YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

12 päivänä syyskuuta 2000 *

Asiassa C-276/97,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet H. Michard ja E. Traversa, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston jaostopäällikkö K. Rispal-Bellanger ja saman osaston ulkoasiainsihteeri G. Mignot, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 8 B boulevard Joseph II,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan,

— koska vastoin jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY (EYVL L 145, s. 1) 2 ja 4 artiklaa se ei ole kantanut arvonlisäveroa moottoritiemaksuista, joita peritään tienkäyttäjille suoritettavasta palvelusta, ja

— koska se ei ole tulouttanut komissiolle vastaavia määriä omina varoina viivästyskorkoineen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), L. Sevón ja R. Schintgen sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, P. Jann, H. Ragnemalm, V. Skouris ja F. Macken,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: johtavat hallintovirkamiehet D. Louterman-Hubeau ja H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 23.11.1999 pidetyssä istunnossa, jossa komissiota edusti H. Michard ja Ranskan tasavaltaa K. Rispal-Bellanger sekä ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston ulkoasiainsihteeri S. Seam, esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.1.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 30.7.1997 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan,

— koska vastoin 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) 2 ja 4 artiklaa se ei ole kantanut arvonlisäveroa moottoritiemaksuista, joita peritään tienkäyttäjille suoritettavasta palvelusta, ja

— koska se ei ole tulouttanut komissiolle vastaavia määriä omina varoina viivästyskorkoineen.

Asiaan sovellettava lainsäädäntö

2 Kuudennen direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Arvonlisäveroa on kannettava:

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

2. tavaroiden maahantuonnista."

3 Kuudennen direktiivin 4 artiklan 1, 2 ja 5 kohdassa todetaan 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 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 On kiistatonta, että tienkäyttömahdollisuuden tarjoamista tiemaksun suorittamista vastaan ei mainita kuudennen direktiivin liitteessä D.

5 Arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä 29 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 (EYVL L 155, s. 9), jolla korvattiin 1.1.1989 lukien jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien korvaamisesta yhteisöjen omin varoin 21 päivänä huhtikuuta 1970 tehdyn päätöksen soveltamisesta arvonlisäverosta kertyvien omien varojen osalta 19 päivänä joulukuuta 1977 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom, EHTY) N:o 2892/77 (EYVL L 336, s. 8), sellaisena kuin se oli viimeksi muutettuna 20.12.1985 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3735/85 (EYVL L 356, s. 1), 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

6 Asetuksen N:o 1553/89 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Arvonlisäverovarojen peruste määritetään jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun neuvoston direktiivin 77/388/ETY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 84/386/ETY, 2 artiklassa tarkoitettujen verollisten liiketoimien perusteella, lukuun ottamatta liiketoimia, jotka on vapautettu verosta mainitun direktiivin 13—16 artiklan mukaisesti."

7 Yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta 29 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1552/89 (EYVL L 155, s. 1), jota sovellettiin 1.1.1989 lukien ja jolla kumottiin jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien korvaamisesta yhteisöjen omin varoin 21 päivänä huhtikuuta 1970 tehdyn neuvoston päätöksen soveltamisesta 19 päivänä joulukuuta 1977 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom, EHTY) N:o 2891/77 (EYVL L 336, s. 1), sellaisena kuin se oli viimeksi muutettuna 30.6.1988 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1990/88 (EYVL L 176, s. 1), 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kunkin jäsenvaltion on hyvitettävä omat varat 10 artiklassa määriteltyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti tilille, joka on avattu tätä tarkoitusta varten komission nimissä kyseisen jäsenvaltion valtionvarainhallinnossa tai sen nimeämässä laitoksessa."

8 Asetuksen N:o 1552/89 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Asianomaisen jäsenvaltion on maksettava kaikista tämän asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle tilille tehtävien tuloutusten viivästyksistä korkoa, jonka

korkokanta on kyseisen jäsenvaltion rahamarkkinoilla eräpäivänä lyhyen aikavälin rahoitukseen sovellettava korkokanta kahdella pisteellä korotettuna. Korkokantaan lisätään 0,25 pistettä kutakin viivästyskuukautta kohden. Korotettua korkokantaa sovelletaan koko viivästyksen ajalta."

