URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

18. Januar 2001 *

In der Rechtssache C-83/99

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Díaz-Llanos La Roche und C. Gómez de la Cruz als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch S. Ortiz Vaamonde als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten

* Verfahrenssprache: Spanisch.

über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 96/95/EG des Rates vom 20. Dezember 1996 (ABl. L 338, S. 89) verstoßen hat, dass es einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf die Dienstleistung angewandt hat, die in der Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage besteht,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. La Pergola (Berichterstatter) sowie der Richter M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann und L. Sevón,

Generalanwalt: S. Alber
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. September 2000,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 8. März 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) Klage erhoben auf Feststellung, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 96/95/EG des Rates vom 20. Dezember 1996 (ABl. L 338, S. 89; im Folgenden: Sechste Richtlinie) verstoßen hat, dass es einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf die Dienstleistung angewandt hat, die in der Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage besteht.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Nach Artikel 2 Nummer 1 der Sechsten Richtlinie unterliegen Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen, die ein Steuerpflichtiger als solcher im Inland gegen Entgelt ausführt, der Mehrwertsteuer.

3 Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a der Sechsten Richtlinie bestimmt:

„Der Normalsatz der Mehrwertsteuer wird von jedem Mitgliedstaat als ein Prozentsatz der Besteuerungsgrundlage festgelegt, der für Lieferungen von Gegenständen und für Dienstleistungen gleich ist. Vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 1998 darf dieser Prozentsatz nicht niedriger als 15 % sein.

...

Die Mitgliedstaaten können außerdem einen oder zwei ermäßigte Sätze anwenden. Diese ermäßigten Sätze werden als ein Prozentsatz der Besteuerungsgrundlage festgelegt, der nicht niedriger als 5 % sein darf, und sind nur auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen der in Anhang H genannten Kategorien anwendbar."

4 Das „Verzeichnis der Gegenstände und Dienstleistungen, auf die ermäßigte Mehrwertsteuersätze angewandt werden können" in Anhang H der Sechsten Richtlinie nennt in Kategorie 5 die „Beförderung von Personen und des mitgeführten Gepäcks".

Nationales Recht

5 Das Königliche Dekret Nr. 14/1997 vom 29. August 1997 und das Gesetz Nr. 9/1998 vom 21. April 1998 zur Änderung des Gesetzes Nr. 37/1992 vom 28. Dezember 1992 betreffend die Mehrwertsteuer sahen vor, dass auf Autobahnmaut anstelle des Normalsatzes von 16 % ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz von 7 % anzuwenden ist.

Vorverfahren

6 Mit Schreiben vom 22. Dezember 1997 teilte die Kommission der spanischen Regierung mit, ihrer Auffassung nach verletze das Königreich Spanien dadurch Artikel 12 der Sechsten Richtlinie, dass es auf die Dienstleistung der Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anwende. Sie forderte die spanische Regierung gemäß Artikel 169 EG-Vertrag auf, dazu binnen zwei Monaten Stellung zu nehmen.

7 Die spanische Regierung machte in ihrer Antwort vom 24. April 1998 geltend, die Gestattung der Benutzung von Autobahnen gegen eine Gebühr werde in den einzelnen Mitgliedstaaten steuerlich sehr unterschiedlich behandelt, wobei diese Tätigkeit in einigen Mitgliedstaaten nicht der Mehrwertsteuer unterworfen sei, und die spanischen Behörden hätten sich, um die daraus folgende Wettbewerbsverzerrung auszugleichen, für die Anwendung einer ermäßigten Mehrwertsteuer in Höhe von 7 % entschieden. Zudem entspreche die Anwendung dieses ermäßigten Steuersatzes den Bestimmungen des Anhangs H, Kategorie 5, der Sechsten Richtlinie.

8 Da die Kommission diese Ausführungen der spanischen Behörden nicht für zureichend hielt, übermittelte sie dem Königreich Spanien mit Schreiben vom 10. August 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie den in ihrem Aufforderungsschreiben erhobenen Vorwurf wiederholte und Spanien aufforderte, der mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen.

9 In ihrer Antwort vom 21. Oktober 1998 bestritten die spanischen Behörden das Vorliegen der angeblichen Vertragsverletzung mit derselben Begründung wie zuvor.

