YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

12 päivänä kesäkuuta 2008 *

Asiassa C-462/05,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 22.12.2005,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään R. Lyal ja M. Afonso, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Fernandes, Â. Seiça Neves ja R. Laires,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), E. Juhász, J. Malenovský ja T. von Danwitz,

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.3.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste – 17.5.1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY (EYVL L 145, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 19.1.2001 annetulla neuvoston direktiivillä 2001/4/EY (EYVL L 22, s. 17; jäljempänä kuudes direktiivi), 12 ja 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lain säännökset,

joiden mukaan Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettaviin maksuihin sovelletaan alennettua viiden prosentin arvonlisäverokantaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kuudes direktiivi

2 Kuudennen direktiivin johdanto-osan 19. perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:

”on välttämätöntä säätää siirtymäkaudesta kansallisten lainsäädäntöjen asteittaisen mukauttamisen mahdollistamiseksi määrätyillä aloilla”.

3 Kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan arvonlisäveroa on kannettava ”verovelvollisen tässä ominaisuudessaan maan alueella suorittamasta vastikkeellisesta tavaroiden luovutuksesta ja palvelujen suorituksesta”.

4 Kuudennen direktiivin 4 artiklan 1 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. ’Verovelvollisella’ tarkoitetaan jokaista, joka itsenäisesti harjoittaa missä tahansa jotakin 2 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, riippumatta tämän toiminnan tarkoituksesta tai tuloksesta.

– –

5. Valtioita, hallinnollisia alueita, kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä ei niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan tai suorittamien liiketoimien osalta ole pidettävä verovelvollisina, vaikka ne tämän toiminnan tai liiketoimien yhteydessä kantaisivatkin maksun, lupamaksun, jäsenmaksun tai korvauksen.

Jos ne harjoittavat tällaista toimintaa tai suorittavat tällaisia liiketoimia, niitä on kuitenkin pidettävä verovelvollisina tämän toiminnan tai liiketoiminnan osalta, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

Edellä tarkoitettuja yhteisöjä on joka tapauksessa pidettävä verovelvollisina liitteessä D luetelluista liiketoimista, jos nämä eivät ole merkitykseltään vähäisiä.

– –”

5 Kuudennen direktiivin 12 artiklan 3 kohdan a alakohdan ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädetään arvonlisäverokannoista seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on vahvistettava arvonlisäveron yleinen verokanta prosenttiosuutena veron perusteesta, ja sen on oltava sama tavaroiden luovutusten ja palvelujen suoritusten osalta. Tämän prosenttiosuuden on 1 päivästä tammikuuta 2001 31 päivään joulukuuta 2005 oltava vähintään 15 prosenttia.

Neuvosto päättää 31 päivän joulukuuta 2005 jälkeen sovellettavan yleisen verokannan tasosta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja kuultuaan Euroopan parlamenttia sekä talous- ja sosiaalikomiteaa.

Jäsenvaltiot voivat lisäksi soveltaa joko yhtä tai kahta alennettua verokantaa. Nämä verokannat on määrättävä vähintään 5 prosentin suuruisena prosenttiosuutena veron perusteesta, ja niitä sovelletaan ainoastaan niihin ryhmiin kuuluvien tavaroiden luovutuksiin ja palveluiden suorituksiin, jotka on lueteltu liitteessä H.”

6 Palvelut, jotka muodostuvat siitä, että annetaan tienkäyttömahdollisuus maksua vastaan, eivät sisälly kuudennen direktiivin liitteessä D olevaan luetteloon eivätkä kyseisen direktiivin liitteessä H olevaan luetteloon.

7 Kuudennen direktiivin 28 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sen estämättä, mitä 12 artiklan 3 kohdassa säädetään, jäljempänä olevia säännöksiä sovelletaan 28 l artiklassa tarkoitettuna siirtymäkautena.

– –

d) Jäsenvaltiot, jotka 1 päivänä tammikuuta 1991 sovelsivat alennettua verokantaa ravintolapalveluihin, lastenvaatteisiin ja -jalkineisiin sekä majoitustoimintaan, voivat jatkaa tällaisen verokannan soveltamista näiden tavaroiden luovutuksiin tai palvelujen suorituksiin.

e) Jäsenvaltiot, jotka 1 päivänä tammikuuta 1991 sovelsivat alennettua verokantaa muiden kuin liitteessä H tarkoitettujen tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin, voivat soveltaa alennettua verokantaa tai jompaakumpaa 12 artiklan

3 kohdassa tarkoitettua alennettua verokantaa näihin luovutuksiin, jos tämä verokanta on vähintään 12 prosenttia.”

Kansallinen lainsäädäntö

8 Portugalin arvonlisäverolain (jäljempänä CIVA) 18 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään, että CIVAn liitteenä olevassa luettelossa I mainittuihin maahantuonteihin, tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin sovelletaan alennettua viiden prosentin arvonlisäverokantaa. Mainitun luettelon 2.19 kohdassa mainitaan ”Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettavat maksut”.

