

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
SIEGBERT ALBER

fremsat den 27. januar 2000 *

I — Indledning

1. Kommissionen har under dette traktatbrudssøgsmål nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Helleniske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EF-traktaten, idet den har undladt at opkræve merværdiafgift af motorvejsafgifter og således ikke har indbetalt egne indtægter med forfaldne renter ¹.

2. I Grækenland kan der opkræves vejafgift for benyttelsen af motorveje eller veje. Afgiften har til formål at forbedre trafikforholdene, anlæg af nye veje og vedligeholdelse af de eksisterende veje, så at trafikken glider hurtigere og lettere. De opkrævede midler går direkte til Den Nationale Fond til Anlæggelse af Veje, der

er en juridisk offentligretlig person. Der opkræves ikke merværdiafgift, eftersom den græske regering er af den opfattelse, at opkrævningen er et udslag af udøvelse af offentlig myndighed.

II — Den administrative procedure

3. Ved skrivelse af 12. august 1987 opfordrede Kommissionen Den Helleniske Republik til at tilpasse sin lovgivning om vejafgifter til bestemmelserne i sjette direktivs artikel 2.

4. Ved skrivelse af 20. april 1988 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til den græske regering, hvori den meddelte, at opkrævning af vejafgifter for benyttelsen af motorveje udgjorde økonomisk virksomhed henhørende under anvendelsesområdet for det sjette direktiv, og at Den Helleniske Republik tilsidesatte bestemmelserne i dette direktiv ved at undlade at opkræve moms af vejafgifterne.

* Originalsprog: tysk.

¹ — Kommissionen har på samme grundlag også anlagt traktatbrudssøgsmål mod Den Franske Republik, Irland, Det Forenede Kongerige og Kongeriget Nederlandene. Disse søgsmål har ført til sag C-276/97, C-358/97, C-359/97 og C-408/97. I modsætning til de andre medlemsstater, der er blevet anlagt sag imod, har Kongeriget Nederlandene stillet de tilsvarende beløb til rådighed for Kommissionen som Fællesskabets egne indtægter med forbehold for løsningen af de omtvistede spørgsmål. De medlemsstater, der ikke er blevet rettet traktatbrudssøgsmål imod, opkræver enten ikke vejafgifter eller opkræver omsætningsafgift af disse afgifter. Kongeriget Spanien opkræver en nedsat afgift, og Kommissionen har derfor også rettet et traktatbrudssøgsmål mod denne medlemsstat (sag C-83/99).

5. Ved skrivelse af 4. juli 1988 svarede de græske myndigheder, at vejafgifterne var en indirekte skat, og at opkrævningen af disse derfor var en transaktion, som foretoges af en offentlig myndighed inden for rammerne af udøvelsen af offentlig myndighed, og at den ikke henhørte under anvendelsesområdet for sjette direktiv.

6. Kommissionen fremsendte en begrundet udtalelse til den græske regering ved skrivelse af 8. august 1989.

7. Ved skrivelse af 21. november 1989 fastholdt den græske regering det standpunkt, som den havde anført i sit tidligere brev af 4. juli 1988.

8. Med hensyn til spørgsmålet om egne indtægter henledte Kommissionens generaldirektør for budgetter ved skrivelse af 24. oktober 1989 den græske regerings opmærksomhed på den omstændighed, at den påståede overtrædelse af sjette direktiv indebar en uberettiget nedsættelse af Fællesskabernes egne indtægter, og anmodede om, at de skyldige beløb for regnskabsårene 1987 til 1989 blev beregnet og indbetalt med morarenter inden den 31. januar 1990. Kommissionen anmodede endvidere om, at de egne indtægter for hvert efterfølgende regnskabsår blev stillet til rådighed for Kommissionen senest en bestemt dato, idet der ellers ville påløbe morarenter.

9. I deres svar af 31. januar 1990 bestred de græske myndigheder, at de skulle foretage en supplerende indbetaling, og henviste til de anbringender, som var blevet påberåbt i deres svar på åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, som Kommissionen havde tilstillet dem i forbindelse med proceduren vedrørende manglende overholdelse af sjette direktiv.

10. Ved skrivelse af 21. juni 1990 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse ligeledes vedrørende dette spørgsmål.

11. Da der ikke fremkom noget svar fra de græske myndigheder, fremsendte Kommissionen ved skrivelse af 6. maj 1992 en begrundet udtalelse til den græske regering, hvori Kommissionen opfordrede regeringen til at træffe de fornødne foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en bestemt frist.

12. Ved skrivelse af 10. september 1992 svarede Den Helleniske Republik, at den ikke ville efterkomme Kommissionens krav.

13. Kommissionen besluttede derefter at anlægge et søgsmål i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), og ved stævning registreret på Domstolens Justits-

kontor den 16. juli 1998 nedlagde den følgende påstande:

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

1) Det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EF-traktaten, idet den i strid med artikel 2 og 4 i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 har undladt at opkræve merværdiafgift af vejafgifter, som betales af brugerne som vederlag for en tjenesteydelse bestående i, at motorveje og andre vejanlæg stilles til rådighed for dem, og idet den således har undladt at indbetale egne indtægter med forfaldne renter i henhold til Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 og Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89.

III — De relevante retsregler

1. *Opkrævning af merværdiafgift*

Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag² (herefter »sjette direktiv« eller »direktivet«)

2) Den Helleniske Republik tilpligtes at stille de egne indtægter, som den ikke har betalt siden 1987, til rådighed for Kommissionen med tillæg af morarenter.

15. Direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»Merværdiafgift pålægges:

3) Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

1. Levering af goder og tjenesteydelser, som mod vederlag foretages i indlandet af en afgiftspligtig person, der optræder i denne egenskab.

14. Den Helleniske Republik har nedlagt følgende påstande:

...«

1) Frifindelse.

2 — EFT L 145, s. 1.

16. Det bestemmes i direktivets artikel 4, stk. 1, 2 og 5:

»1. Som afgiftspligtig person anses enhver, der selvstændigt og uanset stedet udøver en af de i stk. 2 nævnte former for økonomisk virksomhed uanset formålet med eller resultatet af den pågældende virksomhed.

2. De former for økonomisk virksomhed, der er omhandlet i stk. 1, er alle former for virksomhed som producent, handlende eller tjenesteyder, herunder minedrift og landbrug, samt virksomhed inden for liberale og dermed sidestillede erhverv. Som økonomisk virksomhed anses blandt andet transaktioner, der omfatter udnyttelse af materielle eller immaterielle goder med henblik på opnåelse af indtægter af en vis varig karakter.

3. ...

4. ...