10 Da die Kommission feststellte, dass das Königreich Spanien der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht nachgekommen ist, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Begründetheit

11 Der Gerichtshof hat entschieden, dass zum einen die Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage gegen eine Gebühr eine Dienstleistung gegen Entgelt im Sinne des Artikels 2 Nummer 1 der Sechsten Richtlinie darstellt und zum anderen Artikel 4 Absatz 5 der Sechsten Richtlinie, wonach Tätigkeiten öffentlich-rechtlicher Einrichtungen im Rahmen der öffentlichen Gewalt nicht der Mehrwertsteuer unterliegen, auf Tätigkeiten der Wirtschaftsteilnehmer des privaten Rechts nicht anwendbar ist (Urteile vom 12. September 2000 in der Rechtssache C-276/97, Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-6251, Randnrn. 36 und 46, in der Rechtssache C-358/97, Kommission/Irland, Slg. 2000, I-6301, Randnrn. 34 und 44, in der Rechtssache C-359/97, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2000, I-6355, Randnrn. 46 und 56, in der Rechtssache C-408/97, Kommission/Niederlande, Slg. 2000, I-6537, Randnrn. 30 und 40, und in der Rechtssache C-260/98, Kommission/Griechenland, Slg. 2000, I-6537, Randnrn. 31 und 40).

12 Die Tätigkeit, die in der Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage gegen eine Gebühr besteht, wird in Spanien unstreitig nicht durch eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, sondern durch Wirtschaftsteilnehmer des privaten Rechts ausgeübt.

13 Diese Tätigkeit bezieht sich daher, wie das Königreich Spanien auch nicht bestreitet, auf Dienstleistungen, die der Mehrwertsteuer unterliegen, und wird in Spanien von Wirtschaftsteilnehmern ausgeübt, die für diese Tätigkeit mehrwertsteuerpflichtig sind.

14 In der vorliegenden Klage geht es daher nur um die Frage, ob das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe

a der Sechsten Richtlinie verstoßen hat, dass es auf diese Dienstleistungen anstelle des normalen Steuersatzes einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz angewandt hat.

15 Die Kommission stützt ihre Klage darauf, dass die in der Sechsten Richtlinie vorgesehene Möglichkeit, ermäßigte Steuersätze anzuwenden, wegen ihres Ausnahmecharakters nur für die in Anhang H aufgeführten Gegenstände und Dienstleistungen gelte. Im vorliegenden Fall widerspreche es der Sechsten Richtlinie, die Gestattung der Benutzung einer Autobahn mit einer Dienstleistung gleichzustellen, die sich auf die Beförderung von Personen und des mitgeführten Gepäcks beziehe.

16 Nach Auffassung der spanischen Regierung kann dagegen die Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage durch Wirtschaftsteilnehmer des privaten Rechts der Beförderung von Reisenden und ihres Gepäcks gleichgestellt und auf sie somit ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz angewandt werden. Diese Auslegung der Sechsten Richtlinie sei dadurch gerechtfertigt, dass Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten der Betreiber spanischer Autobahnen auszugleichen seien, die sich daraus ergäben, dass Autobahnmaut in anderen Mitgliedstaaten nicht der Mehrwertsteuer unterliege.

17 Da die Sechste Richtlinie keine Definition der „Beförderung von Personen und des mitgeführten Gepäcks" im Sinne des Anhangs H, Kategorie 5, enthält, ist diese Bestimmung ungeachtet der von der spanischen Regierung angeführten Unterschiede bei der Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten im Lichte des Zusammenhangs innerhalb der Sechsten Richtlinie auszulegen.

18 Nach Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a der Sechsten Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten abweichend von dem Grundsatz, dass der normale Steuersatz gilt, einen oder zwei ermäßigte Sätze anwenden. Außerdem können die ermäßigten Mehrwertsteuersätze nach dieser Vorschrift nur auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen der im Anhang H genannten Kategorien angewandt werden.

19 Nach ständiger Rechtsprechung sind die Bestimmungen, die Ausnahmen von einem allgemeinen Grundsatz darstellen, eng auszulegen (vgl. vor allem die Urteile vom 12. Dezember 1995 in der Rechtssache C-399/93, Oude Luttikhuis u. a., Slg. 1995, I-4515, Randnr. 23, vom 12. Februar in der Rechtssache C-92/96, Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-505, Randnr. 31, und vom 7. September 1999 in der Rechtssache C-216/97, Gregg, Slg. 1999, I-4947, Randnr. 12).

20 Die Wendung „Beförderung von Personen und des mitgeführten Gepäcks" muss daher nach ihrer gewöhnlichen Bedeutung ausgelegt werden.

21 Die Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage gegen eine Gebühr besteht nicht darin, ein Beförderungsmittel zur Verfügung zu stellen, sondern darin, denjenigen, die über ein Fahrzeug verfügen, zu erlauben, eine Strecke unter besseren Bedingungen zurückzulegen. Diese Tätigkeit kann daher der Beförderung von Personen und des mitgeführten Gepäcks im Sinne des Anhangs H, Kategorie 5, der Sechsten Richtlinie nicht gleichgestellt werden.

22 Die spanische Regierung rechtfertigt den Verstoß gegen ihre Verpflichtungen aus der Sechsten Richtlinie damit, dass die Dauer der Verfahren, die die Kommission gegen die Mitgliedstaaten eingeleitet habe, in denen die Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage nicht der Mehrwertsteuer unterworfen sei, beim Königreich Spanien das berechtigte Vertrauen darauf geweckt habe, dass die Sechste Richtlinie die Anwendung des normalen Mehrwertsteuersatzes auf diese Tätigkeit nicht zwingend gebiete.

23 Bei Meinungsverschiedenheiten über Auslegungsfragen bietet das Vertragsverletzungsverfahren die Möglichkeit, den genauen Umfang der Verpflichtungen der

Mitgliedstaaten zu ermitteln (Urteil vom 14. Dezember 1971 in der Rechtssache 7/71, Kommission/Frankreich, Slg. 1971, 1003, Randnr. 49) und hängt von der objektiven Feststellung des Verstoßes gegen die Verpflichtungen ab, die einem Mitgliedstaat nach dem EG-Vertrag oder einem sekundären Rechtsakt obliegen (u. a. Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-71/97, Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-5991, Randnr. 14).

24 Außerdem wird der aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit folgende Grundsatz des Vertrauensschutzes im Allgemeinen von Privatpersonen (Wirtschaftsteilnehmern) geltend gemacht, die sich auf von staatlichen Stellen geweckte Vertrauen berufen; er kann nicht von Regierungen zu dem Zweck herangezogen werden, den Folgen einer Entscheidung des Gerichtshofes zu entgehen, mit der die Ungültigkeit einer Handlung der Gemeinschaft festgestellt wird (Urteil vom 19. September 2000 in den Rechtssachen C-177/99 und C-181/99, Ampafrance und Sanofi, Slg. 2000, I-7013, Randnr. 67).

25 Demzufolge kann sich ein Mitgliedstaat in einem Fall wie dem vorliegenden nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, um die objektive Feststellung des Verstoßes gegen die ihm nach dem EG-Vertrag oder einem sekundären Rechtsakt obliegenden Verpflichtungen zu verhindern, denn die Zulassung einer solchen Rechtfertigung widerspräche dem Zweck des Verfahrens nach Artikel 169 EG-Vertrag (in diesem Sinne die Urteile vom 11. Juni 1985 in der Rechtssache 288/83, Kommission/Irland, Slg. 1985, 1761, Randnr. 22, und vom 24. September 1998 in der Rechtssache C-35/97, Kommission/Frankreich, Slg. 1998, I-5325, Randnr. 45).

26 Das Königreich Spanien kann daher im vorliegenden Fall nicht unter Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes die Feststellung einer von ihm begangenen Vertragsverletzung verhindern.

27 Nach alldem ist festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a der Sechsten Richtlinie

verstoßen hat, dass es einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf die Dienstleistung angewandt hat, die in der Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage gegen eine Gebühr besteht.

Kosten

28 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Spanien mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem entsprechenden Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mit-**

gliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage in der Fassung der Richtlinie 96/95/EG des Rates vom 20. Dezember 1996 verstoßen, dass es einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf die Dienstleistung angewandt hat, die in der Gestattung der Benutzung einer Straßenanlage gegen eine Gebühr besteht.

2. **Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.**

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Januar 2001.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

A. La Pergola