YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

14 päivänä joulukuuta 2000 *

Asiassa C-446/98,

jonka Supremo Tribunal Administrativo (Portugali) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Fazenda Pública

vastaan

Câmara Municipal do Porto,

Ministério Públicon osallistuessa asian käsittelyyn,

ennakkoratkaisun jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY (EYVL L 145, s. 1; jäljempänä kuudes direktiivi) 4 artiklan 5 kohdan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. M. La Pergola (esittelevä tuomari) sekä tuomarit D. A. O. Edward ja P. Jann,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Fazenda Pública, asiamiehenään valtiovarainministeriön veroasioista vastaavan osaston riita-asioita käsittelevän oikeudellisen yksikön lakimies M. A. Moreira,

— Câmara Municipal do Porto, asiamiehenään solicitador A. Nogueira dos Santos,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan osaston oikeudellisen yksikön päällikkö L. Fernandes ja saman yksikön virkamies Â. Seiça Neves sekä valtiovarainministeriön veroasioista vastaavan osaston verotutkimuskeskuksen lakimies T. Lemos,

— Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos W.-D. Plessing ja saman ministeriön ylijohtaja C.-D. Quassowski,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään liittovaltion kanslerinviraston ylitarkastaja C. Pesendorfer,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja E. Traversa ja oikeudellisen yksikön virkamies T. Figueira,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Portugalin hallituksen, asiamiehenään valtiovarainministeriön veroasioista vastaavan osaston verotutkimuskeskuksen lakimies V. Guimarães, ja komission, asiamiehinään E. Traversa ja T. Figueira, 18.5.2000 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.6.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Supremo Tribunal Administrativo on esittänyt 28.10.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 7.12.1998, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla (josta on tullut EY 234 artikla), seitsemän ennakkoratkaisukysymystä jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY (EYVL L 145, s. 1; jäljempänä kuudes direktiivi) 4 artiklan 5 kohdan tulkinnasta.

2 Kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Câmara Municipal do Porto (Porton kunnanhallitus, jäljempänä CMP) ja Fazenda Pública (veroviranomainen) ja joka koskee CMP:n harjoittaman, ajoneuvojen pysäköintiin tarkoitettujen alueiden vuokraamistoiminnan arvonlisäverovelvollisuutta.

Kuudes direktiivi

3 Kuudennen direktiivin 4 artiklassa määritellään arvonlisäverovelvolliset. Julkisoikeudellisten yhteisöjen osalta sen 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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.

Jäsenvaltiot voivat pitää edellä tarkoitettujen yhteisöjen harjoittamaa toimintaa, joka on vapautettu arvonlisäverosta 13 tai 28 artiklan nojalla, sellaisena toimintana, jota nämä harjoittavat viranomaisen ominaisuudessa."

4 Kuudennen direktiivin 13 artiklassa säädetään, että tietyt toiminnat tai liiketoimet ovat arvonlisäverosta vapautettuja. Näiden toimintojen tai liiketoimien joukossa 13 artiklan B kohdan b alakohdassa mainitaan kiinteän omaisuuden vuokraus, lukuun ottamatta tiettyjä liiketoimia, kuten alueiden vuokrausta kulkuneuvojen paikoitusta varten.

5 Kuudennen direktiivin liitteessä D luetellaan kolmetoista toimialaa, jotka eivät liity kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa kysymyksessä olevaan toimintaan.

Portugalin lainsäädäntö

6 Portugalin arvonlisäverolain 2 §:n 2 momentissa säädetään, että valtio ja muut julkisoikeudelliset oikeushenkilöt eivät ole arvonlisäverovelvollisia niiden liiketoimien osalta, joita ne toteuttavat viranomaisen toimivaltaa käyttäessään, ja tämä pätee myös silloin, kun ne perivät maksuja tai muita vastikkeita, ellei tästä aiheudu kilpailun vääristymistä.

7 Arvonlisäverolain 2 §:n 3 momentissa säädetään, että valtio ja muut julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat arvonlisäverovelvollisia aina tietyistä toiminnoista ja näistä toiminnoista seuraavista verotettavista liiketoimista, jollei ole osoitettu, että kyseessä on toiminta, jonka merkitys on vähäinen.

8 Arvonlisäverolain 2 §:n 4 momentissa säädetään, että valtiovarainministeri määrittää tämän pykälän 2 ja 3 momentin osalta tapauskohtaisesti ne toiminnot, joista voi aiheutua kilpailun vääristymistä tai jotka ovat merkitykseltään vähäisiä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Portugalin veroviranomainen vaati CMP:tä maksamaan 98 953 911 escudon (PTE) suuruisen summan arvonlisäverona CMP:n pysäköintimittareista ja paikoitusalueiden maksuista Porton kaupungissa vuosina 1991 ja 1992 sekä vuoden 1993 tammikuun ja huhtikuun välisenä aikana saamista tuloista.

10 Porton kunnanhallitus katsoi, että se ei ollut arvonlisäverovelvollinen, koska se oli käyttänyt sille viranomaisena kuuluvaa toimivaltaa, ja se nosti arvonlisäveroviranomaisten tekemästä verotuspäätöksestä arvonlisäverolainsäädännön rikkomista koskevan kanteen Tribunal Tributário de primeira Instância do Portossa.

11 Tribunal Tributário katsoi tuomiossaan, että kanne oli perusteltu siltä osin kuin se koski CMP:n Trindaden kaupungin yleisellä alueella sijaitsevasta paikoitusalueesta saamia tuloja ja yleisillä teillä olevista pysäköintimittareista saamia tuloja. Tribunal katsoi, että kanne oli sitä vastoin perusteeton siltä osin kuin kysymys oli kaupungin yksityisesti omistamilla alueilla sijaitsevista pysäköintialueista saatavista tuloista.

12 Koska kumpikaan asianosaisista ei tyytynyt tuomioon siltä osin kuin se oli sille vastainen, molemmat valittivat päätöksestä Supremo Tribunal Administrativoon.

13 Supremo Tribunal Administrativo päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Koskeeko direktiivin 77/388/ETY (kuudes direktiivi) 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa käytetty ilmaisu viranomaisen ominaisuudessa harjoitettu toiminta tai sellaisena suoritetut liiketoimet sellaista alueiden vuokrausta kulkuneuvojen paikoitusta varten (pysäköintipaikat kaduilla ja paikoitusalueet), jota viranomainen (kunta) harjoittaa?

2) Voiko jäsenvaltion valtiovarainministeri tapauskohtaisesti määritellä kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun huomattavan kilpailun vääristymisen?

3) Jos kansallinen oikeussääntö, jossa valtiovarainministerille annetaan toimivalta määritellä tapauskohtaisesti huomattava kilpailun vääristyminen, on perustuslain vastainen, koska sillä loukataan periaatetta, jonka mukaan verosta on säädettävä lailla, mutta yhteisön oikeuden (kuudennen direktiivin) mukainen, onko kansallisen tuomioistuimen noudatettava perustuslakia vai onko sen ennen kaikkea noudatettava yhteisön oikeutta ottaen huomioon periaatteen sen ensisijaisuudesta perustuslakeihin nähden?

4) Onko viranomaisia aina pidettävä verovelvollisina niiden harjoittaessa toimintaa, joka ei ole merkitykseltään vähäistä, vai ovatko ne verovelvollisia vain niiden toimintojen tai liiketoimien osalta, jotka luetellaan liitteessä D, johon kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa viitataan?

5) Voidaanko kansallisessa laissa antaa valtiovarainministerille oikeus määritellä tapauskohtaisesti se, milloin harjoitettu toiminta on merkitykseltään vähäistä?

6) Voiko jäsenvaltio katsoa, että sellainen alueiden vuokraus kulkuneuvojen paikoitusta varten, jota kunta harjoittaa, on kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettua viranomaisen ominaisuudessa harjoitettua toimintaa, ottaen huomioon kuudennen direktiivin 13 artiklan B kohdan b alakohdan 2 alakohdan säännökset?

7) Voiko kansallinen tuomioistuin omasta aloitteestaan tulkita ja soveltaa kuudennen direktiivin säännöksiä antaessaan asiassa lopullisen päätöksensä, elleivät pääasian asianosaiset ole esittäneet minkäänlaista kuudennen direktiivin tulkintaa tai soveltamista koskevaa kysymystä?"