9 Portugalin lainsäädännön kehitys mainitunlaisiin maksuihin sovellettavan arvonlisäverokannan osalta on ollut seuraavanlainen:

– 1.1.1991 voimassa oli alennettu kahdeksan prosentin verokanta, joka oli sama kuin moottoriteiden tiemaksuihin sovellettava verokanta

– 24.3.1992–31.12.1994 sovellettiin 9.3.1992 annetun lain nro 2/92 nojalla yleistä arvonlisäverokantaa

– 1.1.1995 lukien Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettaviin maksuihin sovellettiin 27.12.1994 annetun lain nro 39-B/94 nojalla viiden prosentin alennettua arvonlisäverokantaa, kun taas muihin tiemaksuihin sovellettiin yleistä verokantaa.

Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

Esillä olevan asian tausta

10 Komissio on ensimmäisen kerran vuoden 1996 huhtikuussa aloittanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, jonka kohteena on ollut se, että Portugalin tasavalta soveltaa Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettaviin maksuihin viiden prosentin arvonlisäverokantaa. Mainittu menettely on johtanut asiassa C-276/98, komissio vastaan Portugali, 8.3.2001 annettuun tuomioon (Kok. 2001, s. I-1699).

11 Asia, jossa mainittu tuomio on annettu, koski Tejo-joen ylittämiseen maksullista siltaa pitkin liittyvien palvelujen lisäksi myös tiettyjä tavaroita koskevia liiketoimia. Komissio väitti, että koska Portugalin tasavalta sovelsi kyseisiin palveluihin ja liiketoimiin viiden prosentin arvonlisäverokantaa, se ei noudattanut velvoitteita, jotka sillä oli kuudennen direktiivin 12 artiklan ja 28 artiklan 2 kohdan nojalla.

12 Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Portugali yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi komission kanteen mainittujen tavaroiden osalta mutta hylkäsi kanteen tiemaksujen osalta. Mainitun tuomion perustelut ovat seuraavat:

”22 Komissio väittää, että Portugalin tasavalta on rikkonut kuudennen direktiivin 12 artiklan 3 kohtaa ja 28 artiklan 2 kohtaa, koska se on soveltanut Lissabonissa sijaitsevan Tejo-joen sillan ylittämisestä kannettaviin maksuihin 5 prosentin alennettua arvonlisäverokantaa eikä Portugalissa sovellettavaa yleistä 17 prosentin arvonlisäverokantaa.

23 On kuitenkin katsottava, että komissio ei ole esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle riittävää näyttöä siitä, että Portugali olisi jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Ei nimittäin ole osoitettu, että kyseiset palvelut olisivat arvonlisäverollisia.

24 Tältä osin on syytä muistuttaa, että kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan arvonlisäverollisia ovat ainoastaan verovelvollisen tässä ominaisuudessaan suorittamat palvelut.

25 Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan julkisoikeudellisia yhteisöjä ei niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan tai suorittamien toimien osalta ole pidettävä verovelvollisina, vaikka ne toimisivat vastikkeellisesti. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, tämän säännöksen tarkastelu osoittaa, kun otetaan huomioon direktiivin tavoitteet, että kahden edellytyksen on täytyttävä samanaikaisesti, jotta verovelvollisuuden ulkopuolelle jäämistä koskevaa sääntöä voidaan soveltaa: toiminnan harjoittajan on oltava julkisoikeudellinen yhteisö ja toimintaa on harjoitettava viranomaisen ominaisuudessa (ks. mm. seuraavissa asioissa 12.9.2000 annetut tuomiot: asia C-260/98, komissio v. Kreikka, Kok. 2000, s. I-6537, 34 kohta; asia C-276/97, komissio v. Ranska, Kok. 2000, s. I-6251, 39 kohta; asia C-358/97, komissio v. Irlanti, Kok. 2000, s. I-6301, 37 kohta; asia C-359/97, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, Kok. 2000, s. I-6355, 49 kohta ja asia C-408/97, komissio v. Alankomaat, Kok. 2000, s. 6417, 34 kohta – –).

26 Kuten Portugalin hallitus on todennut asian suullisessa käsittelyssä, komissio ei kuitenkaan ole kiistänyt sitä, että mahdollisuuden käyttää Tejo-joen siltaa tarjoaa maksua vastaan sellainen julkisoikeudellinen yhteisö, joka toimii tältä osin viranomaisen ominaisuudessa.

