JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
4 päivänä lokakuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Itävaltalainen Verwaltungsgerichtshof on esittänyt kaksi kysymystä jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY [2] (jäljempänä direktiivi) 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan ja 7 kohdan tulkinnasta. Kysymykset koskevat itävaltalaista verolainsäädäntöä, jota alettiin soveltaa vuoden 1996 kuluessa, toisin sanoen runsas vuosi sen jälkeen, kun Itävalta oli liittynyt Euroopan unioniin. Kyseisessä verolainsäädännössä eräät pikkubussit (Kleinbus) jätettiin arvonlisäveron vähennysoikeuden ulkopuolelle.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeuden säännökset

2. Direktiivin tarkoitus on muun muassa yhdenmukaistaa — osana liikevaihtoveroa koskevaa yhdenmukaistettua arvonlisäverojärjestelmää — vähennysjärjestelmää siltä osin, kuin sillä on vaikutusta veronkannon todelliseen kertymään. [3]

Direktiivin 17 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos tavarat ja palvelut käytetään verovelvollisen arvonlisäverollisiin liiketoimiin,

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — EYVL L 145, s. 1.
3 — Ks. direktiivin johdanto-osa.

verovelvollisella on oikeus vähentää siitä verosta, jonka maksamiseen hän on velvollinen:

a) arvonlisävero, joka on maksettava tai maksettu tavaroista tai palveluista, jotka verovelvolliselle on luovuttanut taikka suorittanut tai luovuttaa taikka suorittaa toinen verovelvollinen;

b) arvonlisävero, joka on maksettava tai maksettu maahantuoduista tavaroista;

c) arvonlisävero, joka on maksettava 5 artiklan 7 kohdan a alakohdan ja 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti."

3. Direktiivin 17 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Neuvosto päättää neljän vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta yksimielisesti komission ehdotuksesta, mitkä kustannukset eivät oikeuta arvonlisäveron vähentämiseen. Sellaiset kustannukset, jotka eivät luonteeltaan ole liiketoimintaan liittyviä, kuten ylellisyys-, huvi- tai edustuskustannukset, jäävät joka tapauksessa vähennysoikeuden ulkopuolelle.

Kunnes edellä olevat säännökset tulevat voimaan, jäsenvaltiot voivat edelleen soveltaa kaikkia sisäisen lainsäädäntönsä vähennysoikeuden ulkopuolelle jättämistä koskevia säännöksiä."

4. Toistaiseksi 17 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuja yhteisön säännöksiä ei ole annettu, vaikka tässä kohdassa mainittu määräaika on kulunut umpeen kauan sitten. Direktiivissä tarkoitettujen sääntelyjen oli nimittäin tultava 1 artiklan mukaan voimaan jäsenvaltioissa viimeistään 1.1.1978.

Itävallan kannalta voimaantulopäivä on 1.1.1995, jolloin Itävalta liittyi Euroopan unioniin.

5. Direktiivin 17 artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat, jollei 29 artiklan mukaisista neuvotteluista muuta johdu, suhdannesyistä rajoittaa kaikkien tai tiettyjen investointi- tai muiden tavaroiden vähennysoikeutta kokonaan tai osittain. Jäsenvaltiot voivat ylläpitääkseen yhtäläisiä kilpailuedellytyksiä vähennyksen epää-

misen sijasta verottaa verovelvollisen itse valmistamia tai maan alueelta ostamia taikka maahantuomia tavaroita siten, että verotus ei ylitä sitä arvonlisäveron määrää, joka rasittaisi vastaavien tavaroiden hankintaa."

6. Muun muassa direktiivin 17 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuja neuvotteluja koskevia säännöksiä on myös direktiivin 29 artiklassa:

"1. Perustetaan neuvoa-antava arvonlisäkomitea, jäljempänä 'komitea'.

2. Komiteassa on jäsenvaltioiden ja komission edustajat.

Komitean puheenjohtajana on komission edustaja.

Komissio huolehtii komitean sihteeristötehtävistä.

3. Komitea vahvistaa työjärjestyksensä.

4. Komitea tarkastelee tämän direktiivin mukaisesti neuvottelujen kohteena olevien asioiden lisäksi komitean puheenjohtajan omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion edustajan pyynnöstä käsiteltäviksi saattamia yhteisön arvonlisäverotusta koskevien säännösten soveltamiseen liittyviä kysymyksiä."

Kansallinen oikeus

7. Itävallassa tuli voimaan 1.1.1995, jolloin Itävalta myös liittyi Euroopan unioniin, Umsatzsteuergesetz 1994[4] (jäljempänä vuoden 1994 UstG). Tämän lain 12 §:ssä säädetään, mitä eriä yrittäjä saa vähentää arvonlisäverosta. Erityisesti 12 §:n 2 momentin 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että toimitukset ja muut suoritukset eivät ole vähennyskelpoisia, jos ne liittyvät henkilö- tai farmariajoneuvojen taikka moottoripyörien hankintaan, vuokraukseen tai käyttöön. Näillä vähennysoikeuksien rajoituksilla on eräitä poikkeuksia, joilla ei ole tämän asian kannalta merkitystä.

8. Vuoden 1994 UstG:n 12 §:n 2 momentin 2 kohta on lainattu suoraan vuoden 1972 Umsatzsteuergesetzistä, sellaisena kuin se esiintyy vuonna 1977 sen muuttamiseksi

4 — Julkaistu BGBl:ssä 663/1994.

annetussa toisessa laissa, joka tuli voimaan 1.1.1978. Asiaa koskevat täytäntöönpanosäännökset annettiin veroviranomaisille tarkoitetulla päätöksellä, jonka Bundesminister für Finanzen (jäljempänä ministeri) teki 18.11.1987[5] ja jossa määrätään seuraavaa:

"Pikkubussit eivät kuulu Verwaltungsgerichtshofin oikeuskäytännön mukaan henkilö- ja farmariajoneuvoihin sovellettavien rajoittavien verosäännösten piiriin. Pikkubussien osalta on näin ollen periaatteessa mahdollista vähentää suoritettava vero ja saada investointietuuksia.

