DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
15. maj 1990 *

I sag C-4/89,

angående en anmodning, som commissione tributaria di I° grado di Piacenza i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Comune di Carpaneto Piacentino m.fl.

mod

Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto di Piacenza,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 5, i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden Sir Gordon Slynn og dommerne R. Joliet og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

efter at der er afgivet indlæg af:

— Carpaneto Piacentino kommune m.fl. ved advokaterne Francesco Tesauro og Michele Avantaggiati,

* Processprog: italiensk.

— Den Italienske Republiks regering ved chef for Udenrigsministeriets Retsafdeling Luigi Ferrari Bravo, bistået af avvocato dello Stato Franco Favara, som befuldmægtigede,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 6. marts 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. marts 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 22. december 1988, indgået til Domstolen den 5. januar 1989, har commissione tributaria di I° grado di Piacenza i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 5, i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1, herefter benævnt »sjette direktiv«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Carpaneto Piacentino kommune og elleve andre kommuner, der har interveneret til støtte for førstnævnte kommune og Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto di Piacenza, hvorunder det navnlig skal afgøres, om følgende af kommunen gennemførte transaktioner er momspligtige: udlægning af gravsteder, overdragelse af forskelligt gravstedstilbehør, overdragelse af byggegrunde til socialt boligbyggeri samt bevilling — fremdeles på området for socialt boligbyggeri — af rettigheder vedrørende byggegrunde, tilskud til anlæggelse af vandledning, indtægter i opkrævet afgift for offentlig vejning, salg af hydraulisk genvindingsmateriale, salg af tiloversblevent vejmateriel og salg af træ fra beskæring af vejtræer.

3 Commissione tributaria di I° grado di Piacenza har med henblik på afgørelsen af denne tvist besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Har den italienske lovgivningsmagt været forpligtet til ved gennemførelsen af artikel 1 i sjette direktiv, i forbindelse med tilpasningen af den italienske momsordning til fællesskabsretten:

a) som udgangspunkt for anvendelsen af det generelle princip i artikel 4, stk. 5, første afsnit, i sjette direktiv, der angiver de særlige kriterier for at anse de af kommunerne udøvede former for virksomhed som udøvet 'i deres egenskab af offentlig myndighed', at benytte begrebet 'forvaltningsopgave' efter den definition heraf for de forskellige forgreninger af kommunal virksomhed, der er indeholdt i præsidentdekret nr. 616 af 24. juli 1977, der er udstedt i henhold til bemyndigelseslov nr. 382 af 1985 til gennemførelse af forfatningens artikel 118;

b) i bekræftende fald fra kategorien erhvervsøkonomiske former for virksomhed at udelukke samtlige de virksomhedsformer, der ifølge loven anses for forvaltningsopgaver, jf. præsidentdekret nr. 616 af 24. juli 1977 samt de øvrige ovenfor omtalte lovbestemmelser;

c) til i al fald til gennemførelse af bestemmelsen i artikel 4, stk. 5, andet afsnit, i sjette direktiv, at momsfritage de former for virksomhed, hvis udøvelse er fakultativ for kommunerne (drift af visse offentlige værker og institutioner), når der ikke ved udøvelsen heraf opstår en vis større konkurrencefordrejning, idet de samme virksomhedsformer udøves også af private, jf. eksempelvis apotekervirksomhed i et flertal af kommuner, og derfor til at fastlægge de nødvendige kvantitative begrænsninger, der må gælde herfor, og

d) til gennemførelse af bestemmelsen i artikel 4, stk. 5, tredje afsnit, i sjette direktiv, at fastsætte en tærskel for afgiftsfritagelsen for de former for virksomhed, der er opregnet i bilag D til sjette direktiv (bortset fra vandværksdrift, der som obligatorisk virksomhed er udtryk for udførelse af en forvaltningsopgave)?«

4 Alle de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af sjette direktivs artikel 4, stk. 5, der har følgende ordlyd:

»Stater, regioner, amter, kommuner og andre offentligretlige organer anses ikke som afgiftspligtige personer, for så vidt angår virksomhed eller transaktioner, som de udøver eller foretager i deres egenskab af offentlig myndighed, også selv om de i forbindelse med denne virksomhed eller disse transaktioner modtager gebyrer, afgifter, bidrag eller vederlag.

Når de udøver sådanne former for virksomhed eller foretager sådanne transaktioner, skal de dog betragtes som afgiftspligtige personer, for så vidt angår disse former for virksomhed eller disse transaktioner, såfremt deres fritagelse for afgiftspligten ville føre til konkurrencefordrejning af en vis betydning.

Under alle omstændigheder anses de ovennævnte organer som afgiftspligtige personer, for så vidt angår de i bilag D opregnede former for virksomhed, medmindre den udøvede virksomhed er ubetydelig.

Medlemsstaterne kan anse den virksomhed, som udøves af ovennævnte organer, og som er fritaget for afgift i henhold til artikel 13 eller 28, som virksomhed udøvet i egenskab af offentlig myndighed.«

5 Vedrørende hovedsagens retlige baggrund og faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

6 Indledningsvis bemærkes, at de spørgsmål, der er stillet i nærværende sag, i det store og hele er de samme som de spørgsmål, der blev afgjort ved Domstolens dom af 17. oktober 1989, Carpaneto Piacentino kommune og Rivergaro kommune (forenede sager 231/87 og 129/88, Sml. s. 3233).