27 On siis katsottava, että koska kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetetut edellytykset täyttyvät tässä asiassa, kyseiset julkisoikeudellisen yhteisön suorittamat palvelut eivät ole verollisia. Komissio on siis virheellisesti väittänyt, että tässä säännöksessä säädetään ainoastaan valinnaisesta poikkeuksesta kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädettyyn yleiseen verollisuuden periaatteeseen. Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdasta ilmenee nimittäin selvästi, että jäsenvaltioilla ei ole oikeutta pitää

julkisoikeudellisia yhteisöjä verovelvollisina silloin, kun nämä harjoittavat viranomaisen ominaisuudessa sellaista toimintaa, jota ei – kuten tässä tapauksessa – mainita kuudennen direktiivin liitteessä D ja joka ei täytä 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa asetettuja edellytyksiä. Näin ollen ne eivät voi 2 artiklan 1 kohdan perusteella pitää verollisina tällaisten yhteisöjen toimintaa (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 231/87 ja 129/88, Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989, Kok. 1989, s. 3233, 33 kohta).

28 Tosin siinä tapauksessa, että kyseisen toiminnan verottomuus johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla, maksullisen sillankäyttömahdollisuuden tarjoaminen olisi verollista tämän saman säännöksen perusteella. On kuitenkin katsottava, ettei komissio ole oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn missään vaiheessa tuonut esiin tällaista kilpailun vääristymistä.

29 Toisin kuin komissio väittää, Portugalin tasavalta ei siis ole rikkonut kuudennen direktiivin 12 artiklan 3 kohtaa ja 28 artiklan 2 kohtaa, kun se on soveltanut Tejojoen sillan ylittämisestä kannettaviin maksuihin alennettua arvonlisäverokantaa. Nyt käsiteltävänä olevan kanteen yhteydessä ei ole tarpeen vastata siihen kysymykseen, onko kyseinen jäsenvaltio rikkonut muita saman direktiivin säännöksiä. Komissio ei nimittäin ole oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana esittänyt Portugalin rikkoneen jotain muuta kuudennen direktiivin säännöstä kuin sen 12 artiklan 3 kohtaa ja 28 artiklan 2 kohtaa, minkä vuoksi tällaisten muiden säännösten rikkominen ei kuulu tämän oikeusriidan piiriin.

30 Komission kanne on näin ollen hylättävä siltä osin kuin se koskee Lissabonissa sijaitsevan Tejo-joen sillan ylittämisestä maksettavia maksuja.”

Nyt käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltänyt vaihe

13 Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Portugali annetun tuomion julistamisen jälkeen komissio päätti aloittaa uuden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Virallisessa huomautuksessa, joka on päivätty 19.12.2003, esitettiin kaksi Portugalin tasavaltaa koskevaa väitettä:

– Ensisijaisesti väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen johtui siitä, että CIVA ei mahdollisesti ollut sopusoinnussa kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kanssa, kun otetaan huomioon se, että kyseessä olevista palveluista ei olisi pitänyt kantaa arvonlisäveroa, koska niitä tarjosi yksikkö, joka ei ollut arvonlisäverovelvollinen.

– Toissijaisesti siinä tapauksessa, että Portugalin viranomaiset katsoivat, että kyseiset palvelut olivat veronalaisia, mainittu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen johtui komission mukaan siitä, että CIVA ei mahdollisesti ollut sopusoinnussa mainitun direktiivin 12 ja 28 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon se, että esillä olevassa asiassa olisi sovellettava yleistä arvonlisäverokantaa eikä alennettua verokantaa.

14 Portugalin viranomaisten mainittuun viralliseen huomautukseen antaman vastauksen johdosta komissio osoitti Portugalin tasavallalle 9.7.2004 perustellun lausunnon, jossa se toisti ensisijaisen ja toissijaisen perusteensa ja kehotti Portugalin tasavaltaa toteuttamaan mainitusta lausunnosta johtuvien velvoitteidensa noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa kyseisen lausunnon vastaanottamisesta lukien. Koska mainittu jäsenvaltio ei toteuttanut annetussa määräajassa toimenpiteitä, joilla sen lainsäädäntöä olisi muutettu, komissio päätti nostaa nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

15 Komissio vetoaa kanteensa tueksi vain toiseen tämän tuomion 13 kohdassa mainituista väitteistä eli siihen, että Lissabonissa sijaitsevan Tejo-joen sillan ylittämisestä kannettaviin maksuihin ei ole sovellettu yleistä arvonlisäverokantaa vaan viiden prosentin verokantaa.

Kanne

16 Portugalin tasavalta esitti erillisellä asiakirjalla yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan 1 kohtaan perustuvan oikeudenkäyntiväitteen. Yhteisöjen tuomioistuin päätti 16.1.2007 päivätyllä päätöksellä yhdistää oikeudenkäyntiväitteen pääasiaan ja tutkia sen samaan aikaan pääasian kanssa.

Oikeudenkäyntiväite

Asianosaisten lausumat

17 Portugalin tasavalta on tehnyt oikeudenkäyntiväitteen, joka perustuu mahdolliseen jo ratkaistun asian oikeusvoimaan. Sen mukaan yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Portugali antamassaan tuomiossa jo lausunut samasta kysymyksestä, joka esillä olevassa kanteessa on esitetty. Koska tosiseikat ja sovellettava kansallinen tai yhteisön oikeus eivät ole muuttuneet, yhteisöjen tuomioistuimen mainitun tuomion 29 kohdassa esittämä toteamus, joka koskee sitä, että kuudennen direktiivin 12 artiklan 3 kohtaa ja 28 artiklan 2 kohtaa ei ole rikottu, on oikeusvoimainen ja sen tulisi johtaa siihen, että kanne on jätettävä tutkimatta.

18 Mainittu jäsenvaltio toteaa, että vaikka tähän oikeudenkäyntiin liittyvä virallinen huomautus tai perusteltu lausunto koskevat muita seikkoja, joiden osalta Portugalin lainsäädäntö ei ole kuudennen direktiivin mukainen, ja erityisesti kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan rikkomista, kanteen kohde on lopulta rajautunut mainitun direktiivin 12 ja 28 artiklaan, joihin on vedottu jo edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Portugali.

19 Komissio kiistää sen, että sen nostama kanne olisi jätettävä tutkimatta, kuten Portugalin tasavalta väittää.

20 Yhtäältä komissio katsoo, että oikeusvoima ulottuu ainoastaan niihin tosiasia- ja oikeuskysymyksiin, jotka edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Portugali annetulla tuomiolla nimenomaisesti tai väistämättä on ratkaistu, ja ettei mainitun tuomion 23–28 kohdan lukemisen perusteella voida päätellä, että olisi todettu, että Portugalin lainsäädäntö on kuudennen direktiivin 12 ja 28 artiklan kanssa sopusoinnussa. Mainitussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on vain todennut, että komissio ei ollut näyttänyt, että kyseessä olevien palvelujen tarjoaja oli luonteeltaan yksityinen.

21 Toisaalta komissio katsoo, että on selvää, että tosiseikat, jotka on katsottu näytetyiksi vuonna 2001, ovat muuttuneet, mikä komission mukaan estää edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Portugali annettua tuomiota saamasta oikeusvoimaa sellaiseen uuteen menettelyyn nähden, jossa on samat asianosaiset ja sama kohde kuin kanteella, jonka johdosta mainittu tuomio on annettu.

22 Tältä osin komissio tuo esiin sen, että ne peräkkäiset eri kannat, jotka Portugalin viranomaiset ovat ottaneet Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevasta maksullisesta sillasta vastaavan yksikön oikeudelliseen asemaan, ovat moniselitteisiä ja selvästi ristiriitaisia. Vaikka mainitut viranomaiset väittivät edellä mainittua asiaa komissio vastaan Portugali koskeneessa suullisessa käsittelyssä, että palvelujen tarjoaja on luonteeltaan julkisoikeudellinen, ne ovat komission mukaan vedonneet tätä oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyvaiheessa sitä vastoin siihen, että kyseinen palvelujen tarjoaja on kaupallinen yksityisoikeudellinen yhtiö, ja täsmentäneet, että arvio, jonka yhteisöjen tuomioistuin on mainitussa tuomiossa tehnyt, johtui siitä, että se oli ymmärtänyt väärin Portugalin tasavallan kirjalliset ja suulliset lausumat.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

23 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että oikeusvoima ulottuu ainoastaan niihin tosiasia- ja oikeuskysymyksiin, jotka tuomioistuimen päätöksellä nimenomaisesti tai väistämättä on ratkaistu (asia C-281/89, Italia v. komissio, tuomio 19.2.1991, Kok. 1991, s. I-347, 14 kohta; asia C-277/95 P, Lenz v. komissio, määräys 28.11.1996, Kok. 1996, s. I-6109, 50 kohta ja yhdistetyt asiat C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomio 15.10.2002, Kok. 2002, s. I-8375, 44 kohta).

24 Vaikka väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen tosin on kuudennen direktiivin 12 ja 28 artiklan rikkomista, aivan kuten asiassa komissio vastaan Portugali, esillä olevassa asiassa on kuitenkin todettava, että mainitussa asiassa Portugalin tasavalta ei oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä eikä kirjallisessa menettelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa millään tapaa maininnut sitä, että kyseessä olevien palvelujen tarjoaja oli luonteeltaan toimiluvan saaja. Palvelujen tarjoajan oikeudellinen asema mainittiin ainoan kerran suullisessa käsittelyssä, jonka aikana kyseisen jäsenvaltion edustaja vain toi esiin sen, että kyseinen palvelujen tarjoaja oli julkisoikeudellinen yhteisö, joka toimi viranomaisena (ks. tältä osin em. asia komissio v. Portugali, tuomion 26 kohta).

25 Esillä olevaan asiaan liittyvässä oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä Portugalin tasavalta on kuitenkin myöntänyt ensimmäistä kertaa, että Lissabonissa Tejojoen yli kulkevia siltoja koskevien palvelujen tarjoaja on Lusoponte – Concessionária para a travessia do Tejo SA (jäljempänä Lusoponte), joka on yritysten yhteenliittymä, joka on kansainvälisen tarjouskilpailun jälkeen saanut toimiluvan, jonka voimassaolo päättyy 24.3.2030 ja joka kattaa nykyisen Vasco de Gama -nimisen sillan hankesuunnittelun, rakentamisen, rahoituksen, käytön ja ylläpidon sekä aikaisemman eli 25. huhtikuuta -nimisen sillan käytön ja ylläpidon.

26 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että vaikka komission on EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä osoitettava, että sen väittämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on olemassa, jäsenvaltioiden on EY 10 artiklan perusteella kuitenkin helpotettava komissiota tämän tehtävän täyttämisessä, joka

koostuu EY 211 artiklan mukaan muun muassa EY:n perustamissopimuksen määräysten sekä toimielinten sen nojalla antamien säännösten soveltamisen valvonnasta. Tätä varten, kun on kyse sen varmistamisesta, että kansallisia säännöksiä, joilla on tarkoitus varmistaa direktiivin tehokas täytäntöönpano, sovelletaan asianmukaisesti käytännössä, on otettava huomioon, että komissio on suuressa määrin riippuvainen tiedoista, joita asianomainen jäsenvaltio toimittaa, eikä kyseinen jäsenvaltio siis voi vedota siihen, että komission esittämät oikeudelliset seikat ja kansallinen käytäntö eivät ole luonteeltaan konkreettisia ja että kanne olisi näin ollen jätettävä tutkimatta (ks. em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 15–17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-248/05, komissio v. Irlanti, tuomio 25.10.2007, Kok. 2007, s. I-9261, 67 ja 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 On todettava, että Portugalin tasavallan antamat uudet tiedot, jotka koskevat kyseessä olevien palvelujen tarjoajan oikeudellista asemaa, ovat perustavanlaatuinen muutos siihen tosiseikkoja koskevaan lähtökohtaan, jonka perusteella yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Portugali katsonut, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohtaa voidaan soveltaa ja että direktiivin 12 ja 28 artiklan noudattamatta jättämistä koskeva peruste on näin ollen hylättävä Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettavien maksujen osalta. Portugalin tasavalta ei näissä olosuhteissa voi pätevästi vedota jo ratkaistun asian oikeusvoimaan, koska nyt esillä olevalla asialla ja edellä mainitulla asialla komissio vastaan Portugali on eri kohde ja koska siihen syynä ovat juuri kyseisen jäsenvaltion komissiolle nyt esillä olevan asian yhteydessä antamat tiedot.

28 Tästä seuraa, että Portugalin tasavallan komission kanteesta tekemä oikeudenkäyntiväite on hylättävä perusteettomana.

Asiakysymys

29 Aluksi on todettava, että se, että jäsenyysvelvoitteita on mahdollisesti rikottu sen vuoksi, että kuudennen direktiivin 12 ja 28 artiklan nojalla edellytettyjä verokantoja on sovellettu virheellisesti, edellyttää joko sitä, että esillä olevaan asiaan ei voida soveltaa kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäistä alakohtaa, tai sitä, että kyseessä olevaa säännöstä sovelletaan yhdessä kyseisen kohdan toisen alakohdan kanssa.

30 Jos kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäistä alakohtaa nimittäin olisi sovellettava, maan alueella suoritettuja vastikkeellisia tavaroiden luovutuksia ja palvelujen suorituksia ei voitaisi verottaa, koska ne olisi suorittanut yksikkö, joka ei ole arvonlisäverovelvollinen. Vain siinä tapauksessa, että mainitussa ensimmäisessä alakohdassa säädetty verovelvollisuuden ulkopuolelle jättäminen johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen, kyseisen 5 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään, että kyseiset palvelut ovat arvonlisäverollisia.

Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan soveltuminen

– Asianosaisten lausumat ensimmäisen alakohdan osalta

31 Komissio väittää, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäistä alakohtaa ei voida soveltaa esillä olevaan asiaan. Portugalin viranomaiset ovat komission mukaan vahvistaneet komissiolle oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä osoittamissaan kirjallisissa vastauksissa, että Lusoponte on luonteeltaan yksityisoikeudellinen toimija ja julkista urakkaa koskevan toimiluvan haltija, joka on vastannut Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevien siltojen hoitamisesta ja kyseisten siltojen ylittämiseen liittyvien maksujen perimisestä 1.1.1996 lukien 25. huhtikuuta -nimisen sillan osalta ja 29.3.1998 lukien Vasco de Gama -nimisen sillan osalta. Näin ollen ensimmäinen kahdesta edellytyksestä, joiden kummankin on täytyttävä, jotta mainittua säännöstä voidaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan soveltaa, eli se, että palvelujen tarjoaja on julkisoikeudellinen yhteisö, ei täyty.

32 Portugalin tasavalta myöntää, että mainittujen maksullisten siltapalvelujen tarjoaja on yritysten yhteenliittymä, joka muodostuu portugalilaisista yrityksistä, englantilaisesta yrityksestä ja ranskalaisesta yrityksestä. Mainittu yritysten yhteenliittymä on kuitenkin Portugalin tasavallan mukaan julkisoikeudellinen yhteisö, kun otetaan huomioon sille uskotun toiminnan kohde ja tavoite, se, että sille on annettu viranomaisten valtaoikeuksia, ja se, että siihen sovelletaan hallinto-oikeutta.

33 Portugalin tasavalta katsoo, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäistä alakohtaa koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ei voida tietää, koskeeko se, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetut yksiköt eivät ole arvonlisäverovelvollisia, vain ”julkisyhteisöjä”, eli sellaisia yhteisöjä, jotka ovat hallintoon kiinteästi sisältyviä yksiköitä, vai kuuluvatko sitä vastoin myös ”julkisoikeudelliset yhteisöt” mainitunlaisen säännöksen piiriin. Mainittu jäsenvaltio toteaa lopuksi, että sekä mainitun säännöksen sanamuoto että arvonlisäveron neutraalisuuden periaate edellyttävät, että verovelvollisuuden ulkopuolelle jättämisen järjestelmään sisällytetään myös ”julkisoikeudelliset yhteisöt”, kuten Lusoponte.

– Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

34 Aluksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että tienkäyttömahdollisuuden tarjoaminen tiemaksua vastaan merkitsee kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua vastikkeellista palvelujen suoritusta (em. asiat komissio v. Ranska, tuomion 36 kohta; komissio v. Irlanti, tuomion 34 kohta; komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 46 kohta; komissio v. Alankomaat, tuomion 30 kohta ja komissio v. Kreikka, tuomion 31 kohta, joissa tuomio on annettu 12.9.2000, sekä asia C-83/99, komissio v. Espanja, tuomio 18.1.2001, Kok. 2001, s. I-445, 11 kohta).

35 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on myös useissa yhteyksissä korostanut, kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan tarkastelu kyseisen direktiivin tavoitteiden valossa paljastaa, että kahden edellytyksen on täytyttävä samanaikaisesti, jotta verovelvollisuuden ulkopuolelle jäämistä koskevaa sääntöä voidaan soveltaa: toiminnan harjoittajan on oltava julkisoikeudellinen yhteisö ja toimintaa on harjoitettava viranomaisen ominaisuudessa (asia 235/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 26.3.1987, Kok. 1987, s. 1471, 21 kohta; em. yhdistetyt asiat Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomion 12 kohta ja asia C-202/90, Ayuntamiento de Sevilla, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4247, Kok. Ep. XI, s. I-401, 18 kohta. Ks. myös em. asia komissio v. Ranska, tuomion 39 kohta; em. asiat komissio v. Irlanti, tuomion 37 kohta; komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 49 kohta; komissio v. Alankomaat, tuomion 34 kohta; komissio v. Kreikka, tuomion 34 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 11 kohta, joissa tuomio on annettu 12.9.2000, sekä asia C-408/06, Götz, tuomio 13.12.2007, Kok. 2007, s. I-11295, 41 kohta).

36 Esillä olevassa asiassa Portugalin tasavalta on esittänyt seikkaperäisiä perusteluja sen tueksi, että Lusoponte on julkisoikeudellinen yhteisö, mutta kyseiset perustelut eivät kuitenkaan sisällä minkäänlaista arviointia siitä, onko kyseisen yksikön rakenne yritysmäinen vai laitosmainen. Pelkkä mainitun yksikön toiminnan tarkoitus tai tavoite mahdollistaa Portugalin tasavallan mukaan sen luokittelun julkisoikeudelliseksi yhteisöksi. Sillä, onko kyseinen yksikkö suoraan tai välillisesti riippuvainen viranomaisesta tai onko se osa viranomaista, ei Portugalin tasavallan mukaan ole tältä osin mitään merkitystä.

37 Portugalin tasavallan väitettä ei voida hyväksyä.

38 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenevän ensimmäisen edellytyksen eli toiminnan harjoittajan julkisoikeudellisen yhteisön asemaa koskevan edellytyksen osalta, että yksityisen oikeussubjektin harjoittama toiminta ei voi olla arvonlisäverotonta yksinomaan sen perusteella, että se muodostuu viranomaisten valtaoikeuksiin kuuluvan toiminnan harjoittamisesta (em. asia komissio v. Alankomaat, tuomio 26.3.1987, 21 kohta ja em. asia Ayuntamiento de Sevilla, tuomion 19 kohta).

39 Silloin kun viranomaisten valtaoikeuksiin kuuluvien toimien suorittamisesta muodostuvan toiminnan harjoittaminen annetaan itsenäisen kolmannen osapuolen tehtäväksi tai kun toimintaa harjoittavat itsenäisenä taloudellisena toimintana sellaiset yksiköt, jotka eivät ole osa julkishallinnon organisaatiota, kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvää poikkeusta ei sovelleta (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Alankomaat, tuomio 26.3.1987, 22 kohta ja em. asia Ayuntamiento de Sevilla, tuomion 20 kohta).

40 Esillä olevassa asiassa on riidatonta, että Lusoponte on kolmas osapuoli, joka ei ole osa julkishallintoa ja jolla ei ole mitään riippuvuussuhdetta julkishallintoon. Kuten tämän tuomion 25 kohdassa on todettu, täsmällisemmin sanottuna kyseessä on yritysten yhteenliittymä, joka on perustettu sellaisen osakeyhtiön muodossa, jonka omistajina on portugalilaisia yrityksiä sekä ranskalainen yritys ja brittiläinen yritys ja joka on saanut tarjouskilpailun jälkeen Portugalin viranomaisten myöntämän toimiluvan.

41 Näissä olosuhteissa on todettava, että Lusopontea ei voida pitää kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuna ”julkisoikeudellisena yhteisönä”. Näin ollen kyseistä säännöstä ei voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

42 Koska kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäistä alakohtaa ei voida soveltaa esillä olevaan asiaan, myöskään 5 kohdan toista alakohtaa ei voida soveltaa, koska kyseistä säännöstä sovelletaan vain ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuihin yksikköihin.

Kuudennen direktiivin 12 artiklan 3 kohdan a alakohdan ja 28 artiklan 2 kohdan e alakohdan noudattamatta jättäminen

– Asianosaisten lausumat

43 Komissio katsoo, että Portugalin lainsäädäntö ei ole kuudennen direktiivin 12 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaista siitä syystä, että alennettua arvonlisäverokantaa ei voida soveltaa, koska kyseessä olevat palvelut eivät kuulu mainitun direktiivin liitteessä H lueteltuihin palveluihin.

44 Mainitun direktiivin 28 artiklan 2 kohdan e alakohdasta komissio taas toteaa, että myöskään kyseinen säännös ei oikeuta soveltamaan alennettua verokantaa, josta CIVAssa säädetään. Vaikka alennettua verokantaa oli sovellettu 1.1.1991, alennettua verokantaa ei voida ottaa uudelleen käyttöön, koska kyseessä olevia palveluja on verotettu yleisellä verokannalla eli esillä olevassa asiassa 24.3.1992–31.12.1994. Tämä lähestymistapa perustuu komission mukaan tavoitteeseen edistää arvonlisäverokantojen tasojen lähentämistä, kuten yhteisen arvonlisäverojärjestelmän täydentämisestä ja direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta 19.10.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/77/ETY (EYVL L 316, s. 1) johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa täsmen-

netään, sekä mainitun säännöksen poikkeuksellisesta ja siirtymävaiheeseen liittyvästä luonteesta, joka komission mukaan edellyttää kyseisen säännöksen suppeaa tulkintaa.

45 Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei voisikaan hyväksyä mainitunlaista suppeaa tulkintaa, komissio toteaa, että joka tapauksessa olisi katsottava, että koska Portugalin lainsäädännössä säädetään Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettaviin maksuihin sovellettavasta verokannasta, joka on alempi kuin 12 prosenttia, kyseinen lainsäädäntö ei ole kuudennen direktiivin 28 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaista.

46 Portugalin tasavalta tuo esiin, että esillä olevassa asiassa sovellettu verokanta perustuu mainitun direktiivin 28 artiklan 2 kohdan e alakohtaan, kun otetaan huomioon se, että toisin kuin mainitun kohdan d alakohdassa on säädetty, ainoa edellytys, josta nimenomaisesti säädetään näistä kahdesta säännöksestä ensimmäisessä, on se, että alennettua verokantaa on pitänyt soveltaa kyseisiin palveluihin 1.1.1991.

47 Portugalin tasavalta toteaa lopuksi, että yhteisöjen tuomioistuin voi nyt annettavassa tuomiossa korkeintaan todeta, että viiden prosentin verokantaa ei mahdollisesti voida soveltaa, mutta että se ei voi vahvistaa verokantaa, jota CIVAssa säädetyn verokannan sijaan olisi sovellettava. Mainitun jäsenvaltion mukaan siinäkin tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että kuudennen direktiivin 12 ja 28 artiklaa ei ole noudatettu, on joka tapauksessa olemassa perusteita soveltaa 12 prosentin keskimmäistä verokantaa yleisen 21 prosentin verokannan sijaan.

– Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

48 Kuudennen direktiivin 28 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetyn kaltaisen väliaikaisen järjestelmän soveltaminen kariutuu esillä olevassa asiassa kahteen oikeudelliseen esteeseen.

49 Yhtäältä mainitun säännöksen sanamuodosta ilmenee, että sovellettava alennettu verokanta ei voi olla alle 12 prosenttia. Vaikka esillä olevassa asiassa on riidatonta, että Portugalin tasavalta sovelsi 1.1.1991 alennettua verokantaa Lissabonissa Tejojoen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettaviin maksuihin, on kuitenkin niin, että mainitusta ajankohdasta lukien aina tähän päivään saakka mainittu verokanta on aina ollut alle 12 prosenttia.

50 Kuten komissio on todennut, Portugalin tasavallalla ei toisaalta ollut oikeutta ottaa alennettua verokantaa uudelleen käyttöön, koska kyseessä oleviin palveluihin on sovellettu yleistä arvonlisäverokantaa 24.3.1992–31.12.1994.

51 On nimittäin muistutettava, että yhteisön arvonlisäverojärjestelmä on syntynyt EY 93 ja EY 94 artiklan puitteissa kansallisten lainsäädäntöjen asteittaisen yhdenmukaistamisen tuloksena. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useita kertoja todennut, useilla perättäisillä direktiiveillä ja erityisesti kuudennella direktiivillä toteutettu lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen on edelleenkin vain osittainen (asia C-165/88, ORO Amsterdam Beheer ja Concerto, tuomio 5.12.1989, Kok. 1989, s. I-4081, 21 kohta ja asia C-240/05, Eurodental, tuomio 7.12.2006, Kok. 2006, s. I-11479, 50 kohta).

52 Tavoiteltu yhdenmukaistaminen ei siis vielä ole toteutunut, koska kuudennen direktiivin 28 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden pitää edelleen voimassa tai antaa tiettyjä säännöksiä, jotka ilman tätä lupaa olisivat direktiivin vastaisia (ks. vastaavasti asia C-36/99, Idéal tourisme, tuomio 13.7.2000, Kok. 2000, s. I-6049, 38 kohta ja em. asia Eurodental, tuomion 51 kohta).

53 Kuten kuudennen direktiivin XVI osaston otsikosta ja johdanto-osan 19. perustelukappaleesta kuitenkin käy ilmi, mainitun 28 artiklan tavoitteena on mahdollistaa siirtymäkauden aikana kansallisten lainsäädäntöjen asteittainen mukauttaminen määrätyillä aloilla.

54 Koska kyse on siis poikkeuksellisesta siirtymäkauden järjestelystä, kuudennen direktiivin 28 artiklaa on tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti asia C-169/00, komissio v. Suomi, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s. I-2433, 34 kohta ja em. asia Eurodental, tuomion 54 kohta) ja sen tavoitteen mukaisesti.

55 Koska esillä olevassa asiassa on riidatonta, että kyseessä oleviin palveluihin on sovellettu yleistä arvonlisäverokantaa 24.3.1992–31.12.1994, Portugalin tasavallalla ei voi olla oikeutta ottaa alennettua verokantaa uudelleen käyttöön mainittujen palvelujen osalta (ks. vastaavasti asia C-35/90, komissio v. Espanja, tuomio 17.10.1991, Kok. 1991, s. I-5073, 7 kohta; asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomio 27.10.1992, Kok. 1992, s. I-5437, 15 kohta; asia C-414/97, komissio v. Espanja, tuomio 16.9.1999, Kok. 1999, s. I-5585, 29 kohta ja em. asia Eurodental, tuomion 55 kohta).

56 Koska Portugalin tasavalta nimittäin on kyseessä olevien palveluiden osalta noudattanut kuudennen direktiivin yhdenmukaistettuja säännöksiä, se ei voi vapauttaa itseään velvoitteistaan mainitun direktiivin 28 artiklan 2 kohdan e alakohdan perusteella, koska kyseisen säännöksen tavoite on aivan päinvastainen eli kansallisten säännösten asteittainen mukauttaminen kuudennen direktiivin säännöksiin.

57 Ero, jonka Portugalin tasavalta väittää olevan kuudennen direktiivin 28 artiklan 2 kohdan e alakohdan ja mainitun 2 kohdan d alakohdan sanamuotojen välillä, ei voi olla perusteena ratkaisulle, joka eroaisi kahdesta edeltävästä kohdasta ilmenevästä ratkaisusta, koska asteittaisen mukauttamisen tavoite on yhteinen näille siirtymäsäännöksille.

58 Koska kuudennen direktiivin 28 artiklan 2 kohdan e alakohdan soveltamisedellytykset eivät esillä olevassa asiassa täyty, Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettaviin maksuihin olisi pitänyt soveltaa yleistä arvonlisäverokantaa.

59 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon, on todettava, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut kuudennen direktiivin 12 ja 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa alennetun viiden prosentin arvonlisäverokannan, jota sovelletaan Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettaviin maksuihin.

Oikeudenkäyntikulut

60 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Portugalin tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska viimeksi mainittu on hävinnyt asian, tämä on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Portugalin tasavalta ei ole noudattanut jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste – 17.5.1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 19.1.2001 annetulla neuvoston direktiivillä 2001/4/EY, 12 ja 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa alennetun viiden prosentin arvonlisäverokannan, jota sovelletaan Lissabonissa Tejo-joen yli kulkevan sillan ylittämisestä maksettaviin maksuihin.

2) Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset