JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
27 päivänä tammikuuta 2000 *

I Johdanto

1. Komissio vaatii tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Kreikka ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kantanut arvonlisäveroa tiemaksuista ja koska se näin ollen ei ole tulouttanut vastaavia määriä omina varoina viivästyskorkoineen. [1]

2. Kreikassa voidaan periä tiemaksuja teiden ja moottoriteiden käytöstä liikenteellisten edellytysten, uusien teiden rakentamisen ja olemassa olevan tieverkoston ylläpidon edistämiseksi, kehittämiseksi ja helpottamiseksi. Perityt varat menevät suoraan kansalliselle tienrakennusrahastolle, joka on julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Tiemaksusta ei näin ollen kanneta arvonlisäveroa, koska tiemaksun periminen kuuluu Kreikan hallituksen mukaan viranomaisen ominaisuudessa harjoitettuun toimintaan.

II Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

3. Komissio kehotti 12.8.1987 päivätyllä kirjeellään Kreikan viranomaisia muuttamaan voimassa olleen tiemaksujen perimistä koskeneen kansallisen lainsäädännön kuudennen direktiivin 2 artiklan säännösten mukaiseksi.

4. Komissio esitti 20.4.1988 virallisen huomautuksen, jossa se ilmoitti Kreikan viranomaisille, että tiemaksun periminen moottoriteiden käytöstä oli kuudennen arvonlisäverodirektiivin soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa. Se katsoi, että Kreikan viranomaiset olivat rikkoneet kuudetta direktiiviä, koska moottoritiemaksuista ei ollut kannettu arvonlisäveroa.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Komissio on nostanut samassa yhteydessä samoin perusteluin kanteet myös Ranskaa, Irlantia, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Alankomaiden kuningaskuntaa vastaan. Nämä kanteet ovat asioiden C-276/97, C-358/97, C-359/97 ja C-408/97 kohteena.
Toisin kuin muut vastaajina olevat jäsenvaltiot, Alankomaat on suorittanut vastaavan omien varojen osuuden komissiolle sillä varauksella, että asia on riitainen ja vaatii selvittämistä.
Ne jäsenvaltiot, joita vastaan ei ole nostettu kannetta, joko eivät peri tiemaksuja tai kantavat niistä liikevaihtoveroa.
Koska Espanjan kuningaskunta soveltaa alennettua verokantaa, komissio on nostanut kanteen myös kyseistä jäsenvaltiota vastaan (asia C-83/99).

5. Kreikan viranomaiset vastasivat 4.7.1988, että tiemaksut olivat välillistä veroa ja että niitä perivät viranomaiset julkista valtaa käyttäessään, joten maksun periminen ei kuulunut arvonlisäveron soveltamisalaan.

6. Komissio osoitti Kreikan hallitukselle 8.8.1989 perustellun lausunnon.

7. Kreikan viranomaiset vastasivat 21.11.1989 päivätyllä kirjeellä pysyvänsä 4.7.1988 päivätyssä kirjeessä esittämässään kannassa, ja ne esittivät samat perustelut uudelleen.

8. Komission budjettiasioista vastaavan pääosaston pääjohtaja kiinnitti omia varoja koskevan kysymyksen osalta 24.10.1989 päivätyssä kirjeessään Kreikan hallituksen huomion siihen, että kyseinen kuudennen direktiivin rikkominen merkitsi yhteisölle tuloutettavien omien varojen perusteetonta vähentymistä, ja vaati tästä syystä Kreikan hallitusta laatimaan varainhoitovuosilta 1987—1989 laskelman maksamatta jääneistä määristä ja suorittamaan ne komissiolle 31.1.1990 mennessä viivästyskorkoineen. Lisäksi komissio vaati, että seuraavilta vuosilta kutakin varainhoitovuotta vastaavat omat varat olisi asetettava sen käyttöön tietyssä määräajassa ja että muussa tapauksessa olisi maksettava viivästyskorkoa.

9. Kreikan viranomaiset kieltäytyivät 31.1.1990 päivätyssä kirjeessään tulouttamasta lisäsuorituksia ja nojautuivat samoihin perusteisiin, joihin ne olivat vedonneet vastatessaan viralliseen huomautukseen ja perusteltuun lausuntoon, jotka komissio oli toimittanut niille kuudennen direktiivin rikkomista koskeneen menettelyn yhteydessä.

10. Komissio aloitti 21.6.1990 päivätyllä virallisella huomautuksella jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn myös omien varojen osalta.

11. Koska Kreikan viranomaiset eivät vastanneet tähän, komissio toimitti 6.5.1992 päivätyllä kirjeellä Kreikan hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se vaati sitä noudattamaan perusteltua lausuntoa siinä asetetussa määräajassa.

12. Kreikan hallitus vastasi 10.9.1992 päivätyllä kirjeellä, ettei se noudattaisi komission vaatimusta.

13. Komissio päätti tästä syystä nostaa EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuo-

mioistuimeen 16.7.1998 ja jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

1. toteamaan, että Kreikan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska vastoin 17.5.1977 annetun kuudennen arvonlisäverodirektiivin 77/388/ETY 2 ja 4 artiklan säännöksiä se ei ole kantanut arvonlisäveroa tiemaksuista, joita peritään tienkäyttäjille suoritettavasta palvelusta, joka koostuu moottoriteiden ja muiden kulkuväylien antamisesta heidän käyttöönsä, ja on näin ollen välttynyt tekemästä tuloutuksia omiin varoihin ja maksamasta korkoja (asetukset N:o 1552/89 ja N:o 1553/89)

2. velvoittamaan Kreikan tasavallan tulouttamaan komissiolle ne omat varat viivästyskorkoineen, jotka ovat jääneet suorittamatta vuodesta 1987 alkaen ja

3. velvoittamaan Kreikan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Kreikan hallitus vaatii

1. kanteen hylkäämistä ja

2. komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Asiaa koskeva lainsäädäntö

1. *Arvonlisäveron kantaminen*

Jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annettu kuudes neuvoston direktiivi 77/388/ETY [2] (jäljempänä direktiivi)

15. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Arvonlisäveroa on kannettava:

1. verovelvollisen tässä ominaisuudessaan maan alueella suorittamasta vastikkeellisesta tavaroiden luovutuksesta ja palvelujen suorituksesta;

— — ."

2 — EYVL L 145, s. 1.

16. Direktiivin 4 artiklan 1, 2 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.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa on kaikki tuottajan, kauppiaan tai palvelujen suorittajan harjoittama toiminta, mukaan lukien kaivostoiminta, maataloustoiminta ja vapaa ammattitoiminta tai vastaava. Taloudellisena toimintana on pidettävä myös liiketoimintaa, joka käsittää aineellisen tai aineettoman omaisuuden hyödyntämistä jatkuvaluontoisessa tulonsaantitarkoituksessa.

— —

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 [3] luetelluista liiketoimista, jos nämä eivät ole merkitykseltään vähäisiä.

Jäsenvaltiot voivat pitää edellä tarkoitettujen yhteisöjen harjoittamaa toimintaa,

3 — Liitteessä D luetellaan kaiken kaikkiaan 13 erilaista toimintoa, kuten televiestintä, veden, kaasun ja sähkön jakelu, satama- ja lentokenttäpalvelut, kaupallisluonteinen messu- ja näyttelytoiminta jne.

joka on vapautettu arvonlisäverosta 13 — — artiklan[4] nojalla, sellaisena toimintana, jota nämä harjoittavat viranomaisen ominaisuudessa."

