JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS SIEGBERT ALBER

27 päivänä tammikuuta 2000 *

I Johdanto

1. Komissio vaatii tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kantanut arvonlisäveroa tiemaksuista, joita peritään maksullisten teiden ja siltojen käytöstä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja koska se näin ollen ei ole tulouttanut vastaavia määriä omina varoina viivästyskorkoineen. [1]

2. Yhdistyneen kuningaskunnan maksulliset tiet voidaan ryhmitellä lähinnä kolmeen eri luokkaan.

3. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu Clydejoen ylittävä Erskine Bridge, joka on Skotlannin Secretary of Staten omaisuutta ja jota tämä hallinnoi. Toiseen ryhmään kuuluvat Tinen ja Merseyn tunnelit sekä Tayn, Tamarin, Itchenin, Humberin, Cleddaun, Forth Roadin ja Clifton Suspensionin sillat, jotka — tässä luettelossa Tamarin siltaan saakka — kaikki ovat paikallisviranomaisten eli Local passenger transport authorityn (jäljempänä PTA) [2] omistuksessa. PTA myös hallinnoi tieverkostoa Tayn, Humberin ja Forth Roadin siltojen osalta. Kyseisillä silloilla toimintaa harjoittaa Bridge Board, jonka paikallisviranomaiset nimittävät ja jonka toimintaa ne valvovat. Tamar-silta on Cornwallin ja Plymouthin kreivikuntien neuvostojen omaisuutta. Se kuuluu avustavan komitean toimivaltaan, mutta kyseistä komiteaa ei ole perustettu lailla tai paikallisviranomaisten toimenpiteillä. Kolmanteen ryhmään — ns. PFI (Private Finance Initiative) crossings -ryhmään — kuuluvat Dartford River Crossing (Thames) ja Severnin ja Skyen sillat. Secretary of State on antanut niiden hallinnoinnin toimiluvan haltijoiden tehtäväksi.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Komissio on nostanut samassa yhteydessä samoin perusteluin kanteet myös Ranskaa, Irlantia, Alankomaiden kuningaskuntaa ja Kreikkaa vastaan. Nämä kanteet ovat asioiden C-276/97, C-358/97, C-408/97 ja C-260/98 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).

2 — PTA:t ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joiden jäsenet ovat kyseiseltä alueelta ja joiden perustamisesta säädetään lainsäädännössä.

4. Kaikille ryhmille on yhteistä se, että niiden hallinnoinnin yhteydessä perittävistä tiemaksuista ei kanneta arvonlisäveroa.

II Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

5. Komissio kiinnitti 27.3.1987 päivätyssä kirjeessään Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten huomion tiemaksuihin liittyvään arvonlisävero-ongelmaan.

6. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset vastasivat 3.7.1987, että brittiläisen arvonlisäverojärjestelmän muuttaminen ei olisi mahdollista ennen asian tutkimista neuvoa-antavassa arvonlisäverokomiteassa. [3]

7. Komissio ilmoitti 20.4.1988 päivätyssä virallisessa huomautuksessa katsovansa, että arvonlisäverokomitean tehtävänä on tutkia arvonlisäveroa koskevien yhteisön säännösten täytäntöönpanoa koskevia kysymyksiä mutta että sillä ei ole toimivaltaa ratkaista, onko kuudetta arvonlisäverodirektiiviä rikottu. Se totesi, että teiden ja siltojen käytöstä perittävien tiemaksujen jättäminen Yhdistyneessä kuningaskunnassa arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle oli kuudennen arvonlisäverodirektiivin 2 artiklan ja 4 artiklan 1, 2 ja 5 kohdan vastaista.

8. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset vetosivat 21.7.1988 päivätyssä vastauksessaan kuudennen arvonlisäverodirektiivin 4 artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan valtioita, hallinnollisia alueita, kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä ei niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan osalta ole pidettävä verovelvollisina.

9. Komissio käsitteli 27.11.1987 päivätyssä kirjeessään omien varojen järjestelmää koskevaa ongelmaa. Se ilmoitti siinä Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille, että siihenastinen käytäntö, jonka mukaan tiemaksuista ei kannettu arvonlisäveroa, saattoi johtaa siihen, että tuloutukset omiin varoihin laskettaisiin virheellisesti. Komissio vaati Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta selvittämään, olivatko ne arvonlisäverosta kertyvien omien varojen määrät, jotka oli suoritettu varainhoitovuosilta 1984—1986, riittämättömiä, ja suorittamaan tilanteen vaatiessa komissiolle nämä puuttuvat määrät.

10. Koska komissiolle ei toimitettu minkäänlaisia uusia laskelmia, se antoi 31.1.1989 Yhdistyneelle kuningaskunnalle virallisen huomautuksen. Siinä se vaati jälleen Yhdistyneen kuningaskunnan

3 — Ks. kuudennen arvonlisäverodirektiivin 29 artikla.

viranomaisia laatimaan laskelmat varainhoitovuosilta 1984—1986 ja toimittamaan ne komissiolle. Virallisen huomautuksen mukaan puuttuvat suoritukset oli tuloutettava komissiolle 31.3.1988 lukien laskettuine viivästyskorkoineen. Seuraavilta varainhoitovuosilta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen lakkaamiseen saakka oli vuosittain toimitettava laskelmat ja tuloutettava kyseiset määrät mahdollisine viivästyskorkoineen.

11. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset vetosivat 23.3.1989 päivätyssä vastauksessaan jälleen kuudennen arvonlisäverodirektiivin 4 artiklan 5 kohtaan. Koska siinä ei edellytetä arvonlisäveron kantamista tiemaksuista, pyydettyjen tietojen toimittaminen ei ollut sen mielestä tarpeen.

12. Komissio viittasi 10.8.1989 päivätyssä perustellussa lausunnossaan siihen, että arvonlisäveroa ei ollut kannettu tiemaksuista, ja totesi, että Yhdistynyt kuningaskunta oli rikkonut perustamissopimusta, koska se oli kieltäytynyt laatimasta uutta laskelmaa ja tulouttamasta kyseisiä omia varoja viivästyskorkoineen.

13. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset vetosivat 8.12.1989 päivätyssä vastauksessaan jälleen siihen, että tiemaksut ovat julkisoikeudellisia maksuja.

14. Kanteessaan, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 21.10.1997, komissio vaatii EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla, että yhteisöjen tuomioistuin

1. toteaa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska vastoin kuudennen arvonlisäverodirektiivin 2 artiklaa ja 4 artiklan 1, 2 ja 5 kohtaa se ei ole kantanut arvonlisäveroa tiemaksuista, joita peritään maksullisten teiden ja siltojen käytöstä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja koska se tämän direktiivin rikkomisen vuoksi ei ole tulouttanut komissiolle vastaavia määriä omina varoina viivästyskorkoineen ja

2. velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1. jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin se koskee mennyttä aikaa tai

2. hylkää kanteen tai

3. siltä osin kuin kannetta ei hylätä, rajoittaa tuomion ajallisia vaikutuksia tai toissijaisesti määrää muista asianmukaisista rajoituksista ja

4. velvoittaa komission 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 [4] (jäljempänä direktiivi)

4 — EYVL L 145, s. 1.

16. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Arvonlisäveroa on kannettava:

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

— — ."

17. 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 [5] luetelluista liiketoimista, jos nämä eivät ole merkitykseltään vähäisiä.

Jäsenvaltiot voivat pitää edellä tarkoitettujen yhteisöjen harjoittamaa toimintaa, joka on vapautettu arvonlisäverosta 13 — — artiklan [6] nojalla, sellaisena toimintana, jota nämä harjoittavat viranomaisen ominaisuudessa."

18. Direktiivin 13 artiklan B kohdassa säädetään muista kotimaan liiketoimia koskevista vapautuksista seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on vapautettava verosta jäljempänä luetellut liiketoimet edellytyksillä, joita ne asettavat vapautusten oikeaksi ja selkeäksi soveltamiseksi sekä veropetosten, veron kiertämisen ja muiden väärinkäytösten estämiseksi, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta yhteisön muiden säännösten soveltamista:

a) — —

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

6 — 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.

b) kiinteän omaisuuden vuokraus, lukuun ottamatta:

1. hotellialalla — — harjoitettavaa — majoitustoimintaa — — ;
2. alueiden vuokrausta kulkuneuvojen paikoitusta varten;
3. pysyvästi asennettujen laitteiden ja koneiden vuokrausta;
4. säilytyslokeroiden vuokrausta.

— — "

2. *Omat varat*

a) Arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä 29 päivänä toukokuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1553/89 [7]

19. Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

20. 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 [8]

21. Kyseisen asetuksen 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Asianomaisen jäsenvaltion on maksettava kaikista tämän asetuksen 9 artiklan

7 — EYVL L 155, s. 9.

8 — EYVL L 155, s. 1.

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 korkokantaa sovelletaan koko viivästyksen ajalta."

c) Yhteisöjen omista varoista 24 päivänä kesäkuuta 1988 tehty neuvoston päätös 88/376/ETY, Euratom [9]

22. 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

23. Komissio esittää, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa [10] on useita maksullisia teitä, siltoja ja tunneleita, joista suoritettavista tiemaksuista ei kansallisen arvonlisäverojärjestelmän mukaan kanneta arvonlisäveroa. Viranomaisilla [11] on mahdollisuus antaa toimilupia teiden suunnittelua, rakentamista ja ylläpitoa varten. Skotlannissa toimilupa voi koskea myös teiden liiketaloudellista hyödyntämistä ja kunnostamista. Vastikkeeksi tienkäyttäjiltä voidaan periä tiemaksu. Tiemaksun suuruuden vahvistavat toimivaltaiset paikalliset viranomaiset yhteistyössä liikenneministeriön kanssa. Päätöksessä määrätään myös se ajanjakso, jonka aikana tiemaksuja saa periä, ja tämä määräytyy erityisten rahoituksellisten tavoitteiden tai tietä käyttävien ajoneuvojen lukumäärän perusteella.

24. Joillakin teillä kolmannet osapuolet perivät tiemaksun ministeriön lukuun toimiluvan perusteella. Muut maksulliset tiet ovat sitä vastoin yksityisomistuksessa. Molemmissa tilanteissa olisi komission mukaan pitänyt kantaa arvonlisäveroa.

