

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. april 2015 (*)

»Traktatbrud – merværdiafgift – sjette direktiv 77/388/EØF – direktiv 2006/112/EØF – artikel 132, stk. 1, litra a), og artikel 135, stk. 1, litra h) – fritagelser – det offentlige postvæsen – frimærker – direktiv 97/67/EF«

I sag C-114/14,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 10. marts 2014,

Europa-Kommissionen ved J. Enegren og L. Lozano Palacios, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Sverige ved U. Persson og A. Falk, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene M. Ilešić, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.-C. Bonichot (refererende dommer), S. Rodin og K. Jürimäe samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský og E. Levits,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 132, stk. 1, litra a), og artikel 135, stk. 1, litra h), i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347, s. 1), idet det ikke har fritaget levering af ydelser og dertil knyttede varer præsteret af det offentlige postvæsen, bortset fra personbefordring og telekommunikation, såvel som levering til pålydende værdi af postfrimærker, som kan anvendes til frankering på det nationale område, fra merværdiafgift (herefter »moms«).

Retsforskrifter

Direktiv 2006/112

2 Afsnit IX i direktiv 2006/112 med overskriften »Afgiftsfritagelser« indeholder et kapitel 2 om »Fritagelse i forbindelse med visse former for virksomhed af almen interesse«. Artikel 132, stk. 1, litra a), der findes i dette afsnit, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne fritager følgende transaktioner:

a) levering af ydelser og dertil knyttede varer præsteret af det offentlige postvæsen, bortset fra personbefordring og telekommunikation.«

3 Artikel 135, stk. 1, litra h), i direktiv 2006/112, der findes i det efterfølgende afsnit med overskriften »Fritagelse i forbindelse med andre aktiviteter«, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fritager følgende transaktioner:

[...]

h) levering til pålydende værdi af postfrimærker, som kan anvendes til frankering inden for deres respektive områder, stempelmærker og andre lignende værdimærker.«

4 Bestemmelserne nævnt i præmis 2 og 3 i nærværende dom er identiske med de tidligere gældende i artikel 13, punkt A, stk. 1, litra a), og punkt B, litra e), 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 er ophævet og erstattet af direktiv 2006/112.

Direktiv 97/67/EF

5 I artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet (EFT 1998 L 15, s. 14), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10. juni 2002 (EFT L 176, s. 21, herefter »direktiv 97/67«), er fastsat fælles regler for bl.a. opfyldelse af postbefordringspligten inden for Det Europæiske Fællesskab og kriterierne for afgrænsning af de tjenester, som kan være omfattet af eneret for de befordringspligtige virksomheder.

6 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 97/67 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer overalt på deres område, at brugerne til enhver tid har adgang til et udbud af posttjenester af nærmere fastlagt kvalitet til priser, der er overkommelige for alle brugere.«

7 Artikel 4 i direktiv 97/67/EØF bestemmer følgende:

»Hver medlemsstat sikrer, at de tjenester, der er omfattet af befordringspligt, garanteres, og den meddeler Kommissionen, hvilke foranstaltninger den har truffet for at opfylde denne pligt, samt den eller de befordringspligtige virksomheders navn. Medlemsstaten fastlægger endvidere – under overholdelse af fællesskabsretten – hvilke forpligtelser og rettigheder den eller de udpegede befordringspligtige virksomheder skal have, og offentliggør dem.«

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

8 Den 10. april 2006 tilsendte Kommissionen Kongeriget Sverige en åbningsskrivelse, hvori den foreholdt det at have tilsidesat dets forpligtelser i henhold til artikel 13, punkt A, stk. 1, litra a), og punkt B, litra e), i sjette direktiv 77/388, idet det hverken har fritaget levering af ydelser og dertil knyttede varer præsteret af det offentlige postvæsen, bortset fra personbefordring og telekommunikation, eller levering til pålydende værdi af postfrimærker, som kan anvendes til frankering på det nationale område, fra moms.

9 De svenske myndigheder svarede på denne skrivelse ved skrivelse af 7. juni 2006, hvori de bestred at have tilsidesat deres forpligtelser i henhold til sjette direktiv 77/388.

10 Da Kommissionen ikke var tilfreds med dette svar, tilstillede den ved skrivelse af 18. juli 2007 Kongeriget Sverige en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede sidstnævnte til at opfylde sine forpligtelser inden to måneder efter modtagelsen af udtalelsen.

