

61989C0030

Forslag til afgørelse fra generaladvokat Lenz fremsat den 14. februar 1990. - KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER MOD DEN FRANSKE REPUBLIK. - TRAKTATBRUD - SJETTE MOMSDIREKTIV - TERRITORIALT ANVENDELSESOMRAADE - TRANSPORT MELLEM TO STEDER PÅ NATIONALT OMRAADE I TILFÆLDE, HVOR TRANSPORTEN DELVIS SKER UDEN FOR DET NATIONALE OMRAADE. - SAG C-30/89.

Samling af Afgørelser 1990 side I-00691

Generaladvokatens forslag til afgørelse

++++

Højesteret .

A - Faktiske omstændigheder

1 . Den sag, jeg skal gennemgå i dag, rejser tre spørgsmål angående Fællesskabets egne indtægter . Det første spørgsmål er, hvorvidt transporter mellem den kontinentaleuropæiske del af Frankrig og de korsikanske departementer, i det omfang de finder sted i internationale farvande, er pålagt merværdiafgift i overensstemmelse med direktiv 77/388/EOEF (1).

2 . Det andet spørgsmål er, hvorvidt Den Franske Republik har pligt til at betale kompensation i medfør af reglerne om overdragelse af egne midler til Fællesskaberne for regnskabsårene 1980-1985 (nærmere bestemt fordi den fastsatte fritagelse i hvert fald ville kunne være begrundet i artikel 28 i direktiv 77/388 sammenholdt med direktivets bilag F, nr . 17), fordi Den Franske Republik ikke har handlet i overensstemmelse hermed (eller snarere fordi den har opretholdt den tidligere lovgivning om afgiftsfritagelse for transporter mellem den kontinentaleuropæiske del af Frankrig og Korsika).

3 . Det tredje spørgsmål er, hvorvidt der skal betales morarenter fra 31 . oktober 1986 at regne (på hvilken dato kompensationsbeløbet skulle have været stillet til Kommissionens rådighed, således som denne havde krævet) af disse kompensationsbeløb, der indtil nu ikke er blevet betalt .

4 . Som Højestereten ved, er det Kommissionens opfattelse, at transporter skal anses som tjenesteydelser, der foretages i indlandet (jfr . artikel 2 i direktiv 77/388), naar afgang - og ankomststedet er beliggende på fransk område, og naar der ikke er foretaget havneanløb eller mellemlanding i en anden medlemsstat, og således som fuldt afgiftspligtige ydelser med de følger, dette indebærer mht . overdragelse af egne indtægter til Fællesskaberne, jfr . artikel 2 i forordning (EOEF) nr . 2892/77 (2). Eftersom Den Franske Republik har en anden opfattelse (der - som det allerede fremgår - i øvrigt deles af Kongeriget Spanien), har Kommissionen i

medfører af artikel 169 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab anlagt sag for Domstolen med påstand om, at det statueres, "at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EOEF-Traktaten, idet den ikke har overholdt sin forpligtelse til at beregne de ikke-afregnede egne indtægter vedrørende perioden 1980-1985 og senere regnskabsaar, ikke har overholdt forpligtelsen til at tilstille Kommissionen en kopi af beregningerne, ikke har overholdt sin forpligtelse til at overdrage et beløb svarende til de pågældende egne indtægter til Kommissionen - da den har ydet momsfrigtagelse for den internationale del af transporter mellem den kontinentaleuropæiske del af Frankrig og de korsikanske departementer og derved overtrådt sjette momsdirektiv - og ikke har overholdt sin forpligtelse til at betale morarenter af de nævnte beløb indtil det tidspunkt, hvor de overdrages, jfr . artikel 11 i forordning nr . 2891/77 (3), og med virkning fra de af Kommissionen angivne tidspunkter ".

B - Dette giver mig anledning til følgende bemærkninger :

5 . 1) Det må klart medgives, at det efter ordlyden af direktiv 77/388 ikke er nærliggende at anse Kommissionens antagelse for korrekt . Direktivets ordlyd taler derimod snarere til støtte for det synspunkt, der er fremført af Den Franske Republik og Kongeriget Spanien . Saaledes fremgår det af artikel 2, at merværdiafgift (bl.a .) pålægges tjenesteydelser, som mod vederlag foretages i indlandet af en afgiftspligtig person, der optræder i denne egenskab, og af artikel 3, at ved indland forstås anvendelsesområdet for Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, saaledes som dette for hver medlemsstats vedkommende er fastlagt i artikel 227 (hvilket afgjort ikke omfatter internationale farvande).

6 . 2) Endvidere bemærkes, at de to domme, som navnlig er blevet påberåbt under denne sag (nemlig dommene i sagerne 168/84 (4) og 283/84 (5)), hverken direkte taler til støtte for Kommissionens synspunkt eller bekræfter sagsoegtes synspunkt, idet de ikke klart omhandler det spørgsmål, som nærværende sag angår, og som det ikke dengang var nødvendigt at tage stilling til .

7 . I dommen i sag 168/84 (der angik tjenesteydelser om bord på et søgaaende fartøj) udtalte Domstolen alene, at artikel 9 i direktiv 77/388 ikke begrænser medlemsstaternes frihed til at opkræve afgifter for tjenesteydelser, som præsteres uden for deres højhedsområde (hvilket alene betyder, at en saadan mulighed står medlemsstaterne åben, uden at der dog påhviler dem en forpligtelse i denne henseende).

8 . I lighed hermed udtalte Domstolen i sag 283/84 (der angik søtransport mellem den italienske halvø og Sardinien, der i sin helhed er pålagt merværdiafgift) - som svar på et spørgsmål, der var blevet rejst under sagen, om, hvorvidt en medlemsstat kan gå så vidt som til at pålægge en saadan afgift, eller om dette er udelukket i medfør af momsdirektivet - alene, at der ikke i direktivet, og navnlig ikke i artikel 9, stk . 2, litra b), er gjort nogen begrænsning i medlemsstaternes frihed til at anvende deres afgiftslovgivning ogsaa uden for de nationale områder i snæver forstand (hvilket alene betyder, at en saadan mulighed står dem åben, men at der ikke er pålagt dem nogen forpligtelse i denne henseende).

9 . Jeg skal her i parentes bemærke, at det derimod efter al sandsynlighed er uden betydning, at det andetsteds i den tyske affattelse af dommen lyder, "Im Falle derartiger Beförderungen, die als reine Inlandsbeförderungen anzusehen sind ...", idet denne mere vidtgaaende formulering uden tvivl skyldes en fejl i oversættelsen, hvilket en sammenligning med den italienske affattelse (italiensk var processprog) og med den franske affattelse viser (" nel caso dei trasporti suddetti, che possono essere considerati come trasporti puramente interni ..."; "dans l' hypothèse de tels transports qui peuvent être considérés comme des transports purement internes ...").

10 . 3) Man vil imidlertid bemærke - hvilket i øvrigt er grunden til, at der ikke ganske boer bortses fra disse domme ved gennemgangen af nærværende sag - at Domstolen i sag 168/84

understregede, at direktivets artikel 9 har til formaal "at sikre en hensigtsmaessig afgraensning af de nationale momslovgivningers anvendelsesomraade" (hvoraf man maa drage den konklusion, at der ikke var grundlag for at foretage en udvidende fortolkning af denne artikels ordlyd, for saa vidt som den alene omhandler direktivets anvendelsesomraade), og at naervaerende sag ligeledes angaar tjenesteydelser, der foretages uden for medlemsstaternes territoriale hoejhedsomraade "om bord paa et soegaaende fartoej undergivet dens jurisdiktionskompetence" (hvilket tyder paa en relativering af det territorialitetsprincip, der i saa hoej grad er blevet fremhaevet af Frankrig og Spanien).

11 . Dommen i sag 283/84 (og i oevrigt ogsaa dommen i sag 51/88 (6)) angaar ligeledes direktivets artikel 9's formaal, der er at skabe en afgraensning af de nationale lovgivningers anvendelsesomraade for at undgaa kompetencekonflikter i tilfaelde, hvor en tjenesteydelse kan vaere omfattet af retsordenen i mere end én medlemsstat .

12 . Domstolen har desuden fremhaevet, at der ikke opstaar spoergsmaal om kompetence for flere medlemsstater, naar det fartoej, der udfoerer transporten, forbinder to steder i samme medlemsstat, og naar den benyttede rute, selv om den delvis ligger uden for nationalt omraade, ikke gaar igennem et omraade, der henhoerer under en anden stats hoejhedsomraade . I tilfaelde af saadanne transporter, der kan anses for rent indenlandske transporter, afgraenses mervaerdiavgiftens territoriale anvendelsesomraade ikke paa grundlag af direktivets artikel 9, men af de grundlaeggende bestemmelser i direktivets artikler 2 og 3 . Dette viser, at naervaerende sag, som slet ikke udspringer af artikel 9, stk . 2, litra b), hvis ordlyd Kongeriget Spaniens befuldmaegtigede har henvist til, snarere skal loeses paa grundlag af Traktatens almindelige regler om faellesskabsrettens territoriale anvendelsesomraade .

13 . Netop fordi disse domme fremhaever, at medlemsstaterne frit kan afgiftsbelaege transaktioner, der finder sted i internationale farvande, viser de klart, at den franske regerings argumenter om graenserne for den nationale suveraenitet, der er hentet fra folkeretten, naeppe har megen vaegt .

14 . 4) Selv om det allerede af de anfoerte domme klart fremgaar, at der ikke er grundlag for at fremhaeve territorialitetsprincippet, som Frankrig og Spanien har lagt saa megen vaegt paa, ved afgraensningen af anvendelsesomraadet for Traktaten, har denne konklusion, der er af betydning for naervaerende sag, ligeledes stoette i andre domme, hvoraf det fremgaar, at Traktatens principper i visse tilfaelde ligeledes maa finde anvendelse paa transaktioner, der finder sted uden for det territoriale anvendelsesomraade for Traktaten, saaledes at der foelgelig ikke er grundlag for en for snaever fortolkning af faellesskabsrettens anvendelsesomraade .

15 . Jeg skal i denne forbindelse henvise til Domstolens dom i sag 167/73 (7), hvorefter reglen i den franske lov om arbejde til soes om, at besaetningen i et vist omfang skulle vaere af fransk nationalitet, er uforenelig med Traktatens artikel 48 og med forordning (EOEf) nr . 1612/68 (8), der er udstedt til gennemfoerelse heraf . Naar man her fremhaever, at soetransporter er undergivet Traktatens almindelige regler, og at dette indebaerer et forbud mod enhver forskelsbehandling, for saa vidt angaar adgang til beskaeftigelse og arbejdsvilkaar, er det svaert at forestille sig, at denne regel kun finder anvendelse, naar de paagaeldende fartoejer befinder sig i medlemsstaternes territorialfarvande .

16 . Princippet om, at den midlertidige udoevelse af aktiviteter (i naervaerende sag transport gennem internationale farvande) ikke er tilstraekkelig til at udelukke anvendelsen af faellesskabsretten (i naervaerende sag momsdirektivet), saafremt den paagaeldende aktivitet har en tilstraekkelig snaever forbindelse med Faellesskabets omraade (her, at udrejsehavnen og ankomsthavnen er beliggende i samme medlemsstat), er fastslaaet ved Domstolens dom i sag 237/83 (9). I denne dom udtalte Domstolen, at Faellesskabets sociale lovgivning fandt anvendelse paa den virksomhed, som en statsborger i en medlemsstat udoevede i et tredjeland for en virksomhed hjemmehoerende i en anden medlemsstat .

17 . For det andet skal jeg henvise til Domstolens dom i sag 9/88 (10) (der angik spoergsmaalet om, hvorvidt en portugisisk arbejdstager, som var ansat paa et fartoej, der sejlede under nederlandsk flag, paa grundlag af sin erhvervsmaessige beskaeftigelse var omfattet af det faellesskabsretlige princip om ligebehandling). Jeg finder det i hoej grad af betydning, at Domstolen i den paagaeldende sag - under henvisning til sin praksis, hvorefter erhvervsmaessig beskaeftigelse, der udoeves uden for Faellesskabets territorium, kan anses for virksomhed udoevet af arbejdstagere, der er beskaeftiget paa en medlemsstats omraade, naar der bestaar en tilstraekkelig snaever tilknytning hertil - statuerede, at en portugisisk arbejdstager, beskaeftiget paa et fartoej under nederlandsk flag skal anses for beskaeftiget paa en medlemsstats nationale omraade, naar der bestaar tilstraekkelige tilknytningsmomenter hertil (der vurderes under hensyn til skibets registreringssted, rederiets hjemsted i Nederlandene, arbejdstageren blev ansat i Nederlandene, at den paagaeldende var omfattet af den nederlandske sociale sikringsordning og undergivet den nederlandske skattelovgivning med hensyn til indkomstskat).

18 . 5) De betragtninger, som den naevnte praksis antyder (angaaende relativeringen af territorialitetsprincippet samt den relevante fortolkning af det territoriale anvendelsesomraade for Traktatens regler) taler foelgelig imod den antagelse, der er blevet fremfoert af Den Franske Republik og Kongeriget Spanien vedroerende fortolkningen af momsdirektivet, ligesom ogsaa andre argumenter bekraefter den antagelse, at Kommissionens opfattelse er rigtig .

19 . a) I denne henseende taenker jeg ikke saa meget paa det forhold - der ganske vist er interessant, og som Kommissionen har henvist til - at et meget stort flertal af delegationerne paa det sekstende moede i det raadgivende udvalg for mervaerdiavgift udtalte sig til stoette for afgift paa saadanne transportydelser, som naervaerende sag omhandler . Dette skete faktisk alene af praktiske grunde - som Kommissionen har medgivet det, og som Frankrig udtrykkeligt har understreget - hvorimod denne konklusion ikke har opnaaet juridisk bindende karakter .

20 . b) Derimod forekommer harmoniseringsformaalet i direktiv 77/388, der ligeledes - som det fremgaar af direktivets titel - tilsigter at indfoere et ensartet beregningsgrundlag, mig vigtig .

21 . Hvis man holder sig det for oeje - og i denne forbindelse maa man, som Kommissionen med rette har understreget, ikke glemme, at det drejer sig om en fuldstaendig harmonisering, samt at alle fritagelser (som Domstolen har fastslaaet det i sin dom i sag 235/85 (11)) skal vaere "udtrykkelige og praecise" (praemis 19) - er det en noedvendig foelge heraf, at det ville vaere uforeneligt med denne maalsaetning (som det allerede er blevet anfoert i generaladvokatens forslag til afgoerelse i sag 283/84), saafremt forskellige afgiftsregler ville gaelde afhaengigt af, om transporten foregik mellem to steder i en medlemsstat, til lands eller til vands, og i sidstnaevnte tilfaelde ogsaa afhaengigt af, om transporten fandt sted i territorialfarvande eller uden for tolvmilezonen (hvilket i oevrigt utvivlsomt ville vaere vanskeligt at kontrollere og dermed uforeneligt med direktivets syttende betragtning, hvorefter afgiftens opkraevning boer forenkles, og skatteunddragelser undgaas). Selv om man maa medgive, at saadanne betragtninger kun har ringe betydning for transporter til Korsika, er deres relevans imidlertid ubestridelig i andre sammenhaenge, der meget let kan taenkes i visse medlemsstater, og det synes derfor velbegrundet at tage dem i betragtning ved fortolkningen af direktivet, eftersom dette finder generel anvendelse . Det er saaledes naerliggende at antage, at princippet om, at en transport,

der finder sted mellem to steder i samme medlemsstat, uden at der foretages havneanløb eller mellemlanding paa fremmed omraade, anses for en ydelse, der er foretaget i indlandet, følger af direktivet .

22 . c) Hertil kommer desuden den laere, der kan uddrages af akten vedroerende vilkaarene for tiltraedelse og tilpasningerne af traktaterne - der finder anvendelse for Spaniens og Portugals vedkommende .

23 . I denne forbindelse har Kommissionen som bekendt for det foerste henvist til bilag I, kapital V, "Beskatning", hvorved der goeres en tilfoejelse til artikel 15 i direktiv 77/388, saaledes at Republiken Portugal kan sidestille soetransport og lufttransport mellem de oeer, der er omfattet af de autonome regioner Azorerne og Madeira, og mellem disse regioner og det kontinentale omraade, med international transport . Kommissionen har for det andet henledt opmaerksomheden paa aktens artikel 374, hvori det er bestemt, at den supplerende regel, som jeg netop har anfoert, ikke beroerer det afgiftsbeloeb, der skal erlaegges som egne indtaegter hidroerende fra mervaerdiafgiften .

24 . Det forekommer saaledes begrundet at antage, at alle de beroerte stater ved udstedelsen af disse regler er gaaet ud fra den opfattelse, at de paagaeldende transporter i relation til momsdirektivet udgjorde nationale transporter, der var paalagt moms . Saafremt det havde vaeret klart, at direktivet kunne fortolkes saaledes som foreslaaet af Frankrig og Spanien (nemlig at det staar medlemsstaterne frit, om de vil afgiftsbelaege saadanne transporter), ville den supplerende bestemmelse i tiltraedelsesakten ikke have vaeret noedvendig, eller man kunne have bestemt, at der alene var spoergsmaal om at sidestille transporter i territorialfarvande med internationale transporter - hvilket er i overensstemmelse med, hvad den spanske regering anfoerte i sit mundtlige indlaeg om noedvendigheden af at supplere artikel 15, fordi transporter i territorialfarvande ligeledes skulle afgiftsbelaeiges .

25 . Efter min mening kan man heller ikke mod denne analyse indvende, at saadanne saerlige regler i tiltraedelsesakten har til formaal at loese specielle problemer i forbindelse med en medlemsstats tiltraeden, saaledes at man ikke kan drage mere vidtgaaende konklusioner heraf . Naar - som det var tilfaeldet med bilag I, V, i tiltraedelsesakten vedroerende artikel 15 i momsdirektivet - man beslutter at supplere og aendre et bestaaende system, viser dette ogsaa - noget naer - hvorledes systemet skal forstaas paa et specielt punkt, det vil sige, at der paa sin vis er tale om en egentlig fortolkning af gaeldende regler og ikke kun om loesning af et konkret tiltraedelsesproblem .

26 . For saa vidt angaar artikel 374 i tiltraedelsesakten, kan jeg desuden heller ikke se nogen grund til, at alene Portugal skulle paalaegges en forpligtelse til at betale mervaerdiafgift af transportydelserne til de naevnte steder . Henset til de betydelige afstande, der er mellem kontinentet og de tilhoerende oeer, samt til den paagaeldende medlemsstats oekonomiske formaaen, ville man utvivlsomt snarere kunne have forventet en fritagelse .

27 . Der kan altsaa givetvis ikke her vaere tale om loesning af et saerligt problem, hvorimod det er mere naerliggende at antage, at det drejer sig om en praecisering af et princip, der er almindeligt gaeldende for alle medlemsstaterne .

28 . 6) Paa grundlag af en logisk vurdering af alle relevante aspekter er det herefter min opfattelse, at det klart maa konstateres, at Kommissionen har fremfoert de bedste argumenter til stoette for sin opfattelse . Momsdirektivet paalaegger saaledes, at der opkraeves afgift af hele transporten mellem den kontinentaleuropaeiske del af Frankrig og Korsika, og en fritagelse er alene mulig i medfoer af artikel 28, stk . 3, litra b), sammenholdt med bilag F i momsdirektivet (til hvilke regler Frankrig - som bekendt - alene ville henholde sig, for saa vidt angaar transport i territorialfarvande).

29 . Det er foelgelig ligeledes klart (hvilket heller ikke har vaeret omstridt), at der skal foretages de noedvendige beregninger til fastsaettelse af de egne momsindtaegter, jfr . forordning nr . 2892/77, ligesom disse skal stilles til Faellesskabets raadighed .

30 . Eftersom dette ikke har vaeret tilfaeldet, paa trods af Kommissionens opfordring, er det desuden klart, at der skal betales renter, jfr . artikel 11 i forordning (EOEF) nr . 2891/77 . Som bekendt er en forsinket kreditering af Kommissionens konto tilstraekkelig til, at der ifaldes morarenter . Derimod er begrundelsen for den forsinkede kreditering (jfr . dom i sagen 303/84 (12)), ifoelge Domstolens praksis uden betydning, og navnlig den omstaendighed, at den paagaeldende medlemsstat ikke deler Kommissionens retsopfattelse (sag 93/85 (13)), det vil sige - som det er blevet fremhaevet i naervaerende sag - at den i god tro har lagt en anden fortolkning af faellesskabsretten til grund .

C - Sammenfatning

31 . 7) Der maa foelgelig gives Kommissionen medhold i de paastande, den har nedlagt . Som paastaaet af Kommissionen boer Den Franske Republik endvidere paalaegges sagens omkostninger .

(*) Originalsprog : tysk .

(1) EFT 1977, L 145, s . 1 .

(2) EFT 1977, L 336, s . 8 .

(3) EFT 1977, L 336, s . 1 .

(4) Dom af 4 . juli 1985, Guenther Berkholz mod Finanzamt Hamburg-Mitte-Altstadt (168/84, Sml . s . 2251).

(5) Dom af 23 . januar 1986, Trans Tirreno Express (283/84, Sml . s . 231).

(6) Dom af 15 . marts 1989, Hamann (51/88, Sml . s . 767).

(7) Dom af 4 . april 1974, Kommissionen for De Europaeiske Faellesskaber mod Den Franske Republik (167/73, Sml . s . 359).

(8) EFT 1968 II, s . 467 .

(9) Dom af 12 . juli 1984, SARL Prodest mod Caisse primaire d' assurance maladie de Paris (237/83, Sml . s . 3153).

(10) Dom af 27 . september 1989, Mário Lopes da Veiga mod Staatssecretaris van Justitie (9/88, Sml . s . 2989).

(11) Dom af 26 . marts 1987, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene (235/85, Sml . s . 1471).

(12) Dom af 20 . marts 1986, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland (303/84, Sml . s . 1171).

(13) Dom af 18 . december 1986, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (93/85, Sml . s . 4011).