5. Stater, regioner, amter, kommuner og andre offentligtretlige organer anses ikke

som afgiftspligtige personer for så vidt angår virksomhed eller transaktioner, som de udøver eller foretager i deres egenskab af offentlig myndighed, også selv om de i forbindelse med denne virksomhed eller disse transaktioner modtager gebyrer, afgifter, bidrag eller vederlag.

Når de udøver sådanne former for virksomhed eller foretager sådanne transaktioner, skal de dog betragtes som afgiftspligtige personer for så vidt angår disse former for virksomhed eller disse transaktioner, såfremt deres fritagelse for afgiftspligten ville føre til konkurrencefordrejning af en vis betydning.

Under alle omstændigheder anses de ovennævnte organer som afgiftspligtige personer for så vidt angår de i bilag D ³ opregnede former for virksomhed, medmindre den udøvede virksomhed er ubetydelig.

Medlemsstaterne kan anse den virksomhed, som udøves af ovennævnte organer, og som

³ — I bilag D opregnes i alt 13 forskellige former for virksomhed, f.eks. telekommunikation, vand-, gas- og elektricitetsforsyning, tjenesteydelser i havne og lufthavne samt drift af handelsmesser og -udstillinger.

er fritaget for afgift i henhold til artikel 13
 4... som virksomhed udøvet i egenskab af
 offentlig myndighed.«

2. Fællesskabernes egne indtægter

a) Rådets forordning (EØF, Euratom)
 nr. 1553/89 af 29. maj 1989 om den ende-
 lige ordning for ensartet opkrævning af
 egne indtægter hidrørende fra merværdiaf-
 giften⁵

17. Det bestemmes i forordningens arti-
 kel 1:

»Momsindtægterne fremkommer ved, at en
 ensartet sats, der fastsættes i overensstem-
 melse med afgørelse 88/376/EØF, Euratom,
 anvendes på et beregningsgrundlag, som
 fastlægges i overensstemmelse med denne
 forordning.«

4 — I artikel 13, punkt A, fritages 17 forskellige former for
 virksomhed af almen interesse. Således fritages bl.a.:
 tjenesteydelser præsteret af det offentlige postvæsen, hospi-
 talsbehandling og pleje, tjenesteydelser og levering af goder
 med nær tilknytning til social bistand og social sikring eller
 til beskyttelse af børn og unge; desuden fritages organisa-
 tioners levering af tjenesteydelser og goder i nær tilknytning
 hertil til fordel for deres medlemmer, såfremt organisa-
 tionerne ikke arbejder med gevinst for øje, og deres formål
 enten er af politisk, fagforeningsmæssig, religiøs, patriotisk,
 filosofisk eller filantropisk karakter eller vedrører borgerlige
 rettigheder, samt virksomhed udøvet af sådanne offentlige
 radio- og fjernsynsorganer, som ikke har kommerciel
 karakter.

Artikel 13, punkt B, indeholder andre fritagelser for
 forsikrings- og genforsikringstransaktioner, visse transakti-
 oner i forbindelse med lån samt bortforpagtning og
 udløjning af fast ejendom med forbehold for fire undta-
 gelser.

5 — EFT L 155, s. 9.

18. Artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Grundlaget for momsindtægterne fastlæg-
 ges ud fra de afgiftspligtige transaktioner,
 der er nævnt i artikel 2 i Rådets direktiv
 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmoni-
 sering af medlemsstaternes lovgivning om
 omsætningsafgifter — Det fælles mervær-
 diafgiftssystem: ensartet beregningsgrund-
 lag... bortset fra transaktioner, som i hen-
 hold til artikel 13 til 16 i nævnte direktiv er
 fritaget for afgift.«

b) Rådets forordning (EØF, Euratom)
 nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennem-
 førelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom
 om ordningen for Fællesskabernes egne
 indtægter⁶

19. Denne forordnings artikel 11 bestem-
 mer:

»Enhver forsinkelse af krediteringen af den
 i artikel 9, stk. 1, foreskrevne konto med-
 fører, at den pågældende medlemsstat skal
 betale en rente, hvis sats er lig med den på
 forfaldsdagen på medlemsstatens penge-
 marked gældende rentesats for kortfristet
 statsfinansiering, forhøjet med 2 procent-
 point. Denne sats forhøjes med 0,25 pro-
 centpoint for hver måneds forsinkelse. Den

6 — EFT L 155, s. 1.

således forhøjede sats anvendes på hele forsinkelsesperioden.»

tagelse, hvis den pågældende virksomhed udøves i egenskab af offentlig myndighed i henhold til artikel 4, stk. 5.

c) Rådets afgørelse 88/376/EØF, Euratom af 24. juni 1988 om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter⁷

20. Det følger af afgørelsen, at manglende indbetaling af momsbeløb kompenseres ved kompletterende finansiering af de egne indtægter på grundlag af medlemsstaternes bruttonationalprodukt, hvilket indebærer en ny omfordeling til skade for de øvrige medlemsstater.

22. Kommissionen er af den opfattelse, at der i denne sag foreligger økonomisk virksomhed, når dette begreb fortolkes objektivt henset til den økonomiske virkelighed, idet der leveres tjenesteydelser mod vederlag til brugere af veje med henblik på gods- eller persontransport. Eftersom der foreligger en sammenhæng mellem virksomheden og erhvervslivet, henhører virksomheden under sjette direktivs anvendelsesområde. Den juridiske kvalificering af virksomheden i national ret er ikke afgørende, navnlig på grund af hensynet til at sikre en ensartet anvendelse af merværdiafgiftssystemet.

IV — Parternes anbringender og argumenter

21. Ifølge Kommissionen udgør den omstændighed, at der, således som det er tilfældet i Grækenland, stilles vejanlæg til rådighed for brugere mod betaling af en vejafgift, en økonomisk virksomhed i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i sjette direktivs artikel 2 og 4. Den omstændighed, at virksomheden udøves af offentlige organer, indebærer ikke, at tjenesteyderen er fritaget for moms, eftersom der er tale om en ydelse fra en afgiftspligtig person. Der kan kun være tale om fri-

23. Kommissionen anfører, at begreberne »økonomisk virksomhed« og »offentlig magtudøvelse« skal fortolkes objektivt og ensartet, for at momsordningen ikke skal finde anvendelse.

24. Kommissionen konkluderer derefter, at offentligretlige organer ikke principielt er afgiftsfritaget, men alene er fritaget for så vidt angår virksomhed, som udgør offentlig magtudøvelse. Der er tale om opgaver, som på grund af deres karakter ikke kan udføres af privatpersoner. Den omstændighed, at der kun kan indrømmes fritagelse, hvis

⁷ — EFT L 185, s. 24, delvist ophævet ved Rådets afgørelse 94/728/EF, Euratom af 31.10.1994 om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 293, s. 9).

dette ikke fører til konkurrencefordrejning af en vis betydning, viser, at lovgiver ønskede, at merværdiafgiftssystemet skulle være så generelt som muligt.

medlemsstaternes bidrag til Fællesskabernes egne indtægter.

