

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

8. maj 2003 *

I sag C-384/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og C. Giolito,
som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved G. de Bergues og P. Boussaroque, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 12, stk. 3, litra a) og b), i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdi-afgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1), som affattet ved

* Processprog: fransk.

Rådets direktiv 96/95/EF af 20. december 1996 om ændring af direktiv 77/388 med hensyn til merværdiafgiftens normalsats (EFT L 338, s. 89), idet den anvender en reduceret sats for merværdiafgift på den faste andel af prisen for levering af gas og elektricitet fra de offentlige net,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

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

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. oktober 2002,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 5. oktober 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt

sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 12, stk. 3, litra a) og b), 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 affattet ved Rådets direktiv 96/95/EF af 20. december 1996 om ændring af direktiv 77/388 med hensyn til merværdiafgiftens normalsats (EFT L 338, s. 89, herefter »sjette direktiv«), idet den anvender en reduceret sats for merværdiafgift (herefter »moms«) på den faste andel af prisen for levering af gas og elektricitet fra de offentlige net.

Relevante retsregler

- 2 Sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra a), bestemmer:

»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.«

3 Sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b), har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan anvende en reduceret sats på levering af naturgas og elektricitet, forudsat at det ikke indebærer nogen risiko for konkurrencefordrejning. En medlemsstat, der agter at anvende en sådan sats, skal først underrette Kommissionen herom. Kommissionen afgør, om der er risiko for konkurrencefordrejning. Har Kommissionen ikke truffet afgørelse inden tre måneder efter modtagelsen af underretningen, formodes der ikke at være nogen risiko for konkurrencefordrejning.«

4 Artikel 29 i lov nr. 98-1266 af 30. december 1998 indeholdende finansloven for 1999 (JORF af 31.12.1998, s. 20050) ændrede artikel 279 i code général des impôts (lov om skatter og afgifter, herefter »loven om skatter og afgifter«) og indsatte heri følgende bestemmelse:

»Merværdiafgiften opkræves med en reduceret sats på 5,5% af:

[...]

b)i abonnement på levering af elektricitet og brændgas, der distribueres gennem offentlige net.«

5 Den franske regering anvender således en reduceret sats på 5,50% på abonnementer på offentlige distributionsnet til gas og elektricitet og en normal sats på 19,60% på forbruget af disse to produkter.

Den administrative procedure

- 6 Ved skrivelse af 8. juli 1998 meddelte den franske regering Kommissionen, at den havde til hensigt at anvende en reduceret sats på abonnementer på distributionsnet til gas og elektricitet i henhold til sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b).
- 7 Kommissionen anmodede i skrivelse af 31. juli 1998 de franske myndigheder om at meddele den gennemførelsesbestemmelserne til dette forslag. I denne skrivelse gjorde den gældende, at »[f]or så vidt som abonnementet udgør et vederlag for levering af energi, kan der anvendes den reducerede sats. Hvis dette vederlag derimod helt eller delvis udgør en ydelse af en anden art, såsom f.eks. leje af måler, vedligeholdelse af nettet osv., kan den reducerede sats kun anvendes på den andel, der direkte vedrører levering af energi«.
- 8 Den 7. september 1998 sendte de franske myndigheder en skrivelse til Kommissionen, der var affattet som følger:

»Hr. Kommissær.

I Deres skrivelse til os af 31. juli 1998 anfører De nærmere, at den reducerede momssats i henhold til sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b), kunne anvendes på abonnement på distributionsnet til gas og elektricitet under forudsætning af, at dette udgør et vederlag for levering af energi.

Dette er tilfældet i Frankrig. Forbruget af gas og elektricitet faktureres efter en tarif, der omfatter en fast andel (abonnementet) og en variabel andel, med det formål at opkræve forskellige priser for energiforbruget afhængig af forbrugets omfang og type.

Prisen på den energi, der leveres til brugerne, er forskellig afhængig af intensiteten af forbruget: jo større en mængde energi der forbruges, jo mere omfattende skal de produktions- og distributionsmidler, der anvendes til at opfylde behovet, være.

Med opsplitningen af prisen på en fast og en variabel andel kan der fastsættes tre tariffer afhængig af, om brugeren er en husholdning, en småhandlende eller håndværker eller en industriel bruger.

Det følger heraf, at abonnementet ikke er betaling for en bestemt ydelse, men vederlaget for levering af gas og elektricitet. Den omstændighed, at de faste omkostninger til den effektive produktion udgør mere end halvdelen af de udgifter, operatøren afholder, mens abonnementet kun udgør ca. 27% af de beløb, der opkræves hos brugerne, viser, at afskrivningen af de faste omkostninger både indgår i prisen på abonnementet og i den variable andel af prisen, som forbrugeren betaler.«

- 9 Den 7. december 1998 tilsendte Kommissionen de franske myndigheder en skrivelse med følgende ordlyd:

»Hr. minister, hr. statssekretær.