Valtiovarainministeriön kannan mukaan pikkubussina on pidettävä ulkoiselta muodoltaan laatikonmuotoista ajoneuvoa, jossa on mahdollista kuljettaa yli kuutta henkilöä (kuljettaja mukaan lukien). Henkilökuljetuskapasiteettia ei arvioida tosiasiallisesti olemassa olevan istuinpaikkamäärän perusteella, vaan kuljetettavien henkilöiden suurimman sallitun lukumäärän perusteella. Merkitystä ei ole myöskään sillä, käytetäänkö näiden arviointiperusteiden perusteella pikkubussiksi katsottua ajoneuvoa henkilökuljetustarkoituksiin vai tavarankuljetustarkoituksiin vai käytetäänkö sitä molempiin tarkoituksiin. Verotuksellisen edun saamisen edellytyksenä on kuitenkin, että ajoneuvoa käytetään todistettavasti pääasiallisesti yritystoiminnassa tai liiketoiminnassa — — ."

5 — Päätös Z 09 1202/4-IV/9/87, tiedoksianto Amtsblatt der Finanzverwaltungissa, AÖF 1987/330.

9. Vuoden 1996 Strukturanpassungsgesetzin[6] 44 §:n 4 kohdalla lisättiin vuoden 1994 UstG:n 12 §:n 2 momentin 2 kohdan b alakohtaan seuraava lisäalakohta: "Valtiovarainministeriö voi määrittää henkilö- ja farmariajoneuvojen käsitteet tarkemmin asetuksella. Asetuksessa voidaan säätää, että sen vaikutukset tulevat voimaan 15.2.1996." Tämän säännöksen perusteella ministeri täsmensi 20.7.1996 antamallaan asetuksella[7] (jäljempänä asetus) vuoden 1994 UStG:n 12 §:n 2 momentin 2 kohdan b alakohtaa siten, että tietyt moottoriajoneuvot ja pikkubussit eivät kuulu käsitteiden henkilö- ja farmariajoneuvo piiriin.

10. Asetuksen 10 §:ssä säädetään:

"Pikkubussit, vaikkakin ne katsotaan ajoneuvo-oikeuden säännösten mukaan ja tulliluokittelun osalta henkilö- tai farmariajoneuvoiksi, eivät ole vero-oikeudellisesti henkilö- tai farmariajoneuvoja, jos ne ovat linja-auton muotoisia ja täyttävät yhden seuraavista edellytyksistä:

1. Ajoneuvossa saa ajoneuvo-oikeuden säännösten perusteella kuljettaa vähintään yhdeksää henkilöä (kuljettaja mukaan lukien) ja siinä on lisäksi

6 — 30.4.1996 annettu laki, BGBl. 201/1996.

7 — Julkaistu BGBl:ssä 273/1996. Tullut voimaan taannehtivasti 15.2.1996 alkaen.

tavaratila auton sisätiloissa. Ensimmäinen istuinrivi on jo tehtaalla varustettu kolmella kiinteällä istuinpaikalla.

2. Ajoneuvossa on ajoneuvo-oikeuden säännösten perusteella oikeus kuljettaa vähintään seitsemää henkilöä (kuljettaja mukaan lukien) ja se on jo tehtaalla varustettu kolmannen istuinrivin taakse, takimmaiseen osaan tehdyllä vähintään 500 millimetrin pituisella tavaroiden lastaustilalla. Tämän pituuden pitää ylettyä keskimäärin 500 millimetriä tavaroiden lastaustilan lattiasta tavaran lastaustilan lattian yläpuolelle."

11. Hallituksen esityksen perusteluissa sanotaan, että vuoden 1996 Strukturanpassungsgesetz on osa budjettivajeen alentamiseksi ja valtionvelan takaisinmaksamiseksi toteutettavaa vakauttamisohjelmaa. [8]

12. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessään Verwaltungsgerichtshof esittää kansallisesta oikeudesta seuraavat seikat.

13. Jo 1.1.1978, siis jo ennen kuin Itävalta liittyi Euroopan unioniin, Itävallassa evättiin periaatteessa henkilö- ja farmariajoneuvojen ja moottoripyörien hankinnasta, vuokrasta ja käytöstä suoritettavan arvonlisäveron vähennysoikeus. Itävallan lainsäädännössä ei määritelty, mitä näillä käsitteillä tarkoitettiin. Siinä ei myöskään mainittu, mitkä piirteet erottivat ne kuorma-autoista ja pikkubusseista, jotka kuuluivat arvonlisäveron vähennysoikeuden piiriin.

14. Erot mainittiin ministeriön 18.11.1987 tekemässä päätöksessä (joka ei ollut sitova). Kun moottoriajoneuvolla oli ministeriön päätöksessä mainitut tunnusmerkit ja se oli pääasiassa yrityskäytössä, veroviranomaisten käytäntönä oli sallia arvonlisäveron vähennykset. Myös nyt riidanalaisia Pontiac TransSport- ja Fiat Ulysee -merkkisiä moottoriajoneuvoja pidettiin verotuskäytännössä "pikkubusseina" ja niiden arvonlisävero oli vähennyskelpoinen.

15. Vuonna 1996 annetussa asetuksessa "pikkubussin" tunnusmerkkejä tiukennettiin olennaisesti kyseisenä ajankohtana olemassa olleesta hallintokäytännöstä, joka oli vahvistettu 18.11.1987 tehdyllä päätöksellä. Nyt käsiteltävissä tapauksissa on tosiseikkojen puolesta riidatonta, että Pontiac TransSport- ja Fiat Ulysee -merkkiset ajoneuvot eivät täytä uusia ehtoja.

8 — Erläuterungen zur Regierungsvorlage, GP XX RV 72, s. 196.

16. Toisaalta Verwaltungsgerichtshof ei ole joutunut ennen vuotta 1995 eikä sen jälkeen tekemään päätöstä siitä, onko Pontiac TransSport- tai Fiat Ulysee -merkkiset ajoneuvot luettava henkilö- tai farmariajoneuvoiksi vai pikkubusseiksi.