25. Kommissionen er af den opfattelse, at den omstændighed, at der stilles vejanlæg til rådighed, kan sammenlignes med gas-, vand- og elektricitetsforsyning til brugere. Disse former for virksomhed er ubestridt momspligtige, og der kan ikke opnås fritagelse.

29. Den græske regering anfører først og fremmest som svar på Kommissionens klagepunkter, at søgsmålet ikke har tilstrækkelig sikker hjemmel, idet sjette direktivs bestemmelser, særlig artikel 2 og 4, ikke er så præcise, absolutte og snævre, at der kan støttes et traktatbrudssøgsmål på dem.

26. Efter Kommissionens opfattelse er vejafgiften i denne sag brugernes direkte modydelse til, at der stilles vejanlæg til rådighed. Afgiftens størrelse beror på, hvor lang den strækning er, som skal tilbagelægges, og køretøjets art.

30. Den omstændighed, at opkrævning af vejafgifter som modydelse for det, at vejanlæg stilles til rådighed, ikke er nævnt i direktivets bilag D, som artikel 4, stk. 5, tredje afsnit, henviser til, og som indebærer, at der skal betales afgift, viser, at lovgiver har haft til hensigt at fritage denne virksomhed.

27. Såfremt vejafgifterne i Grækenland ikke var momspligtige, ville der opstå forskelsbehandling til skade for erhvervsdrivende i andre medlemsstater, som ikke ville kunne fradrage vejafgiften i deres momsregnskaber.

31. Ifølge græsk ret har muligheden for at opkræve vejafgift til formål at forbedre, udvikle og lette trafikforholdene, muliggøre anlæg af nye veje og vedligeholdelse af nationale veje.

28. Med hensyn til spørgsmålet om egne afgifter går Kommissionen ud fra, at undladelsen af at opkræve moms giver anledning til ubalance, såvel i det fælles merværdiafgiftssystem som i ordningen for

32. Den græske regering anfører, at vejafgiften opkræves direkte af Den Nationale Fond til Anlæggelse af Veje, der er en juridisk offentligretlig person, og afgiften indgår dermed i det almindelige budget.

Den græske regering hævder på grundlag af den retlige ordning for opkrævning af vejafgifter i Grækenland, at den omtvistede afgift er en indirekte skat⁸, og at det udgør offentlig magtudøvelse som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 5, at opkræve afgiften.

33. Den græske regering er ligeledes af den opfattelse, at der ikke er tale om økonomisk virksomhed i henhold til sjette direktivs artikel 2 og 4, eftersom vejafgiften ikke er modydelse for en tjenesteydelse, som brugeren får leveret.

34. Desuden er det den græske regerings opfattelse, at den omstændighed, at der stilles motorveje til rådighed, er en virksomhed, som udøves af staten i dens egenskab af offentlig myndighed. Denne form for virksomhed skal udelukkende kvalificeres retligt i henhold til medlemsstaternes nationale ret. Den græske regering konkluderer således, at vejafgiften udgør en skat⁹ som følge af dens karakter, dens formål, dens funktion og den direkte sammenhæng, som foreligger i henhold til national ret, og som knytter afgiften til statsbudgettet og den pågældende retsorden.

8 — Under retsmødet hævdede den græske regering derimod, at vejafgiften ikke var en indirekte skat. Ifølge regeringen var der snarere tale om en afgift, der havde visse af en skats kendetegn: navnlig at den bidrager til statsbudgettet. Ligesom skat på køretøjer og retsafgifter er der tale om en offentligretlig afgift, som opkræves som led i den offentlige magtudøvelse.

9 — Jf. fodnote 8 vedrørende spørgsmålet, om der er tale om en indirekte skat.

35. Den græske regering fremhæver, at Den Nationale Fond til Anlæggelse af Veje alene udøver offentligretlig virksomhed og således udelukkende handler i egenskab af offentlig myndighed. Fonden indgår således ikke som en integrerende del af det græske erhvervsliv. Opkrævning af vejafgiften henhører under udøvelse af suverænitæt, opkrævningen er obligatorisk, er klart udtryk for et prærogativ og udøves i form af et retligt monopol på virksomheden.

V — Bedømmelse

1. Opkrævning af moms af vejafgifter

36. I overensstemmelse med direktivets opbygning skal det indledningsvis undersøges, om der i det foreliggende tilfælde er tale om en afgiftspligtig tjenesteydelse i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i sjette direktivs artikel 2. Der skal være tale om en tjenesteydelse mod vederlag. Det skal derefter undersøges, om tjenesteydelsen leveres af en afgiftspligtig person, og i så fald, om der er tale om en økonomisk virksomhed.

a) Levering af en tjenesteydelse mod vederlag

tilfælde foreligger en særlig modydelse i form af, at visse dele af vejanlægget stilles til rådighed, er der her tale om en opkrævning, som skal anses for en modydelse for en tjenesteydelse.

37. Tjenesteydelsen består i denne sag i, at vejanlægget stilles til rådighed.

38. Denne tjenesteydelse præsteres desuden mod vederlag, idet der betales vejafgift. Domstolen har allerede fastslået med hensyn til spørgsmålet, om en tjenesteydelse udføres mod vederlag, at der skal foreligge en direkte sammenhæng mellem den udførte tjenesteydelse og den modtagne modværdi, for at en tjenesteydelse er afgiftspligtig¹⁰.

39. Denne direkte sammenhæng består i, at vejanlæg stilles til rådighed mod betaling af en vejafgift, som er fastsat på grundlag af det benyttede køretøj og den strækning, der tilbagelægges.

40. Vejafgiften er ikke en fiskal opkrævning, eftersom sådanne består i en pengeydelse, som betales uden særlig modydelse, og som opkræves af et offentligt organ af alle de personer, som befinder sig i den situation, som ifølge de relevante lovbestemmelser giver anledning til pengeforpligtelsen. Eftersom der i det foreliggende

41. Der foreligger således en afgiftspligtig tjenesteydelse i sjette direktivs artikel 2's forstand.

b) Afgiftspligtig person

42. Ifølge sjette direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, anses for afgiftspligtig person enhver, der selvstændigt udøver en økonomisk virksomhed som producent, handlende eller tjenesteyder.

43. Derimod bestemmes det i direktivets artikel 4, stk. 5, første afsnit, at stater, regioner, amter, kommuner og andre offentligretlige organer ikke anses for afgiftspligtige personer for så vidt angår virksomhed eller transaktioner, som de udøver eller foretager i deres egenskab af offentlig myndighed, også selv om de i forbindelse med denne virksomhed eller disse transaktioner modtager gebyrer, afgifter, bidrag eller vederlag.