Asian käsittelyn vaiheet ennen oikeudenkäyntiä

Kuudenteen direktiiviin liittyvä menettely

9 Komissio lähetti 26.4.1984 Ranskan viranomaisille kirjeen, jossa se pyysi näitä esittämään huomautuksensa siitä arvonlisäverojärjestelmästä, jota Ranskassa sovellettiin yhtiöihin, joilla on toimilupa ylläpitää moottoriteitä.

10 Ranskan viranomaiset vastasivat 5.7.1984, että toimiluvan haltijat kantavat valtion puolesta veron periessään tiemaksut teiden käyttäjiltä ja että toimiluvan haltijoita verotetaan verovelvollisina ainoastaan siitä tulosta, jota kertyy vastineena valtiolle annetusta palvelusta.

11 Komissio vaati 12.3.1986 päivätyllä kirjeellä perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Ranskan hallitusta esittämään kahden kuukauden kuluessa huomautuksensa siitä komission näkemyksestä, jonka mukaan moottoriteiden ylläpitoon toimiluvan saaneet yhtiöt suorittavat palvelun moottoriteiden käyttäjille eivätkä valtiolle ja että tämän toiminnan jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle vääristää arvonlisäverojärjestelmää.

12 Ranskan viranomaiset ilmoittivat 22.5.1986 päivätyssä kirjeessä komissiolle pysyvänsä kannassaan. Ne korostivat, että tiemaksujen suuruutta ei määritetä tienkäyttäjille suoritetun palvelun perusteella, joten tiemaksu ei ole kuudennessa direktiivissä tarkoitetun lupamaksun luonteinen.

13 Komissio lähetti 28.4.1988 Ranskan tasavallalle täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se kyseisen jäsenvaltion antamat vastaukset huomioon ottaen täsmensi väitteitään. Komission mukaan ei ollut riittävää, että toimiluvan haltijat olivat velvollisia maksamaan arvonlisäveroa veronkantajina, vaan arvonlisäveroa olisi kannettava tiemaksujen kokonaismäärästä.

14 Vastauksessaan, joka oli päivätty 17.2.1989, Ranskan viranomaiset huomauttivat, että tiemaksu on veronluonteinen maksu ja että arvonlisäveroa on kannettava ainoastaan siitä tulosta, joka on vastine toimilupayhtiöiden valtiolle suorittamasta palvelusta.

15 Koska komissio ei pitänyt Ranskan viranomaisten selityksiä vakuuttavina, se osoitti Ranskan hallitukselle 28.8.1989 perustellun lausunnon, jossa se ennen kaikkea totesi sen, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut kuudennen direktiivin mukaisia velvoitteitaan. Tästä syystä se kehotti tätä jäsenvaltiota toteuttamaan kahden kuukauden kuluessa tarpeelliset toimenpiteet näiden velvoitteiden noudattamiseksi.

Omien varojen järjestelmään liittyvä menettely

16 Komissio kiinnitti 20.12.1985 päivätyssä kirjeessään Ranskan hallituksen huomion siihen, että kuudennen direktiivin rikkominen sillä, että moottoritie-

maksuista ei kaikilta osin kannettu arvonlisäveroa, merkitsi yhteisölle tuloutettavien omien varojen perusteetonta vähentymistä. Komissio pyysi Ranskan hallitusta selvittämään, kuinka paljon suorituksia oli jäänyt maksamatta vuosilta 1981—1984, ja maksamaan ne yhteisölle 31.3.1986 alkaen kertyvine viivästyskorkoineen.

17 Koska Ranskan viranomaiset ilmoittivat 27.2.1986 komissiolle kieltäytyvänsä maksujen suorittamisesta, komissio osoitti Ranskan hallitukselle 28.1.1988 päivätyssä kirjeessä virallisen huomautuksen, jossa se pyysi perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti tätä esittämään kahden kuukauden kuluessa huomautuksensa väitetystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

18 Ranskan hallitus vastasi 19.9.1988 päivätyllä kirjeellä, että arvonlisäveron kantamisella koko tiemaksukertymästä olisi negatiivinen vaikutus yhteisöjen omiin varoihin niiden vähennysten vuoksi, joita arvonlisäverovelvollisina kohdeltavat toimilupayhtiöt ja moottoriteiden käyttäjät siinä tapauksessa tekisivät.

19 Komissio vaati 17.1.1989 päivätyllä kirjeellä maksettaviksi suoritukset myös vuosilta 1985—1987 lisättyinä 1.5.1989 alkaen laskettavine viivästyskorkoineen sekä myös kaikilta seuraavilta vuosilta aina siihen asti, kunnes kuudetta direktiiviä rikkova oikeustila on korjattu.

20 Tämän tuomion 15 kohdassa mainitussa 28.8.1989 päivätyssä perustellussa lausunnossa, joka koski sekä kuudennen direktiivin säännösten rikkomista että tämän rikkomisen vaikutuksia maksujen tulouttamiseen yhteisöjen omiin varoi-

hin, komissio katsoi, että Ranskan hallitus oli laiminlyönyt myös asetuksiin N:o 2892/77 ja N:o 2891/77, sellaisina kuin kyseiset asetukset ovat muutettuina, perustuvat velvoitteensa. Tästä syystä se kehotti tätä jäsenvaltiota toteuttamaan kahden kuukauden kuluessa tarpeelliset toimenpiteet näiden velvoitteiden noudattamiseksi.

21 Vastauksena perusteltuun lausuntoon Ranskan tasavalta kiisti 29.11.1989 päivätyssä kirjeessään toistamiseen kuudennen direktiivin rikkomisen ja toimitti komissiolle tiedot ja selvityksen, joiden perusteella komissio kykenisi arvioimaan, kuinka paljon arvonlisäveroa moottoriteitä ylläpitävät toimiluvanhaltijat suorittivat voimassa olevassa järjestelmässä, ja toisaalta kuinka paljon arvonlisäveroa kertyisi komission edellyttämää järjestelmää soveltaen.

22 Koska komissio piti tätä vastausta riittämättömänä sekä kuudennen direktiivin säännösten väitettyä rikkomista että tämän rikkomisen vaikutuksia maksujen tulouttamiseen yhteisöjen omiin varoihin koskevilta osin, se nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Asiakysymys

23 Komissio katsoo kanteessaan Ranskan tasavallan yhtäältä rikkoneen kuudennen direktiivin säännöksiä, kun se ei ole saattanut arvonlisäveron alaisiksi moottoritiemaksuja, joita peritään moottoriteiden käytöstä, ja toisaalta se katsoo Ranskan tasavallan rikkoneen yhteisöjen omien varojen järjestelmään liittyviä

sääntöjä, kun se ei ole tulouttanut yhteisölle arvonlisäverosta kertyviä omia varoja osana sitä arvonlisäveroa, joka olisi pitänyt kantaa kyseisistä tiemaksuista.

Ensimmäinen kanneperuste

24 Komission mukaan tienkäyttömahdollisuuden tarjoaminen tienkäyttäjän suorittamaa tiemaksua vastaan on kuudennen direktiivin 2 ja 4 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Tätä toimintaa on pidettävä palvelun suorittamisena, johon verovelvollinen on ryhtynyt hyödyntäessään omaisuutta jatkuvaluontoisessa tulonsaantitarkoituksessa kuudennen direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

25 Vaikka tätä toimintaa esimerkiksi Ranskassa harjoitetaan erityisen toimilupajärjestelmän mukaisesti, jossa valtio on myöntänyt toimiluvan julkisille, puolijulkisille tai yksityisille yhteisöille, ei tämä komission mukaan siltikään merkitse sitä, etteikö tämä toiminta kuuluisi kuudennen direktiivin soveltamisalaan.

26 Komissio korostaa tältä osin, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan julkisoikeudelliset yhteisöt jäävät verovelvollisten piirin ulkopuolelle vain sellaisen toiminnan osalta, jota ne harjoittavat viranomaisen ominaisuudessa tai sellaisten liiketoimien osalta, joita ne suorittavat tässä ominaisuudessa. Tilanne ei ole tällainen riidanalaisen toiminnan osalta, sillä se ei kuulu julkisen vallan tyypillisiin vastuualueisiin, joita ei missään tapauksessa voida delegoida yksityisille oikeushenkilöille, ja sääntöä julkisoikeudellisten yhteisöjen verovapaudesta on tulkittava suppeasti.