25. Komissio esittää kanteensa tutkittavaksi ottamisen edellytysten osalta, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn osalta ei ole olemassa kanteen nostamista koskevaa määräaikaa. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ole osoittanut, että sen puolustautumisoikeuksia olisi loukattu, eikä kysymyksessä ole siviili- tai

9 — 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).

10 — Komissiolla ei ole Pohjois-Irlannin osalta tietoja yleisten teiden käytöstä perittävistä tiemaksuista.

11 — Englannin ja Walesin osalta Highway Authoritylla ja Skotlannin osalta Roads Authoritylla.

rikosprosessiin verrattavissa oleva menettely, kanne on tutkittava, vaikka oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn ja kanteen nostamisen välillä olisi kulunut pidempi aika.

26. Tässä tapauksessa on komission mukaan pidettävä lähtökohtana sitä, että kyseessä on verovelvollisen harjoittama taloudellinen toiminta. Taloudellisen toiminnan käsitettä on tarkasteltava objektiivisesti taloudellisten tosiseikkojen kannalta. Kun suoritetaan vastikkeellinen palvelu, veron perusteena on palvelusuorituksen vastike. Koska käyttäjä suorittaa tiemaksun joka kerta, kun haluaa käyttää kyseistä tietä, suoritetun palvelun ja saadun vastikkeen välillä on suora yhteys.

27. Komission mielestä 4 artiklan 5 kohdan ensimmäistä alakohtaa ei voida tässä tapauksessa soveltaa, koska kyseinen säännös koskee vain sellaista toimintaa, joka luetaan viranomaisten tehtävien ydinalueeseen ja jota julkisoikeudellinen yhteisö itse harjoittaa. Se, että yksityinen taloudellinen toimija — toimiluvan haltija — hoitaa tehtäviä, jotka ovat yleisen edun mukaisia, ei sitä vastoin merkitse sitä, että kyseisestä toiminnasta ei kannettaisi arvonlisäveroa.

28. Tienkäyttäjä joutuu tekemään liiketaloudellisen ratkaisun. Hänen on valittava, maksaako hän tiemaksun, jolloin hän säästää ajassa ja bensiinikuluissa. Kun tieverkoston käyttömahdollisuuden tarjoaminen merkitsee tällaista pohdintatilannetta, kyseiset yhteisöt eivät käytä suvereniteettiin liittyviä tehtäviä eikä tiemaksujen periminen näin ollen ole viranomaisen ominaisuudessa toteutettava erityistehtävä.

29. Vaikka valtion viranomaisilla on yleinen valvonta- ja seurantaoikeus, tieverkostoa harjoittava yrittäjä toimii yksityisenä taloudellisena toimijana.

30. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, kyseessä ei ole myöskään direktiivissä tarkoitettu verovapaa kiinteän omaisuuden vuokraus. Vuokraus voisi olla kyseessä ainoastaan siinä tapauksessa, että omistaja antaa vuokralaiselle tietyn alueen tai tilan yksinomaiseen käyttöön tietyksi ajaksi maksua tai vastaavaa vastiketta vastaan. Nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan voida puhua vuokrauksesta, koska se ei koske yksinomaista käyttöoikeutta vaan ainoastaan oikeutta ajaa tietty tieosuus.

31. Komissio ei pidä tuomion vaikutusten ajallista rajoittamista tässä oikeudenkäynnissä asianmukaisena. Perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa

jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä asianomainen jäsenvaltio saa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä komissiolta tiedon siitä, että sen käsityksen mukaan jäsenvaltio ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen on hyväksytty vain sellaisissa tapauksissa, joissa asianomainen jäsenvaltio on ryhtynyt oikeudellisiin toimenpiteisiin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen lopettamiseksi jo ennen tuomion antamista. Yhteisöjen tuomioistuin on kyseisissä tilanteissa korostanut tuomioidensa ajallisten vaikutusten rajoittamisen poikkeuksellisuutta. Yhteisöjen tuomioistuin on turvautunut tähän toimenpiteeseen vain silloin, kun on ollut olemassa vakavien taloudellisten häiriöiden vaara, ja siinä yhteydessä on otettu huomioon yleiset oikeusperiaatteet, kuten luottamuksensuojan periaate.

32. Nyt käsiteltävässä asiassa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on saanut jo varhaisessa vaiheessa tiedon siitä, että yhteisen arvonlisäverojärjestelmän säännöksiä on rikottu, ja sitä on vaadittu toteuttamaan vastaavat toimenpiteet, erityisesti suorittamaan tuloutukset omiin varoihin. Koska ei ole ollut myöskään objektiivista ja huomattavaa epävarmuutta yhteisön oikeussääntöjen soveltamisesta, yhteisöjen tuomioistuimen ei pidä rajoittaa tuomionsa ajallisia vaikutuksia.

33. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sitä vastoin katsoo, että komission kanne on jätettävä tutkimatta ainakin siltä osin kuin se koskee väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen taannehtivia seurauksia. Tämä on välttämätöntä sen vuoksi, että menettely on perusteettomasti pitkittynyt yli 10 vuoteen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittamisesta kanteen nostamiseen. Komissio ei vaadi kanteessaan ainoastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista vaan myös Yhdistyneen kuningaskunnan velvoittamista suorittamaan tuloutukset omiin varoihin viivästyskorkoineen vuodesta 1984 lähtien. Kun otetaan huomioon nämä merkittävät taloudelliset vaikutukset, tällaista menettelytapaa ei voida hyväksyä.

34. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin hyväksyy kanteen, tuomion ajallisia vaikutuksia on rajoitettava siten, ettei omia varoja koskevaa uutta laskelmaa laadita takautuvasti vuodesta 1984 lähtien.

35. Yhteisöjen tuomioistuimella on EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan (josta on tullut EY 231 artikla) perusteella käytettävissään tällainen väline, jota voidaan soveltaa myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä. Ensinnäkin on huomattava, että epäasianmukainen ja liian pitkä menettelyn kesto loukkaa vastaajana olevan jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia huomattavasti. On olemassa yleinen yhteisön oikeuden periaate, jonka mukaan menettelyjen keston on oltava kohtuullinen. Myöskään oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan kannalta komission menettelyä ei voida hyväksyä vastaväitteittä ja seuraamuksitta. Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely on osoittanut, että on olemassa objektiivinen ja merkittävä epävarmuus yhteisön oikeusääntöjen soveltamisesta. Tästä syystä asian ripeä selvittäminen olisi ollut välttämätöntä.

36. Toiseksi on käytännössä vaikeaa noudattaa komission toiveita. Tässä vaiheessa on mahdotonta periä kaikilta tienkäyttäjiltä arvonlisäveroa jälkikäteen. Jos menettely olisi sujunut nopeammin, se olisi ollut mahdollista huomattavasti aikaisemmassa vaiheessa. Jos yhteisöjen tuomioistuin antaisi tällaisen tuomion, se olisi erittäin vahingollista valtiontaloudelle, koska tuloutukset omiin varoihin jäisivät valtion maksettaviksi. Myös vaaditut korot aiheuttaisivat merkittävää vahinkoa, joka olisi voitu välttää.

37. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa kanteen perusteltavuudesta, että tiemaksuja perivät yhteisöt eivät ole direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja verovelvollisia, koska 4 artiklan 5 kohtaa voidaan soveltaa.

38. Secretary State (Skotlannissa) hallinnoi julkisoikeudellisena yhteisönä Erskine Bridgeä viranomaisen ominaisuudessa. Vaikka tiemaksuja peritään, Secretary of State ei ole direktiivissä tarkoitettu verovelvollinen. Ratkaistaessa sitä, toimiiko julkisoikeudellinen yhteisö julkisoikeuden vai yksityisoikeuden sääntöjen perusteella, on sovellettava kansallisia oikeussääntöjä. Koska Secretary of State hoitaa tehtäviään julkisoikeudellisten ja sitä koskevien oikeussääntöjen perusteella, se on vapautettu kantamasta arvonlisäveroa tiemaksuista. Julkisoikeudellinen yhteisö vastaa julkisoikeudellisten oikeussääntöjen mukaisesti yleisten teiden rakentamisesta ja ylläpidosta. Näin ollen myös teiden hyödyntäminen kuuluu julkisoikeuden alaan. Maksulliset tieosuudet ovat tieverkoston osa, jolle ei ole yleensä järkevää vaihtoehtoa. Secretary of State ei ole delegoinut tässä tapauksessa toimivaltaansa, joten ei voida puhua yksityisestä taloudellisesta toimijasta.

39. PTA:n ja Bridge Boardsin osalta rakenne on samankaltainen kuin Erskine Bridgen osalta: julkisoikeudellinen yhteisö on vain paikallinen viranomainen. Myös niiden osalta tiemaksun periminen kuuluu julkisoikeuden piiriin.

40. PFI Crossingsin osalta toimiluvan haltijat ovat muita julkisoikeudellisia yhteisöjä. Niitä sitovat maksullisten teiden rakentamista ja hallinnointia koskevat lait. Dartford River Crossingin osalta Secretary of State on siirtänyt tieosuuksien ylläpitoa ja kunnostusta koskevan toimivaltansa toimiluvan haltijalle. Secretary of State on kuitenkin viime kädessä vastuussa toiminnasta ja valvoo sitä. Se vahvistaa erityisesti tiemaksun suuruuden ja sen perimistä koskevat yksityiskohdat. Toimiluvan myöntäminen ei kuitenkaan kuulu julkisoikeuden piiriin.

41. Myös Severn Bridgesin osalta tietyn toimivallan siirtäminen Secretary of Statelta toimiluvan haltijalle on mahdollista. Toimiluvan myöntämistä koskevia oikeu-

dellisia reunaehtoja ja sen sisältöä säännellään samalla tavoin kuin Dartford River Crossingin osalta.

42. Skye Bridgeä hoidetaan vuoden 1991 New Roads and Street Works Actin mukaisesti. Secretary of State ja Councilit, viimeksi mainitut paikallisviranomaisina, vastaavat teiden rakentamisesta Skotlannin vuoden 1984 Road's Actin mukaisesti. Vaikka teiden rakentaminen kuuluu lähtökohtaisesti viranomaisten toimivaltaan, tiettyjen teiden suunnittelu ja rakentaminen voidaan antaa yksityisten tehtäväksi sitä koskevien säännösten mukaisesti. Toimiluvan haltijat, jotka ovat osallistuneet kyseisten teiden suunnitteluun, rakentamiseen, hoitamiseen tai korjaamiseen, voivat sitten ylläpitää teitä tiemaksua vastaan. Sellaisessa tapauksessa toimiluvan haltijoille siirretään toimivalta periä tiemaksu. Tämä ei kuitenkaan vaikuta siihen, että tiet ovat edelleenkin viranomaisten omistuksessa. Viranomaisen tehtävät siirretään toimiluvan haltijoille toimiluvan keston ajaksi. Skye Bridgeen sovellettavat oikeussäännöt vastaavat Dartford Crossingia ja Severn Bridgesiä koskevia oikeussääntöjä. Toimiluvan haltijat voivat saada vain kohtuullista voittoa.

43. Koska Secretary of State ja paikalliset viranomaiset ovat edelleen vastuussa maksullisten tieosuuksien rakentamisesta ja ylläpidosta, on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kaiken kaikkiaan pidettävä lähtökohtana sitä, että julkisoikeudelliset yhteisöt tarjoavat tienkäyttömahdollisuuden viranomaisen ominaisuudessa.

44. Myös sen vuoksi, että viranomaisilla on edelleen vaikutusvaltaa, toimiluvan haltijoiden tilanne eroaa taloudellisten toimijoiden tilanteesta. Tästä syystä kyseessä eivät voi olla kuudennen arvonlisäverodirektiivin mukaiset verovelvolliset, koska toimiluvan haltijaa koskevat muut oikeudelliset reunaehdot kuin yksityisiä taloudellisia toimijoita.

45. Kyseessä ei näin ollen ole verollinen palvelu, koska toimintaa harjoitetaan viranomaisen ominaisuudessa.

46. Lopuksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää vielä, että siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoisi, että kyseessä on verovelvollisen harjoittama verollinen toiminta, se olisi siitä huolimatta vapautettava verosta, koska kyseessä on direktiivissä tarkoitettu kiinteän omaisuuden vuokraus, jota arvonlisävero poikkeuksellisesti ei koske. Jotta kyseessä olisi vuokraus, ei edellytetä, että olisi olemassa perinteinen omistaja/vuokralainen-suhde. On sovellettava laajaa tulkintaa, kuten myös 13 artiklan B kohdan b alakohtaan sisältyvä luettelo osoittaa. Myöskään siihen sisältyvät vuokrauksen muodot eivät ole perinteisiä. Vuokraus ei edellytä välttämättä sitä, että vuokralainen saa yksinomaisen käyttöoikeuden kiinteään omaisuuteen. Tämän osoittaa esimerkiksi 13 artiklan B kohdan b alakohdassa tarkoitettu alueiden vuokraus kulkuneuvojen paikoitusta varten. Nyt käsiteltävässä asiassa tienkäyttäjä saa käyttöoikeuden tiettyyn tieosuuteen. Myös komission edel-

lyttämä ajallinen osatekijä täyttyy, sillä se sisältyy maksullisen tieosuuden ajamiseen kuluvaan aikaan. Koska tiemaksun perivän tahon ja tienkäyttäjän välisen sopimuksen päätarkoituksena on käyttöoikeuden antaminen vastiketta vastaan, kyseessä on vuokraus. Myös tästä syystä nyt käsiteltävä toiminta on siis vapautettava arvonlisäverosta.

V Kannanotto

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

47. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa siihen, että se, että 20.4.1988 päivätyn komission virallisen huomautuksen [12] ja 21.10.1997 yhteisöjen tuomioistuimeen saapuneen, nyt käsiteltävän kanteen välillä on kulunut lähes 10 vuotta, osoittaa, että kyseessä on perusteettomasti ylipitkäksi venynyt menettely.

48. Vastaajana oleva hallitus riitauttaa tästä syystä kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisen siltä osin kuin siinä vaaditaan tuloutuksia omiin varoihin viivästyskorkoineen.

49. Tässä yhteydessä on aluksi todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio, ottaen huomioon sen asema perustamissopimuksen noudattamisen valvojana, on yksin toimivaltainen päättämään, onko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn aloittaminen tarkoituksenmukaista. [13] Perustamissopimuksen 169 artiklan määräyksiä on sovellettava, ilman että komission olisi noudatettava jotain tiettyä määräaikaa, ellei kyseessä ole sellainen tilanne, että kyseisessä artiklassa tarkoitetun menettelyn liian pitkä kesto on vaikeuttanut kyseisen valtion mahdollisuuksia vastata komission väitteeseen ja siten loukannut sen puolustautumisoikeuksia. [14] Asianomaisen jäsenvaltion on näin ollen osoitettava, että tilanne on tällainen.

50. Nyt käsiteltävässä asiassa vastaajana oleva hallitus väittää ainoastaan, että oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aloittamisen ja kanteen nostamisen välinen aika on ollut erittäin pitkä ja että komission toimettomuus on vaikuttanut sen puolustautumisoikeuksiin. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ole kuitenkaan esittänyt mitään yksilöityjä perusteluja, jotka osoittaisivat, että tämän ajanjakson kesto olisi vaikeuttanut komission väitteisiin vastaamista ja näin ollen loukannut sen

12 — Perusteltu lausunto toimitettiin 10.8.1989 päivätyllä kirjeellä.

13 — Asia C-207/97, komissio v. Belgia, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-275, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

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

puolustautumisoikeuksia. Kannetta ei siten jätetä tutkimatta.

Kanteen perusteltavuus

1. Arvonlisäveron kantaminen tiemaksuista

51. 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

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

53. 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. [15]

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

55. 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.

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

15 — Asia 102/86, Apple and Pear Development Council, tuomio 8.3.1988 (Kok. 1988, s. 1443, 11 kohta).

b) Verovelvollinen

57. 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.

58. 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.

aa) Suvereniteetin käyttämiseen liittyvä toiminta

59. 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. [16]

60. 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. [17]

61. 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. [18]

62. Tästä seuraa yhteisöjen tuomioistuimen mukaan, että kuudennen arvonlisäverodirektiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainitut julkisoikeudelliset yhteisöt harjoittavat toimintaa

16 — 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).

17 — Edellä alaviitteessä 16 mainitun asiassa komissio v. Alankomaat annetun tuomion 21 kohta.

18 — Edellä alaviitteessä 16 mainitun asiassa Carpaneto annetun tuomion 15 kohta.

viranomaisen ominaisuudessa silloin, kun ne toimivat niitä erityisesti koskevaa oikeussääntelyä noudattaen. [19] Kun ne sitä vastoin toimivat samoilla oikeudellisilla edellytyksillä kuin yksityiset taloudelliset toimijat, ei voida katsoa, että ne harjoittaisivat toimintaa viranomaisen ominaisuudessa.

63. 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 17 kohta — joiden osalta myös viranomaiset ovat arvonlisäverovelvollisia.

64. 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.

65. 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.

19 — Edellä alaviitteessä 16 mainitun asiassa Carpaneto annetun tuomion 16 kohta.

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.

66. 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

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

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

69. 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.[20]

70. 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.[21] Tässä tapauksessa toimivaltaiset viranomaiset tai kolmannet osapuolet, joille tämä tehtävä on toimiluvalla annettu, tarjoavat tienkäyttömahdollisuuden tienkäyttäjän suorittamaa tiemaksua vastaan. Vaikka toimilupa annetaan julkisoikeudellisten sääntöjen perusteella ja maksulliset tieosuudet kuuluvat yleiseen tieverkostoon, tällä ei ole merkitystä tutkittaessa, onko kyseessä taloudellinen toiminta. Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan verotettavia palvelujen suorituksia voivat olla myös muun muassa palvelun

20 — Edellä alaviitteessä 16 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).

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

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.

71. Tosiasiallisen taloudellisen tilanteen huomioon ottaminen on perustavanlaatuinen peruste yhteisen arvonlisäverojärjestelmän soveltamisen kannalta.[22] 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 tapauksessa on kyseessä taloudellinen toiminta.

c) Vuokraus

72. Kun edellä esitettyjen seikkojen perusteella on todettu, että tiemaksun perimisestä vastaava yhteisö on lähtökohtaisesti verovelvollinen, on pohdittava, voiko kyseinen toiminta olla verotonta 13 artiklan B kohdan b alakohdan perusteella.

73. Tieverkoston käyttömahdollisuuden tarjoaminen tiemaksua vastaan olisi verotonta, jos kyseessä olisi kiinteän omaisuuden vuokraus.

74. Sovellettaviin oikeussääntöihin ei sisälly tämän käsitteen yhteisön oikeuteen perustuvaa määritelmää. Jotta voitaisiin täsmentää sen merkitystä, on siis tutkittava sitä asiayhteyttä, johon se kuuluu, ja siinä yhteydessä on otettava huomioon kuudennen arvonlisäverodirektiivin rakenne.

75. Direktiivin tarkoituksesta sekä erityisesti sen 2 artiklan sanamuodosta voidaan päätellä, että direktiivin perusperiaate on ymmärrettävä siten, että kaikista tavaroiden luovutuksista ja palveluiden suorituksista, joita verovelvollinen suorittaa vastikkeellisesti, kannetaan arvonlisäveroa, jollei niitä ole nimenomaisesti siitä vapautettu. Vapautusta koskevia säännöksiä on siis tulkittava suppeasti, koska ne ovat poikkeus direktiivin perusperiaatteesta.

76. Tämä tarkoittaa myös sitä, että tässä tapauksessa käsitettä "kiinteän omaisuuden vuokraus" on tulkittava sen ta-

22 — Asia C-260/95, DFDS, tuomio 20.2.1997 (Kok. 1997, s. I-1005; 23 kohta).

vanomaisen merkityksen mukaisesti. Niinpä ensinnäkään jokainen sopimus, johon sisältyy myös vuokraukseen liittyviä oikeudellisia tunnusmerkkejä, ei voi kuulua automaattisesti käsitteen piiriin. Tämä merkitsisi vapautuksen liian laajaa tulkintaa, jota nimenomaisesti pyritään välttämään. Edellytyksenä on siis, että vuokrasopimuksen oikeudelliset tunnusmerkit ovat sopimuksessa vallitsevina.

77. Tienkäyttömahdollisuuden tarjoaminen tienkäyttäjän suorittamaa tiemaksua vastaan ei kuitenkaan täytä tätä edellytystä. Tienkäyttäjälle tosin tarjotaan käytettäväksi tietty alueellisesti rajattu alue (ajettava tieosuus) tietyksi ajaksi (ajoaika) vastiketta vastaan. Vuokrasopimuksen oikeudelliset tunnusmerkit eivät ole tässä tapauksessa kuitenkaan vallitsevina, koska se, millä tienkäyttäjälle on merkitystä, on tietyn tieosuuden ajaminen mahdollisimman nopeasti ja turvallisesti. Esineen käyttö jää sen sijaan taka-alalle.

78. Nyt käsiteltävässä asiassa siltaa ei vuokraa — jos noudatetaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esitystä — vain yksi henkilö vaan samaan aikaan useat henkilöt. Näillä henkilöillä ei ole kuitenkaan etukäteen mitään yksinomaista hallintaoikeutta siltaan. Tilanne ei ole sellainen, jossa useat henkilöt voisivat vuokrata saman esineen. Autoilijat eivät halua vuokrata siltaa yhdessä ja olla solidaarisessa vastuussa vuokran maksamisesta, kuten tilanne on esimerkiksi yhteisasumisen osalta.

79. Myös vuokrasuhde puuttuu, koska käyttäjällä ei ole oikeutta puolustautua kolmansien osapuolten luvatonta käyttöä vastaan eikä hän voi käyttää esinettä yleisesti; hänen käyttöoikeutensa rajoittuu yksinomaan mahdollisuuteen ajaa tietty tieosuus.

80. Osapuolten välisen "sopimuksen" pääasiallisena tarkoituksena ei niinkään ole kiinteän omaisuuden käyttäminen vaan pikemminkin kyseisen kiinteän omaisuuden alueella tarjotun palvelun käyttäminen. Autoilijan kannalta kiinteän omaisuuden lyhytaikainen käyttö on pikemminkin toissijaista, koska häntä kiinnostaa ennen kaikkea se, että hän pääsee nopeasti ja turvallisesti määränpäähänsä.

81. Ei siis voida hyväksyä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väitettä, jonka mukaan 13 artiklan B kohdan b alakohdassa tarkoitetut liiketoimet osoittavat, että vuokrauksen käsitettä voidaan tulkinta laajasti. Mainitut esimerkit eivät ole vuokrasuhteita "laajassa merkityksessä". Ne saattavat olla erityisiä vuokrasuhteita; niissä ei kuitenkaan poiketa ratkaisevasti vuokrauksen käsitteeseen yleisesti liittyvistä edellytyksistä. Vaikka niin olisikin, siitä ei voitaisi tehdä niitä päätelmiä, joita Yhdistynyt kuningaskunta on tehnyt vapautusten osalta. Neljää "erityistä vuokrasuhdetta" ei ole mainittu sen osoittamiseksi, että vuokrauksen käsitettä voidaan tulkita laajasti, vaan koska — sen vuoksi, että ne ovat "poikkeuksen poikkeuksia" vuokrauksen verottomuudesta — niistä kannetaan arvonlisäveroa. Juuri siksi, että vuokrauksesta — poikkeuksena säännöstä — ei kanneta arvonlisäveroa, vuokrauksen käsitettä on tulkittava sup-

peasti, kuten edellä 79 ja 80 kohdassa on todettu.

82. Nyt käsiteltävä asia ei siis koske kiinteän omaisuuden verotonta vuokrausta.

d) (Toissijaisesti) kilpailun vääristyminen

83. 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.

84. 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.

85. 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.

86. Tässä tapauksessa kilpailu ei siis ole vääristynyt 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla, mikä olisi hyväksyttävä peruste verovelvollisuudelle. Kuten olen edellä 45—63 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

87. On siis todettava, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se kuudennen arvonlisäverodirektiivin 2 ja 4 artiklan vastaisesti ei ole kantanut arvonlisäveroa tiemaksuista, joita peritään siltojen ja tunnelien käytöstä.

2. Omat varat

88. 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.

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

90. Arvonlisäverovarojen keräämiseen liittyviä yhteisön oikeussääntöjä on siis rikottu. Tässä yhteydessä on merkityksetöntä, johtaisiko uusi suorituksia omiin varoihin koskeva laskelma yhteisön kannalta taloudelliseen epätasapainotilanteeseen. 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.

91. 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. [23]

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

3. Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen

92. Kun on todettu Yhdistyneen kuningaskunnan jättäneen noudattamatta EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, voidaan pohtia sitä, voiko komissio perustellusti esittää siihen perustuvat vaatimuksensa Yhdistyneelle kuningaskunnalle koko asianomaisen ajanjakson ajalta.

93. 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.

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

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

96. 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. [24] Komission harkintavallassa on siis arvioida, minä hetkenä se panee vireille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, kun perustellussa lausunnossa asetettu määräaika on päättynyt. [25] Tietyissä äärimmäisissä poikkeustapauksissa, joissa komissio on odottanut pitkään ennen kanteen nostamista eikä ole

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

25 — 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).

kanteen nostamista lukuun ottamatta ryhtynyt mihinkään muihin toimenpiteisiin kyseistä jäsenvaltiota kohtaan, kanneoikeuden *menettäminen*, joka vaikuttaisi kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymiseen, ei ole täysin mahdotonta.[26] Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä lähtökohtana on kuitenkin se, että komissio ei menetä kanneoikeuttaan.[27]

97. 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.

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

99. Oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä nyt käsiteltävässä asiassa saattaisi olla tarpeen rajoittaa perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisen ajallista vaikutusta, kun otetaan huomioon vuosittaisten selvitysten oikaisu.[28] Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että vanhentumisaikaa koskevien oikeussääntöjen puuttuessa voitiin vedota oikeusvarmuuden periaatteeseen.[29]

100. 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 perustamissopimuksen 174 artiklan toisessa kohdassa määrätään vaikutusten ajallisesta rajoittamisesta. Pääsääntö on, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tarkoituksena ei ole ratkaista yksittäistapauksessa vahingonkorvausvaatimus, mitä yhteisöjen tuomioistuimen 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

26 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomio 16.5.1991 (15 ja 16 kohta).

27 — Ks. em. tuomion, alaviitteet 25 ja 26.

28 — 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.

29 — Asia 57/69, ACNA v. komissio, tuomio 14.7.1972 (Kok. 1972, s. 933, 29 kohta ja 31—33 kohta).

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.

101. 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.

102. 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".[30] 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.

103. 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.[31] 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.

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

105. Ainoastaan jäsenvaltiot, jotka ovat jo maksaneet suoritukset jälkikäteen, ilman

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

31 — Edellä alaviitteessä 14 mainitun asiassa komissio v. Alankomaat annetun tuomion 37 kohta.

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.

106. 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.

107. 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.

108. 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.

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

110. 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.

111. Komission 20.4.1988 päivätystä virallisesta huomautuksesta ilmenee, että komission väitteet koskevat ajanjaksoa, joka alkaa vuodesta 1984 ja päättyy ilmoitettujen laiminlyöntien loppumiseen. Tämä ajanjakso on siis lähtökohtaisesti otettava huomioon myös kanteen yhteydessä. Vaikka komissio ei ole oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen päättymisen jälkeen ennen kanteen vireillepanoa ryhtynyt mihinkään muihin toimenpiteisiin seuraavien vuosien osalta, on katsottava, että se pyrki saamaan laiminlyönnit loppumaan siten, että se vaikuttaisi myös myöhempään ajanjaksoon. On siis tutkittava, ovatko varainhoitovuodet vuodesta 1984 lähtien loppuunkäsiteltyjä, jolloin vastaavia selvityksiä ei voida enää oikaista.

112. 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 1984 koskevaa vuosittaista selvitystä ei olisi voinut oikaista enää 31.7.1988 jälkeen. Vastaava laskelma pätee myös seuraaviin vuosiin. Komissiolla ei siis olisi enää mahdollisuutta periä omia varoja.

113. 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 1984—1990 osalta käsiteltiin Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa nyt käsiteltävän kanteen taustalla olevia ongelmia ja erilaisia oikeudellisia käsityksiä.

114. 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 1990—1997 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. [32] Ei voida kuitenkaan katsoa, että tällainen olisi riittävää sovintoon pääsemiseksi. Kun otetaan huomioon asianosaisten edustamat näkemykset, sovinto

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

ei ollut enää mahdollinen. On katsottava myös, että kompromissiratkaisu ei myöskään olisi ollut mahdollinen, koska kyseessä oli oikeudellinen joko/tai-tilanne.

115. Vaikka kyseisen säännöksen tarkoituksena on pidentää määräaikaa monitahoisissa tilanteissa ja merkittävien ongelmien 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.

116. 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.

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

118. 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.

119. 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 21.10.1997, varainhoitovuotta 1994 ja sitä seuraavia vuosia ei näin ollen ole vielä loppuunkäsitelty, ja oikaisu on vielä mahdollinen. [33]

33 — Ks. laskelman osalta 111 kohta.

120. Koska suoritusta omiin varoihin koskeva vaatimus ei sinänsä ollut kanteen kohde vaan se seuraa välillisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, kannetta ei voida hylätä muilta osin, vaikka määräajat ovat osittain päättyneet, mikä puolestaan merkitsee välillisesti Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimusten osittaista hyväksymistä. Vastaavat päätelmät pätevät oikeudenkäyntikuluja koskevan ratkaisun osalta.

VI Oikeudenkäyntikulut

121. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Yhdistyneen kuningaskunnan 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 Yhdistynyt kuningaskunta on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VII Ratkaisuehdotus

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

1. Yhdistynyt kuningaskunta 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, joita peritään maksullisten teiden ja siltojen käytöstä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja koska se näin ollen ei

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

2. Yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.