11 Kongeriget Sverige svarede på denne begrundede udtalelse ved skrivelse af 17. september 2007, hvori det gjorde gældende, at fritagelsen med hensyn til leveringer præsteret af det offentlige postvæsen fastlagt i direktiv 2006/112, med samme ordlyd som i sjette direktiv 77/388, ikke fandt anvendelse på det svenske marked, idet et sådant postvæsen ikke fandtes dér.

12 Da Kommissionen ikke fandt medlemsstatens holdning tilfredsstillende, besluttede den at anlægge nærværende sag ved Domstolen.

13 Kongeriget Sverige har i medfør af artikel 16, stk. 3, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol anmodet om, at Domstolen sættes som stor afdeling.

Om søgsmålet

Det første klagepunkt om ukorrekt gennemførelse af artikel 132, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112

Parternes argumenter

14 Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Sverige skal fritage ydelser og dertil knyttede varer, bortset fra personbefordring og telekommunikation, som Posten AB skal levere i overensstemmelse med direktiv 97/67, fra moms.

15 Kommissionen har anført, at de ydelser, der leveres af en befordringspligtig virksomhed i overensstemmelse med dennes forpligtelser i henhold til artikel 3-6 i direktiv 97/67, er omfattet af begrebet »[...] ydelser [...] præsteret af det offentlige postvæsen [...]« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 132, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112.

16 Kommissionen har i denne henseende gjort gældende, at Posten AB, som er et privatretligt selskab, er udpeget som postbefordringspligtig virksomhed i Sverige. Til støtte for dette anbringende har Kommissionen henvist til en tvist mellem Posten AB og den svenske post- og telekommunikationsmyndighed angående sidstnævntes beslutning om at forene tilladelsen for Posten AB til at udøve postvirksomhed med vilkår vedrørende Posten AB's egenskab af befordringspligtig virksomhed. Kommissionen er af den opfattelse, at det af den af Kammarrätten i Stockholm (den administrative appeldomstol i Stockholm) afsagte dom tydeligt fremgår, at de transaktioner, som Posten AB foretager, derfor adskiller sig fra dem, der foretages af andre operatører på det svenske marked.

17 Kommissionen er af den opfattelse, at Kongeriget Sverige er forpligtet til at anvende fritagelsen i henhold til artikel 132, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, også selv om medlemsstaten skulle mene, at den bedre kunne sikre afgiftsneutralitet på andre måder end ved fritagelse.

Kommissionen henviser i denne henseende til dom Kommissionen mod Spanien (C-204/03, EU:C:2005:588, præmis 28).

18 Kommissionen har i øvrigt af dom TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248) udledt, at den deri omhandlede momsfrigtagelse ikke underkendte princippet om afgiftsneutralitet.

19 Endelig har Kommissionen understreget, at en konkurrencefordrejning – såfremt en sådan godtgøres – ikke kan fritage Kongeriget Sverige fra sin forpligtelse til at anvende fritagelsen i henhold til artikel 132, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, der adskiller sig fra de øvrige bestemmelser i direktivet ved sin ubetingede karakter. Kommissionen hævder tværtimod, at det netop er forekomsten af en situation, hvor alle medlemsstater undtagen én anvender denne fritagelse, der potentielt kan generere konkurrencefordrejning på det indre marked.

20 Kongeriget Sverige har omvendt gjort gældende, at det ville være i strid med direktiv 2006/112, EUF-traktatens bestemmelser om konkurrence og formålene med direktiv 97/67 at fritage Posten AB fra moms på grund af den for det offentlige postvæsen fastsatte undtagelse.

21 Kongeriget Sverige gør i denne henseende gældende, at ca. 30 virksomheder opererer i Sverige under samme økonomiske vilkår på et liberaliseret postmarked, der har eksisteret længe – selv før Kongeriget Sveriges tiltrædelse af Den Europæiske Union – og at der ikke længere findes et »offentligt postvæsen«. Navnlig modtager Posten AB ikke kompensation fra staten på grund af sine befordringspligter, hvilket i og for sig er muligt i medfør af artikel 7, stk. 1, andet punktum, i direktiv 97/67.

22 Medlemsstaten har desuden anført, at det svenske marked for posttjenester adskiller sig fra det britiske marked, der var genstand for undersøgelse i den sag, som gav anledning til dom TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248), idet der på datoen for dommens afsigelse var mange offentlige postvæsener inden for Unionen, der var blevet overdraget til offentlige virksomheder med monopol, hvilket ikke længere kan forekomme, eftersom artikel 7, stk. 1, i direktiv 97/67 afskaffede muligheden for at tildele eksklusive eller særlige rettigheder i den sektor.

23 På denne baggrund er Kongeriget Sverige af den opfattelse, at man ved at fritage Posten AB fra moms, i forhold til selskabets konkurrenter, ville give det en kunstig prismæssig konkurrenceevnefordel op til den gældende momssats, dvs. 20%, hvilket ville nedsætte konkurrencepresset på postmarkedet til skade for den endelige forbruger. En sådan fritagelse ville endvidere øge priserne på outsourcete ydelser, som Posten AB gør brug af, idet selskabet ikke længere ville kunne fradrage indgående moms på sine indkøb, hvilket således ville kunne medføre, at selskabet må omorganisere sine aktiviteter med henblik på selv at kunne foretage flere interne ydelser.

24 Medlemsstaten har gjort gældende, at moms på samtlige posttjenester i Sverige i øvrigt har været opkrævet siden 1993, uden at dette har været anfægtet – undtagen af bank-/forsikringssektoren, som netop har indvendt, at den momsfrigtagelse, som denne sektor er omfattet af, forhindrer den i at fradrage den indgående moms på de postydelser, som den gør brug af.

25 Endelig gør medlemsstaten gældende, at nærværende sag i det væsentlige vedrører postmarkedets funktionsmåde, og at bestemmelserne om momsfrigtagelse ikke er nødvendige for, at dette marked kan fungere på bedst mulig vis.

Domstolens bemærkninger

26 Indledningsvis bør det fremhæves, at Kongeriget Sverige støtter sig på direktiv 97/67, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 (EUT L 52, s.

3). Sidstnævnte direktiv var dog endnu ikke trådt i kraft på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse. Det foreliggende søgsmål skal derfor vurderes på grundlag af direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2002/39.

27 Det er ubestridt, at Kongeriget Sverige er af den opfattelse, at siden det bragte sin historiske operatørs monopol til ophør i 1993, har »det offentlige postvæsen« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 2006/112, ikke eksisteret på dets område, og dermed har der heller ikke været nogen forpligtelse til at fritage hvilke leverandører af posttjenester det end måtte være, fra moms. Medlemsstaten har således gjort levering af ydelser og dertil knyttede varer præsteret af samtlige leverandører af posttjenester momspligtige.

28 Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at udtrykket »det offentlige postvæsen« i artikel 13, punkt A, stk. 1, litra a), i sjette direktiv 77/388, hvis ordlyd er identisk med artikel 132, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, skal fortolkes således, at det omfatter offentlige eller private virksomheder, der forpligter sig til helt eller delvist at opfylde »postbefordringspligten« i en medlemsstat, således som dette udtryk er anvendt i direktiv 97/67 (jf. i denne retning dom TNT Post UK, C-357/07, EU:C:2009:248, præmis 40).

29 Det er imidlertid ubestridt, at på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse til den 18. juli 2007, var Posten AB blevet udpeget som »postbefordringspligtig virksomhed« i Sverige i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 97/67.

30 Det fremgår desuden af Kongeriget Sveriges skriftlige indlæg, at Posten AB, som det er fastsat i artikel 4, stk. 2, i direktiv 97/67, i henhold til national lovgivning er pålagt specifikke forpligtelser, der skal garantere, at selskabet opfylder postbefordringspligten i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i dette direktiv, på hele medlemsstatens område.

31 Heraf følger, at Posten AB, eftersom selskabet i Sverige er forpligtet til helt eller delvist at opfylde »postbefordringspligten« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 97/67, skal karakteriseres som »det offentlige postvæsen« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 132, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112, og at levering af ydelser og dertil knyttede varer præsteret af det offentlige postvæsen, bortset fra personbefordring og telekommunikation, som dette selskab præsterer, i sin egenskab af befordringspligtig virksomhed derfor skal fritages for moms.

32 Denne konklusion kan ikke ændres af Kongeriget Sveriges argument, hvorefter princippet om afgiftsneutralitet skulle være til hinder for den af Kommissionen anførte fortolkning af direktiv 2006/112, for så vidt som omstændighederne på postmarkedet i denne medlemsstat adskiller sig væsentligt fra dem, der var genstand for Domstolens undersøgelse i dom TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248), idet Posten AB's ydelser ikke er forskellige fra dem, der præsteres af andre operatører på det svenske marked.

33 Det fremgår af præmis 37-39 i dom TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248), at forskellen på »det offentlige postvæsen« og de andre operatører på markedet ikke vedrører de præsterede ydelser, men det forhold, at de operatører, der helt eller delvist opfylder postbefordringspligten, er underlagt et særligt regelsæt med specifikke forpligtelser. Det fremgår imidlertid af præmis 30 i nærværende dom, at Posten AB netop er underlagt sådanne forpligtelser.