27 Edellisessä kohdassa mainitun säännöksen mukaiseen poikkeukseen voidaan myös joka tapauksessa vedota vain siinä tapauksessa, että riidanalaista toimintaa harjoittaa julkisoikeudellinen yhteisö.

28 Lopuksi komissio korostaa, että vaikka kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan edellytykset täyttyisivätkin, tämän säännöksen toisessa alakohdassa velvoitetaan kuitenkin jäsenvaltiot varmistamaan se, että julkisoikeudellisia yhteisöjä pidetään arvonlisäverovelvollisina, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Tilanne on komission mukaan tässä tapauksessa näin.

29 Heti aluksi on todettava, että kuudennessa direktiivissä säädetään arvonlisäveron erittäin laajasta soveltamisalasta, koska veronalaisiksi säädetään 2 artiklassa tavaroiden maahantuonnin lisäksi maan alueella suoritetut vastikkeelliset tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset ja koska lisäksi 4 artiklan 1 kohdassa määritellään verovelvolliseksi jokainen, joka itsenäisesti harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta tämän toiminnan tarkoituksesta tai tuloksesta (asia 235/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 26.3.1987, Kok. 1987, s. 1471, 6 kohta).

30 Taloudellisen toiminnan käsite määritellään kuudennen direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa siten, että siihen sisältyy kaikki tuottajan, kauppiaan tai palvelujen suorittajan harjoittama toiminta. Taloudellisena toimintana pidetään muun muassa liiketoimintaa, joka käsittää aineellisen tai aineettoman omaisuuden hyödyntämistä jatkuvaluontoisessa tulonsaantitarkoituksessa.

31 Näitä määritelmiä tarkasteltaessa havaitaan, että taloudellisen toiminnan käsitteen soveltamisala on laaja ja objektiivinen, millä tarkoitetaan sitä, että toimintaa

tarkastellaan sellaisenaan sen tarkoituksesta tai tuloksesta riippumatta (em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 8 kohta).

32 Koska taloudellisen toiminnan käsitteen soveltamisala on laaja, on todettava, että siltä osin kuin Ranskan moottoriteiden toimilupayhtiöt tarjoavat tienkäyttömahdollisuuden tienkäyttäjän suorittamaa tiemaksua vastaan, ne harjoittavat kuudennessa direktiivissä tarkoitettua taloudellista toimintaa.

33 Taloudellisen toiminnan käsitteen objektiivisuuden vuoksi sillä, että edellisessä kohdassa tarkoitettu toiminta on laissa annettujen ja säänneltyjen tehtävien hoitamista yleisen edun vuoksi, ei ole merkitystä. Kuudennen direktiivin 6 artiklassa säädetäänkin nimenomaisesti, että tietyt lain nojalla hoidettavat toimenpiteet kuuluvat arvonlisäverojärjestelmän piiriin (em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 10 kohta).

34 Lisäksi on korostettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (ks. mm. asia 102/86, Apple and Pear Development Council, tuomio 8.3.1988, Kok. 1988, s. 1443, 12 kohta ja asia C-258/95, Fillibeck, tuomio 16.10.1997, Kok. 1997, s. I-5577, 12 kohta) suoritetun palvelun ja saadun vastikkeen välinen suora yhteys on edellytyksenä sille, että kyseistä palvelua voidaan pitää siinä merkityksessä vastikkeellisena kuin kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan.

35 Kuten komissio on perustellusti todennut, tienkäyttömahdollisuuden tarjoaminen tiemaksua vastaan vastaa tätä määritelmää. Tien käyttäminen näet edellyttää tiemaksun suorittamista, ja tiemaksu määräytyy muun muassa ajoneuvoluokan ja ajetun etäisyyden perusteella. Siten suoritetun palvelun ja saadun rahamääräisen vastikkeen välillä on sellainen suora yhteys, jota oikeuskäytännössä on edellytetty.

36 Näin ollen tienkäyttömahdollisuuden tarjoaminen tiemaksua vastaan merkitsee kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua vastikkeellista palvelujen suoritusta.

37 Tästä syystä on selvitettävä, koskeeko kyseisiä toimijoita kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu vapautus verovelvollisuudesta siltä osin kuin kyse on tienkäyttömahdollisuuden tarjoamisesta tiemaksua vastaan, kuten Ranskan hallitus väittää.

38 Kyseisen säännöksen ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että julkisoikeudellisia yhteisöjä ei pidetä verovelvollisina sellaisen toiminnan osalta, jota ne harjoittavat viranomaisen ominaisuudessa.

39 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, tämän säännöksen tarkastelu osoittaa, kun otetaan huomioon direktiivin tavoitteet, että kahden edellytyksen on täytyttävä samanaikaisesti, jotta verovelvollisuuden ulkopuolelle jäämistä koskevaa sääntöä voidaan soveltaa: toiminnan harjoittajan on oltava julkisoikeudellinen yhteisö ja toimintaa on harjoitettava viranomaisen ominaisuudessa (ks. mm. asia C-202/90, Ayuntamiento de Sevilla, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4247, 18 kohta; Kok. Ep. XI, s. I-401).

40 Viimeksi mainitun edellytyksen osalta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä (yhdistetyt asiat 231/87 ja 129/88, Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989, Kok. 1989, s. 3233, 16 kohta; Kok. Ep. X, s. 215; asia C-4/89, Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 15.5.1990, Kok. 1990, s. I-1869, 8 kohta ja asia C-247/95, Marktgemeinde Welden, tuomio 6.2.1997, Kok. 1997, s. I-779, 17 kohta) 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.

41 Tämän oikeuskäytännön valossa on hylättävä tämän tuomion 26 kohdassa esitetty komission väite, jonka mukaan julkisoikeudellinen yhteisö toimii "viranomaisen ominaisuudessa" vain sellaisten toimintojen osalta, jotka kuuluvat viranomaisten hoidettaviksi viranomaisen käsitettä suppeasti tulkiten ja joihin ei kuulu tienkäyttömahdollisuuden tarjoaminen tiemaksua vastaan.

42 Komissio, jonka oikeudellista lähestymistapaa yhteisöjen tuomioistuin ei siis hyväksy, ei ole näyttänyt toteen eikä edes pyrkinyt näyttämään toteen, että kyseiset taloudelliset toimijat toimisivat tässä tapauksessa samoilla edellytyksillä kuin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu yksityinen taloudellinen toimija. Sitä vastoin Ranskan tasavalta on pyrkinyt osoittamaan, että kyseistä toimintaa harjoittivat nämä taloudelliset toimijat sellaisen oikeudellisen järjestelmän piirissä, joka koski kyseisessä oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla niitä erityisesti.

43 Tästä syystä on todettava, että komissio ei ole esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seikkoja, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin voisi todeta väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen siltä osin kuin kysymys on edellytyksestä, joka koskee toiminnan harjoittamista viranomaisen ominaisuudessa.

44 Kuten tämän tuomion 39 kohdassakin on todettu, kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa säädetty verovelvollisuuden ulkopuolelle jättämistä koskeva sääntö edellyttää kuitenkin sen lisäksi, että toimintaa harjoitetaan viranomaisen ominaisuudessa, myös sitä, että tätä toimintaa harjoittaa julkisoikeudellinen yhteisö.

