dette motorkøretøj er indregistreret i medlemsstat B og der er pålagt omsætningsafgift.«