34 Konklusionen i præmis 31 i nærværende dom kan heller ikke ændres af den omstændighed, at dom TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248) blev afsagt efter datoen for udløbet af den frist for at bringe svensk ret i overensstemmelse med direktivet, der i den begrundede udtalelse var fastsat til den 18. juli 2007.

35 I tilfældet, hvor en forpligtelse følger af en fortolkning af EU-retten, som Domstolen har foretaget, har sidstnævnte belyst og præciseret betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, sådan som den burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden, således at medlemsstaterne fra dette tidspunkt skulle fortolke og anvende EU-retten, sådan som det følger af Domstolens dom, selv om den er afsagt efterfølgende. Noget andet kan kun antages at gælde, såfremt Domstolen af hensyn til retssikkerheden undtagelsesvis begrænser muligheden for at påberåbe sig lovgivningen fortolket på denne måde til tiden forud for dommens afsigelse med henblik på at anfægte de retlige forhold (jf. dom *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, præmis 16 og 17), hvilket ikke var tilfældet i dom *TNT Post UK* (C-357/07, EU:C:2009:248).

36 Følgelig må det første klagepunkt, som Kommissionen har fremsat til støtte for søgsmålet, tages til følge.

Det andet klagepunkt om ukorrekt gennemførelse af artikel 135, stk. 1, litra h), i direktiv 2006/112

Parternes argumenter

37 Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Sverige skal fritage levering til pålydende værdi af postfrimærker, som kan anvendes til frankering på det nationale område, fra moms.

38 Kommissionen har anført, at frimærker er et betalingsmiddel for posttjenester, og at rækkevidden af fritagelsen med hensyn til disse under alle omstændigheder skal svare til rækkevidden af fritagelsen for det offentlige postvæsen.

39 Kongeriget Sverige har tilsluttet sig Kommissionens argument, men dets konklusion er, modsat Kommissionens, at når det offentlige postvæsen ikke skal fritages fra moms, må det samme ligeledes gælde for frimærker.

Domstolens bemærkninger

40 Det følger af selve ordlyden af artikel 135, stk. 1, litra h), i direktiv 2006/112, at medlemsstaterne skal fritage levering til pålydende værdi af postfrimærker, som kan anvendes til frankering på det nationale område, fra moms.

41 Dels fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at på tidspunktet for udløbet af den frist, der i den begrundede udtalelse var fastsat til den 18. juli 2007, foreskrev den svenske lovgivning ikke fritagelse af frimærker som fastsat i artikel 135, stk. 1, litra h), i direktiv 2006/112.

42 Dels har Kongeriget Sverige til støtte for sine anbringender med henblik på forkastelse af klagepunktet i det væsentlige fastholdt, at levering til pålydende værdi af postfrimærker, som kan anvendes til frankering på det nationale område, ikke er fritaget fra moms som følge af, at levering af varer, der er knyttet til ydelser præsteret af det offentlige postvæsen, bortset fra telekommunikation og personbefordring, er momspligtig. Imidlertid er det netop blevet fastslået i præmis 26-32 i nærværende dom, at en sådan momsplicht er i strid med bestemmelserne i artikel 132, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112.

43 På denne baggrund må det andet klagepunkt ligeledes tages til følge.

44 Søgsmålet anlagt af Kommissionen tages således til følge i sin helhed.

45 Det følger af alle de ovenstående overvejelser, at Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 132, stk. 1, litra a), og artikel 135, stk. 1, litra h), i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem, idet det ikke har fritaget

levering af ydelser og dertil knyttede varer præsteret af det offentlige postvæsen, bortset fra personbefordring og telekommunikation, såvel som levering til pålydende værdi af postfrimærker, som kan anvendes til frankering på det nationale område, fra moms.

Sagens omkostninger

46 I henhold til artikel 138 i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Sverige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kongeriget Sverige har tabt sagen, pålægges det dette at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 132, stk. 1, litra a), og artikel 135, stk. 1, litra h), i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem, idet det ikke har fritaget levering af ydelser og dertil knyttede varer præsteret af det offentlige postvæsen, bortset fra personbefordring og telekommunikation, såvel som levering til pålydende værdi af postfrimærker, som kan anvendes til frankering på det nationale område, fra merværdiafgift.**

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

Underskrifter

* Processprog: svensk.