DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 29 oktober 2009 *

I mål C-246/08,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 3 juni 2008,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. Aalto och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Finland, företrädd av A. Guimaraes-Purokoski, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: finska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av J.N. Cunha Rodrigues, ordförande på andra avdelningen, tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus och A. Ó Caoimh (referent),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 7 juli 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Finland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1, 4.1, 4.2 och 4.5 i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 28) (nedan kallat sjätte direktivet) genom att inte föreskriva mervärdesskatteplikt, enligt den finländska lagstiftningen om rättshjälp, för delvis kostnadsbelagd juridisk rådgivning som lämnas av statliga rättshjälpsbyråer (det vill säga av de offentliga rättsbiträden som är anställda vid de statliga

rättshjälpsbyråerna), trots att mervärdesskatteplikt föreligger för jämförbara tjänster som tillhandahålls av privata biträden.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

2 Artikel 2 i sjätte direktivet har följande lydelse:

”Mervärdesskatt skall betalas för

1. leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster som sker mot vederlag inom landets territorium av en skattskyldig person i denna egenskap,

2. införsel av varor.”

3 I artikel 4 i sjätte direktivet föreskrivs följande:

”1. Med ’skattskyldig person’ avses varje person som självständigt någonstans bedriver någon form av ekonomisk verksamhet som anges i punkt 2, oberoende av syfte eller resultat.

2. De former av ekonomisk verksamhet som avses i punkt 1 skall omfatta alla verksamheter av producenter, återförsäljare och personer som tillhandahåller tjänster, däribland gruvdrift och jordbruksverksamhet samt verksamhet inom fria yrken. Utnyttjande av materiella eller immateriella tillgångar i syfte att fortlöpande vinna intäkter därav skall likaså betraktas som ekonomisk verksamhet.

…

5. Stater, regionala och lokala myndigheter och övriga offentligrättsliga organ anses inte såsom skattskyldiga när det gäller verksamhet eller transaktioner som de utför i sin egenskap av offentliga myndigheter, även om de i samband härmed uppbär avgifter, arvoden, bidrag eller inbetalningar. När de genomför sådana verksamheter eller transaktioner, skall de dock ändå betraktas som skattskyldiga personer med avseende härpå, om det skulle leda till konkurrenssnedvridning av viss betydelse, ifall de behandlades som icke skattskyldiga personer.

…”

4 I artikel 6.1 i detta direktiv anges följande:

”1. Med ’tillhandahållande av tjänster’ avses varje transaktion som inte utgör leverans av varor i den betydelse som avses i artikel 5.

Sådana transaktioner kan bl.a. omfatta följande:

— Överlåtelse av immateriella tillgångar, vare sig det upprättats någon handling angående äganderätten eller ej.

— Åtagande att avstå från visst handlande eller att tolerera visst handlande eller en viss situation.

— Utförande av tjänster i enlighet med anmodan utfärdad av myndighet eller i dennas namn eller enligt lag.”

Den nationella lagstiftningen

Lagstiftningen om rättshjälp

5 Det finländska systemet för rättshjälp regleras genom fyra rättsakter från år 2002, nämligen rättshjälpslag av den 5 april 2002 (oikeusapulaki (257/2002)), lag om statliga rättshjälpsbyråer av den 5 april 2002 (laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002)), statsrådets förordning om rättshjälp av den 23 maj 2002 (valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002)) och statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp av den 23 maj 2002 (valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista (389/2002)).

6 I 1 § rättshjälpslagen föreskrivs att den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken beviljas rättshjälp med statlig finansiering. Rättshjälpen kan omfatta biträdande i domstol och hos andra myndigheter.

7 Enligt 8 § rättshjälpslagen lämnas rättshjälpen i princip av rättsbiträden som är anställda vid statliga rättshjälpsbyråer. År 2008 fanns 60 sådana rättshjälpsbyråer och ungefär 220 rättsbiträden. Rättsbiträdena är tjänstemän som avlönas av staten. Kostnaderna för de statliga rättshjälpsbyråerna betalas med statliga medel. Det arvode som ska betalas av den som erhåller rättshjälp ska emellertid bokföras som intäkter i budgeten för varje rättshjälpsbyrå, i och med att inga statliga medel beviljas för de driftskostnader som täcks på detta sätt.

8 I 8 § rättshjälpslagen föreskrivs emellertid att också ett privat biträde kan förordnas i domstolsärenden – det vill säga en advokat eller någon annan privat jurist – som har gett sitt samtycke till uppdraget. Om den som beviljats rättshjälp själv till sitt biträde har föreslagit en person som uppfyller behörighetsvillkoren ska denne förordnas, om inte särskilda skäl kräver något annat.

9 I 17 § rättshjälpslagen regleras arvode och kostnadsersättning till ett privat biträde. I nämnda lagrum föreskrivs att för ett privat biträde fastställs ett skäligt arvode samt ersättning för kostnader. Arvodet och kostnadsersättningen betalas av statens medel minskade med den självriskandel som betalas av den som beviljats rättshjälp. Till den del rättshjälp lämnas med stöd av denna lag får det privata biträdet inte hos rättshjälpstagaren ta ut andra arvoden eller ersättningar i saken än självriskandelen.

10 Statsrådets förordning om rättshjälp innehåller närmare bestämmelser om villkoren för att få rättshjälp.

11 I 1 § i nämnda förordning föreskrivs att rättshjälp beviljas på grundval av sökandens disponibla medel och förmögenhet. Rättshjälpen kan därvid beviljas antingen utan avgift eller – vilket utgör en av de förändringar som gjordes år 2002 i förhållande till dittills gällande bestämmelser – mot en avgift som bärs av sökanden. I förordningen skiljer man i detta avseende mellan grundsjälvrisk och tilläggssjälvrisk.

12 Enligt 5 § förordningen om rättshjälp är grundsjälvrisken den procentuella andel av biträdets arvode och kostnader inklusive mervärdesskatt som rättshjälpstagaren

ska betala. Den bestäms enligt sökandens disponibla medel varje månad på följande sätt:

”Ensamstående personer

högst 650 euro: 0 %

högst 850 euro: 20 %

högst 1 000 euro: 30 %

högst 1 200 euro: 40 %

högst 1 300 euro: 55 %

högst 1 400 euro: 75 %

Makar per person

högst 550 euro: 0 %

högst 650 euro: 20 %

högst 800 euro: 30 %

högst 1 000 euro: 40 %

högst 1 100 euro: 55 %

högst 1 200 euro: 75 %”

13 I 6 § förordningen om rättshjälp preciseras att rättshjälp inte beviljas när de disponibla medlen för en ensamstående person överstiger 1 400 euro och för makar 1 200 euro per person.

14 Enligt 7 § i nämnda förordning ska rättshjälpstagaren betala en tilläggssjälvrisk om han eller hon har depositioner eller annan med dem jämförbar lätt realiserbar förmögenhet till ett värde som överstiger 5 000 euro. Tilläggssjälvrisken är hälften av de depositioner och motsvarande förmögenhet som överstiger 5 000 euro.

15 I statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp anges hur arvodena ska beräknas. I 2–7 §§ återfinns närmare bestämmelser om beräkningen av ordinära arvoden, medan 8 och 9 §§ innehåller bestämmelser om vad som gäller då arvodena fastställts till ett högre eller lägre belopp än vid ordinära arvoden. Enligt 11 § ska samma grunder tillämpas när det är en statlig rättshjälpsbyrå som lämnar rättshjälp i ett domstolsförfarande.