Ensimmäinen kysymys

14 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko julkisoikeudellisen yhteisön harjoittama alueiden vuokraaminen kulkuneuvojen paikoitusta varten toimintaa, jota tämän yhteisön voidaan katsoa harjoittavan viranomaisen ominaisuudessa kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

15 Tältä osin on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että tämän säännöksen tarkastelu osoittaa, kun otetaan huomioon kuudennen direktiivin tavoite, että kahden edellytyksen on täytyttävä samanaikaisesti, jotta verovelvollisuuden ulkopuolelle sulkemista koskeva sääntö tulisi kysymykseen: toiminnan harjoittajan on oltava julkisoikeudellinen yhteisö ja toimintaa on harjoitettava viranomaisen ominaisuudessa (ks. mm. asia C-202/90, Ayuntamiento de Sevilla, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4247, 18 kohta).

16 Viimeksi mainitun edellytyksen osalta juuri kulloinkin kyseessä olevan toiminnan harjoittamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen perusteella voidaan määritellä julkisoikeudellisten yhteisöjen verovelvollisuuden ulkopuolelle jättämisen laajuus (yhdistetyt asiat 231/87 ja 129/88, Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989, Kok. 1989, s. 3233, 15 kohta ja asia C-4/89, Comune de Carpaneto Piacentino ym., tuomio 15.5.1990, Kok. 1990, s. I-1869, 10 kohta).

17 Viimeksi mainitun edellytyksen osalta yhteisöjen tuomioistuimen täysin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu viranomaisen ominaisuudessa harjoitettu toiminta on sellaista toimintaa, jota julkisoikeudelliset yhteisöt harjoittavat niitä erityisesti koskevan oikeudellisen järjestelmän piirissä, eikä se sisällä sellaista toimintaa, jota ne harjoittavat samoilla oikeudellisilla edellytyksillä kuin yksityiset taloudelliset toimijat (ks. erityisesti 12.9.2000 annetut tuomiot: asia C-276/97, komissio v. Ranska, Kok. 2000, s. I-6251, 40 kohta; asia C-358/97, komissio v. Irlanti, Kok. 2000, s. I-6301, 38 kohta; asia C-359/97, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, Kok. 2000, s. I-6355, 50 kohta; asia C-408/97, komissio v. Alankomaat, Kok. 2000, s. I-6417, 35 kohta ja asia C-260/98, komissio v. Kreikka, Kok. 2000, s. I-6537, 35 kohta.

18 Pääasiassa CMP:n, joka on kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu julkisoikeudellinen yhteisö, harjoittama toiminta koostuu siitä, että se asettaa kulkuneuvojen kuljettajien käytettäväksi vastiketta vastaan kulkuneuvojen paikoitukseen tarkoitettuja alueita joko yleisillä teillä tai kunnan yleisellä alueella sijaitsevilla pysäköintialueilla, kunnan yksityisesti omistamalla alueella tai yksityisten omistamalla alueella.

19 Aluksi on todettava, että sen määritteleminen, harjoittaako CMP tällaista toimintaa viranomaisen ominaisuudessa, ei voi perustua tämän toiminnan kohteeseen tai tavoitteeseen (em. asia Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989, 13 kohta).

20 Myöskään se, omistaako CMP ne alueet, joilla se harjoittaa pääasiassa käsiteltävänä olevaa toimintaa, tai se, kuuluvatko nämä alueet sen yleiseen vai

yksityiseen omaisuuteen, eivät itsessään voi määrittää sitä, harjoittaako se tätä toimintaa viranomaisen ominaisuudessa.

21 Kansallisen tuomioistuimen on tämän tuomion 16 ja 17 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti otettava käsiteltävänään olevassa asiassa perustaksi kaikkien kansallisessa oikeudessa säädettyjen toiminnan harjoittamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen analyysi voidakseen määritellä, harjoitetaanko tätä toimintaa julkisoikeudellisia yhteisöjä koskevan sääntelyn puitteissa vai harjoitetaanko sitä sen sijaan samoilla oikeudellisilla edellytyksillä, joita sovelletaan yksityisiin taloudellisiin toimijoihin.

22 Tältä osin on syytä todeta, että koska pääasiassa kysymyksessä olevan kaltaisen toiminnan harjoittaminen sisältää julkisen vallan käyttämistä — kuten oikeuden sallia paikoitus tai rajoittaa sitä yleiseen liikenteeseen varatulla tiellä tai määrätä sakkorangaistus sallitun pysäköintiajan ylityksestä — tämän toiminnan voidaan katsoa olevan julkisoikeudellisen säännöstön alaista.

23 Kuitenkin on todettava, että suoritettavan analyysin luonteen vuoksi, ja niin kuin yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, kansallisen tuomioistuimen asiana on luokitella kyseessä oleva toiminta tämä yhteisöjen tuomioistuimen esittämä arviointiperuste huomioon ottaen (em. asiat Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989, 16 kohta ja Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 15.5.1990, 11 kohta).

24 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että julkisoikeudellisen yhteisön vuokratessa kulkuneuvojen paikoitukseen tarkoitettuja alueita, se harjoittaa toimintaa viranomaisen ominaisuudessa kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuin tavoin, jos tätä toimintaa harjoitetaan julkisoikeudellisia yhteisöjä koskevan sääntelyn puitteissa. Näin on silloin, kun toiminnan harjoittaminen sisältää julkisen vallan käyttämistä.

Neljäs kysymys

25 Neljännellä kysymyksellään, joka on syytä tutkia heti ensimmäisen kysymyksen jälkeen, kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmatta alakohtaa tulkittava siten, että julkisoikeudellisia yhteisöjä on välttämättä pidettävä verovelvollisina niistä toiminnoista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä, vai onko vähäisyyttä koskevaa arviointiperustetta sovellettava vain kuudennen direktiivin liitteessä D lueteltuihin toimintoihin.

26 Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että sen nojalla jäsenvaltioilla on oikeus vapauttaa verosta liitteessä D luetellut liiketoimet, jos ne ovat merkitykseltään vähäisiä, mutta niitä ei velvoiteta käyttämään tätä oikeutta (em. asia Comune de Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989, 27 kohta).

27 Tästä tulkinnasta seuraa, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa annetaan jäsenvaltioille oikeus ottaa huomioon julkisoikeudellisen yhteisön harjoittaman toiminnan tai sen toteuttamien liiketoimien merkityksen vähäisyys tämän yhteisön arvonlisäverovelvollisuudesta vapauttamiseksi vain liitteessä D lueteltujen toimintojen ja liiketoimien osalta.

28 Neljänteen kysymykseen on siis vastattava, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että julkisoikeudellisia yhteisöjä ei ole välttämättä pidettävä verovelvollisina niiden harjoittamien sellaisten toimintojen osalta, joiden merkitys ei ole vähäinen. Vain tilanteissa, joissa nämä yhteisöt harjoittavat sellaista toimintaa tai suorittavat sellaisia liiketoimia, jotka on lueteltu kuudennen direktiivin liitteessä D, tämän toiminnan tai liiketoimen vähäisyyttä koskeva arviointiperuste voidaan, jos kansallisessa oikeudessa on käytetty kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa säädettyä mahdollisuutta, ottaa huomioon näiden yhteisöjen vapauttamiseksi arvonlisäverovelvollisuudesta silloin kun toiminta on merkitykseltään vähäistä.

Toinen ja viides kysymys

29 Toisella ja viidennellä kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, kansallinen tuomioistuin kysyy, voidaanko kansallisessa laissa antaa valtiovarainministerille oikeus määritellä yhtäältä, mikä on sellaista kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua toimintaa, joka voi aiheuttaa huomattavaa kilpailun vääristymistä, ja toisaalta määritellä kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti, milloin harjoitettu toiminta on merkitykseltään vähäistä.

30 Alustavasti on todettava, että EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen alakohdan (josta on tullut EY 249 artiklan kolmas alakohta) mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.

31 Tämän määräyksen mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toinen alakohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava julkisoikeudellisten yhteisöjen pitäminen verovelvollisina, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle on omiaan johtamaan huomattavaan kilpailun vääristymiseen, ei sitä vastoin velvoita jäsenvaltioita saattamaan kirjaimellisesti tätä perustetta osaksi kansallista lainsäädäntöään eikä vahvistamaan verovelvollisuuden ulkopuolelle jättämistä koskevia määrällisiä rajoja (em. asia Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989, 23 kohta).

32 Samoin jäsenvaltiolla on vapaus valita niiden eri keinojen joukosta, joilla kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa asetetut tulokset voidaan saavuttaa, keinokseen se, että hallinnollisen viranomaisen tehtäväksi annetaan yhtäältä täsmentää, missä tilanteissa julkisoikeudellisen yhteisön harjoittaman toiminnan voidaan katsoa aiheuttavan huomattavaa kilpailun vääristymistä tai olevan merkitykseltään vähäistä, ja toisaalta, soveltaa näitä arviointiperusteita konkreettisiin tapauksiin, edellyttäen että sen soveltamista koskevat päätökset voidaan saattaa kansallisten tuomioistuinten kontrolloitaviksi.

33 Tätä päätelmää ei aseta kyseenalaiseksi se yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, johon komissio vetoaa ja jonka mukaan pelkkää hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat muuttaa sitä mielensä mukaan, ja jolta puuttuu riittävä julkisuus, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden pätevänä täytäntöönpanon muotona (ks. mm. asia C-203/98, komissio v. Belgia, tuomio 8.7.1999, Kok. 1999, s. I-4899, 14 kohta).

34 On erotettava toisistaan kaksi tilannetta, eli tilanne, jossa jäsenvaltio aikoo varmistaa direktiivin täytäntöönpanon antamalla kansallisille hallintoviranomaisille vallan soveltaa harkintansa mukaan direktiivin säännöksiä normittamatta viranomaisten harkintavaltaa, ja tilanne, jonka kaltaista nyt käsitellään ja jossa kansallinen lainsäätäjä toistaa sitovassa normissa direktiivissä säädetyt arviointiperusteet ja jättää hallintoviranomaisten tehtäväksi niiden täytäntöönpanon.

35 Toiseen ja viidenteen kysymykseen on siis vastattava, että kansallisessa laissa voidaan antaa valtiovarainministerille oikeus määritellä yhtäältä, mikä on sellaista kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua toimintaa, joka voi aiheuttaa huomattavaa kilpailun vääristymistä, ja toisaalta määritellä kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti, milloin harjoitettu toiminta on merkitykseltään vähäistä, edellyttäen että ministerin soveltamista koskevat päätökset voidaan saattaa kansallisten tuomioistuinten kontrolloitaviksi.

Kolmas kysymys

36 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, onko kansallisen tuomioistuimen noudatettava kansallista perustuslakia vai onko sen sovellettava yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatetta tilanteessa, jossa kansallinen oikeussääntö on perustuslain vastainen, mutta yhteisön oikeuden mukainen, kun siinä valtiovarainministerille annetaan toimivalta määritellä kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa

tarkoitetut toiminnat, jotka voivat aiheuttaa huomattavaa kilpailun vääristymistä.

37 Alustavasti on todettava, että kuudennessa direktiivissä ei millään tavoin aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta valita mahdollisista täytäntöönpanomenettelyistä sitä, jossa annetaan hallinnolliselle viranomaiselle toimivalta täsmentää, mitä tarkoitetaan toiminnalla, joka voi aiheuttaa huomattavaa kilpailun vääristymistä.

38 Jäsenvaltio voi siis soveltaa muita, sekä direktiivin että perustuslakinsa säännösten mukaisia täytäntöönpanomenettelyjä.

39 Näin ollen kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ja kansallisen perustuslain välillä ei ole sen kaltaista ristiriitaa, jonka kansallinen tuomioistuin on niiden välillä nähnyt. Esitettyyn kysymykseen ei siis ole tarpeen vastata.

Kuudes kysymys

40 Kuudennella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan neljättä alakohtaa tulkittava siten, että koska tämän direktiivin 13 artiklan B kohdan b alakohdan vuoksi alueiden vuokrausta kulkuneuvojen paikoitusta varten ei vapauteta arvonlisäverovelvollisuudesta, jäsenvaltiot eivät voi pitää tätä toimintaa silloin, kun sitä harjoittaa julkisoikeudellinen yhteisö, viranomaisen ominaisuudessa harjoitettuna toimintana.

41 Ensiksi on todettava, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan neljännessä alakohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus tämän säännöksen ensimmäisen alakohdan nojalla jättää julkisoikeudellisten yhteisöjen verottomien toimintojen lisäksi julkisoikeudelliset yhteisöt verovelvollisuuden ulkopuolelle niiden toimintojen osalta, jotka muun muassa saman direktiivin 13 artiklan mukaan on vapautettu arvonlisäverosta (ks. asia C-247/95, Marktgemeinde Welden, tuomio 6.2.1997, Kok. 1997, s. I-779, 19 kohta).