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

Edeltävät vaiheet

17. Asia perustuu kahteen Verwaltungsgerichtshofissa vireillä olevaan muutoksenhakuun. Muutosta on haettu asiassa Metropol Treuhand Wirtschaftstreuhand gmbH (jäljempänä Metropol) vastaan Finanzlandesdirektion für Steiermark sekä asiassa Michael Stadler vastaan Finanzlandesdirektion für Vorarlberg. Vuosien 1996 ja 1997 liikevaihtoveroilmoituksissaan Metropol vaati arvonlisäveron vähennysoikeutta otettuaan käyttöön Pontiac TransSport -merkkisen moottoriajoneuvon. Stadler vaati vuoden 1996 liikevaihtoveroilmoituksessaan arvonlisäveron vähennysoikeutta otettuaan käyttöön Fiat Ulysee -merkkisen moottoriajoneuvon. Molemmissa tapauksissa kyse on ajoneuvoista, joiden käyttötarkoituksena on kuljettaa enintään seitsemän henkilöä, mukaan luettuna kuljettaja. Niissä on kolme istuinriviä, joiden takana on pieni tavaratila.

18. Molemmissa tapauksissa vähennysoikeus evättiin vielä valituksen jälkeen, minkä jälkeen asianomaiset hakivat muutosta Verwaltungsgerichtshofilta. Molemman muutostenhaun perusteluna oli, että mainittujen ajoneuvojen arvonlisäveron vähennysoikeus seuraa yhteisön oikeudesta, erityisesti direktiivin 17 artiklan 6 ja 7 kohdasta.

19. Metropol vetosi valituksessaan siihen, että Itävalta saa edelleen soveltaa direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan perusteella ainoastaan sellaisia arvonlisäveron vähennysoikeuden rajoituksia, jotka olivat olemassa jo 1.1.1995, jolloin maa liittyi Euroopan unioniin. Tuolloin 1.1.1995 pikkubusseihin sovellettiin arvonlisäveron täydellistä vähennysoikeutta. Asetuksessa taas eräät pikkubussit jätettiin arvonlisäveron vähennysoikeuden ulkopuolelle. Metropolin mukaan poikkeus ei voinut perustua direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toiseen alakohtaan eikä myöskään 17 artiklan 7 kohtaan, koska se ei perustunut suhdanteisiin vaan pelkkään varainhoitoon. Poikkeus jäi lisäksi voimaan rajoittamattomaksi ajaksi ilman, että direktiivin 29 artiklassa tarkoitettua komiteaa oli kuultu.

20. Valitusta koskevassa päätöksessään Finanzlandesdirektion für Steiermark totesi, että Pontiac TransSport -merkkiset moottoriajoneuvot luettiin ennen asetuksen voimaantuloa "pikkubusseiksi" ja niiden arvonlisävero oli siten vähennyskelpoinen. Lisäksi se piti riidattomana tosiseikkana, että ajoneuvo ei kuulunut asetuksessa tarkoitettuihin "pikkubusseihin" eikä siksi ollut henkilöajoneuvona arvonlisäveron suhteen vähennyskelpoinen. Tässä suhteessa asetus oli Finanzlandesdirektionin mielestä sopusoinnussa direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan kanssa. Asetuksessa esiintyvässä "pikkubussin" määritelmässä nojauduttiin nimittäin jo ennen vuotta 1995 olemassa olleeseen oikeuskäytäntöön. Asetuksella korjattiin ainoastaan liian väljää hallintokäytäntöä. Lisäksi Finanzlandesdirektion huomautti, että useimmat EU:n jäsenvaltiot eivät pitäneet henkilöautoa hankittaessa suoritettua arvonlisäveroa vähennyskelpoisena. Myös tämä tuki sitä käsitystä, että direktiivin kanssa oli sopusoinnussa se, että pikkubussit jätettiin asetuksessa vähennysoikeuden ulkopuolelle. Finanzlandesdirektion totesi, että niin kauan kuin vähennysoikeutta ei ollut yhdenmukaistettu direktiivillä, Itävalta sai kohdella pikkubusseja "henkilöajoneuvoina" ja jättää ne siten arvonlisäveron vähennyskelpoisuuden ulkopuolelle direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.

21. Finanzlandesdirektion für Vorarlberg perusteli asiassa Stadler tekemäänsä päätöstä seuraavasti: Käsitteet "henkilöajoneuvo" ja "farmariajoneuvo", joita käytettiin vuoden 1994 UstG:n 12 §:n 2 momentin 2 kohdan b alakohdassa, määriteltiin asetuksessa uudelleen. Nämä uudet määritelmät olivat tarpeen Verwaltungsgerichtshofin oikeuskäytännön vuoksi. Asetuksen tultua voimaan riidanalaisen moottoriajoneuvon arvonlisävero ei ollut enää vähennyskelpoinen.

22. Finanzlandesdirektionin mukaan asetusta ei voitu tältä osin pitää vaikutukseltaan yhteisön oikeuden vastaisena. Asetuksella nimittäin ainoastaan täsmennettiin vuoden 1994 UstG:n 12 §:n 2 momentin 2 kohdan b alakohtaa. Näin ollen direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua vähennysoikeuden rajoitusta ei ollut laajennettu lainvastaisesti.

Ennakkoratkaisukysymykset

23. Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) pyysi 22.9.1999 päivätyllä päätöksellä, joka saapui tuomioistuimen kirjaamoon 26.10.1999, ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1. Onko jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta 17.5.1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY 17 artiklan 6 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltio ei saa direktiivin voimaantulon jälkeen rajoittaa tiettyjen ajoneuvojen osalta suoritettavan veron vähennysoikeutta, jos vähennysoikeus

on myönnetty näiden ajoneuvojen osalta ennen direktiivin voimaantuloa hallintoviranomaisten tosiasiallisesti noudattaman käytännön perusteella?

2. Jos kysymykseen 1 annetaan myöntävä vastaus: Onko jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta 17.5.1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY 17 artiklan 7 kohdan ensimmäistä virkettä tulkittava siten, että jäsenvaltio saa ilman 29 artiklassa tarkoitettua edeltävää neuvottelua budjetin vakauttamiseksi kysymyksessä 1 mainitulla tavalla laajentaa olemassa olevia vähennysoikeuden rajoituksia määräämättömäksi ajaksi?"

Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

24. Sekä Itävallan hallitus että komissio ovat toimittaneet tuomioistuimelle kirjalliset huomautuksensa. Molemmat ovat perustelleet kantaansa 5.7.2001 pidetyssä istunnossa. Istunnossa komissio käsitteli seikkaperäisesti vaikutuksia, joita oli yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Ranska äskettäin 14.6.2001 antamalla kahdella tuomiolla [9], joissa täsmennettiin direktiivin 17 artiklan 6 kohtaa. Nämä tuomiot ovat keskeisiä vastattaessa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen.