2. *Omat varat*

a) Arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä 29 päivänä toukokuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1553/89[5]

17. Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Arvonlisäverovarat lasketaan soveltamalla päätöksen 88/376/ETY, Euratom mukaisesti vahvistettua yhdenmukaista verokantaa tämän asetuksen mukaisesti määritettyyn perusteeseen."

18. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Arvonlisäverovarojen peruste määritetään — — direktiivin 77/388/ETY — — 2 artiklassa tarkoitettujen verollisten liiketoimien perusteella, lukuun ottamatta liiketoimia, jotka on vapautettu verosta mainitun direktiivin 13—16 artiklan mukaisesti.".

b) Yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta 29 päivänä toukokuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1552/89[6]

19. Kyseisen asetuksen 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Asianomaisen jäsenvaltion on maksettava kaikista tämän asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle tilille tehtävien tuloutusten viivästyksistä korkoa, jonka korkokanta on kyseisen jäsenvaltion rahamarkkinoilla eräpäivänä lyhyen aikavälin rahoitukseen sovellettava korkokanta kahdella pisteellä korotettuna. Korkokantaan lisätään 0,25 pistettä kutakin viivästyskuukautta kohden. Korotettua kor-

4 — Direktiivin 13 artiklan A kohdassa luetellaan 17 yleishyödyllistä toimintoa, jotka on vapautettu verosta. Siinä vapautetaan verosta muun muassa seuraavat toiminnot: julkisen postilaitoksen palvelujen suoritukset; sairaanhoito ja lääkärinhoito; sosiaalihuoltoon tai sosiaaliturvaan taikka lasten ja nuorten suojeluun läheisesti liittyvät palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset; poliittisia, ammattijärjestöllisiä, uskonnollisia, isänmaallisia, filosofisia, hyväntekeväisyys- tai kansalaisaatteellisia päämääriä edistävien, voittoa tavoittelemattomien järjestöjen palvelujen suoritukset jäsenilleen sekä julkisten radio- ja televisioyhteisöjen harjoittama muu kuin kaupallisluonteinen toiminta.
Direktiivin 13 artiklan B kohdassa säädetään muista vapautuksista, jotka koskevat vakuutus- ja jälleenvakuutustoimintaa, sekä tiettyjä luotonantoon liittyviä toimintoja ja kiinteän omaisuuden vuokrausta neljää poikkeusta lukuun ottamatta.

5 — EYVL L 155, s. 9.

6 — EYVL L 155, s. 1.

kokantaa sovelletaan koko viivästyksen ajalta."

c) Yhteisöjen omista varoista 24 päivänä kesäkuuta 1988 tehty neuvoston päätös 88/376/ETY, Euratom [7]

20. Kyseisen päätöksen mukaan arvonlisäverotulon vajaus on katettava täydentävänä rahoituksena bruttokansantuotteeseen perustuvilla omilla varoilla, mikä merkitsee vajauksen kattamista toisella tavalla muiden jäsenvaltioiden vahingoksi.

IV Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

21. Komission mukaan tienkäyttömahdollisuuden tarjoaminen tienkäyttäjän suorittamaa tiemaksua vastaan on kuudennen arvonlisäverodirektiivin 2 ja 4 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Vaikka tätä toimintaa harjoittaa julkisoikeudellinen yhteisö, tämä ei komission mukaan siltikään merkitse sitä, etteikö tämä palvelun suorittaja olisi arvonlisäverovelvollinen, koska kysymyksessä on verovelvollisen harjoittama arvonlisäverollinen palvelu. Verovelvollisuudesta voidaan poiketa, kun kyseistä toimintaa harjoitetaan 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti viranomaisen ominaisuudessa.

22. Kyseessä on taloudellinen toiminta, koska — kun tilannetta tarkastellaan objektiivisesti ja taloudelliset tosiseikat otetaan huomioon — tienkäyttäjille suoritetaan vastikkeellisia palveluja tavaroiden ja palvelujen kuljetusta varten. Koska tässä tapauksessa on olemassa yhteys tämän toiminnan ja talouselämän välillä, se kuuluu kuudennen arvonlisäverodirektiivin soveltamisalaan. Sillä, miten kyseinen toiminta luokiteltaisiin jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa, ei tässä yhteydessä ole merkitystä, koska on välttämätöntä taata arvonlisäverojärjestelmän yhtenäinen soveltaminen.

23. Väitteestä, jonka mukaan arvonlisäveroa ei pitäisi kantaa siitä syystä, että kyse on viranomaisen ominaisuudessa harjoitetusta toiminnasta, komissio toteaa, että sekä käsitettä "taloudellinen toiminta" että käsitettä "viranomaisen ominaisuudessa" on tulkittava objektiivisesti ja yhdenmukaisesti.

24. Komissio pitää lisäksi lähtökohtana sitä, että julkisoikeudellisia yhteisöjä ei ole vapautettu arvonlisäverovelvollisuudesta lähtökohtaisesti vaan ainoastaan sellaisten toimintojen osalta, jotka ne harjoittavat viranomaisen ominaisuudessa. Tätäkin käsitettä on tulkittava suppeasti. Kyseessä ovat sellaiset tehtävät, joita yksityiset eivät voisi harjoittaa. Vapautus verosta on lisäksi mahdollinen vain silloin, kun vapau-

7 — EYVL L 185, s. 24, kumottu osittain Euroopan yhteisöjen omista varoista 31 päivänä lokakuuta 1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/728/EY, Euratom (EYVL L 293, s. 9).

tuksesta ei aiheudu huomattavaa kilpailun vääristymistä, mikä osoittaa lainsäätäjän tahtoa arvonlisäverojärjestelmän mahdollisimman yleisestä soveltamisesta.

25. Komission mielestä tieverkoston tarjoamista tienkäyttäjien käyttöön voidaan verrata kaasun, veden ja sähkön toimittamiseen kansalaisille. Ne ovat kiistatta verollisia, eikä siitä ole tehty poikkeuksia.

26. Tiemaksu on tässä tapauksessa suora vastike, jonka tienkäyttäjä maksaa tien käytöstä. Maksun suuruus vaihtelee ajetun etäisyyden ja ajoneuvoluokan perusteella.

27. Jos tiemaksusta ei peritä arvonlisäveroa, kuten Kreikassa, toisten jäsenvaltioiden taloudelliset toimijat joutuvat epäedullisempaan asemaan, koska ne eivät voi tehdä vähennyksiä tiemaksujen osalta.

28. Omia varoja koskevan kysymyksen osalta komissio pitää lähtökohtana sitä, että arvonlisäveron kantamatta jättäminen merkitsee yhteisen arvonlisäverojärjestelmän ja jäsenvaltioiden yhteisön omiin varoihin suorittamia tuloutuksia koskevan järjestelmän tasapainon järkkymistä.

29. Kreikan hallitus vastaa komission väitteisiin, että komission kanne ei perustu asianmukaiseen oikeudelliseen perustaan. Kuudennen arvonlisäverodirektiivin säännökset ja erityisesti 2 ja 4 artikla eivät ole täsmällisiä, ehdottomia ja pakottavia säännöksiä, joihin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely voisi perustua.