10 — Dom af 8.3.1988, sag 102/86, Apple and Pear Development Council, Sml. s. 1443, præmis 11.

aa) Udøvelse af suverænitet

reglerne for udøvelsen af de omhandlede virksomhedsformer ¹³.

44. En analyse af Domstolens praksis viser, at to betingelser kumulativt skal være opfyldt, for at et offentligretligt organ kan blive afgiftsfritaget, nemlig et offentligretliges organs udøvelse af virksomhed, og udøvelse af virksomhed, der varetages i egenskab af offentlig myndighed ¹¹.

45. Dette indebærer på den ene side, at offentligretlige organer ikke automatisk fritages for hele deres virksomhed, men kun for den virksomhed, der varetages i deres særlige egenskab af offentlig myndighed, og på den anden side, at virksomhed udøvet af en privatperson ikke er fritaget for moms, blot fordi den består i at udføre handlinger, som henhører under offentlige myndigheders prærogativer ¹².

46. Spørgsmålet, om en virksomhed udøves i egenskab af offentlig myndighed, kan således ikke løses alene på grundlag af formålet med eller hensynene bag det offentligretlige organs virksomhed. Det fremgår af Domstolens praksis, at omfanget af afgiftsfritagelsen for offentligretlige organer lader sig fastslå på grundlag af

47. De i sjette direktivs artikel 4, stk. 5, første afsnit, omhandlede offentligretlige organer kan følgelig ifølge Domstolen antages at udøve virksomhed i deres egenskab af offentlig myndighed, når disse former for virksomhed udøves på grundlag af deres særlige status ¹⁴. Omvendt kan de former for virksomhed, de udøver på samme retlige vilkår som private erhvervsdrivende, ikke antages at være udført af dem i deres egenskab af offentligretlige myndigheder.

48. Eftersom transaktioner, som udføres ifølge lov, i henhold til sjette direktivs artikel 6, stk. 1, også er afgiftspligtige, er det ikke tilstrækkeligt for at opfylde betingelserne i artikel 4, stk. 5, første afsnit, at en virksomhed henhører under offentlig virksomhed. Definitionen indebærer en undtagelse til begrebet afgiftspligtig person og skal derfor fortolkes snævert. Afgiftsfritagelsen kan alene omfatte virksomhed, som udføres i egenskab af offentligretlig myndighed, som i det væsentlige indebærer udøvelse af suverænitet. Dette bekræftes ligeledes af artikel 4, stk. 5, tredje afsnit, hvori der henvises til de former for virksomhed, som opregnes i bilag D — jf. ovenfor, punkt 21 — for hvilke offentligretlige myndigheder også er afgiftspligtige.

11 — Dom af 11.7.1985, sag 107/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2655, af 26.3.1987, sag 235/85, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1471, og af 17.10.1989, forenede sager 231/87 og 129/88, Comune di Carpaneto Piacentino m.fl., Sml. s. 3233, præmis 12.

12 — Den i fodnote 11 anførte dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 21.

13 — Den i fodnote 11 anførte dom i sagen Carpaneto Piacentino m.fl., præmis 15.

14 — Samme dom, præmis 16.

49. Projektering og anlæg af veje, broer og tunneler er opgaver, som henhører under udøvelse af suverænitet, og som dermed er forbeholdt offentlige myndigheder. Disse former for virksomhed udgør en væsentlig del og derfor et vigtigt område af det offentliges særlige opgaver. De kan betragtes som en integrerende del af tjenesteydelser i almenhedens interesse. Når staten udøver en virksomhed på dette område, må man som udgangspunkt gå ud fra, at den handler i egenskab af offentlig myndighed.

50. Det kan anføres, at den omstændighed, at der stilles veje til rådighed, ikke udtrykkeligt er nævnt som en afgiftspligtig virksomhed, således som bilag D opregner gas-, elektricitets- og vandforsyning. Det bør ikke desto mindre betragtes som et udslag af suverænitet, at staten stiller vejanlæg gratis til rådighed. Derimod er det et spørgsmål, om et vejnet, der er anlagt som led i det offentliges opgaver og finansieret gennem skatteopkrævning, helt og holdent kan administreres som en privat virksomhed ved hjælp af en ordning, hvor alle skal betale vejafgifter. Den omstændighed, at visse strækninger stilles til rådighed selektivt, idet der opkræves vederlag for benytelsen, kan i hvert fald ikke betragtes som virksomhed, der henhører under offentlig magtudøvelse. Som det udtrykkeligt fremgår af artikel 4, stk. 5, første afsnit, kan der opkræves afgifter for en virksomhed, der henhører under offentlig magtudøvelse, uden at dette i sig selv indebærer, at transaktionen bliver afgiftspligtig. I det foreliggende tilfælde kan brugeren imidlertid vælge mellem gratis benyttelse af vejnettet og betalingsstrækningerne. Det er

rendyrket udøvelse af suverænitet at stille vejnet til rådighed gratis, og det bør derfor betragtes som ren privat økonomisk virksomhed at stille supplerende vejstrækninger til rådighed mod betaling af vejafgifter. Personer, som vil skaffe byggetilladelse, som udstedes mod betaling af en afgift, har ingen valgmulighed. Den, som vil indlede studier, for hvilke alle skal betale en afgift, har ikke noget valg, hvis han vil nå det tilsvarende mål, dvs. en afgangseksamen. I det foreliggende tilfælde derimod har brugeren en ægte valgmulighed: Han har to muligheder for at nå *samme* formål, uanset at den ene mulighed er langsommere og mindre bekvem. Betalingsstrækningerne står til rådighed for alle, som er villige til at betale, og kan alene anvendes af de sidstnævnte. Ordningen indebærer en opdeling, som adskiller den fra udøvelse af suverænitet. Det er først og fremmest af finansielle grunde, at der opkræves vejafgift. Den omstændighed, at der stilles en bestemt vejstrækning til rådighed mod betaling af en vejafgift, kan således ikke betragtes som en virksomhed, der henhører under offentlig magtudøvelse.

51. Eftersom den omstændighed, at der stilles vejstrækninger til rådighed mod betaling, ikke kan anses for en virksomhed, som udøves i egenskab af offentlig myndighed, er artikel 4, stk. 5, første afsnit, ikke anvendelig i det foreliggende tilfælde. De organer, som har til opgave at opkræve vejafgifter, må således betragtes som afgiftspligtige personer.

bb) Økonomisk virksomhed

faktisk på en eller anden måde står i forbindelse med erhvervslivet ¹⁶.

52. I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, anses for afgiftspligtig person enhver, der selvstændigt udøver en økonomisk virksomhed.

53. Sjettes direktivs artikel 4, stk. 2, definerer økonomisk virksomhed som »alle former for virksomhed som producent, handlende eller tjenesteyder«.

54. Ifølge Domstolens faste praksis dækker begrebet økonomisk virksomhed et meget vidt anvendelsesområde og har objektiv karakter i den forstand, at virksomheden betragtes i sig selv, uafhængigt af sit formål eller sine resultater ¹⁵.

55. Med en så omfattende definition af økonomisk virksomhed er det således ikke nødvendigt, at tjenesteydelserne primært eller udelukkende skal være orienteret mod markedsbegivenhederne eller erhvervslivet; det er tilstrækkeligt, at de

56. Selv om den omstændighed, at der stilles vejanlæg til rådighed mod betaling af vejafgift, reguleres i henhold til offentligretlige regler, og selv om betalingsstrækningerne er en del af det offentlige vejnet, er disse forhold uden betydning for spørgsmålet, om der foreligger en økonomisk virksomhed. Ifølge sjettes direktivs artikel 6, stk. 1, kan afgiftspligtige tjenesteydelser også bestå i udførelsen af en tjenesteydelse i henhold til et pålæg fra det offentlige eller på dets vegne eller ifølge lov. Den omstændighed, at begrebet økonomisk virksomhed er af objektiv karakter, taler også for, at økonomisk virksomhed skal defineres uafhængigt af virksomhedens formål eller resultater, eftersom det er virksomheden i sig selv, som er mest betydningsfuld.

57. Hensyntagen til den økonomiske virkelighed er et grundlæggende kriterium ved anvendelsen af det fælles momssystem ¹⁷. Virkeligheden i denne sag består i, at visse vejstrækninger stilles til rådighed for brugeren mod betaling af en skat i form af en vejafgift. Den omstændighed, at virksomheden har til formål at give de offentligretlige organer mulighed for at opnå egen gevinst med henblik på at dække deres

¹⁵ — Den i fodnote 11 anførte dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene, dom af 15.6.1989, sag 348/87, Stichting Uitvoering Financiële Acties, Sml. s. 1737, præmis 10, og af 4.12.1990, sag C-186/89, Van Tiem, Sml. I, s. 4363, præmis 17.

¹⁶ — Generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse, fremsat den 12.2.1987 i den i fodnote 11 nævnte sag Kommissionen mod Nederlandene, punkt 22.

¹⁷ — Dom af 20.2.1997, sag C-260/95, DFDS, Sml. I, s. 1005.

udgifter og sikre et overskud, viser, at der her er tale om økonomisk virksomhed.

c) (Subsidiært) Spørgsmålet om konkurrencefordrejning

58. Ifølge direktivets artikel 4, stk. 5, andet afsnit, skal stater, regioner, amter, kommuner og andre offentligretlige organer betragtes som afgiftspligtige personer, selv for så vidt angår virksomhed eller transaktioner, som de udøver i deres egenskab af offentlig myndighed, såfremt fritagelse for afgiftspligten ville føre til konkurrencefordrejning af en vis betydning. Ifølge det ovenfor anførte er det ikke nødvendigt at undersøge dette spørgsmål, eftersom man kan gå ud fra, at virksomheden i denne sag ikke henhører under offentlig magtudøvelse. Det er derfor alene subsidiært, at jeg foretager denne undersøgelse.

59. Der ville opstå konkurrencefordrejning i den ovennævnte forstand, hvis et offentligretligt organ, som ikke var afgiftspligtigt, skulle konkurrere med en privat erhvervsdrivende, der var afgiftspligtig af de tilsvarende tjenesteydelser, og det offentligretlige organ, takket være momsfrigtagelsen, kunne tilbyde sine tjenester til en lavere pris. Men eftersom der ikke foreligger konkurrence fra privat hold for så vidt angår det at stille vejstrækninger som de her omhandlede til rådighed, opstår der ikke noget konkurrenceproblem.

60. De eksempler på konkurrencefordrejning, som Kommissionen har nævnt, har ikke betydning i det foreliggende tilfælde. På den ene side er direktivets anvendelsesområde med undtagelse af nogle få bestemmelser begrænset til indenlandske transaktioner. Der er således tilsyneladende ikke tale om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet til ulempe for indenlandske erhvervsdrivende. På den anden side skyldes Kommissionens eksempler på konkurrencefordrejning — at det er umuligt at fradrage afgiften samt andre afgiftsfordele — ikke undladelse af at opkræve moms i et tilfælde og afgiftspligt i et andet, men forkert retsanvendelse. Når problemet løses i retspraksis, vil medlemsstaterne opkræve moms på samme grundlag (og tilsvarende gælder med hensyn til betalingen af de egne indtægter). Hvis man i øvrigt skulle følge Kommissionens argumentation, ville den kraftigste konkurrencefordrejning opstå i forhold til de lande, hvor der ikke opkræves vejafgifter.

61. Der foreligger således ikke i denne sag konkurrencefordrejning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 5, andet afsnit, hvilket ellers kunne begrunde afgiftspålæggelse. Som jeg har konstateret ovenfor i punkt 36 til 56, er det ikke her, problemet ligger. Der er tale om en tjenesteydelse, som der skal opkræves moms af, fordi opkrævning af vejafgift ikke udgør en virksomhed, der henhører under offentlig magtudøvelse.

d) Foreløbig konklusion

bruddet, idet Domstolen i denne sag, såfremt det ene traktatbrud foreligger, også kan fastslå det andet.

62. Det kan således konstateres, at Den Hellske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, idet den har undladt at opkræve moms af motorvejsafgifter.

64. Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1553/89 bestemmer, at grundlaget for momsindtægterne fastlægges ud fra de afgiftspligtige transaktioner, der er nævnt i sjette direktivs artikel 2. De forskellige medlemsstatsers bidrag til de egne indtægter fremkommer ved, at en ensartet fast sats anvendes på dette beregningsgrundlag.

2, *Egne indtægter*

63. Kommissionen anmoder under dette klagepunkt Domstolen om at pålægge Den Hellske Republik at stille de egne indtægter, som den ikke har betalt siden 1987, til rådighed for Kommissionen med tillæg af morarenter. Kommissionen anmoder hermed Domstolen om at foretage en konstatering i et traktatbrudssøgsmål, men Domstolen har ikke inden for rammerne af et sådant søgsmål kompetence til at fastslå, at visse foranstaltninger skal træffes, afskaffes eller ændres. Domstolen kan alene fastslå, at den sagsøgte medlemsstat har tilsidesat fællesskabsretten på et eller flere punkter. I denne sag har Kommissionens søgsmål, som det fremgår af påstanden og begrundelsen for søgsmålet, først og fremmest til formål at få fastslået den traktatstridige undladelse af at opkræve moms af motorvejsafgifter, hvilket indebærer, at de tilsvarende bidrag til de egne indtægter ikke er blevet betalt. Kommissionens søgsmål skal dermed fortolkes således, at det angår virkningerne af konstateringen af traktat-

65. I den foreliggende sag burde vejafgifterne være blevet pålagt moms, eftersom der er tale om tjenesteydelser, som udføres af afgiftspligtige personer. Dette har imidlertid ikke været tilfældet: De beløb, som skulle have gjort det muligt at beregne grundlaget for momsindtægterne, er ikke blevet opkrævet.