IV Ensimmäinen kysymys

25. Ennen kuin varsinaisesti vastaan ensimmäiseen kysymykseen, käsittelen kahta alustavaa kysymystä. Niihin annettavat vastaukset riippuvat suuresti asioissa komissio vastaan Ranska 14.6.2001 annetusta kahdesta tuomiosta [10]. Näissä tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on selventänyt 17 artiklan 6 kohdan toista alakohtaa. Antaessaan vastaustaan yhteisöjen tuomioistuimen onkin pohdittava, missä määrin itävaltalainen asetus vuodelta 1996 aiheutti muutoksia vallinneeseen oikeustilaan.

Alustava kysymys: 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan merkitys Itävallalle

26. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessään Verwaltungsgerichtshof käsittelee kysymystä, soveltuuko direktiivin 17 artiklan 6 kohdan

9 — Tuomio asiassa C-345/99 ja tuomio asiassa C-40/00 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

10 — Ks. alaviite 9.

toisen alakohdan siirtymäsäännös poikkeuksellisuutensa vuoksi niihin jäsenvaltioihin, jotka Itävallan tavoin liittyivät Euroopan unioniin vasta direktiivin tultua voimaan. Itävallan oikeustieteessä ollaan sillä kannalla, että 17 artiklan 6 kohdan toinen alakohta on poikkeussäännös ja että sitä on sen vuoksi tulkittava suppeasti. Ainoastaan alkuperäiset jäsenvaltiot saivat edelleen soveltaa arvonlisäveron vähennysoikeuden rajoituksia.

27. Verwaltungsgerichtshof pitää tätä oikeudellista käsitystä virheellisenä, koska uusilla jäsenvaltioilla on paitsi kaikki yhteisön säännöstöön perustuvat velvollisuudet, jollei asiasta ole erityissäännöksiä, myös kaikki niihin perustuvat oikeudet, joista yksi on oikeus edelleen soveltaa arvonlisäveron vähennyskelpoisuuden olemassa olevia poikkeuksia. [11] Lisäksi Verwaltungsgerichtshof huomauttaa, että myöhemmin liittyneet jäsenvaltiot, samoin kuin Euroopan yhteisön perustajavaltiot tai aikaisemmin liittyneet jäsenvaltiot, joutuvat muuttamaan laajalti oikeusjärjestystään ja siten myös ne joutuvat turvautumaan siirtymäsäännöksiin. Itävallan hallitus ja komissio ovat asiasta samaa mieltä Verwaltungsgerichtshofin kanssa.

28. Myös minä olen sitä mieltä, että jäsenvaltiona Itävallalla on 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan mukaan oikeus soveltaa edelleen arvonlisäveron vähennysoikeuden poikkeuksia, jotka olivat voimassa sen liittyessä Euroopan unioniin 1.1.1995. Verwaltungsgerichtshofin — ja myös komission — tavoin pidän ratkaisevana, että uudella jäsenvaltiolla on paitsi yhteisön säännöstöön perustuvat velvollisuudet myös siihen perustuvat oikeudet. Lisäksi on pantava merkille, että neuvosto ei ole toteuttanut direktiivin 17 artiklan 6 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisia toimenpiteitä.

Alustava kysymys: yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta

29. Itävallan hallituksen mielestä kansallisen tuomioistuimen eikä yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu todeta, oliko kyseiset ajoneuvot jätetty 1.1.1995 arvonlisäveron vähennysoikeuden ulkopuolelle. Itävalta perustelee näkemystään asiassa Konle annetulla tuomiolla [12], erityisesti tämän tuomion 27 kohdalla, jonka sanamuoto on seuraava: "Itävallan liittymispäivänä eli 1.1.1995 voimassa olleen vapaa-ajan asuntoja koskevan lainsäädännön sisällön määrittäminen kuuluu lähtökohtaisesti kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan. Yhteisöjen tuomioistuimen on kuitenkin tämän määrittämistehtävän mahdollistamiseksi annettava kansalliselle tuomioistuimelle ne perusteet, joilla yhteisön oikeuden käsitettä 'voimassa oleva lainsäädäntö' tulkitaan."

11 — Se viittaa julkisasiamies Tesauron 7.5.1991 esittämään ratkaisuehdotukseen asiassa C-35/90, komissio vastaan Espanja, tuomio 17.10.1991 (Kok. 1991, s. I-5073, tuomion 6 kohta).

12 — Asia C-302/97, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3099).

Suullisessa käsittelyssä komissio kiisti Itävallan tulkinnan asiassa Konle annetusta tuomiosta. Komissio päätteli samasta tuomiosta päin vastoin, että yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida Itävallan liittymisajankohtana voimassa olleen kansallisen oikeuden sisältöä.

30. Itävalta tekee myös minun mielestäni edellä lainatusta tuomion kohdasta väärän johtopäätöksen. EY 234 artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee ennakkoratkaisumenettelyssä yhteisön oikeutta eikä kansallista oikeutta. Tuomion edellä mainitussa kohdassa yhteisöjen tuomioistuin esittää näkemyksensä omasta tehtävästään. Samalla yhteisöjen tuomioistuin sanoo lisäksi tulkitsevansa yhteisön oikeuden käsitettä "voimassa oleva lainsäädäntö". Tällöin yhteisöjen tuomioistuimen on tietysti tarkasteltava myös kyseisen lainsäädännön sisältöä.

31. Yhteisöjen tuomioistuin tekee asiassa Konle antamassaan tuomiossa juuri näin. Asiassa oli kyse muun muassa siitä, kuuluiko kansallinen asetus vuodelta 1996, joka annettiin siis Itävallan liittymisen jälkeen, liittymisasiakirjan[13] käsitteeseen "voimassa oleva lainsäädäntö". Vastatessaan kysymykseen yhteisöjen tuomioistuin arvioi, missä määrin vuoden 1996 kansallisen säädöksen sisältö vastasi liittymisen ajankohtana voimassa ollutta lainsäädäntöä. Arvio edellytti myös voimassa olevan lainsäädännön sisällön tarkastelua. Sikäli asiassa Konle annettu tuomio on yhtäpitävä nyt käsiteltävänä olevan asian kanssa. Koska yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Konle todennut olevansa tältä osin toimivaltainen, en ymmärrä, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin ei olisi toimivaltainen myös nyt. Sitä paitsi, jos yhteisöjen tuomioistuin ei saisi tarkastella vallitsevaa oikeustilaa, sen ei olisi mahdollista arvioida, onko itävaltalaisen asetuksen tapainen säädös sopusoinnussa direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan kanssa.

13 — Asiakirja Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EYVL 1994, C 241, s. 21, ja EYVL 1995, L 1, s. 1).

Asioissa komissio vastaan Ranska 14.6.2001 annetut kaksi tuomiota

32. Nyt käsiteltävänä olevaa asiaa arvioitaessa lähtökohdaksi on otettava kaksi 14.6.2001 annettua tuomiota. Ensinnäkin viittaan molempien tuomioiden yhteydessä esittämääni ratkaisuehdotukseen, jossa totesin seuraavaa: "Direktiivin luonteesta käy ilmi, että arvonlisäveron vähennyskelpoisuudesta on mahdollista poiketa ainoastaan luonteeltaan rajoitetuilla poikkeuksilla. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Lennartz antamassaan tuomiossa seuraavaa: — — tätä oikeutta on voitava käyttää välittömästi kaikkien verojen osalta, jotka rasittavat — — hankintoja. Koska edellä mainittuja rajoituksia on sovellettava samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa, voidaan poikkeuksia sallia ainoastaan direktiivissä nimenomaisesti säädetyissä tapauksissa." Säännöksiä, joilla

rajoitukset sallitaan, on tulkittava lisäksi suppeasti. [14]

33. Asiassa C-345/99 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin täsmentää jäsenvaltioiden mahdollisuutta vedota 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan poikkeussäännökseen seuraavasti:

"21. Sen arvioimiseksi, onko kysymyksessä olevan kansallisen lainsäädännön muutos yhteensoveltuva kuudennen direktiivin kanssa, on viitattava asiassa C-136/97, Norbury Developments, 29.4.1999 annettuun tuomioon (Kok. 1999, s. I-2491), joka koskee kuudennen direktiivin erästä toista siirtymäsäännöstä, eli arvonlisäverovapauksia koskevan 28 artiklan 3 kohdan b alakohtaa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo tässä tuomiossa, että jäsenvaltion lainsäädäntöön tehdyt muutokset, joilla ei ollut laajennettu, vaan päinvastoin supistettu vapautusten soveltamisalaa, eivät olleet kyseisen artiklan sanamuodon vastaisia. Sillä vaikka tässä säännöksessä ei sallitakaan uusien vapauksien käyttöön ottamista tai olemassa olevien vapautusten soveltamisalan laajentamista kuudennen direktiivin voimaantulon jälkeen, säännöksellä ei estetä tällaisten vapautusten supistamista, koska vapautusten poistaminen on kuudennen direktiivin 28 artiklan 4 kohdassa säädetyn tavoitteen mukaista — — .

22. Kuudennen direktiivin 17 artiklan 6 kohtaa voidaan tulkita vastaavan oikeudellisen päättelyn mukaisesti. Siltä osin kuin jäsenvaltio muuttaa olemassa olleiden vähennysoikeuden rajoitussäännösten soveltamisalaa kuudennen direktiivin voimaantulon jälkeen supistamalla niitä ja pääsee siten lähemmäksi kuudennen direktiivin tavoitetta, on todettava, että kuudennen direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa säädetty poikkeus kattaa tämän sääntelyn ja että tällä sääntelyllä ei rikota kyseisen direktiivin 17 artiklan 6 kohtaa."

34. On selvää, että asetuksen säännöksillä ei rajoiteta verovapauden laajuutta. Kyseisten pikkubussien todetaan olevan arvonlisäveron vähennysoikeuden ulkopuolella. Tästä ei kuitenkaan seuraa ilman muuta, että asetus ei ole direktiivin mukainen. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja erityisesti 14.6.2001 annetuista tuomioista voidaan nimittäin päätellä, että kansallinen toimenpide ei ole ristiriidassa direktiivin kanssa, jos vallitseva oikeustila ei muutu. Direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan kielto koskee ainoastaan "uusien vapauksien käyttöön ottamista tai olemassa olevien vapautusten soveltamisalan laajentamista".

14 — Ratkaisuehdotus 22.2.2001, 47 ja 50 kohta. Asiassa Lennartz annettiin tuomio 11.7.1991 (C-97/90, Kok. 1991, s. I-3795; Kok. Ep. XI, s. 311). Komissio viittaa kirjallisissa huomautuksissaan vielä asiassa C-348/87, Stichting Uitvoering Financiële Acties, 15.6.1989 annettuun tuomioon (Kok. 1989, s. I-1737, 13 kohta) sekä asiassa C-453/93, Bulthuis-Griffioen, 11.8.1995 annettuun tuomioon (Kok. 1995, s. I-2341, 19 kohta).

35. Komissio viittaa lisäksi asiassa Royscot ym. annettuun tuomioon [15], josta seuraa muun muassa, että jäsenvaltiot saavat edelleen soveltaa direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja rajoituksia, niin kauan kuin neuvosto ei ole vahvistanut asiasta oikeussääntöjä, siitäkin huolimatta, että 17 artiklan 6 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu neljän vuoden määräaika on kulunut umpeen kauan sitten.

Varsinainen vastaus

36. Oikeuskäsittelyn ydinkysymys on se, aiheuttaako asetus muutoksia vallitsevaan oikeustilaan.

37. Minä vastaan tähän kysymykseen myöntävästi, ja vastaukseni perustuu seuraavaan kahteen seikkaan:

— Arvioitaessa vallitsevaa oikeustilaa on kiinnitettävä huomiota myös vallitsevaan hallintokäytäntöön.

— Tiedossa olevista tosiseikoista on pääteltävissä, että asetus on aiheuttanut sisällöllisiä muutoksia vallitsevaan oikeustilaan.

38. Ensimmäistä seikkaa arvioidessani viittaan ensinnäkin Itävallan hallituksen kantaan. Se viittaa ministerin 18.11.1987 tekemään päätökseen. Tämä päätös oli sopusoinnussa Itävallassa tuolloin vallinneen oikeuskäytännön kanssa, mutta se ei ollut sitova. Itävallan hallituksen mielestä tämä päätös ei ollut osa direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä. Itävallan hallituksen mielestä yhteisöjen tuomioistuin ei saa ensimmäiseen kysymykseen vastatessaan ottaa huomioon vallitsevaa hallintokäytäntöä. Suullisessa käsittelyssä hallitus vielä huomautti, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio on, sisällyttäessään direktiivejä kansalliseen oikeuteen, velvollinen asettamaan sitovat säännöt, sillä pelkkä hallintokäytäntö on riittämätöntä toimeenpanoa.

39. En ole asiasta samaa mieltä Itävallan hallituksen kanssa. Muistutan, että käsitellessään kansallisen oikeuden yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee paitsi kansallista lainsäädäntöä myös hallintokäytännön yhdenmukaisuutta samaisen kansallisen lainsäädännön kanssa. [16] Tällainen yhteisöjen tuomioistuimen suorittama laaja tarkastelu on välttämätön yhteisön oikeuden tehokkaalle vaikutuk-

15 — Asia C-305/97, tuomio 5.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6671).

16 — Ks. esim. asia C-212/99, komissio vastaan Italia, tuomio 26.6.2001 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

selle jäsenvaltioissa. Hyvä esimerkki tästä oikeuskäytännöstä direktiivin osalta on asiassa komissio vastaan Ranska äskettäin annettu tuomio. [17] Tuomio koski direktiivin perusteella kiellettyä tarjoilupalkkioiden arvonlisäverovapautta Ranskan majoitus- ja ravitsemusalalla. Vapautuksen oikeusperustana ei ollut Ranskan verolainsäädäntö vaan Ranskan verohallinnon hallintomääräys. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi Ranskan tasavallan jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan tämän vapautuksen soveltamisen vuoksi.

40. Itävallan hallitus on väärässä ottaessaan vertailukohdaksi velvollisuudet, jotka sitovat kansallista lainsäätäjää sisällytettäessä direktiiviä kansalliseen oikeuteen. "Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkät hallintotoimet, jotka ovat jo luonteeltaan sellaisia, että hallinto voi muuttaa niitä mielensä mukaan, ja joista ei ole annettu riittävästi tietoja, eivät riitä täyttämään velvollisuutta, joka direktiiviä soveltavilla jäsenvaltioilla on ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan perusteella." [18] Tämä direktiivien täytäntöönpanon vaatimus perustuu direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden oikeusvarmuuteen. Heidän on voitava tuntea yhteisön oikeuteen perustuvat oikeutensa ja hakea tarvittaessa oikeusturvaa kansallisilta tuomioistuimilta. Nyt kyse ei ole kuitenkaan jäsenvaltion velvollisuudesta panna täytäntöön yhteisön oikeutta vaan ainoastaan vallitsevan käytännön vahvistamisesta.

41. Seuraavaksi siirryn toiseen näkökohtaani.

42. Komissio toteaa, että asetus on johtanut pikkubussin määritelmän kaventumiseen. Tästä seuraa, että riidanalaisia ajoneuvoja ei enää pidetä pikkubusseina. Asetus sai siis aikaan oikeustilan muutoksen.

43. Itävallan hallitus esittää näkemyksensä tueksi seuraavaa: Koko Euroopan unionissa näihin ajoneuvoihin sovelletaan henkilö- tai farmariajoneuvoja koskevia sääntöjä. Tämä ei koske ajoneuvoja, jotka on tarkoitettu useammalle kuin yhdeksälle hengelle. Tätä arviointiperustetta olisi Itävallan hallituksen mielestä sovellettava myös vero-oikeudessa. Se viittaa komission vuonna 1998 tekemään ehdotukseen direktiivin muuttamiseksi, jossa raja kulki niiden ajoneuvojen kohdalla, jotka on tarkoitettu useammalle kuin yhdeksälle henkilölle, mukaan luettuna kuljettaja.

44. Itävallan hallitus jatkaa, että mitoiltaan pienet pikkubussit, kuten Pontiac Trans-

17 — Asia C-404/99, tuomio 29.3.2001 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

18 — Ks. esim. asia C-131/88, komissio vastaan Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-825).

Sport ja Fiat Ulysee, ovat tulleet markkinoille vasta viime vuosina. Nämä ajoneuvot korvaavat henkilöautoja eivätkä linja-autoja. Näiden ajoneuvojen lukeminen linja-autoiksi olisi sen vuoksi ristiriidassa vuoden 1994 UstG:n 12 §:n 2 momentin 2 kohdan sekä Verwaltungsgerichtshofin oikeuskäytännön kanssa. Vuoden 1996 asetuksen 10 §:ssä täsmennetään, että näitä ajoneuvoja on pidettävä henkilö- tai farmariajoneuvoina. Asetuksessa annetaan ensimmäistä kertaa sitovat arviointiperusteet. Tämän säännöksen tarkoitus ei ole laajentaa niiden ajoneuvojen piiriä, jotka ovat vähennysoikeuden ulkopuolella, vaan tarkentaa se, miten rajaus tehdään.

45. Aluksi muistutan, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vähennysoikeuden rajoituksia on tulkittava suppeasti.[19] Suppea tulkinta merkitsee myös sitä, että vähennysoikeuden vähäisetkään muutokset — jotka eivät ole direktiivin tavoitteen mukaisia — eivät ole sallittuja.

46. Perusteluja, jotka Itävalta on esittänyt asetuksen lainmukaisuuden tueksi, onkin arvioitava tältä kannalta. Itävallan hallitus korostaa erityisesti riidanalaisten pikkubussien käyttötarkoitusta. Tämän käyttötarkoituksensa puolesta ne vastaavat henkilöautoja eivätkä linja-autoja, ja näin se on ymmärretty myös muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Ensi näkemältä Itävallan hallitus esittää oikean luonnehdinnan pikkubussien käyttötarkoituksesta.

19 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta.

Se ei ole kuitenkaan olennainen vastattaessa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen. Merkitystä ei ole myöskään sillä, että mitoiltaan pienemmät pikkubussit, kuten Pontiac TransSport ja Fiat Ulysee, näyttävät tulleen markkinoille vasta vuoden 1987 jälkeen.

47. Koska tulkinnan on oltava suppea, yhteisöjen tuomioistuimen vastaukseen vaikuttaa se, että pikkubussit, joiden kuljetusmäärä oli pienempi kuin yhdeksän henkilöä, kuuluivat asetuksen voimaantuloon saakka vähennysoikeuden piiriin, sen jälkeen eivät enää.

48. Täydellisyyden vuoksi mainitsen vielä, että vuoden 1996 Strukturanpassungsgesetzillä sekä siihen perustuvalla asetuksella pyritään nimenomaan poistamaan tiettyjä vähennysoikeuksia. Uuden säädöksen tarkoitus on nimittäin hallituksen tekemän esityksen perusteluosan mukaan (muun muassa) budjettivajeen pienentäminen ja valtionvelan takaisinmaksaminen.

49. Ehdotan näin ollen, että ensimmäiseen kysymykseen yhteisöjen tuomioistuin vastaa seuraavasti: Direktiivin 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan johdosta jäsenvaltio ei saa direktiivin tultua voimaan rajoittaa tiettyjen moottoriajoneuvojen osalta arvonlisäveron vähennysoikeutta,

jos tämä oikeus oli olemassa kansallisessa vakiintuneessa hallintokäytännössä direktiivin tullessa voimaan.

VI Toinen kysymys

50. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toinen kysymys jakautuu kahteen osaan. Aivan ensimmäiseksi on tarkasteltava, mitä oikeudellisia seuraamuksia on direktiivin 29 artiklan neuvottelumenettelyn laiminlyönnillä. Sen jälkeen tarkastellaan, mikä merkitys "suhdannesyillä" on arviointiperusteena.

Neuvottelumenettely

51. Itävallan hallitus esittää, että 29 artiklan mukainen menettely on luonteeltaan pelkästään neuvoa-antava eikä se johda neuvoston päätökseen, toisin kuin esimerkiksi direktiivin 27 artiklan mukainen menettely. Tavoitteena on edistää direktiivin johdonmukaista soveltamista. Kansalainen ei voi vedota siihen, että tätä säännöstä ei ole noudatettu.

52. Komission mielestä jäsenvaltio ei saa vedota 17 artiklan 7 kohtaan noudattamatta ensin neuvottelumenettelyä. Se palauttaa mieliin, että asiassa Direct Cosmetics annetussa tuomiossa — joka koski direktiivin 27 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltiolla on velvollisuus antaa tieto poikkeavasta toimenpiteestä — yhteisöjen tuomioistuin päätti seuraavaa: "Perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa asetetun yleisen velvoitteen noudattamiseksi jäsenvaltioiden on noudatettava kaikkia kuudennen direktiivin säännöksiä. Jos poikkeusta ei ole tehty jäsenvaltioiden ilmoitusvelvollisuutta koskevan 27 artiklan mukaisesti, kansalliset veroviranomaiset eivät voi vedota kuudennen direktiivin vastaiseen säännökseen verovelvollista vastaan." [20] Komissio toteaa, että tämä ahdas käsitys koskee myös 29 artiklaa. Neuvottelujen ansiosta 17 artiklan 7 kohtaa voidaan soveltaa yhteensovitetusti. Lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden tarkastaa ennakolta, missä määrin kansallinen toimenpide perustuu suhdannesyihin.

53. Oma käsitykseni asiasta on se, että direktiivin 29 artiklan menettely on erotettava direktiivin 27 artiklan menettelystä, jota käsitellään asiassa Direct Cosmetics annetussa tuomiossa. Direktiivin 27 artiklassa tarkoitetun menettelyn päämääränä on saada neuvoston valtuutus poikkeustoimenpiteelle, kun taas 29 artiklan menettelyllä ei ole vastaavanlaisia seurauksia. Toisin kuin komissio väittää, asiassa Direct Cosmetics annettua tuomiota ei voida ilman muuta soveltaa 29 artiklan menettelyyn.

20 — Asia 5/84, tuomio 13.2.1985 (Kok. 1985, s. I-617, 37 kohta), ja edellä alaviitteessä 14 mainittu asia C-97/90, Lennartz, 33 kohta.

54. Tästä syystä palaan yhteisöjen tuomioistuimen itse asiassa laajaan oikeuskäytäntöön, joka koskee menettelymääräysten laiminlyöntiä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä erotetaan toisistaan olennaiset ja epäolennaiset menettelymääräykset. Olennaisten menettelymääräysten laiminlyönti merkitsee kyseisen toimen pätemättömyyttä. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee olennaisen menettelymääräyksen käsitettä laajasti. [21]

55. Olen sitä mieltä, että direktiivin 29 artiklan mukaisen neuvottelumenettelyn laiminlyöntiä on pidettävä tässä tapauksessa olennaisen menettelymääräyksen laiminlyöntinä, jonka vuoksi ei ole mahdollista vedota direktiivin 17 artiklan 7 kohtaan. Perustelen kantaani 17 artiklan 7 kohdan sanamuodolla. Vähennysoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan "jollei 29 artiklan mukaisista neuvotteluista muuta johdu". Tämän sanamuodon mukaan komitean kuuleminen on edellytys 17 artiklan 7 kohtaan perustuvalle kansalliselle toimenpiteelle eikä kuulemista ole tarkoitettu tässä tapauksessa pelkäksi tietojenvaihdoksi. On täysin perusteltua, että kuulemisvelvollisuudelle on pantu näin paljon painoa. Neuvottelumenettelyn tarkoitus on muun muassa tarjota tässä tapauksessa komissiolle mahdollisuus valvoa sitä, miten rajoituksia käytetään, mitä mahdollisuutta on tulkittava suppeasti — kuten korostin käsitellessäni ensimmäistä kysymystä.

56. Löydän käsitykselleni vahvistuksen asiassa CIA Security International 30.4.1996 annetusta tuomiosta. [22] Tässä tuomiossa kyse oli siitä, että jäsenvaltio ei noudattanut tiedonantovelvollisuutta, joka perustui neuvoston 28.3.1983 antamaan direktiiviin 83/189/ETY teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä. [23] Tuomiossa yhteisöjen tuomioistuimen mielestä tiedonantovelvollisuuden vertailukohta oli "ennakollinen tiedoksiantovelvollisuus — — , [jolla] suunniteltujen säädösten täytäntöönpanon edellytykseksi ei asetettu komission suostumusta tai sen vastustuksen puuttumista". Kyseisen tiedoksiantovelvollisuuden vaikutuksena ei sitä vastoin ole "pelkästään antaa komissiolle tietoa — — , vaan yleisemmin poistaa tai rajoittaa kaupan esteitä, antaa muille jäsenvaltioille tieto jäsenvaltion suunnittelemista teknisistä määräyksistä, antaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille tarpeellinen aika reagoimiseen ja sellaisen muutoksen ehdottamiseen, jolla vähennetään suunnitellusta toimenpiteestä aiheutuvia tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, ja antaa komissiolle tarpeellinen aika ehdottaa yhdenmukaistamisdirektiiviä". Tämän laajemman tavoitteen vuoksi yhteisöjen tuomioistuin pitää tiedoksiantovelvollisuutta olennaisena menettelymääräyksenä, toisin kuin yleistä velvollisuutta antaa tietoa, mihin sitä verrattiin.

57. Myös asiassa CIA Security International annetun tuomion perusteella 17 artiklan

21 — Yhteisöjen tuomioistuin pitää olennaisena muotomääräyksenä muiden muassa päätösten perusteluvelvollisuutta (asia C-17/99, Ranska vastaan komissio, tuomio 22.3.2001, Kok. 2001, s. I-2481, 35 kohta), velvollisuutta kuulla Euroopan parlamenttia lainsäädäntömenettelyssä (asia C-392/95, parlamentti vastaan neuvosto, tuomio 10.6.1997 Kok. 1997, s. I-3213, 14 kohta) ja asiakirjojen lähettämättä jättämistä jäsenvaltioille ajoissa ennen pysyvän rakennusalan komitean antamaa lausuntoa (asia C-263/95, Saksa vastaan komissio, tuomio 10.2.1998, Kok. 1998, s. I-441, 32 kohta).

22 — Asia C-194/94 (Kok. 1996, s. I-2201, 48 kohta).

23 — EYVL L 109, s. 8.

7 kohdan mukaista neuvotteluvelvollisuutta on pidettävä olennaisena menettelymääräyksenä. Myös tällä velvollisuudella on yleisempi tavoite, nimittäin valvoa, miten jäsenvaltiot käyttävät poikkeusmahdollisuutta, ja siten estää sen liian suurpiirteinen käyttö.

60. Suhdannesyihin perustuvan verotustoimenpiteen tarkoituksena on oltava suhdannevaihteluiden tasaaminen. Toimenpide on osa jäsenvaltion suhdannepolitiikkaa. Suhdannepolitiikalla tarkoitan tässä vaikuttamista julkisen talousarvion avulla makrotalouden suureisiin, kuten tuotantoon, kulutukseen sekä tuontiin ja vientiin lyhyellä aikavälillä. Kesto on siis yleensä yhdestä kahteen vuoteen.

"Suhdannesyyt" arviointiperusteena

58. Itävallan hallitus esittää, että jäsenvaltiot saavat turvautua 17 artiklan 7 kohtaan korjatakseen makrotalouden tasapainoa sekä pienentääkseen budjettivajetta ja lyhentääkseen valtionvelkaa. Kansallisten toimenpiteiden ei tarvitse olla ajallisesti rajoitettuja. Kyse voi tällöin olla toimenpiteistä, joita jo sovellettiin direktiivin tullessa voimaan. Komissio väittää sitä vastoin, että jäsenvaltiot eivät saa käyttää tätä toimivaltaa budjettisyistä ajallisesti rajoittamattomasti.

61. Tässä yhteydessä ei ole aihetta käsitellä seikkaperäisesti sitä kysymystä, kuinka paljon liikkumavaraa talous- ja rahaliiton syntyminen enää jättää jäsenvaltioiden omalle suhdannepolitiikalle. Lähtökohtani on kuitenkin se, että talous- ja rahaliiton synnyttyä tämä politiikka on sovitettava unionin sisällä yhteen. Tältä osin viittaan EY 99 artiklaan. Se rajoittaa merkittävästi jäsenvaltioiden oikeutta vedota direktiivin 17 artiklan 7 kohtaan yksipuolisesti.

59. Jäsenvaltio voi soveltaa 17 artiklan 7 kohdassa tarkoitettua arvonlisäveron vähennysoikeuden rajoitusta ainoastaan suhdannesyistä. Omasta mielestäni ei ole epäilystäkään siitä, että ajallisesti rajoittamaton järjestely, joka vaikuttaa lisäksi budjettivajetta pienentävästi ja valtionvelkaa lyhentävästi, ei voi perustua suhdannesyihin.

62. Seuraavaksi palaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiseen varsinaiseen kysymykseen. Direktiivin 17 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun säännöstön on oltava lähtökohtaisesti ajallisesti rajoitettu. Suhdannevaihtelu on jo luonteensa puolesta ohimenevä ilmiö. Tätä ajallista rajoitusta ei tarvitse mielestäni ehdottomasti ilmaista säännöstössä sinän-

sä — toistaiseksi vahvistettu säännöstö voidaan kumota jonkin ajan kuluttua — mutta silloin perusteluista tai muista oheisasiakirjoista on ilmettävä selvästi, että jäsenvaltio aikoo todella kumota säännöstön, kun suhdannetilanne sen sallii.

63. Joka tapauksessa on selvää, että suhdannesyihin perustuvalla säännöstöllä ei saa olla rakenteellista luonnetta.

VII Ratkaisuehdotus

64. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Ensimmäinen kysymys: Jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY 17 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan johdosta jäsenvaltio ei saa direktiivin tultua voimaan rajoittaa tiettyjen moottoriajoneuvojen osalta arvonlisäveron vähennysoikeutta, jos tämä oikeus oli olemassa kansallisessa vakiintuneessa hallintokäytännössä direktiivin tullessa voimaan.

Toinen kysymys: Direktiivin 17 artiklan 7 kohdassa ei anneta toimivaltaa arvonlisäveron vähennysoikeuden rajoittamiseen suhdannesyistä ilman, että direktiivin 29 artiklassa tarkoitettua komiteaa on kuultu. Lisäksi 17 artiklan 7 kohdan rajaus suhdannesyihin perustuviin rajoituksiin osoittaa, että rajoitukset on lähtökohtaisesti saatettava voimaan määrätyksi ajaksi, ja joka tapauksessa, että ne eivät saa olla luonteeltaan rakenteellisia.