Det første og det andet spørgsmål

7 Det første og det andet spørgsmål vedrører fortolkningen af sjette direktivs artikel 4, stk. 5, første afsnit.

8 Der henvises i den forbindelse til, at Domstolen i nævnte dom fastslog, at artikel 4, stk. 5, første afsnit, i sjette direktiv skal fortolkes således, at den virksomhed, der udøves »i... egenskab af offentlig myndighed« i bestemmelsens betydning, er den, som varetages af offentligretlige organer på grundlag af deres særlige status, hvilket dog ikke omfatter virksomhed, som de pågældende organer udøver på samme retlige vilkår som private erhvervsdrivende. Det tilkommer den enkelte medlemsstat at afgøre, hvorledes den vil inkorporere den i nævnte bestemmelse omhandlede afgiftsfritagelse i national lovgivning.

9 Nyt i denne sag er alene spørgsmålet om, hvorvidt de »forvaltningsopgaver«, der udøves af de italienske kommuner i medfør af præsidentdekret nr. 616 af 24. juli 1977, skal anses for virksomhed, som kommunerne udøver »i deres egenskab af offentlig myndighed«, således at der kan blive tale om momsfritagelse for disse former for virksomhed.

10 Det bemærkes i den forbindelse, at det i Domstolens dom af 17. oktober 1989 (de nævnte forenede sager 231/87 og 129/88, dommens præmis 15) fastslås, at omfanget af afgiftsfritagelsen for offentlige organer lader sig fastslå på grundlag af reglerne for udøvelsen af de omhandlede virksomhedsformer. I det omfang, hvori det ifølge nævnte bestemmelse er en betingelse for afgiftsfritagelse for offentligretlige organer, at disse handler »i deres egenskab af offentlig myndighed«, er det nemlig udelukket at indrømme afgiftsfritagelse for virksomhed, de samme organer udøver, ikke som offentligretlige retssubjekter, men som privatretlige retssubjekter. Det eneste kriterium, der kan anvendes til en sikker adskillelse af disse to former for virksomhed, er derfor den retlige ordning, der ifølge national ret finder anvendelse.

11 Den omstændighed, at visse af kommunerne udøvede former for virksomhed i national lovgivning beskrives som »forvaltningsopgaver«, kan udgøre et indicium for, at disse former for virksomhed er reguleret af offentligretlige regler. Men som det fremgår af nævnte dom af 17. oktober 1989, tilkommer det den nationale ret at træffe afgørelse om den pågældende virksomheds art på grundlag af det af Domstolen fastlagte kriterium.

12 Det første og det andet spørgsmål fra den forelæggende ret skal derfor besvares således, at artikel 4, stk. 5, første afsnit, i sjette direktiv skal fortolkes således, at

den virksomhed, der udøves »i... egenskab af offentlig myndighed« i bestemmelsens betydning, er den, som varetages af offentligretlige organer på grundlag af deres særlige status, hvilket dog ikke omfatter virksomhed, som de pågældende organer udøver på samme retlige vilkår som private erhvervsdrivende. Det tilkommer den nationale ret at bedømme den omtvistede virksomhed på grundlag af dette kriterium.

Det tredje spørgsmål

13 Ved besvarelsen af dette spørgsmål skal der henvises til Domstolens nævnte dom af 17. oktober 1989, hvori det fastslås, at artikel 4, stk. 5, andet afsnit, i sjette direktiv skal fortolkes således, at medlemsstaterne har pligt til at sikre, at der opkræves moms hos offentligretlige organer for deres virksomhed i egenskab af offentlig myndighed, når virksomheden også kan varetages af private i konkurrence med det offentlige, såfremt manglende opkrævning vil kunne medføre konkurrenceforvridning af en vis betydning. Medlemsstaterne har dog ikke pligt til ordret at indføre dette kriterium i national ret eller til at fastsætte de kvantitative grænser for, hvornår opkrævning skal undlades.

Det fjerde spørgsmål

14 Ved besvarelsen af dette spørgsmål vil det være tilstrækkeligt at henvise til, at Domstolen i nævnte dom af 17. oktober 1989 har udtalt, at artikel 4, stk. 5, tredje afsnit, i sjette direktiv skal fortolkes således, at den ikke pålægger medlemsstaterne pligt til i deres afgiftslovgivning at indføre ubetydelighedskriteriet som betingelse for afgiftspligt for transaktionerne på listen i bilag D.

Sagens omkostninger

15 De udgifter, der er afholdt af Den Italienske Republiks regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (Første Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af commissione tributaria di primo grado di Piacenza ved kendelse af 22. december 1988, for ret:

1) **Sjette direktivs artikel 4, stk. 5, første afsnit, skal fortolkes således, at den virksomhed, der udøves »i... egenskab af offentlig myndighed« i bestemmelsens betydning, er den, som varetages af offentligretlige organer på grundlag af deres særlige status, hvilket dog ikke omfatter virksomhed, som de pågældende organer udøver på samme retlige vilkår som private erhvervsdrivende. Det tilkommer den nationale ret at bedømme den omtvistede virksomhed på grundlag af dette kriterium.**

2) **Sjette direktivs artikel 4, stk. 5, andet afsnit, skal fortolkes således, at medlemsstaterne har pligt til at sikre, at der opkræves moms hos offentligretlige organer for deres virksomhed i egenskab af offentlig myndighed, når virksomheden også kan varetages af private i konkurrence med det offentlige, såfremt manglende opkrævning vil kunne medføre konkurrencefordrejning af en vis betydning. Medlemsstaterne har dog ikke pligt til ordret at indføre dette kriterium i national ret eller til at fastsætte de kvantitative grænser for, hvornår opkrævning skal undlades.**

3) **Sjette direktivs artikel 4, stk. 5, tredje afsnit, skal fortolkes således, at den ikke pålægger medlemsstaterne pligt til i deres afgiftslovgivning at indføre ubetydelighedskriteriet som betingelse for afgiftspligt for transaktionerne på listen i bilag D.**

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. maj 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

Gordon Slynn
Formand for Første Afdeling