Mervärdesskattelagstiftningen

16 Enligt 1 § mervärdesskattelagen (arvonlisäverolaki (1501/1993)) av den 30 december 1993 ska mervärdesskatt betalas till staten på rättshjälp som lämnas av ett privat biträde i domstolsärenden såsom försäljning av juridiska tjänster. Rättshjälp som de statliga rättshjälpsbyråerna lämnar utan avgift eller som delvis är kostnadsbelagd är däremot inte mervärdesskattepliktig.

Det administrativa förfarandet

17 Den 13 oktober 2004 översände kommissionen en skrivelse till de finländska myndigheterna med påpekande om att mervärdesskattelagstiftningen innebar att rättshjälp av samma slag behandlas olika beroende på om rättshjälpen lämnas av privata

biträden eller av statliga rättshjälpsbyråer. Kommissionen tillade att denna lagstiftning enligt de uppgifter som kommissionen hade tillgång till ledde till konkurrenssnedvridning av viss betydelse till nackdel för privata biträden.

18 Genom skrivelse av den 17 december 2004 beskrev de finländska myndigheterna den aktuella mervärdesskattelagstiftningen angående rättshjälp på så sätt att även om den innebar en snedvridning av konkurrensen, så var denna snedvridning försumbar. Rättshjälpstagarens val mellan ett privat biträde och en statlig rättshjälpsbyrå påverkas nämligen i betydande utsträckning av andra faktorer än om tjänsten är mervärdesskattepliktig eller inte, såsom yrkeserfarenhet eller arbetsbelastningen vid de statliga byråerna.

19 Kommissionen ansåg inte att dessa förklaringar var tillräckliga och översände därför den 19 december 2005 med tillämpning av artikel 226 EG en formell underrättelse till Republiken Finland. Kommissionen gjorde därvid gällande att när rättshjälpstagaren själv till viss del betalar för rättshjälpen och när rättshjälpen även kan lämnas av ett privat biträde (nämligen i domstolsärenden) så ska de tjänster som tillhandahålls av de statliga rättshjälpsbyråerna vara mervärdesskattepliktiga. Kommissionen ansåg att de statliga rättshjälpsbyråerna i sådana fall inte handlar i egenskap av offentliga myndigheter, i den mening som avses i artikel 4.5 första stycket i sjätte direktivet, och att undantag från mervärdesskatteplikt för sådana tjänster leder till konkurrenssnedvridning av viss betydelse i den mening som avses i artikel 4.5 första stycket andra meningen.

20 Republiken Finland svarade den 16 februari 2006 och vidhöll därvid sina argument. Dessutom anförde medlemsstaten att kommissionen grundade sitt resonemang på en konstlad förutsättning – nämligen att de statliga rättshjälpsbyråerna handlar i egenskap av offentliga myndigheter när de utövar sin verksamhet i ärenden som inte är domstolsärenden, men inte när det handlar inom detta område, och när de tillhandahåller rådgivningen gratis, men inte när rådgivningen delvis är kostnadsbelagd.

21 Kommissionen nöjde sig inte med dessa argument, utan skickade den 15 december 2006 ett motiverat yttrande till Republiken Finland. I nämnda yttrande gjorde kommissionen gällande att Republiken Finland överträdde artiklarna 2.1, 4.1, 4.2 och 4.5 i sjätte direktivet såvitt gäller vissa delvis kostnadsbelagda tjänster som tillhandahålls av de statliga rättshjälpsbyråerna. Kommissionen uppmanade Finland att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de åtgärder som krävs för att följa detsamma.

22 Republiken Finland besvarade det motiverade yttrandet den 15 februari 2007 och vidhöll sin inställning i svaret på den formella underrättelsen.

23 Kommissionen beslutade mot denna bakgrund att väcka förevarande talan.

Talan

Parternas argument

24 Kommissionen har hävdat följande. Det enda som görs gällande mot Republiken Finland i detta mål är att rättshjälp i Finland inte är mervärdesskattepliktig när den lämnas av statliga rättshjälpsbyråer i domstolsärenden mot att rättshjälpstagaren till viss del betalar för rättshjälpen. Syftet med denna talan är således inte att klandra Finland för att samma tjänster inte är mervärdesskattepliktiga när de tillhandahålls gratis av statliga rättshjälpsbyråer, trots att de tjänster som tillhandahålls av ett privat biträde är mervärdesskattepliktiga, då staten betalar det arvode och den mervärdesskatt som biträdet fakturerat. I sistnämnda fall behandlas de statliga rättshjälpsbyråerna som icke skattskyldiga personer på grund av att nämnda tjänster tillhandahålls utan att rättshjälpstagaren erlägger någon betalning, då den enda ersättning som tillkommer de jurister som är anställda vid de statliga rättshjälpsbyråerna utgörs av deras normala lön. Sådana tjänster kan därmed inte anses ha tillhandahållits mot vederlag i den mening som avses i artikel 2.1 i sjätte direktivet.

25 När de statliga rättshjälpsbyråerna lämnar rättshjälp i domstolsärenden mot att rättshjälpstagaren till viss del betalar för rättshjälpen, bedriver de däremot enligt kommissionen en ekonomisk verksamhet i den mening som avses i sjätte direktivet. Denna ekonomiska verksamhet leder till att tjänster tillhandahålls mot vederlag i den mening som avses i artikel 2.1 i sjätte direktivet i och med att det finns ett direkt samband mellan den tjänst som tillhandahålls av den statliga rättshjälpsbyrån och den ersättning som erläggs av mottagaren.

26 Mot denna bakgrund anser kommissionen att det är nödvändigt att pröva om undantagen i artikel 4.5 i sjätte direktivet är tillämpliga.

27 När de statliga rättshjälpsbyråerna tillhandahåller de aktuella tjänsterna agerar de inte i egenskap av offentliga myndigheter i den mening som avses i artikel 4.5 första stycket. Tjänsterna tillhandahålls nämligen inte inom ramen för någon särskild rättslig reglering som gäller för dem (se, bland annat, dom av den 14 december 2000 i mål C-446/98, Fazenda Pública, REG 2000, s. I-11435, punkt 17 och där angiven rättspraxis). De statliga rättshjälpsbyråerna tillhandahåller nämligen inte sådana tjänster enligt särskilda bestämmelser som inte tillämpas på privata biträden, utan bedriver sin verksamhet enligt samma bestämmelser som gäller för de privata biträdena. Situationen är i detta avseende inte densamma när de statliga rättshjälpsbyråerna lämnar rättshjälp i andra ärenden än domstolsärenden. I och med att privata biträden inte får bedriva sådan verksamhet, bedrivs den inte av de statliga rättshjälpsbyråerna under samma rättsliga villkor som för privata biträden.

28 Den omständigheten att de statliga rättshjälpsbyråerna inte är mervärdesskatteskyldiga för rättshjälp som lämnas mot att mottagaren till viss del betalar för rättshjälpen leder enligt kommissionen under alla omständigheter till konkurrenssnedvridning av viss betydelse i den mening som avses i artikel 4.5 första stycket andra meningen i sjätte direktivet. Med tanke på att inkomst- och förmögenhetstaken för att beviljas rättshjälp har satts på så låg nivå, innebär en skillnad på 22 procent (vilket är mervärdes-

skattesatsen i Finland) på det arvode som ska betalas att konkurrensen snedvrids i betydande mån. Det gäller i än högre grad då slutkonsumenterna inte får dra av skatten. Denna snedvridning av konkurrensen bör anses som ”mer än försumbar” i den mening som avses i rättspraxis (se dom av den 16 september 2008 i mål C-288/07, Isle of Wight Council m.fl., REG 2008, s. I-7203, punkt 79) i och med att det är mer än 4 000 personer som varje år tar i anspråk rättshjälp mot att arvodet betalas till viss del.