Jeg takker for Deres skrivelse af 7. september 1998, hvori De som svar på min skrivelse af 31. juli oplyser nærmere om gennemførelsesbestemmelserne for

anvendelse af den reducerede momssats på abonnementer på gas og elektricitet.

I henhold til sjette momsdirektivs artikel 12, stk. 3, litra b), kan den reducerede momssats anvendes på levering af gas og elektricitet under visse betingelser.

De har oplyst, at abonnementet ikke er betaling for en bestemt ydelse, men vederlaget for levering af gas og elektricitet. Kommissionen nærer imidlertid tvivl om, hvorvidt denne betingelse er opfyldt, for så vidt som den faste andel af prisen på energi, som udgør abonnementet, ikke omfatter noget faktisk energiforbrug. Jeg skal derfor venligst anmode Dem om at meddele Kommissionen de nærmere oplysninger herom, så Kommissionen kan tage stilling til den planlagte foranstaltning.

Denne betragtning synes endvidere også at gøre sig gældende med hensyn til bestemmelsen i artikel 12, stk. 3, litra a).

For så vidt angår den undersøgelsesfrist på tre måneder, som Kommissionen har i henhold til artikel 12, stk. 3, litra b), til at undersøge anmodningen, bemærkes det, at fristen allerede er blevet afbrudt ved Kommissionens tidligere anmodning om oplysninger af 31. juli 1998 og igen afbrydes ved nærværende anmodning. Fristen vil begynde at løbe igen ved modtagelsen af Deres besvarelse.«

- 10 De franske myndigheder besvarede ikke denne skrivelse af 7. december 1998. Den 30. december 1998 vedtog det franske parlament imidlertid lov nr. 98-1266, hvis artikel 29 ændrede artikel 279 i loven om skatter og afgifter og fastsatte, at der skulle anvendes en momssats på 5,50% på abonnementer på levering af elektricitet og gas.
- 11 Den 22. oktober 1999 sendte Kommissionen, der fandt, at Den Franske Republik havde vedtaget den pågældende artikel 29 i strid med sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra a) og b), medlemsstaten en åbningsskrivelse, hvori den opfordrede denne til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.
- 12 Da skrivelsen ikke var blevet besvaret af de franske myndigheder, fremsatte Kommissionen den 13. juni 2000 en begrundet udtalelse, hvori den gentog ordlyden af åbningsskrivelsen og opfordrede Den Franske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.
- 13 Den 7. august 2000 besvarede de franske myndigheder den begrundede udtalelse og bestred Kommissionens opfattelse, hvorfor Kommissionen besluttede at anlægge nærværende sag.

Søgsmålet

- 14 Kommissionen har til støtte for sagen gjort gældende, at Den Franske Republik i strid med bestemmelserne i sjette direktivs artikel 12, stk 3, litra a) og b), har indført en reduceret momssats for abonnement på energinet og en normal sats for energiforbruget.

- 15 Under sagen er der i det væsentlige rejst tre spørgsmål.
- 16 For det første er Kommissionen i tvivl om, hvorvidt »abonnement på levering af elektricitet og brændgas, der distribueres gennem offentlige net«, skal anses for at være »levering af naturgas og elektricitet« i sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b)'s forstand. Den har rejst spørgsmålet, om abonnementet ikke snarere bør anses for et vederlag for en »bestemt ydelse, der svarer til andre faste omkostninger end til levering af energi«.
- 17 For det andet skal der efter Kommissionens opfattelse, hvis der er tale om levering, anvendes den samme sats på abonnementet og på ethvert andet elektricitetsforbrug i overensstemmelse med neutralitetsprincippet.
- 18 For det tredje tilsidesatte Den Franske Republik efter Kommissionens opfattelse proceduren i sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b), da den vedtog den omtvistede bestemmelse. Disse anbringender skal undersøges et for et.

Spørgsmålet, om abonnementet skal anses for »levering«

- 19 Det bemærkes, at Kommissionen som anført i denne doms præmis 7-9 oprindeligt havde anerkendt, at »[f]or så vidt som abonnementet udgør et vederlag for levering af energi, kan der anvendes den reducerede sats«. De franske myndigheder har nærmere oplyst, at abonnementet var »vederlaget for levering af gas og elektricitet«. I sin skrivelse af 7. december 1998 rejste Kommissionen kun tvivl om denne vurdering, »for så vidt som den faste andel af prisen på energi, som udgør abonnementet, ikke omfatter noget faktisk energiforbrug«.

- 20 Kommissionen har ikke for Domstolen fremført nogen argumenter, på grundlag af hvilke det kan konkluderes, at abonnementet under ingen omstændigheder kan anses for levering og derfor bør anses for en tjenesteydelse. Den har i den forbindelse kun udtrykt tvivl, opstillet hypoteser og rejst spørgsmål.