30. Koska tiemaksun perimistä tienkäyttömahdollisuuden tarjoamisesta ei mainita — mikä merkitsisi verollisuutta — direktiivin liitteessä D, johon 5 artiklan 4 kohdan 3 alakohdassa viitataan, lainsäätäjä on tahtonut vapauttaa tämän toiminnan arvonlisäverosta.

31. Kreikan lainsäädännön mukaan tiemaksuja voidaan periä liikenteellisten edellytysten, uusien teiden rakentamisen ja olemassa olevan tieverkoston ylläpidon edistämiseksi, kehittämiseksi ja helpottamiseksi.

32. Tiemaksut menevät suoraan kansalliselle tienrakennusrahastolle, joka on julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Tämä merkitsee sitä, että ne ovat osa valtion talousarviota. Näiden seikkojen vuoksi tiemaksut

ovat välillistä veroa,[8] ja niiden periminen on viranomaisen ominaisuudessa harjoitettavaa toimintaa. Nyt käsiteltävään asiaan on tästä syystä sovellettava 4 artiklan 5 kohtaa.

33. Koska tiemaksu ei ole vastiketta tienkäyttäjälle suoritetusta palvelusta, kyseessä ei ole Kreikan hallituksen mukaan myöskään kuudennen arvonlisäverodirektiivin 2 ja 4 artiklassa tarkoitettu taloudellinen toiminta.

34. Tieverkoston käyttömahdollisuuden tarjoaminen on myös viranomaisen ominaisuudessa harjoitettavaa toimintaa. Kyseisen toiminnan määrittäminen kuuluu tehdä yksinomaan kunkin jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyseessä välillinen vero,[9] kun otetaan huomioon sen luonne, tavoite, tehtävä ja suora yhteys valtiontalouteen sekä se, että siihen sovelletaan kansallisia julkisoikeudellisia oikeussääntöjä.

8 — Suullisessa käsittelyssä Kreikan hallitus on tästä poiketen todennut, että tiemaksut eivät ole välillistä veroa. Ne ovat pikemminkin maksu, jolla on kuitenkin tiettyjä veron erityispiirteitä, koska ne muun muassa peritään suoraan valtionkassaan. Samoin kuin ajoneuvoverot tai oikeudenkäyntikulut ne ovat kuitenkin julkisoikeudellisia maksuja, joiden periminen kuuluu viranomaisen ominaisuudessa harjoitettavaan toimintaan.

9 — Ks. välillisestä verosta alaviite 8.

35. Kansallinen tienrakennusrahasto harjoittaa Kreikassa vain julkisoikeudellisia tehtäviä ja toimii siis viranomaisen ominaisuudessa. Se ei siten ole Kreikan talouselämän toimija. Tiemaksun periminen kuuluu suvereniteetin käyttämiseen, se on luonteeltaan pakottavaa, siihen sisältyy yleisen oikeuden normiston ylittävien valtaoikeuksien käyttöä ja se tapahtuu kyseistä toimintaa koskevan lakisääteisen monopolin nojalla.

V Kannanotto

1. *Arvonlisäveron kantaminen tiemaksuista*

36. Direktiivin rakenteen mukaisesti on ensin tutkittava, onko nyt käsiteltävässä asiassa kysymyksessä kuudennen arvonlisäverodirektiivin 2 artiklassa tarkoitettu arvonlisäveron alainen palvelujen suoritus. Sen pitäisi lisäksi olla vastikkeellinen palvelujen suoritus. On siis tutkittava, suorittaako tällaisen palvelun verovelvollinen, ja jos näin on, onko kysymys taloudellisesta toiminnasta.

a) Vastikkeellinen palvelujen suoritus

37. Nyt käsiteltävässä asiassa suoritettava palvelu on tienkäyttömahdollisuuden tarjoaminen tienkäyttäjille.

38. Palvelu suoritetaan lisäksi vastiketta eli tiemaksua vastaan. Siihen kysymykseen, onko palvelun suoritus vastikkeellinen, yhteisöjen tuomioistuin on jo vastannut, että suoritetun palvelun ja saadun vastikkeen välillä on oltava suora yhteys, jotta palvelun suoritus olisi verollinen. [10]

39. Tällainen suora yhteys on olemassa, kun tienkäyttömahdollisuudesta maksetaan tiemaksu, jonka suuruus määräytyy ajoneuvoluokan ja ajetun etäisyyden perusteella.

40. Tiemaksu ei ole myöskään vero, sillä vero on rahamääräinen suoritus, jota ei makseta vastikkeeksi tietystä palvelusta ja veron julkisoikeudellinen yhteisö kantaa kaikilta, jotka ovat sellaisessa tilanteessa, jossa lainsäädännön mukaan syntyy tällainen rahamääräinen velvoite. Koska nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin olemassa tietty konkreettinen suoritus eli tiettyjen tieverkoston osuuksien käyttömahdollisuuden tarjoaminen tienkäyttäjille, kyseessä on maksu, jota on pidettävä palvelujen suorituksen vastikkeena.

41. Kyseessä on siis kuudennen arvonlisäverodirektiivin 2 artiklassa tarkoitettu arvonlisäverollinen palvelujen suoritus.

b) Verovelvollinen

42. Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan verovelvollisella tarkoitetaan jokaista, joka itsenäisesti harjoittaa taloudellista toimintaa, ja taloudellinen toiminta kattaa kaiken tuottajan, kauppiaan tai palvelujen suorittajan harjoittaman toiminnan.

43. Direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa sitä vastoin säädetään, että valtioita, hallinnollisia alueita, kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä ei niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan tai suorittamien liiketoimien osalta ole pidettävä verovelvollisina. Tämä pätee myös siinä tapauksessa, että ne tämän toiminnan yhteydessä kantavat maksun, lupamaksun, jäsenmaksun tai muun korvauksen.

10 — Asia 102/86, Apple and Pear Development Council, tuomio 8.3.1988 (Kok. 1988, s. 1443).

aa) Suvereniteetin käyttämiseen liittyvä toiminta

44. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella 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. [11]

45. Tämä merkitsee ensinnäkin sitä, että julkisoikeudellisten yhteisöjen kaikkea toimintaa ei ole automaattisesti vapautettu arvonlisäverosta vaan ainoastaan se toiminta, joka kuuluu samalla niiden erityiseen tehtävään viranomaisena. Toiseksi se merkitsee sitä, että yksityisen oikeussubjektin harjoittama toiminta ei ole arvonlisäverosta vapaata yksinomaan sen perusteella, että se koostuu viranomaisten valtaoikeuksiin kuuluvan toiminnan harjoittamisesta. [12]

46. Toiminnan määrittäminen viranomaisen ominaisuudessa harjoitettavaksi ei saa tapahtua pelkästään julkisoikeudellisen yhteisön tavoitteen tai päämäärän perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toiminnan harjoittamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen perusteella voidaan määritellä, miten laajalti julkisyhteisöt voidaan jättää verovelvollisuuden ulkopuolelle. [13]

47. Tästä seuraa yhteisöjen tuomioistuimen mukaan, että kuudennen arvonlisäverodirektiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainitut julkisoikeudelliset yhteisöt harjoittavat toimintaa viranomaisen ominaisuudessa silloin, kun ne toimivat niitä erityisesti koskevaa oikeussääntelyä noudattaen. [14] Kun ne sitä vastoin toimivat samoilla oikeudellisilla edellytyksillä kuin yksityiset taloudelliset toimijat, ei voida katsoa, että ne harjoittaisivat toimintaa viranomaisen ominaisuudessa.

48. Koska kuudennen arvonlisäverodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa pidetään tällaisia lain nojalla hoidettavia toimintoja arvonlisäverovelvollisuuden piiriin kuuluvina, ei riitä, että toiminta kuuluu julkisoikeuden alaan, jotta se täyttäisi 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vapautukselle asetetut edellytykset. Koska kyseisessä säännöksessä poiketaan verovelvollisen käsitteestä, sitä on tulkittava suppeasti. Arvonlisäverosta vapautettuna voidaan näin ollen pitää vain toimintaa, jota harjoitetaan viranomaisen ominaisuudessa suvereniteetin käyttämisen ydinalueella. Tämän vahvistaa myös 4 artiklan 5 kohdan kolmas alakohta, jossa viitataan liitteessä D lueteltuihin liiketoimiin — ks. edellä 16 kohta — joiden osalta myös viranomaiset ovat arvonlisäverovelvollisia.

11 — Asia 107/84, komissio v. Saksa, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2655); asia 235/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1471) ja yhdistetyt asiat 231/87 ja 129/88, Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989 (Kok. 1989, s. 3233, 12 kohta; Kok. Ep. X, s. 215).

12 — Edellä alaviitteessä 11 mainitun asiassa komissio v. Alankomaat annetun tuomion 21 kohta.

13 — Edellä alaviitteessä 11 mainitun asiassa Carpaneto annetun tuomion 15 kohta.

14 — Edellä alaviitteessä 11 mainitun asiassa Carpaneto annetun tuomion 16 kohta.

49. Teiden, siltojen ja tunnelien suunnittelu ja rakentaminen ovat suvereniteetin käyttämiseen liittyviä tehtäviä, jotka kuuluvat viranomaisille. Nämä toiminnot muodostavat julkisten tehtävien olennaisen osan ja ydinalueen. Niiden voidaan katsoa kuuluvan yleisiin intresseihin kuuluviin palveluihin. Kun valtio harjoittaa toimintaa tällä alalla, on pidettävä lähtökohtana sitä, että se toimii viranomaisen ominaisuudessa.

50. On totta, että tienkäyttömahdollisuuden tarjoamista tienkäyttäjille ei ole nimenomaisesti luokiteltu verotettavaksi toiminnaksi, kuten liitteessä D mainittu kaasun, sähkön ja veden toimittaminen. Tieverkoston käyttömahdollisuuden tarjoamista veloituksetta tienkäyttäjille on itse asiassa pidettävä suvereniteetin käyttämiseen liittyvänä toimintana. On sen sijaan selvitettävä, voitaisiinko suvereniteetin käyttämiseen liittyvänä tehtävänä ja verovaroin rakennettua tieverkostoa kokonaisuudessaan hoitaa kuin yksityistä yritystä, jolloin tiemaksuja vaadittaisiin kaikilta. Sitä vastoin tiettyjen tieosuuksien valikoitua käyttömahdollisuuden tarjoamista tienkäyttäjän suorittamaa tiemaksua vastaan ei missään tapauksessa voida pitää viranomaisen ominaisuudessa harjoitettavana toimintana. Kuten 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa nimenomaisesti säädetään, maksun periminen on mahdollista kyllä myös viranomaisen ominaisuudessa harjoitettavasta toiminnasta, ilman että tämä yksinään merkitsisi sitä, että toiminta on verollista. Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että tienkäyttäjä voi valita maksullisen tai maksuttoman tieosuuden. Kun tienkäyttömahdollisuus tarjotaan veloituksetta tietyn käyttöön otettavan tieverkoston osalta, sillä toteutetaan täysimääräisesti suvereniteetin käyttämiseen liittyvä toiminta, joten ylimääräisten tieosuuksien käyttömahdollisuuden tarjoamista tienkäyttäjän suorittamaa tiemaksua vastaan on pidettävä puhtaasti yksityisenä taloudellisena toimintana. Sillä, joka tarvitsee maksua vastaan myönnettävää rakennuslupaa, ei ole valinnanvaraa. Jos joku haluaa suorittaa opintoja, joista jokaisen on maksettava tietty maksu, hänellä ei ole valinnanvaraa, jos hän haluaa saavuttaa tavoitteensa eli käytännössä saada todistuksen loppututkinnon suorittamisesta. Nyt käsiteltävässä asiassa tienkäyttäjällä on sen sijaan todellinen valinnanvapaus: hänelle tarjotaan kaksi mahdollisuutta — toinen tosin hitaampi ja epämukavampi — saavuttaa *sama* tavoite. Maksullinen tieverkosto on kaikkien niiden käytettävissä, jotka ovat valmiita maksamaan siitä, mutta ainoastaan ne, jotka maksavat, voivat käyttää sitä. Tähän järjestelyyn sisältyy valinta, joka erottaa sen suvereniteetin käyttämiseen liittyvästä toiminnasta. Tiemaksun perimiseen vaikuttavat ennen kaikkea taloudelliset syyt. Näin ollen tietyn rajoitetun tieosuuden käyttömahdollisuuden tarjoamista tienkäyttäjän suorittamaa tiemaksua vastaan ei voida pitää suvereniteetin käyttämiseen liittyvänä toimintana.

51. Koska tienkäyttömahdollisuuden tarjoamista tienkäyttäjän suorittamaa tiemaksua vastaan ei voida pitää viranomaisen ominaisuudessa harjoitettuna toimintana, nyt käsiteltävässä asiassa ei voida soveltaa 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan säännöksiä. Tiemaksujen perimisestä vastaavia yhteisöjä on siis pidettävä verovelvollisina.

bb) Taloudellinen toiminta

52. Kuten edellä on todettu, direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan verovelvollisella tarkoitetaan jokaista, joka itsenäisesti harjoittaa taloudellista toimintaa.

53. Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa määritetään taloudellisen toiminnan kattavan "kaiken tuottajan, kauppiaan tai palvelujen suorittajan harjoittaman toiminnan".

54. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudellisen toiminnan käsitteen soveltamisala on laaja ja objektiivinen, millä tarkoitetaan sitä, että toimintaa tarkastellaan sellaisenaan sen tarkoituksesta tai tuloksesta riippumatta. [15]

55. Kun lähtökohtana on näin laaja taloudellisen toiminnan käsite, ei siis ole välttämätöntä, että palvelujen suoritukset kohdistuvat ensisijaisesti tai yksinomaan markkinoille tai talouselämään; riittää siis, että ne liittyvät jollain tavoin tosiasiallisesti talouselämään. [16]

56. Vaikka toimiluvan myöntämistä säännellään julkisoikeudellisilla oikeussäännöillä ja maksulliset tiet kuuluvat julkiseen tieverkostoon, näillä seikoilla ei ole merkitystä tutkittaessa, onko kyseessä taloudellinen toiminta. Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan verotettavia palvelujen suorituksia voivat olla myös muun muassa palvelun täytäntöönpano viranomaisen määräyksestä, sen nimissä tai suoraan lain nojalla. Taloudellisen toiminnan käsitteen objektiivisuus puhuu myös tässä tapauksessa sen puolesta, että se luokitellaan taloudelliseksi toiminnaksi, koska toimintaa on tarkasteltava sellaisenaan sen tarkoituksesta tai tuloksesta riippumatta.

57. Tosiasiallisen taloudellisen tilanteen huomioon ottaminen on perustavanlaatuinen peruste yhteisen arvonlisäverojärjestelmän soveltamisen kannalta. [17] Tosiasiallinen tilanne on nyt käsiteltävässä asiassa se, että tiettyjen tieverkoston osuuksien käyttömahdollisuus tarjotaan tienkäyttäjän tiemaksun muodossa suorittamaa maksua vastaan. Se, että kyseisen toiminnan tarkoituksena on, että kukin näistä yhteisöistä kykenee saamaan tuottoa siten, että ne kattavat kustannuksensa ja tekevät lisäksi voittoa, osoittaa, että tässä

15 — Edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat annettu tuomio; asia 348/87, Stichting Uitvoering Financiële Acties, tuomio 15.6.1989 (Kok. 1989, s. 1737, 10 kohta) ja asia C-186/89, Van Tiem, tuomio 4.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4363).

16 — Julkisasiamies Lenzin edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat antaman ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

17 — Asia C-260/95, DFDS, tuomio 20.2.1997 (Kok. 1997, s. I-1005).

tapauksessa on kyseessä taloudellinen toiminta.

c) (Toissijaisesti) kilpailun vääristyminen

58. Direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaan valtioita, hallinnollisia alueita, kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä on pidettävä verovelvollisina myös niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan tai suorittamien liiketoimien osalta, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat, tätä vaihtoehtoa ei tarvitsisi tutkia, koska lähtökohtana olisi pidettävä sitä, että nyt käsiteltävän asian kohteena olevaa toimintaa ei harjoiteta viranomaisen ominaisuudessa. Tutkin siis tämän seikan vain toissijaisesti.

59. Kilpailu vääristyisi edellä mainitulla tavalla, jos julkisoikeudellinen yhteisö, joka ei ole verovelvollinen, kilpailisi vastaavan palvelujen suorituksen osalta sellaisen yksityisen taloudellisen toimijan kanssa, joka on verovelvollinen, ja kykenisi verovapautuksen ansiosta tarjoamaan näitä palveluja edullisempaan hintaan. Koska tienkäyttömahdollisuuden tarjoamisen osalta ei ole olemassa yksityisoikeudellista kilpailijaa, ei ole myöskään kilpailua.

60. Kilpailun vääristymistä koskevat esimerkit, joita komissio on maininnut, ovat tässä tapauksessa merkityksettömiä. Ensinnäkin direktiivin soveltamisala rajoittuu muutamia säännöksiä lukuun ottamatta kotimaan liiketoimiin. Nyt käsiteltävässä asiassa ei selvästikään ole loukattu periaatetta, jonka mukaan kaikkia ulkomaisia toimijoita on kohdeltava samalla tavalla kuin kotimaisia toimijoita. Toiseksi komission esittämät tilanteet, joissa kilpailu saattaa vääristyä — toisaalta se, että ostoihin sisältyvää veroa ei voida vähentää, ja toisaalta kulujen keventyminen — eivät johdu siitä, että toisessa tapauksessa ei kanneta veroa ja toisessa kannetaan, vaan lainsäädännön virheellisestä soveltamisesta. Kunhan oikeuskäytännössä ratkaistaan tämä ongelma, jäsenvaltiot kantavat varmasti arvonlisäveroa samalla tavalla (ja sama koskee suorituksia omiin varoihin). Jos noudatettaisiin komission ajatuskulkua, kilpailun vääristymät olisivat sitä paitsi suurimpia niiden maiden kannalta, joissa ei peritä lainkaan tiemaksuja.

61. Tässä tapauksessa kilpailu ei siis ole vääristynyt 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla, mikä olisi hyväksyttävä peruste verovelvollisuudelle. Kuten olen edellä 36—56 kohdassa todennut, tällä ei ole kuitenkaan merkitystä. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyseessä palvelun suoritus, josta on kannettava arvonlisäveroa, sillä tiemaksun periminen ei ole viranomaisen ominaisuudessa harjoitettavaa toimintaa.

d) Välipäätelmä

62. On siis todettava, että Kreikka ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kantanut arvonlisäveroa moottoritiemaksuista.

2. *Omat varat*

63. Komissio on vaatinut omien varojen osalta, että Helleenien tasavalta olisi velvoitettava tulouttamaan komissiolle ne omat varat viivästyskorkoineen, jotka ovat jääneet suorittamatta vuodesta 1987 alkaen. Koska kanteessa on kuitenkin kyse jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisesta, yhteisöjen tuomioistuin ei voi antaa sellaista ratkaisua, että olisi toteutettava tiettyjä toimenpiteitä, kumottava ne tai muutettava niitä, vaan yhteisöjen tuomioistuin voi ainoastaan todeta, että vastaajana oleva jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeutta yhdellä tai useammalla menettelytavalla. Nyt käsiteltävässä asiassa komission kanteen tarkoituksena on sen esittämien vaatimusten ja perustelujen mukaan ensinnäkin se, että todetaan, että — perustamissopimuksen vastaisesti — moottoritiemaksuista ei ole kannettu arvonlisäveroa sillä seurauksella, että vastaavia määriä ei ole tuloutettu omiin varoihin. Tätä komission kanteessa esitettyä vaatimusta on tästä syystä tulkittava siten, että se koskee perustamissopimuksen mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisesta aiheutuvia seurauksia, joten yhteisöjen tuomioistuin voi myös tässä tapauksessa — mikäli kyseessä on perustamissopimuksen vastainen menettely — todeta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen.

64. Asetuksen N:o 1553/89 2 artiklan 1 kohdan mukaan arvonlisäverovarojen peruste määritetään kuudennen arvonlisäverodirektiivin 2 artiklassa tarkoitettujen verollisten liiketoimien perusteella. Eri jäsenvaltioiden suoritukset omiin varoihin määräytyvät sen perusteella, että tähän perusteeseen sovelletaan yhtenäistä verokantaa.

65. Koska nyt käsiteltävässä asiassa palveluja suorittavat verovelvolliset, tiemaksuista olisi pitänyt kantaa arvonlisäveroa. Koska tätä ei ole kuitenkaan tehty, vastaavia määriä ei ole kerätty arvonlisäveroperusteisesti.

66. Arvonlisäverovarojen keräämiseen liittyviä yhteisön oikeussääntöjä on siis rikottu. Tässä yhteydessä on merkityksetöntä, johtaisiko uusi suorituksia omiin varoihin koskeva laskelma yhteisön kannalta epäedulliseen lopputulokseen. Se, mikä asiaa koskevien yhteisön oikeussääntöjen mukaan on yksinomaan ratkaisevaa, on se, että ensinnäkin nämä omat varat määritetään asianmukaisen perusteen mukaan ja se että (jäsenvaltion) vastaavat saamiset verovelvollisilta todetaan. Jäsenvaltioiden on siis tehtävä vaadittavat laskelmat, ilmoitettava niiden tuloksista komissiolle ja tehtävä tämän perusteella suoritukset omiin varoihin.

67. Korkovaatimus perustuu asetuksen N:o 1552/89 11 artiklaan, jossa säädetään, että kaikista omien varojen tilille tehtävien tuloutusten viivästyksistä on maksettava korkoa. Viivästyskorot on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan maksettava riippumatta siitä, mistä syystä tuloutus on tehty myöhässä. [18]

3. *Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen*

68. Kun on todettu Kreikan jättäneen noudattamatta EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, voidaan pohtia sitä, voiko komissio perustellusti esittää siihen perustuvat vaatimuksensa Kreikalle koko asianomaisen ajanjakson ajalta.

69. Kun kanne todetaan perustelluksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, jäsenvaltio velvoitetaan ensi vaiheessa toteuttamaan kaikki tarpeelliset toimenpiteet perustamissopimusta rikkovan oikeustilan korjaamiseksi. Koska kyseessä on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteava tuomio, yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan voi määrätä vastaajana olevaa jäsenvaltiota lopettamaan perustamissopimusta rikkovaa oikeustilaa eikä kumoamaan tai muuttamaan riidanalaista toimenpidettä.

18 — Asia 54/87, komissio v. Italia, tuomio 22.2.1989 (Kok. 1989, s. 385, 12 kohta).

70. Yhteisöjen tuomioistuimella ei siis ole toimivaltaa velvoittaa virallisesti Kreikkaa lopettamaan lainvastaista oikeustilaa, joka liittyy arvonlisäveron kantamiseen. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä täsmentää Kreikalla olevan velvoitteen poistaa perustamissopimuksen vastainen oikeustila.

71. On siis tutkittava, mitä Kreikan osalta konkreettisesti tarkoittaa velvollisuus lopettaa perustamissopimusta rikkova oikeustila, sekä sitä, mikä merkitys menettelyn kestolla on tässä yhteydessä.

72. Koska EY:n perustamissopimuksen 155 artiklassa (josta on tullut EY 211 artikla) ja perustamissopimuksen 169 artiklassa velvoitetaan komissio nostamaan kanne kaikissa tilanteissa, joissa se tietää jäsenvaltioiden jättäneen perustamissopimuksen mukaiset velvoitteensa noudattamatta, komissiolla on lähtökohtaisesti velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin. Komissiolla on kuitenkin tiettyä harkintavaltaa erityisesti ajankohdan ja niiden edellytysten suhteen, joiden mukaan 169 artiklaan perustuvan menettelyn eri vaiheet toteutetaan. Vaikka komissiolla on lähtökohtaisesti velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, sen pitäisi kuitenkin aina pyrkiä siihen, että jäsenvaltiot muulla tavalla saadaan palauttamaan perustamissopimuksen mukainen tilanne. Komissio voi nostaa kanteen aikaisintaan silloin, kun perustellussa lausunnossa asetettu määräaika on päättynyt. Asian vireillepanolle yhteisöjen tuomioistuimessa ei

ole lähtökohtaisesti mitään määräaikaa.[19] Komission harkintavallassa on siis arvioida, minä hetkenä se panee vireille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, kun perustellussa lausunnossa asetettu määräaika on päättynyt.[20] Tietyissä äärimmäisissä poikkeustapauksissa, joissa komissio on odottanut pitkään ennen kanteen nostamista eikä ole kanteen nostamista lukuun ottamatta ryhtynyt mihinkään muihin toimenpiteisiin kyseistä jäsenvaltiota kohtaan, kanneoikeuden *menettäminen*, joka vaikuttaisi kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymiseen, ei ole täysin mahdotonta.[21] Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä lähtökohtana on kuitenkin se, että komissio ei menetä kanneoikeuttaan.[22]

73. Nyt käsiteltävässä asiassa ei voi olla kysymyksessä myöskään yhteisöjen saamisten *vanhentuminen*. Ensinnäkään ei ole olemassa vanhentumista koskevia yhteisön säännöksiä, joita voitaisiin soveltaa, ja toiseksi verovelkojen vanhentumista koskevien jäsenvaltioiden oikeussääntöjen soveltaminen soveltuvin osin ei ole myöskään ajateltavissa. Jotta vanhentumisaika täyttäisi tehtävänsä, sitä koskeva määräaika on asetettava etukäteen. Koska kyseessä on poikkeus, siihen on vedottava, mitä tässä tapauksessa ei ole tehty. Koska tätä seikkaa ei ole tuotu esiin, sitä ei ole syytä tutkia laajemmin. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä ei olisi myöskään mahdollista vaatia suoraan suoritusta omiin varoihin.

74. *Määräaika*, jonka kuluessa yhteisöjen olisi pitänyt vaatia suoritusta omiin varoihin, on kuitenkin saattanut *päättyä* ennen kuin vaatimusta on esitetty.

75. Oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä nyt käsiteltävässä asiassa saattaisi olla tarpeen rajoittaa perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisen ajallista vaikutusta, kun otetaan huomioon vuosittaisten selvitysten oikaisu.[23] Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että vanhentumisaikaa koskevien oikeussääntöjen puuttuessa voitiin vedota oikeusvarmuuden periaatteeseen.[24]

76. Perustamissopimuksessa ei tosin määrätä nimenomaisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä annettujen tuomioiden vaikutusten ajallisesta rajoittamisesta. Se ei ole myöskään välttämätöntä, sillä yleensä tuomio, joka annetaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, on toteava, ja tästä syystä sillä pyritään poistamaan (tulevaisuuteen nähden) perustamissopimuksen vastainen tilanne. Tällainen menettely ei koske yksittäispäätöksen pätevyyttä kuten kumoamiskanne, jonka osalta EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan toisessa kohdassa (josta on tullut EY 231 artiklan toinen kohta) määrätään vaikutusten ajallisesta rajoittamisesta. Pääsääntö on, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tarkoituksena ei ole ratkaista yksittäistapauksessa vahingonkorvausvaatimus, mitä yhteisöjen tuomioistui-

19 — Asia 7/71, komissio v. Ranska, tuomio 14.12.1971 (Kok. 1971, s. 1003, 5 ja 6 kohta; Kok. Ep. I, s. 619).

20 — Asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2039, 4 kohta) ja asia C-422/92, komissio v. Saksa, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1097, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Asia C-96/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 16.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2461, 15 ja 16 kohta).

22 — Em. tuomio, alaviitteet 20 ja 21.

23 — Asetuksen N:o 1553/89 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava 31.7. mennessä komissiolle selvitys, josta ilmenee arvonlisäveroista kertyvien omien varojen perusteen kokonaismäärä edellisenä kalenterivuotena.

24 — Asia 57/69, ACNA v. komissio, tuomio 14.7.1972 (Kok. 1972, s. 933, 31—33 kohta).

men perussäännön 43 artikla koskee. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tarkoituksena on pikemminkin todeta periaatteelliselta kannalta yhteisön oikeuden lainsäädännöllinen sisältö. Kun yhteisöjen tuomioistuin, jonka käsiteltävänä komission ja jäsenvaltion välinen riita-asia on, toteaa tämän lainsäädännöllisen sisällön, se antaa ratkaisun oikeusvarmuuden intressissä. Pelkästään se, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn päättymisestä on jo pidempi aika, ei lähtökohtaisesti vähennä tätä intressiä. Jos tämän ajanjakson kuluessa sattuisi jotain sellaista, joka vähentäisi tätä toteamusta koskevaa intressiä, siitä saattaisi seurata kanteen tutkimatta jättäminen, mutta nämä seikat eivät sellaisenaan voisi vaikuttaa oikeuteen vaatia tätä toteamusta, ja kyseiseen oikeuteen voitaisiin vedota milloin tahansa tuomioistuimessa.

77. Tässä tapauksessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen liittyy kuitenkin vastaajina oleville jäsenvaltioille esitettyyn vaatimukseen maksaa suoritus yhteisöille. Siitä aiheutuvat taloudelliset seuraukset edellyttävät muutamia oikeusvarmuuden periaatteeseen liittyviä erityisiä pohdintoja.

78. Ajallista rajoittamista vastaan puhuu tosin se, että "kun kyseessä on lainsäädäntö, josta saattaa aiheutua taloudellisia seurauksia, selkeys ja ennakoitavuus ovat yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erityisen välttämättömiä".[25] Oikeusvarmuuteen perustuvien seikkojen punninta vähentää selkeyttä ja ennakoitavuutta. On kuitenkin todettava, että myöskään huomattava viive, jolla komissio on aloittanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tuomioistuimessa tapahtuvan vaiheen, ei ole yhteensopiva selkeyden ja ennakoitavuuden vaatimusten kanssa.

79. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan riita, jonka vastapuolina ovat komissio ja jokin jäsenvaltio ja joka koskee omia varoja, jotka on perittävä, ei saa johtaa myöskään yhteisön taloudellisen tasapainon järkkymiseen.[26] Nyt käsiteltävässä asiassa oikaisun ajallinen rajoittaminen saattaisi merkitä sitä, että tietyt jäsenvaltiot maksaisivat yhteisön oikeuden mukaisesti yhteisölle omina varoina suorituksia, joilta toiset jäsenvaltiot välttyisivät. Tältä osin on kuitenkin todettava, että jäsenvaltiot, jotka ovat kantaneet vastaavan arvonlisäveron ja näin ollen suorittaneet siitä osuuden, eivät ole olleet heikommassa asemassa. Niille jää se osa arvonlisäverosta, joka ylittää suoritettavan osuuden.

80. Arvonlisäveron kantaminen jälkikäteen tiemaksuista on sen sijaan mahdotonta sekä käytännössä että oikeudellisesti. Nyt käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa se olisi poissuljettua myös jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisen luottamuksensuojan periaatteen perusteella. Täysin riippumatta tästä liikevaihtoverojen jälkikäteisen kantamisen käytännön seuraukset olisivat täy-

25 — Asia C-30/89, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1990 (Kok. 1990, s. I-691, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 — Edellä alaviitteessä 21 mainitun asiassa komissio v. Alankomaat annetun tuomion 37 kohta.

sin epäasianmukaisia myös taloudellisen vaihdannan kannalta, koska mahdolliset verovelalliset, joille vaatimus olisi esitettävä, eivät yleensä ole niitä, jotka ovat maksaneet hintoihin sisältyneet verot.

81. Ainoastaan jäsenvaltiot, jotka ovat jo maksaneet suoritukset jälkikäteen, ilman että ne olisivat kantaneet ensin vastaavan arvonlisäveron, olisivat epäedullisemmassa asemassa. Lähtökohtana on kuitenkin pidettävä sitä, että nämä maksut on suoritettu sillä varauksella, että vuosittaista selvitystä oikaistaan vastaavasti. Jos oikaisu ei ole mahdollinen, kyseiset jäsenvaltiot voivat vaatia jälkikäteen maksamiensa suoritusten palautusta.

82. Asetuksen N:o 1553/89 9 artiklan 2 kohdan mukaisesta oikaisujen takarajasta on pääteltävä, että jäsenvaltioille tietämättömyydestä aiheutuva riski joutua suorittamaan arvonlisäveron osuuksia, joita ne eivät ole kantaneet, ei saisi ylittää neljää varainhoitovuotta. Jäsenvaltiot eivät toisaalta lähtökohtaisesti ansaitse parempaa suojaa, koska ne ovat saaneet ennen määräajan päättymistä yksiselitteisen tiedon komission kannasta. Jäsenvaltio, joka ei toimi komission kannan mukaisesti ja joka esimerkiksi laiminlyö yleisesti arvonlisäveron kantamisen, on itse siitä vastuussa. Kun se on saanut tiedon komission kannasta, se kykenee pääsääntöisesti arvioimaan, mitkä ovat arvonlisäverodirektiiveistä johtuvat velvollisuudet, ja toimimaan niiden mukaisesti.

83. Sitä vastoin silloin, kun jäsenvaltioilla ja komissiolla on riitaa siitä, pitäisikö tietyistä liiketoimista kantaa arvonlisäveroa, oikaisumenettelyn käytännön yksityiskohtia koskevista säännöistä ja erityisesti siitä tavasta, jolla komissio niitä soveltaa, saattaa tilanteen mukaan olla epäasianmukaisia seurauksia. Koska perustamissopimuksissa on luotu oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti toimiva yhteisö, jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti oikeus vaatia, että riita, joka koskee arvonlisäverodirektiivien lainsäädännöllistä sisältöä, saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja ratkaistaan siellä kohtuullisessa ajassa.

84. Lisäksi silloin kun, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely pysähtyy oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen, saattaa olla, että jäsenvaltiot eivät itse voi osallistua menettelyyn esitetyn ongelman ratkaisemiseksi. Komissiolla ei ole velvoitetta nostaa kannetta ja jäsenvaltio voi olla vastaamatta perusteltuun lausuntoon. Nämä tekijät yhdessä saattavat johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn välttämiseen. Tällainen komission menettelytapa olisi oikaisumenettelyn hengen vastaista.

85. Komission ja jäsenvaltion välisen suhteen osalta on pidettävä lähtökohtana sitä, että aikaisemmat varainhoitovuodet ovat loppuunkäsiteltyjä eivätkä oikaisut ole enää mahdollisia.

86. Aluksi on esitettävä kysymys siitä, mihin ajanjaksoon komission kanne

kohdistuu. Kanteessa vaaditaan yksinomaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista eikä ilmoiteta mitään tiettyä ajanjaksoa. Kun tulkitaan kanteen ulottuvuutta, on lähdettävä sen ilmeisestä tavoitteesta eli kanteen tavoite on määriteltävä sen perustelujen mukaisesti.

87. Asetuksen N:o 1553/89 9 artiklan 2 kohdassa säädetään, että vuosittaista selvitystä ei enää oikaista neljännen tiettyä varainhoitovuotta seuraavan vuoden heinäkuun 31. päivän eli 43 kuukauden jälkeen. Tämän perusteella varainhoitovuotta 1987 koskevaa vuosittaista selvitystä ei olisi voinut oikaista enää 31.7.1991 jälkeen. Vastaava laskelma pätee myös seuraaviin vuosiin. Komissiolla ei siis olisi enää mahdollisuutta periä omia varoja.

88. On kuitenkin pohdittava sitä, miten 9 artiklan 2 kohdan toisen lauseen poikkeussäännöstä on tulkittava. Kyseisessä säännöksessä säädetään näet vuosittaisesta selvityksestä, jota ei voida enää oikaista, seuraavaa: " — — ellei kyse ole komission tai asianomaisen jäsenvaltion ennen tätä eräpäivää tiedoksi antamista kohdista". Varainhoitovuosien 1987—1992 osalta käsiteltiin Kreikan kanssa nyt käsiteltävän kanteen taustalla olevia ongelmia ja erilaisia oikeudellisia käsityksiä.

89. Useat seikat puhuvat sen puolesta, että 9 artiklan 2 kohdan toista lausetta on tulkittava siten, että poikkeus 43 kuukauden määräajasta pitäisi olla mahdollinen vain, jos asianosaiset ovat myöhemminkin pyrkineet ratkaisemaan esitettyjä ongelmia. Jos menettely ei kuitenkaan enää etene, ilman että siihen olisi hyväksyttäviä perusteita, kyseisen säännöksen soveltamisella ei olisi enää mitään mieltä, ja se olisi myös kyseisen säännöksen päämäärän vastaista. Nyt käsiteltävässä asiassa vuosina 1992—1998 asianosaisten välillä ei ollut enää sellaista riittävää vuoropuhelua, joka olisi voinut johtaa ongelman ratkaisemiseen. Komissio on ilmoittanut vastauksena sille suullisessa käsittelyssä esitettyihin kysymyksiin, että se on ottanut säännöllisesti jäsenvaltioihin yhteyttä omiin varoihin liittyvistä ongelmista ja että vuoropuhelu jäsenvaltioiden välillä jatkui arvonlisäveron kantamiseen liittyvän kysymyksen osalta.[27] Ei voida kuitenkaan katsoa, että tällainen olisi riittävää sovintoon pääsemiseksi. Kun otetaan huomioon asianosaisten edustamat näkemykset, sovinto ei ollut enää mahdollinen. On katsottava myös, että kompromissiratkaisu ei myöskään olisi ollut mahdollinen, koska kyseessä oli oikeudellinen joko/tai-tilanne.

90. Vaikka kyseisen säännöksen tarkoituksena on pidentää määräaikaa monitahoisissa tilanteissa ja merkittävien ongel-

27 — Yhdistynyt kuningaskunta ja Kreikka ovat suullisessa käsittelyssä kiistäneet, että vuoropuhelu komission kanssa olisi jatkunut.

mien yhteydessä, on lisäksi oltava nähtävissä, että asianosaiset ponnistelevat löytääkseen asiaan ratkaisun. Jos näin ei olisi, komissio voisi helposti kiertää 1 kohdan mukaisen 43 kuukauden määräajan siten, että se kiistäisi säännöllisesti jäsenvaltioiden esittämien vuosittaisten selvitysten oikeellisuuden. Sillä olisi silloin ilman ajallisia rajoituksia mahdollisuus tutkia tilanne ja siirtää varainhoitovuoden loppuunkäsittelemistä määräämättömäksi ajaksi. Tällainen menettely ei olisi kuitenkaan toivottavaa taloudelliselta kannalta, eikä se olisi yhteensopiva oikeusvarmuuden periaatteen kanssa. Komissio voisi perustelematta kiertää edellä mainitun säännöksen edellytykset, joiden mukaan vuosittainen selvitys on loppuunkäsitelty neljännen tiettyä varainhoitovuotta seuraavan vuoden heinäkuun 31 päivänä.

91. Koska 9 artiklan 2 kohdan säännös ei ole vanhentumissäännös, sitä ei sovelleta, jos jäsenvaltio ei ole esittänyt vanhentumista koskevaa väitettä. Ainoastaan oikeudet voivat vanhentua. Kyseisessä 9 artiklan 2 kohdassa ei kuitenkaan anneta mitään tiettyä oikeutta; siinä säädetään ainoastaan vuosittaisten selvitysten oikaisua koskevista määräajoista.

92. Näiden seikkojen perusteella voidaan arvioida, että oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn päättymisen ja kanteen nostamisen välisen ajanjakson pituus on synnyttänyt Kreikassa perustellun luottamuksen siihen, että komissio noudattaisi vuosittaisten selvitysten oikaisemista koskevia määräaikoja.

93. Vaikka katsottaisiin, että jo oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely on keskeyttänyt määräajan kulumisen, keskeyttämistä ei missään tapauksessa voida ulottaa koskemaan 43 kuukauden määräajan ylittävää aikaa. Koska yli neljä vuotta — todellisuudessa seitsemän vuotta — kului oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn viimeisen kirjeenvaihdon ja kanteen nostamisen välillä, ei voida enää katsoa, että määräajan kuluminen olisi voinut keskeytyä oikeudenkäyntiä edeltävällä menettelyllä.

94. Luottamuksensuojan vuoksi ja koska yleinen näkemys 43 kuukauden määräajan päättymisestä sulkee pois oikaisun mahdollisuuden, osuuksien periminen omiin varoihin on rajoitettava kanteen nostamista edeltäneisiin neljään vuoteen. Koska komission kanne on tässä tapauksessa saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.7.1998, varainhoitovuotta 1994 ja sitä seuraavia vuosia ei näin ollen ole vielä loppuunkäsitelty, ja oikaisu on vielä mahdollinen.[28] Kanteen nostaminen on riittävä toimenpide 43 kuukauden määräajan noudattamiseksi, koska ei ole olemassa muuta tätä koskevaa prosessuaalista määräaikaa. Kanteen tiedoksiantaminen Kreikalle on tosin saattanut tapahtua vasta 31.7.1998 jälkeen; tästä mahdollisuudesta ei voida kuitenkaan tehdä päätelmiä, sillä ratkaiseva on päivä, jona asia on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

95. Koska suoritusta omiin varoihin koskeva vaatimus ei sinänsä ollut kanteen kohde vaan se seuraa välillisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämi-

28 — Ks. laskelman osalta 93 kohta.

sestä, kannetta ei voida hylätä muilta osin, vaikka määräajat ovat osittain päättyneet, mikä puolestaan merkitsee välillisesti Kreikan vaatimusten osittaista hyväksymistä. Vastaavat päätelmät pätevät oikeudenkäyntikuluja koskevan ratkaisun osalta.

VI Oikeudenkäyntikulut

96. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Kreikan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Vaikka suoritusta omiin varoihin koskeva vaatimus on esitetty osittain liian myöhään, tämä viive ei vaikuta oikeudenkäyntikuluja koskevaan ratkaisuun, koska suorituksia omiin varoihin koskeva vaatimus on ainoastaan sellainen seuraus perustamissopimuksen mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, jota ei voida toteuttaa nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä. Riidan kohteena on yksinomaan perustamissopimuksen vastaisen käyttäytymisen toteaminen. Koska Helleenien tasavalta on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VII Ratkaisuehdotus

97. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi asian seuraavalla tavalla:

1. Helleenien tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se 17.5.1977 annetun kuudennen arvonlisäverodirektiivin 77/388/ETY 2 ja 4 artiklan säännösten vastaisesti ei ole kantanut arvonlisäveroa tiemaksuista ja koska se näin ollen ei ole tulouttanut komis-

siolle omina varoina viivästyskorkoineen vastaavia määriä. Komissio voi vaatia jälkikäteissuorituksia omiin varoihin viivästyskorkoineen vasta varainhoitovuodesta 1994 lähtien.

2. Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.