29 Den finländska regeringen har å sin sida anfört följande. Den rättshjälp som lämnas av de statliga rättshjälpsbyråerna utgör en odelbar helhet som inte kan anses vara en ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2.1 i sjätte direktivet. Denna rättshjälp lämnas nämligen inte på kostnadstäckningsbasis, utan rättshjälpen finansieras huvudsakligen med allmänna medel. Den ekonomiska risk som den löper som bedriver ordinär ekonomisk verksamhet existerar således inte när det är fråga om denna rättshjälp. De avgifter som betalas täcker inte ens delvis de kostnader som uppstår i samband med att rättshjälp lämnas. Det är inte möjligt att såsom specifik ekonomisk verksamhet särskilja en isolerad aspekt hos de statliga rättshjälpsbyråerna. En sådan uppdelning kan inte motiveras av det faktum att vissa rättshjälpstagare – beroende på deras ekonomiska förhållanden – måste betala en liten avgift, och inte heller av innehållet i de tjänster som tillhandahålls.

30 Såvitt gäller tillämpningen av artikel 4.5 första stycket i sjätte direktivet, anser den finländska regeringen att rättshjälp endast kan lämnas inom ramen för den särskilda rättsliga reglering som gäller. De statliga rättshjälpsbyråerna utför den särskilda uppgift som de har enligt lag, och de har även en lagstadgad skyldighet att lämna rättshjälp. Det är visserligen riktigt att samma lag även ger privata biträden möjlighet att lämna rättshjälp. I sådana fall ska emellertid beslut därom fattas av en statlig rättshjälpsbyrå, och det privata biträdet ska ge sitt samtycke därtill. Den offentliga myndigheten uppdrar således åt en oberoende tredje man att bedriva verksamhet som faller under den offentliga myndighetens behörighet.

31 Under alla omständigheter är det så att den omständigheten att den aktuella rättshjälpen inte är mervärdesskattepliktig inte leder till någon konkurrenssnedvridning av viss betydelse i den mening som avses i artikel 4.5 första stycket andra meningen i sjätte direktivet. Det är nämligen inte säkert att det kan vara fråga om konkurrenssnedvridning, eftersom rättshjälp beviljas genom ett beslut på området och eftersom lönerna är lagreglerade. Därutöver ger statistik vid handen att de klienter som till viss del betalar för rättshjälpen utgör en tydlig minoritet bland rättshjälpsklienterna hos privata biträden. Vad dessutom gäller de ärenden där klienterna till viss del betalar för rättshjälpen, har fördelningen mellan ärenden som handlagts av ett privat biträde och ärenden som handlagts av ett offentligt biträde i domstolsärenden varit stabil under åren 2004–2006. Slutligen finns det andra omständigheter än mervärdesskatten som påverkar konsumenterna när de väljer juridiskt biträde, bland annat tidigare kontakter och biträdets sakkunskap.

Domstolens bedömning

32 Kommissionens talan i detta mål avser inte den omständigheten att de statliga rättshjälpsbyråerna inte är mervärdesskatteskyldiga för rättshjälp som lämnas dels gratis i domstolsärenden, dels i andra ärenden än domstolsärenden oavsett om rättshjälpen lämnas gratis eller inte.

33 Kommissionens talan avser nämligen endast den omständigheten att de statliga rättshjälpsbyråerna inte är mervärdesskatteskyldiga för rättshjälp som lämnas i domstolsärenden mot att rättshjälpstagaren till viss del betalar för rättshjälpen, i det fallet då rättshjälpstagarens disponibla inkomst överstiger gränsen för att få gratis rättshjälp men understiger det inkomsttak där rättshjälp inte beviljas. Kommissionen har således väckt sin talan med anledning av att rättshjälpssystemet i Finland – då rättshjälpstagarna till viss del betalar rättshjälpen – har utsträckts till att även gälla personer med i och för sig låg inkomst men vars inkomst ändå är högre än den inkomst

som uppbärs av personer som får gratis rättshjälp. Nedanstående överväganden avser således endast denna del av de statliga rätthjälpsbyråernas rättshjälpsverksamhet.

34 Även om det i sjätte direktivet fastställs ett mycket vitt tillämpningsområde för mervärdesskatt, är det endast verksamheter av ekonomisk art som omfattas av denna skatt (se, bland annat, dom av den 11 juli 1996 i mål C-306/94, Régie dauphinoise, REG 1996, s. I-3695, punkt 15, av den 26 juni 2003 i mål C-305/01, MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, REG 2003, s. I-6729, punkt 39, och av den 26 juni 2007 i mål C-369/04, Hutchinson 3G m.fl., REG 2007, s. I-5247, punkt 28).

35 Mervärdesskatt ska i enlighet med artikel 2 i sjätte direktivet, rörande skattepliktiga transaktioner, betalas för leverans av varor och tillhandahållande av tjänster som sker mot vederlag inom landets territorium samt för införsel av varor. Dessutom avses med skattskyldig person enligt artikel 4.1 i sjätte direktivet varje person som självständigt bedriver någon form av ekonomisk verksamhet, oberoende av syfte eller resultat (se, bland annat, dom av den 26 mars 1987 i mål 235/85, kommissionen mot Nederländerna, REG 1987, s. 1471, punkt 6, och av den 12 september 2000 i mål C-260/98, kommissionen mot Grekland, REG 2000, s. I-6537, punkt 24, samt domen i det ovannämnda målet Isle of Wight Council m.fl., punkterna 26 och 27).

36 Begreppet ”ekonomisk verksamhet” definieras i artikel 4.2 i sjätte direktivet såsom innefattande alla verksamheter av producenter, återförsäljare och personer som tillhandahåller tjänster, däribland utnyttjande av materiella eller immateriella tillgångar i syfte att fortlöpande vinna intäkter därav (se, bland annat, dom av den 26 maj 2005 i mål C-465/03, Kretztechnik, REG 2005, s. I-4357, punkt 18, och domen i det ovannämnda målet Hutchinson 3G m.fl., punkt 27).

37 En analys av dessa definitioner utvisar omfattningen av tillämpningsområdet för begreppet ekonomisk verksamhet och begreppets objektiva karaktär, i den betydelsen att verksamheten ska bedömas för sig, oberoende av syfte och resultat (se, bland annat,

domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 26, och dom av den 21 februari 2006 i mål C-223/03, University of Huddersfield, REG 2006, s. I-1751, punkt 47 och där angiven rättspraxis). En verksamhet anses således i allmänhet vara ekonomisk när den är fortlöpande och utförs mot vederlag som utgår till den person som utfört transaktionen (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkterna 9 och 15, och dom av den 13 december 2007 i mål C-408/06, Götz, REG 2007, s. I-11295, punkt 18).

38 Enligt rättspraxis föranleder däremot mottagandet av arvoden i sig inte att en bestämd verksamhet ska betraktas som ekonomisk (se domarna i de ovannämnda målen Hutchinson 3G m.fl., punkt 39 och där angiven rättspraxis, och Götz, punkt 21).

39 Vid prövningen av kommissionens talan kommer domstolen därför först att pröva huruvida den rättshjälp som de statliga rättshjälpsbyråerna lämnar i domstolsärenden mot att rättshjälpstagaren till viss del betalar för rättshjälpen utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artiklarna 2.1, 4.1 och 4.2 i sjätte direktivet.

40 Den omständigheten att de statliga rättshjälpsbyråerna utför uppgifter som de tilldelats i lag och som är lagreglerade och att verksamheten bedrivs i ett allmänt intresse utan företagsmässiga och kommersiella mål saknar i detta avseende relevans med hänsyn till den objektiva karaktär som begreppet ekonomisk verksamhet har. I artikel 6 i sjätte direktivet föreskrivs nämligen uttryckligen att vissa verksamheter som utövas enligt lag är skattepliktiga enligt mervärdesskattesystemet (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Nederländerna, punkt 10, och kommissionen mot Grekland, punkt 28).

41 Det är vidare utrett att de statliga rättshjälpsbyråerna lämnar rättshjälp fortlöpande.

42 Mot denna bakgrund kommer domstolen att pröva huruvida det kan anses att de statliga rättshjälpsbyråerna tillhandahåller dessa tjänster mot ersättning.

43 Av domstolens rättspraxis framgår att i mervärdesskattesystemet förutsätter skattepliktiga transaktioner att det finns en transaktion mellan parterna med angivet pris eller motvärde. Om en persons verksamhet består i att enbart tillhandahålla tjänster utan direkt vederlag, finns det inte något skatteunderlag och tjänsterna är således inte heller mervärdesskattepliktiga (se dom av den 1 april 1982 i mål 89/81, Hong-Kong Trade Development Council, REG 1982, s. 1277, punkterna 9 och 10, och av den 3 mars 1994 i mål C-16/93, Tolsma, REG 1994, s. I-743, punkt 12).

44 Enligt domstolens rättpraxis framgår härvid att ett tillhandahållande av tjänster endast sker ”mot vederlag” i den mening som avses i artikel 2.1 i sjätte direktivet om det mellan den som tillhandahåller tjänsten och mottagaren av densamma föreligger ett rättsförhållande som innebär ett ömsesidigt utbyte av prestationer, där den ersättning som den person som tillhandahåller tjänsten tar emot utgör det faktiska motvärdet för den tjänst som tillhandahålls mottagaren (se bland annat domen i det ovannämnda målet Tolsma, punkt 14, och dom av den 5 juni 1997 i mål C-2/95, SDC, REG 1997, s. I-3017, punkt 45, samt domen i det ovannämnda målet MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, punkt 47).

45 Det kan således konstateras att det följer av domstolens rättspraxis att begreppet tillhandahållande av tjänster som sker mot vederlag i den mening som avses i artikel 2.1 i sjätte direktivet förutsätter att det finns ett direkt samband mellan tjänsten och motvärdet (se, bland annat, dom av den 8 mars 1988 i mål 102/86, Apple and Pear Development Council, REG 1988, s. 1443, punkterna 11 och 12, och av den 16 oktober 1997 i mål C-258/95, Fillibeck, REG 1997, s. I-5577, punkt 12, samt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 29).

46 De statliga rättshjälpsbyråerna lämnar inte den i detta mål aktuella rättshjälpen gratis och därmed utan motvärde. Rättshjälpstagarna är nämligen skyldiga att betala en avgift till byråerna.

47 Det är emellertid utrett att denna avgift endast täcker en del av arvodet i den meningen att den inte täcker hela det arvode som regleras i den nationella lagstiftningen, utifrån tvistens art, som ersättning för den rättshjälp som lämnats av de statliga rättshjälpsbyråerna och de privata biträdena. Det framgår nämligen av punkterna 12–14 i denna dom att den avgift som utgörs av grundsjälvrisken uppgår till mellan 20 och 75 procent av nämnda belopp. Avgiften kan visserligen beroende på rättshjälpstagarens förmögenhet kompletteras med en tilläggssjälvrisk. Såsom generaladvokaten har funnit i punkt 48 i sitt förslag till avgörande, finner domstolen emellertid att det inte är sannolikt – med tanke på det lönetak för att beviljas rättshjälp som fastställts i den nationella lagstiftningen – att detta tillägg kan innebära att rättshjälpstagaren måste betala en ersättning som uppgår till det totala arvode som fastställs i lagstiftningen för rättshjälpen. Detta har inte heller gjorts gällande av kommissionen.

48 Även om denna delersättning utgör en viss andel av arvodet, beräknas den inte enbart utifrån arvodet, utan beloppets storlek beror även på rättshjälpstagarens inkomst och förmögenhet. Det är således storleken på inkomsten och förmögenheten – och inte exempelvis hur många arbetstimmar som de statliga rättshjälpsbyråerna lagt ner eller hur komplicerat ärendet är – som är avgörande för hur stor del av arvodet som rättshjälpstagaren ska betala.

49 Den delersättning som betalas av rättshjälpstagarna till de statliga rättshjälpsbyråerna är således endast delvis beroende av det faktiska värdet på den tillhandahållna tjänsten. Ju lägre inkomst eller förmögenhet som rättshjälpstagarna har, desto svagare blir nämligen sambandet med det faktiska värdet.

50 I likhet med vad generaladvokaten påpekat i punkterna 50 och 51 i sitt förslag till avgörande, stöds detta av att rättshjälpstagarna, enligt den information som den finländska regeringen har tillhandahållit, som delersättning för den rättshjälp som lämnats av de statliga rättshjälpsbyråerna – vilken delersättning uppgick till endast en tredjedel av samtliga tjänster som tillhandahållits av rättshjälpsbyråerna – betalade 1,9 miljoner euro år 2007, jämfört med de 24,5 miljoner euro som utgjorde bruttokostnaderna för driften av de statliga rättshjälpsbyråerna. Även om dessa sifferuppgifter också innefattar rättshjälp som lämnats i andra ärenden än domstolsärenden, kan en sådan skillnad ge vid handen att den delersättning som betalas av rättshjälpstagarna snarare ska likställas med en avgift än med en ersättning i ordets egentliga bemärkelse. Att ta ut en sådan avgift kan inte i sig innebära att en viss verksamhet ska anses vara ekonomisk sådan.

51 Mot denna bakgrund finner domstolen således inte att det samband som finns mellan den rättshjälp som lämnas av de statliga rättshjälpsbyråerna och det motvärde som betalas av rättshjälpstagarna är direkt på sätt som krävs för att motvärdet ska kunna anses utgöra ersättning för rättshjälpen och därmed för att rättshjälpen ska kunna anses vara ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artiklarna 2.1, 4.1 och 4.2 i sjätte direktivet.

52 Kommissionen har inte åberopat några andra omständigheter till styrkande av att ifrågavarande tjänster utgör sådan ekonomisk verksamhet. Det är visserligen riktigt att kommissionen gjort gällande att det finns ett direkt samband mellan den delersättning som betalas av rättshjälpstagarna och de tjänster som de statliga rättshjälpsbyråerna tillhandahåller. Kommissionen har emellertid inte åberopat något specifikt argument till styrkande av detta påstående och inte heller någon bevisning till styrkande av att det finns ett sådant direkt samband, trots att rättshjälpstagarens inkomst och förmögenhet beaktas då det bestäms hur stor självrisk som ska betalas. Enligt fast rättspraxis åligger det dock kommissionen att i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott föreligger. Kommissionen får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion (se bland annat dom av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland, REG 2005, s. I-3331, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

53 De statliga rättshjälpsbyråerna bedriver således inte någon ekonomisk verksamhet, och det är ett villkor för att artikel 4.5 första stycket i sjätte direktivet ska kunna tillämpas att det först fastställs att den aktuella verksamheten är att anse som ekonomisk (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Hutchinson 3G m.fl., punkt 42, och Götz, punkt 15). Det är därmed inte nödvändigt att därefter pröva kommissionens argument angående huruvida de statliga rättshjälpsbyråerna lämnar den aktuella rättshjälpen i egenskap av offentliga myndigheter i den mening som avses i artikel 4.5 första stycket första meningen. Det är inte heller nödvändigt att pröva argumentet huruvida den omständigheten att de statliga rättshjälpsbyråerna inte är mervärdesskatteskyldiga när de lämnar denna rättshjälp leder till konkurrenssnedvridning av viss betydelse i den mening som avses i artikel 4.5 första stycket andra meningen.

54 Talan ska följaktligen ogillas.

Rättegångskostnader

55 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Finland har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Republiken Finlands yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska gemenskapernas kommission ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter