

Rechtssache C-90/20

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

24. Februar 2020

Vorlegendes Gericht:

Højesteret (Dänemark)

Datum der Vorlageentscheidung:

7. Februar 2020

Berufungsklägerin:

Apcoa Parking Danmark A/S

Berufungsbeklagter:

Skatteministeriet

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchen

Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Frage, ob Kontrollgebühren, die für die Übertretung von für das Parken auf privaten Grundstücken geltenden Vorschriften erhoben werden, ein Entgelt für erbrachte Dienstleistungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2006/112 darstellen, so dass ein mehrwertsteuerpflichtiger Umsatz vorliegt.

Art. 267 AEUV.

Vorlagefrage

Ist Art. 2 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem dahin auszulegen, dass Kontrollgebühren, die für die Übertretung von Vorschriften über das Parken auf privaten Grundstücken erhoben werden, ein Entgelt für erbrachte Dienstleistungen darstellen, so dass ein mehrwertsteuerpflichtiger Umsatz vorliegt?

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

Die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. 2006, L 347, S. 1; im Folgenden: Richtlinie 2006/112) legt den Bereich mehrwertsteuerpflichtiger Umsätze fest; Art. 2 Abs. 1 Buchst. c, Art. 24 Abs. 1, Art. 25, Art. 135 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Buchst. b.

Rechtsprechung des Gerichtshofs:

C-154/80, Cooperatieve Aardappelenbewaarplaats (EU:C:1981:38), Rn. 12 und 14

C-16/93, Tolsma (EU:C:1994:80), Rn. 13 und 14

C-277/05, Société thermale d'Eugénie-les-Bains (EU:C:2007:440), Rn. 24-32 und 34-26

C-295/17, MEO (EU:C:2018:942), Rn. 43-50, 57, 61-62 und 67-68

C-222/81, B.A.Z Bausystem (EU:C:1982:256)

C-102/86, Apple and Pear (EU:C:1988:120)

C-40/09, Astra Zeneca (EU:C:2010:450)

C-250/14, Air France-KLM, und C-289/14, Hop!-Brit Air SAS (EU:C:2015:841)

C-37/16, SAWP (EU:C:2017:22)

C-224/18, Budimex (EU:C:2019:347)

Angeführte Bestimmungen des nationalen Rechts

Momsloven (dänisches Mehrwertsteuergesetz) in der geänderten Fassung der Bekanntmachung Nr. 1021 über die Mehrwertsteuer (lovbekendtgørelse nr. 1021) vom 26. September 2019 (im Folgenden: Mehrwertsteuergesetz 2019 oder Momslov). Die Richtlinie 2006/112 wurde mit dem Mehrwertsteuergesetz 2019 in dänisches Recht umgesetzt. § 4 Abs. 1 des Mehrwertsteuergesetzes 2019 bestimmt u. a., dass für Leistungen, die im Inland gegen Entgelt erbracht werden, Mehrwertsteuer zu entrichten ist. Diese Regelung setzt Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/112 um. Der Umfang der Steuerpflicht ist in § 27 Abs. 1 geregelt, wonach das Entgelt, das sich unmittelbar aus dem Preis der Ware oder der Dienstleistung ohne Mehrwertsteuer ergibt, die Bemessungsgrundlage der Steuer darstellt. § 13 Abs. 1 Nr. 8 sieht eine Mehrwertsteuerbefreiung u. a. für Vermietung und Verpachtung von Grundstücken vor. Die Befreiung gilt nicht für u. a. die Vermietung von Parkplätzen.

