DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

18. januar 2001 *

I sag C-83/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Díaz-Llanos La Roche og C. Gómez de la Cruz, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved S. Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12 i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning

* Processprog: spansk.

om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1), som ændret ved Rådets direktiv 96/95/EF af 20. december 1996 (EFT L 338, s. 89), idet det har anvendt en reduceret merværdiafgift for tjenesteydelser, der består i at stille en vejinfrastruktur til rådighed for brugerne,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. La Pergola (refererende dommer), og dommerne M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. september 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 8. marts 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12 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), som ændret ved Rådets direktiv 96/95/EF af 20. december 1996 (EFT L 338, s. 89, herefter »sjette direktiv«), idet det har anvendt en reduceret sats for merværdiafgift (herefter »moms«) for tjenesteydelser, der består i at stille en vejinfrastruktur til rådighed for brugerne.

Retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

2 I henhold til sjette direktivs artikel 2, nr. 1, pålægges der moms ved levering af goder og tjenesteydelser, som mod vederlag foretages i indlandet af en afgiftspligtig person, der optræder i denne egenskab.

3 Sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra a), indeholder følgende bestemmelse:

»Merværdiafgiftens normalsats fastsættes af hver enkelt medlemsstat som en procentsats af beskatningsgrundlaget og skal være ens for levering af goder og for levering af tjenesteydelser. Fra den 1. januar 1997 til den 31. december 1998 må denne procentsats ikke være mindre end 15%.

[...]

Medlemsstaterne kan ligeledes anvende en eller to reducerede satser. Disse satser fastsættes som en procentsats af beskatningsgrundlaget, som ikke må være mindre end 5%, og de må kun anvendes på levering af de kategorier af goder og tjenesteydelser, som er anført i bilag H.«

4 Bilag H til sjette direktiv, der bærer overskriften »Liste over leveringer af goder og tjenesteydelser, som kan belægges med reducerede momssatser«, nævner som femte kategori »Befordring af personer og disses bagage«.

De nationale bestemmelser

5 Kongeligt dekret nr. 14/1997 af 29. august 1997 og lov 9/1998 af 21. april 1998 om ændring af lov 37/1992 af 28. december 1992 om merværdiafgift indeholder bestemmelser om en reduceret momssats på 7% for motorvejsafgifter, for hvilke der tidligere blev opkrævet moms med den almindelige sats på 16%.

Den administrative procedure

6 Ved skrivelse af 22. december 1997 meddelte Kommissionen den spanske regering, at Kongeriget Spanien efter dens opfattelse med anvendelsen af en reduceret momssats for tjenesteydelser, der består i at stille en vejinfrastruktur til rådighed for brugerne, tilsidesatte sjette direktivs artikel 12. Den opfordrede i henhold til traktatens artikel 169 den spanske regering til inden for en frist på to måneder at fremsætte sine bemærkninger i den forbindelse.

7 Den spanske regering anførte i sit svar af 24. april 1998, at adgangen til mod betaling af en vejafgift at benytte motorvejene afgiftsmæssigt behandles meget forskelligt i de forskellige medlemsstater, idet nogle medlemsstater ikke opkræver moms af denne ydelse, og at de spanske myndigheder for at afbøde den fordrejning, dette kan medføre, har besluttet af denne ydelse at opkræve moms med en reduceret sats på 7%. Den spanske regering fremhævede også, at anvendelsen af denne reducerede sats var i overensstemmelse med bestemmelsen i femte kategori i bilag H til sjette direktiv.

8 Kommissionen fandt ikke de spanske myndigheders redegørelse tilfredsstillende, og tilstillede derfor ved skrivelse af 10. august 1998 Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse, hvori den gentog den i åbningsskrivelsen fremsatte kritik og opfordrede denne medlemsstat til inden for en frist på to måneder at efterkomme den begrundede udtalelse.