66. Fællesskabsbestemmelserne om fastlæggelsen af grundlaget for de egne momsindtægter er således blevet tilsidesat. Det er uden betydning i denne sammenhæng, at den nye beregning af bidragene til de egne indtægter skulle kunne føre til et for Fællesskaberne ufordelagtigt resultat. Det, der er afgørende i henhold til fællesskabsbestemmelserne på området, er for det første, at de egne indtægter beregnes på et korrekt grundlag, og at (medlemsstatens) tilsvarende krav på de afgiftspligtige personer fastslås. Det påhviler således medlemsstaterne at foretage de nødvendige beregninger, at meddele Kommissionen resultatet og at betale de dermed skyldige egne indtægter.

67. Kommissionens krav på rente støttes på artikel 11 i forordning nr. 1552/89, som bestemmer, at enhver forsinkelse af krediteringen af momskontoen medfører, at der skal betales rente. Ifølge Domstolens praksis skal der betales morarente uanset grunden til den forsinkede kreditering¹⁸.

70. Domstolen har således ikke formel kompetence til at dømme Den Helleniske Republik til at bringe den ulovlige moms-situation til ophør. Domstolen kan imidlertid inden for rammerne af traktatbrudsproceduren præcisere den forpligtelse, som påhviler Den Helleniske Republik til at bringe den ulovlige situation til ophør.

3. Begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger

68. Når det er konstateret, at Den Helleniske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EF-traktaten, kan man spørge, om Kommissionen har ret til at kræve alle beløb, som Den Helleniske Republik skulle have indbetalt i hele den pågældende periode, indbetalt.

69. Det er karakteristisk for traktatbrudsproceduren, at den pågældende medlemsstat, når søgsmålet tages til følge, får pligt til at træffe alle foranstaltninger med henblik på at bringe traktatbruddet til ophør. Derimod kan Domstolen ikke i den dom, der fastslår traktatbruddet, pålægge den sagsøgte medlemsstat at ophøre med tilsidesættelsen eller at afskaffe eller ændre den omtvistede foranstaltning.

71. Det skal derfor undersøges, hvad der konkret ligger i den forpligtelse, som påhviler Den Helleniske Republik, til at bringe traktatbruddet til ophør, samt hvilken betydning der i denne sammenhæng skal tillægges søgsmålets varighed.

72. Eftersom Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 155 (nu artikel 211 EF) og traktatens artikel 169 skal indlede retsforfølgelse, såfremt den finder, at medlemsstaterne ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til traktaten, foreligger der i princippet en pligt til retsforfølgelse. Kommissionen har imidlertid en vis skønsbeføjelse med hensyn til tidspunktet for, hvornår søgsmålet anlægges, og hvilke betingelser der skal være opfyldt, på de forskellige stadier af proceduren i medfør af artikel 169. Den principielle forpligtelse til at indlede retsforfølgning forhindrer ikke Kommissionen i altid at kunne forsøge at få medlemsstaterne til at rette sig efter traktaten på sædvanlig vis. Kommissionen kan tidligst indgive stævning ved udløbet af den frist, som er fastsat i den begrundede udtalelse.

18 — Dom af 22.2.1989, sag 54/87, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 385, præmis 12.

Søgsmål for Domstolen er ikke knyttet til en forud fastsat frist¹⁹. Når fristen i den begrundede udtalelse er udløbet, har Kommissionen således beføjelse til selv at vurdere, hvornår der er grund til at anlægge sag²⁰. I visse specielle situationer, hvis Kommissionen har ventet længe med at anlægge sagen, og hvis Kommissionen ikke har truffet andre foranstaltninger i forhold til den berørte medlemsstat, kan det ikke helt udelukkes, at Kommissionen kan anses for at have været så forsømmelig, at den har *fortabt* retten til at anlægge sag, hvilket betyder, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling²¹. Udgangspunktet i Domstolens praksis er dog, at Kommissionens ret til at anlægge sag ikke kan fortages²².

73. Der kan heller ikke i denne sag være tale om *forældelse*. Der foreligger ingen anvendelige bestemmelser om forældelse, og medlemsstaternes regler på området kan heller ikke anvendes *mutatis mutandis*. For at opfylde sit formål skal en forældelsesfrist være fastsat på forhånd. Eftersom der er tale om en undtagelse, skal den være blevet påberåbt, hvilket ikke er tilfældet i denne sag. Eftersom spørgsmålet ikke er blevet rejst, er det ikke nødvendigt at undersøge det nærmere. I øvrigt ville det heller ikke være muligt at påberåbe sig bidraget til de egne indtægter direkte i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål.

74. Det er imidlertid muligt, at Fællesskaberne har påberåbt sig retten til betaling af bidraget til de egne indtægter *uden for den foreskrevne frist*.

75. Det kan være nødvendigt af retssikkerhedshensyn at begrænse de tidsmæssige virkninger af et traktatbrud for så vidt angår berigtigelsen af de årlige regnskaber²³. Domstolen har tidligere fastslået, at retssikkerhedsprincippet kan gøres gældende, selv om de relevante regler ikke indeholder nogen bestemmelser om forældelse²⁴.

76. Der er ganske vist ingen udtrykkelig hjemmel i traktaten til at begrænse de tidsmæssige virkninger af en dom i et traktatbrudssøgsmål. Dette er i øvrigt heller ikke nødvendigt, eftersom dommen i et traktatbrudssøgsmål normalt med sin konstaterende karakter har til formål at bringe et traktatbrud til ophør (for fremtiden). Et sådant søgsmål har ikke til formål at ændre en individuel beslutning, som det er tilfældet i annulationssøgsmål, og med hensyn til hvilke de tidsmæssige virkninger kan begrænses i henhold til EF-traktatens artikel 174, stk. 2 (nu artikel 231, stk. 2, EF). Traktatbrudssøgsmålet har normalt ikke til formål at føre til udbetaling af skadeserstatning i enkelte tilfælde således som omhandlet i artikel 43 i statuten for Domstolen. Et traktatbrudssøgsmål har snarere

19 — Dom af 14.12.1971, sag 7/71, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1971, s. 295, org.ref.: Rec. s. 1003, præmis 5 og 6.

20 — Dom af 1.6.1994, sag C-317/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2039, præmis 4, og af 10.5.1995, sag C-422/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1097, præmis 18, med de der anførte henvisninger.

21 — Dom af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2461, præmis 15 og 16.

22 — Jf. fodnote 20 og 21.

23 — Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1553/89 bestemmer, at medlemsstaterne inden den 31.7. skal tilsende Kommissionen en oversigt over det samlede grundlag for de egne momsindtægter for det foregående kalenderår.

24 — Dom af 14.7.1972, sag 57/69, ACNA mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 245, org.ref.: Rec. s. 933, præmis 31, 32 og 33.

til formål at frembringe en principiel udtalelse om fællesskabsrettens normative fortolkning. Det er i retssikkerhedens interesse, at Domstolen i et søgsmål anlagt af Kommissionen mod en medlemsstat foretager denne normative fortolkning. At der er forløbet en vis tid, efter at den administrative procedure blev afsluttet, afsvækker ikke denne interesse væsentligt. Såfremt interessen skulle blive afsvækket i løbet af denne periode, ville det eventuelt kunne føre til, at sagen måtte afvises, men dette ville ikke i sig selv påvirke retten til at få Domstolen til at foretage den retlige bedømmelse, som til enhver tid kan kræves foretaget.

77. I denne sag er konstateringen af traktatbruddet imidlertid tæt knyttet til kravet mod de sagsøgte medlemsstater om indbetaling til Fællesskabet. Disse økonomiske konsekvenser kræver yderligere overvejelser for så vidt angår retssikkerhedsprincippet.

78. Mod en begrænsning af de tidsmæssige virkninger kan først og fremmest indvendes, at »det fremgår af Domstolens faste praksis, at kravet om klarhed og forudsigelighed gør sig gældende med særlig styrke, for så vidt angår bestemmelser, der kan medføre økonomiske virkninger«²⁵. Det går ud over klarhed og forudsigelighed at

tage retssikkerhedsaspekter i betragtning. Det må imidlertid også konstateres, at det heller ikke er foreneligt med klarhed og forudsigelighed, at Kommissionen har været så lang tid om at anlægge traktatbrudssøgsmålet.

79. Ifølge Domstolens praksis bør en sag mellem Kommissionen og en medlemsstat vedrørende opkrævning af egne indtægter ikke lede til, at Fællesskabets finansielle ligevægt forstyrres²⁶. I denne sag kunne en begrænsning af berigtigelsens tidsmæssige virkninger føre til, at nogle medlemsstater skulle betale visse beløb som egne indtægter til Fællesskabet, hvilket andre medlemsstater skulle være fritaget for. Det må imidlertid konstateres her, at de medlemsstater, som har opkrævet den tilsvarende moms og indbetalt en del heraf, ikke er blevet forfordelte. De får lov at beholde den del af momsen, som overstiger den del, der skal indbetales.

80. Derimod er det såvel i praksis som retligt umuligt efterfølgende at opkræve moms af vejafgifterne. Dette ville i øvrigt også i den foreliggende situation være i strid med princippet i medlemsstaternes retsordener om beskyttelse af den berettigede forventning. Uafhængigt heraf ville de praktiske konsekvenser af en efterfølgende

25 — Dom af 13.3.1990, sag C-30/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 691, præmis 23, samt de der nævnte henvisninger.

26 — Den i fodnote 21 nævnte dom af 16.5.1991, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 37.

momsopkrævning være helt u hensigtsmæssige i forhold til erhvervslivet, eftersom de fleste af de personer, der skulle opkræves afgift hos, ikke har pligt til at indeholde moms i deres priser.

81. Det er alene de medlemsstater, som allerede har foretaget foreløbige indbetalinger, uden først at have opkrævet de tilsvarende momsbeløb, som stilles ufordelagtigt. Man må imidlertid gå ud fra, at sådanne indbetalinger er sket med forbehold for tilsvarende berigtigelser af de årlige regnskaber. Hvis denne berigtigelse ikke foretages, kan de berørte medlemsstater kræve de foreløbige indbetalte beløb tilbagebetalt.

82. Det fremgår af den i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1553/89 fastsatte frist for berigtigelser, at medlemsstaternes risiko som følge af ukendskab til momsbidrag, som de ikke har opkrævet, ikke bør overstige højst fire regnskabsår. Dog har medlemsstaterne ikke længere et grundlæggende behov for beskyttelse, når de inden fristens udløb har fået kendskab til Kommissionens klagepunkter. Hvis en medlemsstat ikke anerkender Kommissionens klagepunkter og f.eks. generelt undlader at opkræve momsbeløb, bærer den selv ansvaret. Når medlemsstaten er blevet underrettet om Kommissionens klagepunkter, kan den i princippet selv tage stilling til, hvilke forpligtelser som følger af momsdirektiverne og handle derefter.

83. Modsat, når der er tvist mellem medlemsstaterne og Kommissionen om, hvorvidt udfaldet af visse transaktioner skal pålægges moms eller ikke, kan de praktiske vilkår for berigtigelsesproceduren og især Kommissionens anvendelse heraf have u hensigtsmæssige virkninger. Eftersom traktatens fædre skabte Fællesskabet som et retssamfund, kan medlemsstaterne i princippet kræve, at en tvist om momsdirektivernes normative fortolkning forelægges for Domstolen og afgøres inden for en rimelig frist.

84. Når traktatbrudssøgsmålet desuden i en sag som denne kører fast på de indledende trin, kan medlemsstaterne ikke selv bringe det foreliggende problem til en løsning. Kommissionen har ikke pligt til at anlægge sag, og medlemsstaten kan ikke angribe den begrundede udtalelse. Disse forhold i forening kan føre til, at traktatbrudssøgsmålet aldrig bliver til noget. Men en sådan adfærd fra Kommissionens side kan være i strid med ånden bag berigtigelsesproceduren.

85. For så vidt angår forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaten må man gå ud fra, at tidligere regnskaber er afsluttede, og at berigtigelse ikke længere kan ske.

86. Man må derfor spørge sig selv, hvilken periode Kommissionens søgsmål angår.

Søgsmålet har kun til formål at få konstateret traktatbruddet og angår perioden efter 1987. Selv om Kommissionen ikke mellem afslutningen af den indledende procedure og sagsanlægget har truffet nogen yderligere foranstaltninger med henblik på de efterfølgende år, må man antage, at Kommissionen ønskede at få traktatbruddene bragt til ophør med virkning for den efterfølgende periode. Det skal derfor undersøges, i hvilket omfang regnskaberne siden 1987 er afsluttede, og de tilsvarende årsoversigter ikke længere kan berigtiges.

87. Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1553/89 bestemmer, at efter den 31. juli i det fjerde år efter et givet regnskabsår, dvs. efter 43 måneder, berigtiges årsoversigten ikke længere. Årsoversigten fra 1987 kan således ikke længere berigtiges efter den 31. juli 1991. Tilsvarende beregninger gælder for de følgende år. Kommissionen kan således ikke længere opkræve disse egne indtægter.

88. Det må dog også undersøges, hvordan man skal forstå undtagelsesbestemmelsen i artikel 9, stk. 2 in fine. Ifølge bestemmelsen kan en årsoversigt ikke længere berigtiges »... undtagen på punkter, som enten Kommissionen eller den pågældende medlemsstat har givet meddelelse om inden udløbet af denne frist«. Med hensyn til regnskabsårene fra 1987 til 1992 diskuterede Kommissionen og Den Helleniske Republik de problemer og forskellige juri-

diske opfattelser, som ligger til grund for denne sag.

89. Meget taler for at fortolke artikel 9, stk. 2 in fine, således, at der kan gøres undtagelse fra fristen på 43 måneder, når parterne derefter fortsat har forsøgt at løse de rejste problemer. Der er imidlertid ingen mening med, og det ville være i strid med bestemmelsens formål, at anvende den, når forhandlingerne kører fast uden grund. I denne sag var der mellem 1992 og 1998 ikke længere nogen dialog, der kunne lede til en løsning af problemet. Som svar på et spørgsmål under retsmødet anførte Kommissionen, at den regelmæssigt havde henledt medlemsstaternes opmærksomhed på problemet med de egne indtægter, og at dialogen med medlemsstaterne således var fortsat, navnlig hvad angår spørgsmålet om momsopkrævningen²⁷. Dette kan imidlertid ikke anses for at være tilstrækkeligt til at opnå et forlig. Et sådant var ikke længere muligt på grund af parternes forskellige opfattelser. Det kan også antages, at det ikke var muligt at komme frem til et kompromis på grund af tvistens retlige karakter af »enten-eller«.

90. Eftersom formålet med bestemmelsen er at give mulighed for en forlængelse af fristen, når sagens omstændigheder er ind-

27 — Det Forenede Kongerige og Den Helleniske Republik anførte under retsmødet, at der ikke havde været nogen dialog med Kommissionen.

viklede og problemerne omfattende, må det også være et krav for at anvende bestemmelsen, at parterne anstrænger sig for at tilvejebringe en løsning. Hvis dette ikke var tilfældet, ville Kommissionen let kunne omgå fristen på 43 måneder i stk. 1 ved at anfægte medlemsstaternes årsoversigter med jævne mellemrum. Kommissionen ville dermed have ubegrænset mulighed for at undersøge situationen og udsætte afslutningen af regnskaberne på ubestemt tid. En sådan fortolkning ville imidlertid hverken være økonomisk hensigtsmæssig eller i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet. Kommissionen kunne uden begrundelse omgå den foreskrevne frist, hvorefter årsoversigten ikke længere kan berigtiges efter den 31. juli i det fjerde år efter et givet regnskabsår.

91. Eftersom artikel 9, stk. 2, ikke udgør en bestemmelse om forældelse, har det ikke betydning, at medlemsstaten ikke har gjort forældelsen gældende. Det er kun krav, som forældes. Artikel 9, stk. 2, giver imidlertid ikke grundlag for noget krav, men omhandler alene, inden for hvilke frister årsoversigterne kan berigtiges.

92. På dette grundlag må det konkluderes, at den lange periode, som adskilte afslutningen af den administrative procedure fra sagsanlægget, gav Den Helleniske Republik en berettiget forventning om, at Kommissionen ville overholde fristerne for berigtigelse af årsoversigterne.

93. Selv om man skulle antage, at den administrative procedure allerede skulle have afbrudt fristen, ville en sådan afbrydelse heller ikke kunne være udstrakt længere end fristen på 43 måneder. Eftersom der gik mere end fire år — faktisk hele syv år — mellem den sidste brevveksling i forbindelse med den administrative procedure og sagsanlægget, kan det heller ikke hævdes, at den administrative procedure skulle have afbrudt fristen.

94. På grund af hensynet til beskyttelsen af den berettigede forventning og det almindelige princip om, at udløbet af fristen på 43 måneder udelukker muligheden for berigtigelse, skal opkrævningen af bidraget til de egne indtægter begrænses til de fire år, der går forud for sagsanlægget. Eftersom Kommissionens stævning i sagen blev indgivet til Domstolen den 16. juli 1998, er regnskaberne for årene 1994 og fremad endnu ikke afsluttede, og berigtigelse er fortsat mulig²⁸. Sagsanlægget er tilstrækkeligt til at afbryde fristen på 43 måneder, eftersom der ikke gælder nogen andre procedurefrister. Det kan ikke udelukkes, at stævningen først blev forkyndt for Den Helleniske Republik efter den 31. juli 1998, men der kan ikke udledes noget af denne formodning. Det er datoen for sagsanlægget ved Domstolen, som er afgørende.

95. Eftersom kravet om betaling af bidraget til de egne indtægter ikke som sådan indgik som en del af sagsanlæggets genstand, men følger indirekte af traktatbrud-

28 — Med hensyn til beregningen se punkt 86.

det, skal Den Hellenke Republik ikke frifindes, uanset at fristen for sagsanlægget delvist var udløbet, og Den Hellenke Republik således indirekte får medhold. Tilsvarende argumentation gælder med hensyn til sagsomkostningerne.

VI — Sagens omkostninger

96. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den part, der taber

sagen, at betale sagens omkostninger. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenke Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger. Selv om kravet om betaling af bidraget til de egne indtægter delvist er rejst uden for den foreskrevne frist, har dette ikke betydning for fordelingen af sagsomkostningerne: Kravet er alene en følge af det konstaterede traktatbrud og kunne ikke i denne sag være blevet anført i forbindelse med sagsanlægget. Sagsgenstanden i denne sag er begrænset til at fastslå traktatbruddet. Da Den Hellenke Republik i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

97. I lyset af det foregående foreslår jeg Domstolen at

- 1) fastslå, at Den Hellenke Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktaten, idet den i strid med artikel 2 og 4 i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag har undladt at opkræve merværdiafgift af vejafgifter, og idet den ikke har stillet de tilsvarende beløb med tillæg af

morarenter til rådighed for Kommissionen som egne indtægter, samt at Kommissionen efterfølgende alene kan kræve de egne indtægter og renter indbetalt fra regnskabsåret 1994

- 2) pålægge Den Helleniske Republik at betale sagens omkostninger.