42 Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan neljännen alakohdan tavoitteena ei siis ole rajoittaa tämän säännöksen ensimmäisestä alakohdasta johtuvaa arvonlisäverovelvollisuudesta vapauttamista, vaan sillä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ulottaa tämä verovapaus tiettyihin julkisoikeudellisen yhteisön harjoittamiin toimintoihin, joita, vaikka nämä yhteisöt eivät harjoittaisikaan niitä viranomaisen ominaisuudessa, voidaan kuitenkin pitää tällaisina toimintoina mainitun säännöksen neljännen alakohdan nojalla.

43 Kun nämä toiminnat tällä tavoin rinnastetaan toimintoihin, joita julkisoikeudellinen yhteisö harjoittaa viranomaisen ominaisuudessa,niiden on täytettävä myös tämän säännöksen toisessa alakohdassa säädetyt edellytykset, jotta niihin voitaisiin soveltaa kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä vapautusta arvonlisäverosta (ks. em. asia Marktgemeinde Welden, tuomion 21 kohta).

44 Alueiden vuokraamisesta kulkuneuvojen paikoitukseen on todettava, että kuudennen direktiivin 13 artiklan B kohdan b alakohdan 2 alakohdan nojalla se on rajattu pois verosta vapautettujen toimintojen joukosta, minkä vuoksi sitä ei voida rinnastaa kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan neljännen alakohdan nojalla tämän säännöksen ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuun, viranomaisen ominaisuudessa harjoitettuun toimintaan, jollei se itsessään täytä tätä edellytystä.

45 Näin ollen, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 92 kohdassa, kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan neljännen alakohdan sekä 13 artiklan B kohdan b alakohdan 2 alakohdan perusteella ei voida päätellä, että paikoitusalueiden tarjoaminen käytettäväksi ei milloinkaan olisi julkisen viranomaisen harjoittamaa toimintaa, koska silloin kun tätä toimintaa harjoittaa julkisoikeudellinen yhteisö viranomaisen ominaisuudessa, verovelvollisuudesta vapauttaminen perustuu ainoastaan kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäiseen alakohtaan ilman, että olisi tarpeen soveltaa tämän säännöksen neljättä alakohtaa.

46 Kuudenteen kysymykseen on siis vastattava, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan neljättä alakohtaa on tulkittava siten, että se, että direktiivin 13 artiklan B kohdan b alakohdasta johtuu, että alueiden vuokraaminen kulkuneuvojen paikoitusta varten ei ole verosta vapaata, ei estä jättämästä tätä toimintaa harjoittavia julkisoikeudellisia yhteisöjä arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle tämän toiminnan osalta silloin, kun tämän säännöksen ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Seitsemäs kysymys

47 Seitsemäs ennakkoratkaisukysymys on ymmärrettävä siten, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa tietää, voiko kansallinen tuomioistuin esittää omasta aloitteestaan yhteisöjen tuomioistuimelle kuudennen direktiivin tulkintaa koskevan kysymyksen, ja kun se on näin tehnyt, onko sen tehtävä yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta johtopäätökset käsiteltävänään olevassa asiassa.

48 Tältä osin on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisella tuomioistuimella on mahdollisuus ja joissakin tapauksissa velvollisuus esittää yhteisöjen tuomioistuimelle joko omasta aloitteestaan tai pääasian asianosaisten pyynnöstä kysymys yhteisön oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä, jos se katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen on ratkaistava kysymys, jotta se voi antaa päätöksen (ks. erityisesti asia 166/73, Rheinmühlen, tuomio 16.1.1974, Kok. 1974, s. 33, 3 kohta; Kok. Ep. II, s. 195 ja asia 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981,

Kok. 1981, s. 1563, 7 kohta; Kok. Ep. VI, s. 133). Tämä mahdollisuus esittää omasta aloitteesta yhteisön oikeutta koskeva kysymys edellyttää, että kansallinen tuomioistuin katsoo, että yhteisön oikeutta on sovellettava ja mahdollisesti oltava soveltamatta kansallista oikeutta, tai että kansallista oikeutta on tulkittava yhteisön oikeuden kanssa yhteensopivalla tavalla (ks. yhdistetyt asiat C-87/90—C-89/90, Verholen ym., tuomio 11.7.1991, Kok. 1991, s. I-3757, 13 kohta).

49 On myös muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä antama tuomio sitoo kansallista tuomioistuinta sen ratkaistessa käsiteltävänään olevaa asiaa (ks. erityisesti asia 52/76, Benedetti, tuomio 3.2.1977, Kok. 1977, s. 163, 26 kohta ja asia 69/85, Wünsche Handelsgesellschaft, määräys 5.3.1986, Kok. 1986, s. 947, 13 kohta).

50 Seitsemänteen kysymykseen on siis vastattava, että kansallisella tuomioistuimella on mahdollisuus ja joissakin tapauksissa velvollisuus myös omasta aloitteestaan esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kuudennen direktiivin tulkintaa koskeva kysymys, jos se katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen päätös on tarpeen, jotta se voi antaa päätöksensä, ja kun se on esittänyt tämän kysymyksen, yhteisöjen tuomioistuimen antama ratkaisu sitoo sitä, kun se antaa lopullisen päätöksensä käsiteltävänään olevassa asiassa.

Oikeudenkäyntikulut

51 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Portugalin, Saksan ja Itävallan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Supremo Tribunal Administrativon 28.10.1998 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Julkisoikeudellisen yhteisön vuokratessa kulkuneuvojen paikoitukseen tarkoitettuja alueita se harjoittaa toimintaa viranomaisen ominaisuudessa jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuin tavoin, jos tätä toimintaa harjoitetaan julkisoikeudellisia yhteisöjä koskevan sääntelyn puitteissa. Näin on silloin, kun toiminnan harjoittaminen sisältää julkisen vallan käyttämistä.

2) Direktiivin 77/388/ETY 4 artiklan 5 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että julkisoikeudellisia yhteisöjä ei ole välttämättä pidettävä verovelvollisina niiden harjoittamien sellaisten toimintojen osalta, joiden merkitys ei ole vähäinen. Vain tilanteissa, joissa nämä yhteisöt harjoittavat sellaista toimintaa tai suorittavat sellaisia liiketoimia, jotka on lueteltu kuudennen direktiivin liitteessä D, tämän toiminnan tai liiketoimen vähäisyyttä koskeva arviointiperuste voidaan, jos kansallisessa oikeudessa on käytetty direktiivin 77/388/ETY 4 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa säädettyä mahdollisuutta, ottaa huomioon näiden yhteisöjen vapauttamiseksi arvonlisäverovelvollisuudesta silloin kun toiminta on merkitykseltään vähäistä.

3) Kansallisessa laissa voidaan antaa valtiovarainministerille oikeus määritellä yhtäältä, mikä on sellaista direktiivin 77/388/ETY 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua toimintaa, joka voi aiheuttaa huomattavaa kilpailun vääristymistä, ja toisaalta määritellä tämän direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti, milloin harjoitettu toiminta on merkitykseltään vähäistä, edellyttäen että ministerin soveltamista koskevat päätökset voidaan saattaa kansallisten tuomioistuinten kontrolloitaviksi.

4) Direktiivin 77/388/ETY 4 artiklan 5 kohdan neljättä alakohtaa on tulkittava siten, että se, että direktiivin 13 artiklan B kohdan b alakohdasta johtuu, että alueiden vuokraaminen kulkuneuvojen paikoitusta varten ei ole verosta vapaata, ei estä jättämästä tätä toimintaa harjoittavia julkisoikeudellisia yhteisöjä arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle tämän toiminnan osalta silloin, kun tämän säännöksen ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

5) Kansallisella tuomioistuimella on mahdollisuus ja joissakin tapauksissa velvollisuus myös omasta aloitteestaan esittää yhteisöjen tuomioistuimelle direktiivin 77/388/ETY tulkintaa koskeva kysymys, jos se katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen päätös on tarpeen, jotta se voi antaa päätöksensä, ja kun se on esittänyt tämän kysymyksen, yhteisöjen tuomioistuimen antama ratkaisu sitoo sitä, kun se antaa lopullisen päätöksensä käsiteltävänään olevassa asiassa.

La Pergola Edward Jann

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä joulukuuta 2000.

R. Grass

kirjaaja

A. M. La Pergola

viidennen jaoston puheenjohtaja