9 De spanske myndigheder bestred i deres svar af 21. oktober 1998, at der skulle foreligge et traktatbrud som anført og fremførte herved de tidligere af Kongeriget Spanien fremsatte grunde.

10 Da Kommissionen havde fastslået, at Kongeriget Spanien ikke havde efterkommet den begrundede udtalelse, besluttede den at anlægge nærværende sag.

Realiteten

11 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen har fastslået, på den ene side, at det forhold, at vejanlæg stilles til rådighed mod betaling af en vejafgift, udgør levering af en tjenesteydelse mod vederlag som omhandlet i sjette direktivs artikel 2, nr. 1, og på den anden side, at sjette direktivs artikel 4, stk. 5, hvorefter offentligretlige organers virksomhed i deres egenskab af offentlig myndighed ikke er momspligtig virksomhed, ikke finder anvendelse på private erhvervsdrivende (jf. dómme af 12.9.2000, sag C-276/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6251, præmis 36 og 46, sag C-358/97, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6301, præmis 34 og 44, sag C-359/97, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 6355, præmis 46 og 56, sag C-408/97, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6417, præmis 30 og 40, og sag C-260/98, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 6537, præmis 31 og 40).

12 Det er ubestridt, at den virksomhed, der består i at stille vejanlæg til rådighed for brugerne mod betaling af en vejafgift, i Spanien ikke udøves af et offentligretligt organ, men af private erhvervsdrivende.

13 Det følger af det anførte og bestrides i øvrigt ikke af Kongeriget Spanien, at den omhandlede virksomhed vedrører momspligtige tjenesteydelser og udøves i Spanien af erhvervsdrivende, der for så vidt angår denne virksomhed er afgiftspligtige personer.

14 I nærværende sag skal det derfor udelukkende afgøres, om Kongeriget Spanien ved at anvende en reduceret og ikke den almindelige momssats på disse

tjenesteydelser har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra a).

15 Kommissionen har til støtte for sine påstande anført, at adgangen til at anvende reducerede satser i sjette direktiv, da der er tale om en undtagelse, kun kan anvendes på de kategorier af goder og tjenesteydelser, der udtrykkeligt er nævnt i bilag H. I det foreliggende tilfælde er ligestillingen af en ydelse, der består i at stille en motorvej til rådighed, og den ydelse at befordre personer og disses bagage i strid med sjette direktiv.

16 Den spanske regering har omvendt anført, at den ydelse, hvorved private erhvervsdrivende stiller en vejinfrastruktur til rådighed, kan ligestilles med en virksomhed, der består i befordring af personer og disses bagage og således kan nyde godt af en reduceret momssats. Ifølge regeringen er denne fortolkning af sjette direktiv begrundet i nødvendigheden af at udligne de konkurrencefordrejninger, som de selskaber, der driver motorveje i Spanien, udsættes for, og som er en følge af, at andre medlemsstater ikke opkræver moms af motorvejsafgifter.

17 Det bemærkes i den forbindelse, at da der ikke i sjette direktiv gives nogen definition af den virksomhed, der består i »befordring af personer og disses bagage«, der er nævnt som femte kategori i bilag H, skal denne bestemmelse fortolkes ud fra den sammenhæng, hvori den hører hjemme i sjette direktiv, og ikke ud fra overvejelser som de af den spanske regering nævnte vedrørende den forskellige måde, hvorpå dette direktiv anvendes i medlemsstaterne.

18 Det fremgår af sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra a), at medlemsstaterne som en undtagelse fra princippet om, at det er den almindelige momssats, der finder anvendelse, kan anvende en eller to reducerede satser. Endvidere kan efter denne bestemmelse de reducerede momssatser udelukkende anvendes på levering af de kategorier af goder og tjenesteydelser, som er anført i bilag H.

19 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at bestemmelser, der har karakter af en undtagelse fra et princip, skal fortolkes strengt efter ordlyden (jf. bl.a. dom af 12.12.1995, sag C-399/93, Oude Luttikhuis m.fl., Sml. I, s. 4515, præmis 23, af 12.2.1998, sag C-92/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 505, præmis 31, og af 7.9.1999, sag C-216/97, Gregg, Sml. I, s. 4947, præmis 12).

20 Af det anførte følger, at begrebet virksomhed bestående i »befordring af personer og disses bagage« skal fortolkes i overensstemmelse med de pågældende ords almindelige betydning.

21 Imidlertid består den ydelse at stille en vejinfrastruktur til rådighed for brugerne mod betaling af en vejafgift ikke i levering af et transportmiddel, men i at give de brugere, der råder over et køretøj, mulighed for at tilbagelægge en distance på den bedst mulige måde. Denne virksomhed kan derfor ikke ligestilles med virksomhed bestående i befordring af personer og disses bagage, som omhandles i femte kategori i bilag H til sjette direktiv.

22 Den spanske regering har som begrundelse for den manglende opfyldelse af forpligtelserne ifølge sjette direktiv anført, at varigheden af de procedurer, som Kommissionen har indledt over for de medlemsstater, der ikke opkræver moms af virksomhed, der består i at stille vejinfrastruktur til rådighed, hos Kongeriget Spanien har skabt en berettiget forventning om, at det ikke efter sjette direktiv var absolut nødvendigt at anvende den almindelige momssats på denne form for virksomhed.

23 Det bemærkes herved, at en traktatbrudsprocedure gør det muligt at fastslå den nøjagtige rækkevidde af medlemsstaternes forpligtelser i tilfælde af uoverens-

stemmelser vedrørende fortolkningen (dom af 14.12.1971, sag 7/71, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1971, s. 295, præmis 49, org. ref.: Rec. s. 1003) og er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten eller efter bestemmelser i den afledede ret (jf. bl.a. dom af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 14).

24 I øvrigt bemærkes, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, der er et udtryk for retssikkerhedsprincippet, almindeligvis påberåbes af borgere (erhvervsdrivende), der har en berettiget forventning, som er skabt af de offentlige myndigheder, og ikke kan påberåbes af en regering med henblik på at undgå virkningerne af en afgørelse fra Domstolen, der fastslår, at en fællesskabsretsakt er ugyldig (dom af 19.9.2000, forenede sager C-177/99 og C-181/99, Ampafrance og Sanofi, Sml. I, s. 7013, præmis 67).

25 På baggrund af det anførte skal det fremhæves, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke i et tilfælde som det i denne sag foreliggende kan påberåbes af en medlemsstat for at afværge den objektive konstatering af, at den ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til traktaten eller bestemmelser i den afledede ret, idet en anerkendelse af en sådan begrundelse ville modvirke det formål, som proceduren i henhold til traktatens artikel 169 forfølger (jf. på linje hermed dom af 11.7.1985, sag 288/83, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 1761, præmis 22, og af 24.9.1998, sag C-35/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5325, præmis 45).

26 Kongeriget Spaniens påberåbelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan derfor under ingen omstændigheder lægge sig i vejen for en konstatering af det traktatbrud, som denne medlemsstat i det foreliggende tilfælde har gjort sig skyldig i.

27 Det skal herefter fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12, stk. 3, litra a), i sjette direktiv, idet det har

anvendt en reduceret momssats for tjenesteydelser, der består i at stille en vejinfrastruktur til rådighed for brugerne mod betaling af en vejafgift.

Sagens omkostninger

28 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12, stk. 3, litra a), i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætnings-**

afgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag, som ændret ved Rådets direktiv 96/95/EF af 20. december 1996, idet det har anvendt en reduceret sats for merværdiafgift for tjenesteydelser, der består i at stille en vejinfrastruktur til rådighed for brugerne mod betaling af en vejafgift.

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. januar 2001.

R. Grass A. La Pergola

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling