JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
28 päivänä maaliskuuta 1996 *

I — Asiaan liittyvät tosiseikat

1. Komissio on 13.12.1994 nostanut yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut sille EY:n perustamissopimuksen mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, koska se on antanut ja pitänyt voimassa säännöksiä, jotka ovat jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY [1] (jäljempänä kuudes arvonlisäverodirektiivi) 2 artiklan, 9 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja 26 artiklan vastaisia.

Komissio väittää, että vastaaja on vapauttanut seuraavat palvelut arvonlisäverosta:

a) henkilökuljetukset rautateitse tai laivalla, kun määräpaikka tai lähtöpaikka sijaitsee Kreikan valtion alueen ulkopuolella;

b) risteilyt, jotka tehdään Kreikan lipun alla purjehtivilla aluksilla ja joilla ei poiketa ulkomaiseen satamaan (rengasristeilyt);

ja toisaalta se väittää, että vastaaja on kantanut arvonlisäveroa seuraavasta palvelusta:

c) yhteisön alueen ulkopuolelle tehtävät valmismatkat, siten että yhteisön alueen ulkopuolella suoritettuja matkatoimistopalveluja ei ole vapautettu arvonlisäverosta.

2. Helleenien tasavalta on kirjallisessa käsittelyssä ilmoittanut, että se on tällä välin saattanut lainsäädäntönsä kuudennen arvonlisäverodirektiivin edellä mainittujen säännösten mukaiseksi edellä 1 kohdan a ja c alakohdassa olevien kanneperusteiden osalta. Helleenien tasavalta katsoo tämän vuoksi, että

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL 1977 L 145, s. 1.

komission kanne on kahden edellä mainitun rikkomisen osalta jäänyt vaille sisältöä.

Komissio on istunnossa ilmoittanut peruuttavansa kanteen näiden kahden kanneperusteen osalta. [2] Vastaaja on hyväksynyt kanteen peruuttamisen. Yhteisöjen tuomioistuimen ei siten tarvitse käsitellä riita-asiaa näiltä osin.

II — Asianosaisten esittämät perustelut

3. Rengasristeilyjen arvonlisäverosta vapauttamista koskevan komission kanneperusteen osalta Kreikan hallitus ei kiistä sitä, että Kreikan lainsäädäntö on kuudennen arvonlisäverodirektiivin säännösten vastainen.

Kreikan hallitus huomauttaa kuitenkin, että arvonlisäveron kantaminen rengasristeilyistä ja veron määrän laskeminen aiheuttavat objektiivisesti todettavissa olevia huomattavia käytännön ongelmia siitä syystä, että näiden reittien osalta kannettavan arvonlisäveron määrä on merkityksetön. Vastaaja toteaa, että tällaisten rengasristeilyjen reitti kulkee suurimmaksi osaksi kansainvälisillä vesialueilla ja ainoastaan vähäiseltä osin Kreikan aluevesillä. Arvonlisäveron kantaminen valtion aluevesillä kulkevan reitin osalta olisi siis suhteetonta, koska hallinnolliset kulut ylittäisivät huomattavasti mahdollisesti kertyvän arvonlisäveron määrän. Vastaaja toteaa, että arvonlisäveron määrän laskeminen etukäteen olisi lisäksi käytännöllisesti katsoen mahdotonta, kun otetaan huomioon tällaisten palvelujen suorittamiseen käytettävien alusten reitit. Risteilyn kulku voi odottamattomasti muuttua, koska ulkoiset tekijät, kuten sää, voivat pakottaa aluksen muuttamaan reittiään kesken matkan.

4. Kreikan hallituksen mukaan ei myöskään voida jättää huomiotta sitä seikkaa, että arvonlisäverosäännösten soveltamisesta merikuljetuksiin aiheutuu vaikeasti ratkaistavissa olevia ongelmia, koska tätä ei ole yhteisön tasolla yhdenmukaistettu. Vastaajan mukaan nimenomaan tästä johtuu, että kuudennen arvonlisäverodirektiivin muuttamisesta 30.9.1992 annetussa komission ehdotuksessa esitetään, että kaikkiin kansainvälisiin merikuljetuksiin (siis sekä yhteisön sisällä että valtion aluevesillä kuljettuun osuuteen) sovellettava arvonlisäverokanta olisi nolla prosenttia.