Neutralitetsprincippet

- 21 Kommissionen er af den opfattelse, at hvis abonnementet anses for en levering, vil det være i strid med neutralitetsprincippet, som sjette direktiv bygger på, at anvende en reduceret momssats på abonnementet på energinet og en normal sats på al anden levering af energi.
- 22 Det bemærkes, at sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra a), forudsætter, at den samme momssats, normalsatsen, anvendes på levering af goder og levering af tjenesteydelser.
- 23 Dernæst fastsættes det i samme bestemmelse, at der kan anvendes enten én eller to reducerede satser, men kun på levering af de kategorier af goder og tjenesteydelser, som er anført i bilag H.
- 24 Sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b), tillader anvendelse af en reduceret sats på levering af naturgas og elektricitet.
- 25 Domstolen har allerede udtalt, at indførelse og opretholdelse af reducerede momssatser, som er lavere end den normalsats, der er fastsat i sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra a), kun er tilladt, hvis princippet om afgiftsneutralitet, der

ligger til grund for det fælles moms-system, og som er til hinder for, at lignende varer, som konkurrerer indbyrdes, behandles forskelligt med hensyn til moms, ikke tilsidesættes (jf. dom af 3.5.2001, sag C-481/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3369, præmis 21 og 22).

- 26 Kommissionen har imidlertid ikke fremlagt nogen oplysninger, der kan danne grundlag for at fastslå, at det pågældende princip skulle være blevet tilsidesat i den foreliggende sag ved den selektive anvendelse af den reducerede momssats, alene på et enkelt aspekt af levering af gas og elektricitet.
- 27 Under alle omstændigheder er der intet i ordlyden af sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b), der pålægger, at denne bestemmelse skal fortolkes som et krav om, at den reducerede sats kun anvendes, hvis den omfatter alle leveringer af naturgas og elektricitet. Ganske vist anvendes der i den franske version af bestemmelsen bestemt form af »leveringer« (»aux fournitures«), men en sammenligning af de forskellige sprogversioner, hvoraf visse ikke anvender den bestemte form, taler for den fortolkning, at det ikke er udelukket at foretage en selektiv anvendelse af den reducerede sats på den betingelse, at der ikke er risiko for konkurrencefordrejning.
- 28 Da den reducerede sats endvidere er undtagelsen, er det i overensstemmelse med princippet om, at undtagelser og fravigelser skal fortolkes strengt, at begrænse anvendelsen af den reducerede sats til konkrete og nærmere bestemte aspekter, såsom abonnementet, der giver abonnenterne ret til en minimumsmængde af elektricitet.
- 29 Det må derfor fastslås, at Kommissionen ikke har godtgjort, at den omstændighed, at der kun anvendes en reduceret sats på abonnementet, der giver ret til en minimumslevering af energi, nødvendigvis medfører et krav om, at den samme reducerede sats skal anvendes på al anden levering af energi.

- 30 Betingelsen om, at anvendelsen af en reduceret sats ikke må indebære en risiko for konkurrencefordrejning, vil blive undersøgt i forbindelse med gennemgangen af spørgsmålet vedrørende proceduren i sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b).

Proceduren i sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b)

- 31 Kommissionen er af den opfattelse, at de franske myndigheder burde have afventet, at proceduren i sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b), blev afsluttet, inden de indførte den reducerede momssats for abonnementer.

- 32 Ifølge denne bestemmelse skal en medlemsstat, der agter at anvende en reduceret sats, først underrette Kommissionen herom. Hvis Kommissionen ikke har truffet afgørelse angående spørgsmålet, om der er risiko for konkurrencefordrejning, inden tre måneder efter modtagelsen af underretningen, formodes der ikke at være nogen risiko for konkurrencefordrejning.

- 33 Denne bestemmelse indeholder ingen mulighed for at forlænge eller suspendere fristen på tre måneder.

- 34 Selv under den forudsætning, at Kommissionen kunne afbryde tremånedersfristen ved at anmode om supplerende oplysninger, ventede Kommissionen i den foreliggende sag til sidste øjeblik, nemlig til to dage inden udløbet af den frist, den havde sat for sig selv, inden den besvarede de franske myndigheders skrivelse af 7. september 1998.

- 35 I sin skrivelse af 7. december 1998 stillede Kommissionen imidlertid ingen konkrete spørgsmål til de franske myndigheder og anmodede ikke om nogen særlige oplysninger angående en eventuel risiko for konkurrencefordrejning. Den tog heller ikke stilling til, hvorledes de faktiske omstændigheder skulle vurderes med hensyn hertil.
- 36 Da Kommissionen ikke inden for den frist på tre måneder, som den har i medfør af sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b), havde konstateret nogen risiko for konkurrencefordrejning, må anvendelsen af den reducerede sats anses for ikke at indebære en sådan risiko.
- 37 Det kan derfor ikke kritiseres, at de franske myndigheder indførte de planlagte foranstaltninger.
- 38 Da Kommissionen ikke har fået medhold i sine anbringender, bør sagsøgte frifindes.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

- 1) Den Franske Republik frifindes.
- 2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

Wathelet

Edward

La Pergola

Jann

Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. maj 2003.

R. Grass

Justitssekretær

M. Wathelet

Formand for Femte Afdeling