Færdselsloven (dänisches Straßenverkehrsgesetz) in der geänderten Fassung der Bekanntmachung Nr. 1324 (lovbekendtgørelse nr. 1324) vom 21. November 2018 Durch eine Gesetzesänderung durch das Gesetz Nr. 169 (lov nr. 169) vom 26. Februar 2014 wurde eine Bestimmung in § 122 c des Straßenverkehrsgesetzes eingefügt, nach der eine Kontrollabgabe (Kontrollgebühr) für das Parken auf einem öffentlich zugänglichen Privatgelände nur erhoben werden kann, wenn dies vor Ort hinreichend kenntlich gemacht wurde. Die Gesetzesänderung beruht u. a. auf einem Bericht über besseren Verbraucherschutz im Bereich des Parkens vom Juni 2013, der von einer Arbeitsgruppe von Justitsministeriet (Justizministerium, Dänemark, im Folgenden: Justitsministerium) erstellt wurde, die eingesetzt wurde, um u. a. zu darüber beraten, inwieweit eine Notwendigkeit besteht, eine Obergrenze für Kontrollabgaben im Zusammenhang mit dem Parken auf Privatparkplätzen (d. h. Beträge, die über das herkömmliche Entgelt für Parken hinausgehen) festzusetzen. Man kam zu dem Schluss, dass es keine Grundlage dafür gebe, eine feste Grenze festzulegen. Die Arbeitsgruppe legte ihren Erwägungen zugrunde, dass ein Kraftfahrzeugführer durch das Parken auf privatem Gelände rechtlich gesehen einen Vertrag (durch konkludentes Verhalten) mit dem Grundstückseigentümer über das Parken eingehe, für den der Kraftfahrzeugführer als Ausgangspunkt angemessene Beschränkungen und Bedingungen hinsichtlich des Parkens, die aus der Beschilderung an dem betreffenden Ort hervorgehen, akzeptiere. Ausweislich des Berichts hängt es von der vertragsrechtlichen Auslegung und Beurteilung der Parkbedingungen und der Beschaffenheit der Beschilderung ab, ob es in einem konkreten Fall berechtigt sei, eine Kontrollabgabe zu erheben, die – gemäß dem Bericht – rechtlich gesehen eine Geldbuße sei, die der Grundeigentümer bzw. das Parkunternehmen dem Parker infolge seiner Verletzung des eingegangenen Vertrags auferlege.

Dänische Rechtsprechung:

Das Højesteret (Oberstes Gericht, Dänemark) hat in einem Urteil vom 12. April 1996 (veröffentlicht in der Ugeskrift for Retsvæsen 1996, S. 883, und in der Tidsskrift for Skatter og Afgifter 1996, S. 357) zum mehrwertsteuerrechtlichen Charakter von „erhöhten Parkentgelten“ (Kontrollgebühren) für vorschriftswidriges Parken auf Privatgelände Stellung genommen. Das Højesteret stellte fest, dass solche erhöhten Abgaben, die auf der rechtlichen Grundlage eines quasivertraglichen Verhältnisses erhoben würden, als Entgelt für eine Leistung und damit als mehrwertsteuerpflichtig anzusehen seien. Dem Urteil zufolge galt dies unabhängig davon, dass die Abgaben als ein im Verhältnis zur üblichen Parkgebühr erheblich erhöhter Standardtarif festgesetzt gewesen seien, was dem Wunsch der Parkgesellschaft begründet sei, vorschriftswidriges Parken zu vermeiden.

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Von einem privaten Unternehmen eingelegtes Rechtsmittel gegen ein Urteil, u. a. wegen Feststellung, dass die von diesem privaten Unternehmen geforderten

Kontrollgebühren für vorschriftswidriges Parken im Verhältnis zwischen dem einzelnen Autofahrer und dem Unternehmen kein Entgelt für eine mehrwertsteuerpflichtige Leistung darstellen.

Darstellung des Sachverhalts und Ausgangsverfahrens

- 1 Die Apcoa Parking Danmark A/S (im Folgenden: Apcoa) ist ein Privatunternehmen, das in Absprache mit dem Grundstückseigentümer einen Parkplatz auf einem Privatgelände betreibt. Apcoa legt die Bedingungen für die Nutzung der Parkflächen fest, z. B. im Hinblick auf das Verbot, ohne besondere Genehmigung zu parken, die Höchstparkdauer und das Parkentgelt. Bei Verstößen gegen die Bedingungen erhebt Apcoa eine spezielle „Kontrollgebühr“ (510 DKK in den Jahren 2008 und 2009).
- 2 In der vorliegenden Rechtssache geht es darum, ob Apcoa verpflichtet ist, für diese speziellen Kontrollgebühren Mehrwertsteuer zu entrichten. Es ist unstrittig, dass Apcoa für die Zahlung von Gebühren für vorschriftsgemäßes Parken mehrwertsteuerpflichtig ist.
- 3 Apcoa beantragte am 25. Oktober 2011 bei der SKAT (dänische Steuerbehörde) die Rückzahlung von Mehrwertsteuer für erhobene Kontrollgebühren. Der Antrag betraf die im Zeitraum vom 1. September 2008 bis 31. Dezember 2009 abgerechneten Gebühren. Der Betrag wurde auf 25 089 292 DKK beziffert.
- 4 Die SKAT wies den Antrag am 12. Januar 2012 mit der Begründung zurück, dass die Kontrollgebühren nach dem Mehrwertsteuergesetz als mehrwertsteuerpflichtig anzusehen seien.
- 5 Gegen die Entscheidung der SKAT wurde Beschwerde beim Landsskatteret (Nationaler Beschwerdeausschuss in Steuersachen, Dänemark) eingelegt, der die Entscheidung der SKAT am 23. Dezember 2014 bestätigte. Das Landsskatteret legte zugrunde, dass es 13 Standardsituationen gebe, in denen die Apcoa Parking Danmark A/S eine erhöhte Parkgebühr fordere. In allen diesen Fällen habe der Autofahrer geparkt und damit eine Dienstleistung in Form des Parkens erhalten. Das Landsskatteret erklärte u. a., dass das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) in der Rechtssache Société thermale d'Eugénie-les-Bains, C-277/05, Beherbergungsdienstleistungen zum Gegenstand gehabt und insoweit insbesondere die Situation betroffen habe, dass der Kunde vom Vertrag über die Erbringung einer vereinbarten Dienstleistung zurückgetreten sei. Es sei in diesem Fall zu keiner Zeit eine Dienstleistung erbracht worden, und der Hotelbetreiber habe einen vom Kunden als Angeld gezahlten Betrag ohne Mehrwertsteuererhebung als Entschädigung für den dem Hotel entstandenen Schaden einbehalten dürfen. Die Situation, zu der der Gerichtshof damit eine Entscheidung getroffen hatte, konnte nach Ansicht des Landsskatteret nichts an dem Ergebnis ändern, das für das dänische Recht u. a. durch das Urteil des Højesteret aus dem Jahr 1996 festgestellt worden war. Hierbei wurde u. a. zugrunde gelegt, dass es im Fall des Parkens nicht um die

Aufhebung eines Vertrags ohne Erbringung einer Dienstleistung oder einen damit gleichzusetzenden Sachverhalt gehe. Der Parker erlangt – ungeachtet der rechtswidrigen Umstände (d. h. des vorschriftswidrigen Parkens) – eine Parkmöglichkeit. Das Landsskatteret stellte folglich fest, dass die Kontrollgebühren mehrwertsteuerpflichtig seien.

- 6 Apcoa focht die Entscheidung des Landsskatteret vor dem Ret i Kolding (Gericht in Kolding, Dänemark) an, das die Klage gegen Skatteministeriet (Finanzministerium, Dänemark, im Folgenden: Skatteministerium) mit Urteil vom 23. Januar 2017 abwies. Das Ret i Kolding stützte sich auf das Urteil des Højesteret aus dem Jahr 1996 und bestätigte die Schlussfolgerung des Landsskatteret. Es verwies zudem auf den Bericht der Arbeitsgruppe des Justitsministeriums und stellte fest, dass die Erwägungen der Arbeitsgruppe zu dem bußgeldähnlichen Charakter der Kontrollabgabe insoweit nicht relevant seien, soweit sich diese Betrachtung allein auf die vertragsrechtliche Auslegung und Prüfung der Parkbedingungen und der Beschaffenheit der Beschilderung beziehe.
- 7 Gegen das Urteil des Ret i Kolding legte Apcoa vor dem Vestre Landsret (Landgericht für die Region West, Dänemark) ein Rechtsmittel ein und wies auf die Gründe hin, die bereits vom Landsskatteret und vom Ret i Kolding angeführt worden waren, einschließlich insbesondere des Urteils des Højesteret aus dem Jahre 1996 und des Umstands, dass das Erheben der Kontrollgebühr in allen Fällen voraussetze, dass der Autofahrer geparkt und damit die Fläche des Parkplatzes während eines bestimmten Zeitraums für sein Fahrzeug genutzt habe, so dass ein Zusammenhang zwischen dem Parken und der Zahlung des Betrags bestehe. Das Vestre Landsret befand insoweit, dass der Betrag, der auf der Rechtsgrundlage des quasivertraglichen Verhältnisses erhoben werde, als Entgelt für eine von § 4 Abs. 1 des Momslov umfasste Leistung anzusehen sei. Außerdem führte das Vestre Landsret an, dass die Leitlinien, die der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Begriff „Lieferung gegen Entgelt“, u. a. im Urteil in der Rechtssache C-277/05, Société thermale d’Eugénie-les-Bains, das jünger als das Urteil des Højesteret sei, entnommen werden könnten, nicht dazu führten, dass die vom Højesteret im Urteil von 1996 festgelegte Rechtslage keinen Bestand haben könne.
- 8 Apcoa hat das Urteil des Vestre Landsret jetzt vor dem Højesteret angefochten und beantragt, das Skatteministerium zu verpflichten, anzuerkennen, dass die von Apcoa erhobenen Kontrollgebühren für den Verstoß gegen Parkvorschriften – im Verhältnis zwischen dem jeweiligen Autofahrer und Apcoa – kein Entgelt für eine mehrwertsteuerpflichtige Leistung darstellten. Das Skatteministerium hat beantragt, das Urteil des Vestre Landsret zu bestätigen. Das Verfahren vor dem Højesteret betrifft allein die Verpflichtung von Apcoa, Mehrwertsteuer auf die Kontrollgebühren zu zahlen, die Apcoa von den betreffenden Autofahrern gefordert hat.

Wesentliches Vorbringen der Parteien im Ausgangsverfahren

- 9 **Apcoa** hat insbesondere geltend gemacht, dass Kontrollgebühren kein Entgelt für die fortgesetzte Parkbefugnis darstellten. Die Kontrollgebühren seien vielmehr durch den Wunsch von Apcoa begründet, vorschriftswidriges Parken zu verhindern, und stellten eine Geldbuße dar, die der Autofahrer für den Verstoß gegen die Parkvorschriften zahlen müsse. Die Gebühren würden übrigens als Standardtarif gezahlt, der keinen konkreten wirtschaftlichen Bezug zum Wert der Parkdienstleistung habe.
- 10 Nach Ansicht von Apcoa handelt es sich daher nicht um eine Leistung gegen Entgelt. Es liege somit kein von § 4 Abs. 1 des Momslov oder von Art. 2 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2006/112 umfasster Fall vor.
- 11 Apcoa hat aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs besonders das Urteil vom 18. Juli 2007 in der Rechtssache C-277/05, Société thermale d'Eugénie-les-Bains, angeführt.
- 12 **Skatteministeriet** hat insbesondere geltend gemacht, dass der Autofahrer als Gegenleistung für die Zahlung der Kontrollgebühr die tatsächliche Verfügungsgewalt über einen Parkplatz erlange. Ohne Bedeutung sei, dass der Autofahrer sich den Parkplatz vorschriftswidrig „angeeignet“ habe, und dies die Kontrollgebühr zur Folge habe. Es gebe somit einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Forderung der Kontrollgebühr und dem Parken selbst. Kontrollgebühren hätten 2009 ca. 34 % des Nettoumsatzes von Apcoa ausgemacht und stellten somit einen wesentlichen Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit dar.
- 13 Nach Ansicht des Skatteministeriums handelt es sich daher um eine Leistung gegen Entgelt. Es liege somit ein Fall vor, der von § 4 Abs. 1 des Momslov und von Art. 2 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2006/112 umfasst sei.
- 14 Das Skatteministerium hat aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs insbesondere das Urteil vom 22. November 2018 in der Rechtssache C-295/17, MEO, angeführt.

Kurze Darstellung der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens

- 15 Kontrollgebühren für die Nichteinhaltung der für das Parken auf privatem Gelände festgesetzten Vorschriften werden nach dänischem Recht bislang als mehrwertsteuerpflichtig im Sinne des Momslov angesehen. Es ist davon auszugehen, dass der Verpflichtung zur Zahlung von Kontrollgebühren ein quasivertragliches Verhältnis zugrunde liegt und dass daher zwischen Apcoa und einem Parker ein Rechtsverhältnis besteht, wie dies u. a. in Rn. 14 des Urteils vom 3. März 1994 in der Rechtssache C-16/93, Tolsma, beschrieben wird.

- 16 Die Parteien streiten darüber, inwieweit der erforderliche gegenseitige Leistungsaustausch gegeben ist.
- 17 Es ist nicht ersichtlich, dass der Gerichtshof in der Vergangenheit zum mehrwertsteuerrechtlichen Charakter von Kontrollgebühren Stellung genommen hat. Das Højesteret ist der Ansicht, dass angesichts des Wortlauts von Art. 2 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2006/112 in Verbindung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs Zweifel bestehen, ob diese Bestimmung dahin auszulegen ist, dass solche Gebühren Entgelte für eine mehrwertsteuerpflichtige Leistung darstellen.
- 18 In dem Verfahren wurden Informationen vorgelegt, aus denen hervorgeht, dass die Finanzbehörden in Großbritannien, Schweden und Deutschland der Auffassung sind, dass Kontrollgebühren für den Verstoß gegen die Bedingungen für das Parken auf Privatgrundstücken nicht mehrwertsteuerpflichtig sind.
- 19 Da die Klärung der Frage von maßgeblicher Bedeutung für den Ausgang des Ausgangsverfahrens ist und da die vorliegenden Zweifel die Auslegung einer Unionsrechtsnorm betreffen, hält das Højesteret es für erforderlich, den Gerichtshof um die Beantwortung der Vorlagefrage zu ersuchen.

ARBEJTS
DOKUMENT