2 — Viittaan asiassa C-17/95, komissio v. Ranska, 9.11.1995 antamaani ratkaisuehdotukseen (tuomio 14.12.1995, Kok. 1995, s. I-4895) ja erityisesti sen alaviitteeseen 4 kanteen osittaisen peruuttamisen sallittavuuden osalta. Nyt käsiteltävän asian erityispiirre on, että kanne on peruutettu istunnossa. Tässä asiassa on itse asiassa kysymys siitä, että oikeudenkäynnin jatkamisesta luovutaan osittain, koska kolmesta kanneperusteesta kaksi on jo ratkaistu. Asiaan sovelletaan siis yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 77 artiklaa eikä 78 artiklaa, johon sitä vastoin vedottiin edellä mainitussa asiassa. Työjärjestyksen 78 artiklassa sitä paitsi määrätään, että jos kantaja peruuttaa kanteensa, hänen on ilmoitettava siitä kirjallisesti, mutta siinä ei vaadita vastaajan suostumusta toisin kuin työjärjestyksen 77 artiklassa. Viimeksi mainitussa artiklassa puolestaan ei määrätä mistään erityisistä muotovaatimuksista asianosaisten asian ratkaisusta tekemän sovinnon osalta tai tuomioistuimelle sovinnosta tehtävän ilmoituksen osalta.

5. Kreikan hallitus vaatii, että huomioon on otettava myös se seikka, että kaikki jäsenvaltiot ovat vapauttaneet kansainväliset merikuljetukset arvonlisäverosta. Vastaajan mukaan myös komissio näyttää myöntävän, että kansainväliset merikuljetukset voidaan vapauttaa arvonlisäverosta myös valtion aluevesillä kuljetun matkan osalta. Tätä vapautusta on siten sovellettava myös rengasristeilyihin.

6. Lopuksi vastaaja vetoaa maantieteelliseen erityisasemaansa, minkä vuoksi Kreikan rengasristeilyala on erityisen herkkä markkinoiden häiriintymiselle ja sellaisista kolmansista maista tulevalle kilpailulle, jotka eivät kanna arvonlisäveroa näistä kuljetuksista. Kuudennen direktiivin muutosehdotuksessa ehdotetaan, että nimenomaan kilpailun mahdollisen vääristymisen estämiseksi kaikki kuljetukset, joiden määränpää on yhteisön ulkopuolella, vapautettaisiin arvonlisäverosta.

7. Komissio esittää useita vastaväitteitä vastaajan väitteisiin. Ensinnäkään pelkästään se seikka, että kansainvälisen reitin se osuus, joka kuljetaan valtion aluevesillä, on merkityksetön, ei vapauta Helleenien tasavaltaa verottamasta reitin tätä osuutta. Valtion aluevesillä kuljetun reitin osuudesta kannettavan arvonlisäveron osalta on toiseksi todettava, että se seikka, että kertyvän arvonlisäveron määrä on erittäin pieni, jolloin veron kantamisesta aiheutuvat hallinnolliset kulut ylittävät huomattavasti verona kertyvän määrän, ei millään tavalla vaikuta Helleenien tasavallan velvollisuuteen huolehtia siitä, että kyseessä olevia reittien osuuksia verotetaan. Komissio jatkaa, että sama koskee myös arvonlisäveron määrän ennakolta vahvistamisessa ilmenevää väitettyä vaikeutta, joka aiheutuu siitä, että risteilyjen reitit ovat alttiita muutoksille.

Komission mielestä yhtä perusteeton on myös vastaajan väite siitä, että arvonlisäveron kantaminen direktiivin säännösten mukaisesti johtaisi vastaajalle epäedulliseen kilpailutilanteeseen. Komission mukaan kuudennessa direktiivissä sallitaan vapautusten myöntäminen eikä väitetyllä kilpailun vääristymisellä kuitenkaan missään tapauksessa ole merkitystä käytännössä, koska vastaaja voi kuitenkin vapauttaa arvonlisäverosta kansainvälisillä vesillä kulkevan reitin osuuden. Sitä paitsi se seikka, että kuudennen direktiivin muutosehdotuksessa ehdotetaan, että myös kansainvälisten henkilökuljetusten se osuus, joka kuljetaan valtion aluevesillä, vapautetaan arvonlisäverosta kilpailun vääristymisen estämiseksi tällä erityisalalla, vahvistaa komission mukaan, että niin kauan kuin verottamisvelvollisuutta ei ole kumottu, tämä velvollisuus on olemassa voimassa olevan säännöstön nojalla.

Merkitystä ei myöskään ole vastaajan sillä väitteellä, että jäsenvaltiot noudattavat käytäntöä, jonka mukaan se osuus henkilöiden kansainvälisistä merikuljetuksista, joka

kuljetaan valtion aluevesillä, on vapautettu arvonlisäverosta: rengasristeilyjä ei missään tapauksessa voida katsoa tällaiseksi erityistilanteeksi.

matkan pituuteen. Mikäli näin on, kuudennessa direktiivissä säädetystä mahdollisuudesta vapauttaa kansainvälisillä vesillä kuljettu osuus arvonlisäverosta seuraa nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, että kyseessä olevien yhteisön verosäännösten soveltamisesta aiheutuvaksi väitettyä kilpailun vääristymistä ei voi olla olemassa.

III — Asian tarkastelu

8. Vastaajan esittämät perusteet vastaavat olennaisilta osiltaan niitä perusteita, jotka Saksan liittotasavalta aikoinaan esitti sitä vastaan nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, joka koski muun muassa kuudennen arvonlisäverodirektiivin 26 artiklan 3 kohdan rikkomista. [3]

9. Vastaaja väittää lisäksi, että hallinnolliset kulut ylittävät mahdollisesti kertyvien verotulojen määrän. Tämä peruste ei kuitenkaan ole hyväksyttävä syy olla soveltamatta kuudennen direktiivin säännöksiä oikein. Kyseisten säännösten soveltaminen ei voi riippua jäsenvaltioiden harkinnasta. Jäsenvaltioilla on perustamissopimuksen 189 artiklan nojalla velvollisuus saattaa nämä säännökset osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava tätä velvollisuutta täysin ja asetetussa määräajassa siten, että niiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin säännöksen saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Edellä mainitussa asiassa annettu tuomio vahvistaa Helleenien tasavallan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa esittämien väitteiden perusteettomuuden sekä niiden väitteiden osalta, jotka koskevat valtion alueella kuljetulta osuudelta kannettavan arvonlisäveron määrän laskemisen vaikeutta, mikä on seurausta usein tapahtuvista ja odottamattomista reitin muutoksista, [4] että niiden väitteiden osalta, jotka koskevat kilpailun vääristymisen uhkaa. [5]

Käsittelen ensin kilpailun vääristymistä. Vastaaja väittää, että valtion aluevesillä kuljettu osuus on merkityksetön suhteessa koko

Kuudennen arvonlisäverodirektiivin muutosehdotusta koskevilla vastaajan väitteillä ei myöskään voi olla asiassa mitään merkitystä, koska tällaiset pohdinnat voivat pitää paikkansa ainoastaan, jos tällainen muutos tulee voimaan. On myös mahdotonta ajatella, että yhteisön oikeuden säännöksistä jäsenvaltiolle

3 — Asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5437).

4 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomion 12 kohta.

5 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomion 25 kohta.

tai yksityiselle oikeussubjekteille mahdollisesti aiheutuvat haitat oikeuttaisivat komission tai jäsenvaltiot *olemaan soveltamatta* näitä säännöksiä ilman, että kyseiset voimassa olevat säännökset kumottaisiin lainsäädäntöteitse tai niitä arvioitaisiin tuomioistuinmenettelyssä.

10. Ei voida myöskään katsoa, kuten vastaaja haluaisi, että kansainvälisten henkilömerikuljetusten valtion aluevesillä kulkemaa matkaa koskeva vallitsevan tilanteen mukainen edullinen kohtelu voitaisiin ulottaa koskemaan rengasristeilyjä.

Edellä todetusta huolimatta harkitkaamme sitä mahdollisuutta, että yhteisön oikeudessa sallittaisiinkin se vapautus, jonka laajaa soveltamista vastaaja vaatii. Rengasristeilyt poikkeavat tosiasiallisesti kuitenkin olennaisesti kansainvälisistä henkilömerikuljetuksista. Viimeksi mainitussa liikenteessä olevat alukset kulkevat aluevesillä ainoastaan siinä määrin kuin sen on välttämätöntä kansainvälisille vesialueille tai toisten valtioiden aluevesille pääsemiseksi ja näiden valtioiden satamiin kiinnittymiseksi. Rengasristeilyillä sitä vastoin on tarkoitus lopuksi palata lähtösatamaan, sen jälkeen kun on mahdollisesti poikettu samassa jäsenvaltioissa oleviin toisiin satamiin. Ensin mainitussa tapauksessa aluevesillä kuljetaan ainoastaan avomerelle pääsemiseksi, minkä vuoksi on täysin ymmärrettävää, että aluevesillä tapahtuneen kuljetuksen verorasitus on minimoitu. Jälkimmäisessä tapauksessa aluevesillä kulkeminen ei sen sijaan ole yksinomaan aavalle merelle ja ulkomaisiin satamiin pääsemisen edellytys, vaan risteilyyn olennaisesti kuuluva ja matkailua palveleva ominaisuus. Toiseen tilanteeseen sovellettava verotuskohtelu ei ole perusteltu toisessa tilanteessa.

11. Koska Helleenien tasavallan esittämät väitteet on hylätty, komission sitä vastaan nostama jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on perusteltu siltä osin kuin se koskee rengasristeilyjä.

12. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Ehdotan siis, että vastaaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut rengasristeilyjä koskevan kanneperusteen osalta. Vastaajan on lisäksi työjärjestyksen 69 artiklan 5 kohdan mukaan vastattava kuluista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen sisältyneiden niiden kahden kanneperusteen osalta, joista kantaja on luopunut.

IV — Ratkaisuehdotus

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy kanteen siltä osin kuin jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste 17 päivänä toukokuuta 1977 annettua kuudetta neuvoston direktiiviä 77/388/ETY on rikottu sillä tavalla, että rengasristeilyistä ei ole kannettu arvonlisäveroa aluevesillä kuljetun matkan osalta, ja velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 ja 5 kohdan mukaisesti.