45 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että yksityisen oikeussubjektin harjoittama toiminta ei ole arvonlisäverosta vapaa yksinomaan sen perusteella, että se muodostuu viranomaisten valtaoikeuksiin kuuluvan toiminnan harjoittamisesta (em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 21 kohta ja em. asia Ayuntamiento de Sevilla, tuomion 19 kohta). Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Ayuntamiento de Sevilla antamansa tuomion 20 kohdassa, että kun kunnallinen viranomainen antaa verojen perimisen itsenäisen kolmannen osapuolen tehtäväksi, kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohtaan sisältyvää poikkeusta ei sovelleta. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on katsonut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat annetun tuomion 22 kohdassa, että jos olisi katsottava, että notaarit ja haastemiehet julkisia tehtäviä Alankomaissa hoitaessaan käyttävät julkista valtaa niille annetun valtuutuksen nojalla, kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua vapautusta ei kuitenkaan sovellettaisi heihin, koska he eivät hoida näitä tehtäviä julkisoikeudellisena yhteisönä, ottaen huomioon sen, että he eivät kuulu viranomaisorganisaatioon, vaan harjoittavat itsenäistä taloudellista toimintaa vapaan ammatin harjoittajina.

46 Esillä olevassa asiassa on kiistatonta, että Ranskassa tienkäyttömahdollisuuden tarjoamista tiemaksua vastaan ainakin tietyissä tapauksissa harjoittavat julkisoikeudellisen yhteisön sijasta yksityisoikeudelliset taloudelliset toimijat. Tällöin kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua vapautusta ei voida soveltaa.

47 Komission väitteestä, jonka mukaan kyseisen toiminnan jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen kyseisen säännöksen toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla, vaikka kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan edellytykset täyttyisivätkin, on todettava, että komissio ei ole missään oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa esittänyt tällaista väitettä Ranskan tasavallan vastattavaksi, joten sitä ei voida ottaa tutkittavaksi.

48 Näin ollen komission ensimmäinen kanneperuste on hylättävä siltä osin kuin se koskee tilannetta, jossa tienkäyttömahdollisuuden tarjoaa tienkäyttäjille Ranskassa julkisoikeudellinen yhteisö.

49 Edellä todetusta seuraa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut kuudennen direktiivin 2 ja 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kantanut arvonlisäveroa moottoritiemaksuista, joita peritään tienkäyttäjille suoritettavasta palvelusta, vaikka sen olisi pitänyt kantaa se silloin, kun palvelua ei tarjoa julkisoikeudellinen yhteisö.

Toinen kanneperuste

50 Komissio muistuttaa, että arvonlisäverosta kertyvien omien varojen kantomenettelyä koskevat säännöt sisältyvät asetukseen N:o 1553/89, jolla korvattiin 1.1.1989 asetus N:o 2892/77, sellaisena kuin se oli muutettuna.

51 Se korostaa tältä osin, että kun verovelvollinen tekee kuudennen direktiivin 2 ja 4 artiklan soveltamisalaan kuuluvan liiketoimen, kuluttaja, jolle tavara luovutetaan tai palvelu suoritetaan, on velvollinen maksamaan arvonlisäveron ja että vastaavasti arvonlisäverosta kertyvien omien varojen tulouttamista koskevia säännöksiä sovelletaan sen jäsenvaltion osalta, jossa arvonlisävero on kannettu.

52 Komissio katsoo, että jos kuudetta direktiiviä on rikottu ja arvonlisäverosta kertyvien omien varojen määräytymisperuste on siis kaventunut, yhteisölle

tuloutettaviin omiin varoihin on lisättävä siihen veroon liittyvien omien varojen määrä, joka olisi pitänyt kantaa, sillä muuten aiheutuisi taloudellista vahinkoa, joka olisi korvattava bruttokansantuotteeseen perustuvilla suorituksilla. Direktiivin rikkomisesta seuraisi näin ollen taloudellista vahinkoa muille jäsenvaltioille, millä siten loukattaisiin yhdenvertaisuusperiaatetta.

53 Viivästyskorkojen maksamisen osalta komissio muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 1552/89 11 artiklassa tarkoitetut viivästyskorot on maksettava "kaikista viivästyksistä", ja ne on maksettava riippumatta siitä, mistä syystä tulouttaminen komissiolle on viivästynyt (ks. esim. asia 54/87, komissio v. Italia, tuomio 22.2.1989, Kok. 1989, s. 385, 12 kohta).

54 Komissio katsoo antaneensa Ranskan hallitukselle riittävästi aikaa yhteisön oikeuden vastaisen oikeustilan korjaamiseksi, ja se on muistuttanut tätä siitä, että Ranskan tasavallan on maksettava 31.3.1986 alkaen viivästyskorkoa niiden arvonlisäverosta kertyvien omien varojen osalta, joita Ranskan tasavalta ei ole tulouttanut sen vuoksi, että moottoritiemaksuista ei ole kannettu arvonlisäveroa.

55 On muistettava, että asetuksen N:o 1553/89 1 artiklan mukaan arvonlisäverosta kertyvät omat varat lasketaan soveltamalla yhdenmukaista verokantaa saman asetuksen mukaisesti määritettyyn perusteeseen ja että asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan tämä peruste määritetään kuudennen direktiivin 2 artiklassa tarkoitettujen verollisten liiketoimien perusteella.

56 Siltä osin kuin tiemaksuista Ranskassa ei ole kannettu arvonlisäveroa, vastaavia määriä ei ole otettu huomioon määriteltäessä arvonlisäverosta kertyvien omien varojen perustetta, joten Ranskan tasavalta on myös rikkonut vastaavassa määrin yhteisöjen omien varojen järjestelmää.

57 Komission vaatimat viivästyskorot perustuvat asetuksen N:o 1552/89 11 artiklaan. Kuten komissio on perustellusti huomauttanut, viivästyskorot on maksettava riippumatta siitä, mistä syystä tulouttaminen komissiolle on viivästynyt (ks. mm. em. asia komissio v. Italia, tuomion 12 kohta).

58 Ranskan hallitus kuitenkin väittää, että asetuksen N:o 1553/89 9 artiklassa ja asetuksen N:o 1552/89 11 artiklassa annetaan komissiolle oikeus vaatia täydentävien maksujen suorittamista ja viivästyskorkoja vain, jos yhteisön oikeuden rikkominen on johtanut arvonlisäverosta kertyvien omien varojen määräytymisperusteen kaventumiseen. Sen mielestä tilanne ei ole tässä tapauksessa sellainen.

59 Ranskan hallitus täsmentää tältä osin, että nykyisessä järjestelmässä moottoritieyhtiöiden tulostaan maksama arvonlisävero on valtion kannalta nettomääräinen, koska valtiota ei pidetä verovelvollisena tämän toiminnan osalta. Myöskään maanrakennusyritysten moottoritien rakentamisesta laskuttama arvonlisävero ei ole vähennyskelpoista, mutta se olisi vähennyskelpoista komission näkemyksen mukaisessa järjestelmässä. Se toteaa niin ikään, että arvonlisävero, joka perittäisiin tiemaksuista, olisi valtiolle lopullisesti tuloutuva maksu vain niiden tiemaksujen osalta, joita suorittavat sellaiset tienkäyttäjät, jotka eivät ole arvonlisäverovelvollisia.

60 Näin ollen Ranskan hallitus katsoo, että komission näkemys johtaisi todellisuudessa arvonlisäverosta kertyvien omien varojen määräytymisperusteen kaventumiseen, joten toinen kanneperuste olisi hylättävä.

61 Tältä osin on vain todettava, että vaikka, kuten komissio on myöntänyt istunnossa, kuudennen direktiivin asianmukaisen soveltamisen taloudellisia seurauksia on arvioitava tätä tuomiota täytäntöönpantaessa, nämä seuraukset eivät voi missään tapauksessa saattaa kyseenalaiseksi toteamusta, joka on tämän

tuomion 56 kohdassa ja jonka mukaan Ranskan tasavalta ei ole noudattanut yhteisöjen omien varojen järjestelmään liittyvää säännöstöä tiettyjen teiden käytöstä perittävien tiemaksujen osalta.

62 On kuitenkin pohdittava sitä, vaikuttaako perustellun lausunnon tiedoksiantamisen ja nyt käsiteltävän kanteen vireillepanon välillä kulunut yli seitsemän vuoden aika siihen, missä laajuudessa Ranskan tasavallan on tarvittaessa tuloutettava jälkikäteen maksuja yhteisöjen omien varojen järjestelmään liittyvän säännöstön perusteella.

63 Vaikka kuudennessa direktiivissä (asia C-85/97, SFI, tuomio 19.11.1998, Kok. 1998, s. I-7447, 25 kohta) ja yhteisöjen omiin varoihin liittyvässä säännöstössä ei mainitakaan aikaa, jonka kuluessa arvonlisäverosaatava vanhenisi, perustavanlaatuinen oikeusvarmuuden vaatimus voi kuitenkin olla esteenä sille, että komissio voisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, jossa vaaditaan jälkikäteistuloutusta yhteisöjen omiin varoihin, viivyttää loputtomiin päätöstä aloittaa oikeudenkäynti (ks. vastaavasti asia 57/69, ACNA v. komissio, tuomio 14.7.1972, Kok. 1972, s. 933, 32 kohta).

64 Tältä osin on muistettava, että asetuksen N:o 1553/89 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle selvitys, josta ilmenee arvonlisäveroista kertyvien omien varojen perusteen kokonaismäärä edellisenä kalenterivuotena ja johon kyseisen asetuksen 1 artiklassa tarkoitettua yhdenmukaista verokantaa on sovellettava arvonlisäverosta kertyvien omien varojen määrittämiseksi.

65 Asetuksen N:o 1553/89 9 artiklan 1 kohdan mukaan 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin ja aiempia varainhoitovuosia koskeviin selvityksiin tehtävät kaikki

oikaisut tehdään yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion ja komission kesken. Jollei jäsenvaltio anna suostumustaan, komissio toteuttaa tämän asetuksen moitteettoman soveltamisen kannalta tarpeellisiksi katsomansa toimenpiteet tarkasteltuaan asiaa uudelleen.

66 Kyseisen asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Edellä 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua vuosittaista selvitystä ei enää oikaista neljännen tiettyä varainhoitovuotta seuraavan vuoden heinäkuun 31 päivän jälkeen, ellei kyse ole komission tai asianomaisen jäsenvaltion ennen tätä eräpäivää tiedoksi antamista kohdista."

67 Vaikka tässä säännöksessä ei tarkoitetakaan tilannetta, jossa on aloitettu perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, se ilmentää kuitenkin varainhoitoon liittyviä oikeusvarmuuden vaatimuksia, koska siinä säädetään, että sen jälkeen kun neljä varainhoitovuotta on kulunut, oikaisut eivät enää ole mahdollisia.

68 On katsottava, että samojen oikeusvarmuusnäkökohtien perusteella voidaan analogisesti soveltaa kyseiseen säännökseen sisältyvää oikeussääntöä, kun komissio päättää aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn arvonlisäverosta kertyvien omien varojen tulouttamiseksi jälkikäteen.

69 Näin ollen komissio, joka on päättänyt nostaa nyt käsiteltävän kanteen vasta 30.7.1997, voi perustellusti vaatia vasta varainhoitovuodesta 1993 lähtien, että arvonlisäverosta kertyvät omat varat on tuloutettava jälkikäteen niille kertyneine viivästyskorkoineen.

70 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut asetusten N:o 1553/89 ja 1552/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole tulouttanut komissiolle arvonlisäverosta kertyvinä omina varoina viivästyskorkoineen sitä arvonlisäveroa vastaavia määriä, joka olisi pitänyt kantaa moottoritiemaksuista.

Oikeudenkäyntikulut

71 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Ranskan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja Ranskan tasavalta on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Ranskan tasavalta ei ole noudattanut jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977**

annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY 2 ja 4 artiklan sekä arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä 29 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 ja yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta 29 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1552/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kantanut arvonlisäveroa moottoritiemaksuista, joita peritään tienkäyttäjille suoritetusta palvelusta, vaikka sen olisi pitänyt kantaa se silloin, kun palvelua ei tarjoa edellä mainitun direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu julkisoikeudellinen yhteisö, ja koska se toisaalta ei ole tulouttanut Euroopan yhteisöjen komissiolle arvonlisäverosta kertyvinä omina varoina viivästyskorkoineen sitä arvonlisäveroa vastaavia määriä, joka olisi pitänyt kantaa edellä mainituista moottoritiemaksuista.

2) Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Sevón

Schintgen Kapteyn Gulmann Puissochet

Jann Ragnemalm Skouris Macken

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä syyskuuta 2000.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti