YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

29 päivänä lokakuuta 2009 *

Asiassa C-246/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 3.6.2008,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään P. Aalto ja D. Triantafyllou, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Suomen tasavalta, asiamiehenään A. Guimaraes-Purokoski,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus ja A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.7.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste – 17.5.1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY

(EYVL L 145, s. 1; jäljempänä kuudes direktiivi) 2 artiklan 1 alakohdan ja 4 artiklan 1, 2 ja 5 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei Suomen oikeusapusäännöstön mukaisesti kanna arvonlisäveroa oikeudellisista neuvontapalveluista, joita suorittavat osakorvausta vastaan valtion oikeusaputoimistot eli näiden toimistojen työntekijöinä toimivat julkiset oikeusavustajat, vaikka vastaavat palvelut ovat yksityisten avustajien suorittamina arvonlisäverollisia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

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 Kyseisen direktiivin 4 artiklassa 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.

_ _”

4 Kuudennen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”’Palvelujen suorituksella’ tarkoitetaan liiketointa, joka ei ole 5 artiklassa tarkoitettua tavaran luovutusta.

Tällainen liiketoimi voi käsittää muun muassa:

– aineettoman omaisuuden luovutuksen, riippumatta siitä, perustuuko luovutus saantokirjaan vai ei,

– velvoitteen pidättyä tietystä teosta tai sietää tiettyä tekoa taikka tilaa,

– palvelun täytäntöönpanon viranomaisen määräyksestä, sen nimissä tai suoraan lain nojalla.”

Kansallinen säännöstö

Oikeusapusäännöstö

5 Suomen oikeusapusääntely perustuu neljään vuonna 2002 annettuun säädökseen eli 5.4.2002 annettuun oikeusapulakiin (257/2002), valtion oikeusaputoimistoista 5.4.2002 annettuun lakiin (258/2002), oikeusavusta 23.5.2002 annettuun valtioneuvoston asetukseen (388/2002) ja oikeusavun palkkioperusteista 23.5.2002 annettuun valtioneuvoston asetukseen (389/2002).

6 Oikeusapulain 1 §:ssä säädetään, että oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapua voidaan antaa sekä tuomioistuinasiassa että muussa kuin tuomioistuinasiassa.

7 Kyseisen lain 8 §:n mukaan oikeusapua antavat lähtökohtaisesti oikeusavustajat, jotka toimivat työntekijöinä valtion oikeusaputoimistoissa (jäljempänä oikeusaputoimistot). Näissä toimistoissa, joita oli 60 vuonna 2008, työskentelee noin 220 tällaista avustajaa, ja nämä avustajat ovat virkamiehiä, jotka saavat palkkansa valtiolta. Oikeusaputoimistojen toimintamenot rahoitetaan julkisista varoista. Oikeusavun saajien maksamat palkkiot ja maksut lasketaan kuitenkin tuloiksi kunkin toimiston talousarviossa, eikä julkista rahoitusta toimintamenojen kattamiseksi tältä osin myönnetä.

8 Oikeusapulain samassa 8 §:ssä kuitenkin säädetään, että tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja eli asianajaja tai muu yksityinen lakimies. Milloin oikeusavun saaja on itse ehdottanut avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön, tämä on määrättävä, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi.

9 Oikeusapulain 17 § koskee yksityisen avustajan palkkioita. Tämän pykälän mukaan yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen palkkio ja kulukorvaus, jotka suoritetaan valtion varoista oikeusavun saajan omavastuuosuudella vähennettynä. Yksityinen avustaja ei saa omavastuuosuuden lisäksi periä muuta palkkiota tai korvausta oikeusavun saajalta.

10 Oikeusavusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään yksityiskohtaisemmin tällaisen oikeusavun myöntämisedellytyksistä.

11 Kyseisen asetuksen 1 §:n mukaan oikeusapu myönnetään hakijan käyttövaran ja varallisuuden perusteella, ja se voidaan tällöin myöntää hakijalle joko korvauksetta tai hakijan omavastuuosuutta vastaan; tämä on yksi vuonna 2002 säädetyistä muutoksista aikaisemmin voimassa olleeseen säännöstöön. Kyseisessä asetuksessa erotetaan tämän osalta toisistaan perusomavastuu ja lisäomavastuu.

12 Oikeusavusta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n mukaan perusomavastuu on prosenttiosuus avustajan palkkiosta ja kulukorvauksesta, mukaan luettuna arvonlisä-

vero, jos se sisältyy maksettaviin kustannuksiin. Perusomavastuu määräytyy hakijan kuukausittaisen käyttövaran mukaan seuraavasti:

”Yksinäisellä henkilöllä

enintään 650 euroa 0 %

enintään 850 euroa 20 %

enintään 1 000 euroa 30 %

enintään 1 200 euroa 40 %

enintään 1 300 euroa 55 %

enintään 1 400 euroa 75 %

Puolisoilla henkilöä kohden

enintään 550 euroa 0 %

enintään 650 euroa 20 %

enintään 800 euroa 30 %

enintään 1 000 euroa 40 %

enintään 1 100 euroa 55 %

enintään 1 200 euroa 75 %.”

13 Oikeusavusta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:ssä täsmennetään, että oikeusapua ei missään tapauksessa myönnetä, kun käyttövara on yksinäisellä henkilöllä yli 1 400 euroa ja puolisoilla yli 1 200 euroa henkilöltä.

14 Saman valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan lisäomavastuu tulee oikeusavun saajan maksettavaksi, jos hänellä on talletuksia tai muuta niihin rinnastettavaa helposti rahaksi muutettavaa varallisuutta, jonka arvo on yli 5 000 euroa. Lisäomavastuu on puolet 5 000 euroa ylittävistä talletuksista ja niihin rinnastettavasta varallisuudesta.

15 Oikeusavun palkkioperusteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa määritellään palkkioiden maksamisessa sovellettavat perusteet. Tämän asetuksen 2–7 §:ssä on tämän osalta yksityiskohtaisia säännöksiä normaalipalkkioiden määräytymisestä, kun taas sen 8 ja 9 §:ssä säännellään tilanteita, joissa palkkio määrätään normaalipalkkiota suurempana tai päinvastoin alhaisempana. Kyseisen asetuksen 11 §:ssä säädetään, että julkisen oikeusavustajan antaessa oikeusapua tuomioistuimessa palkkiolaskutuksen perusteet määräytyvät samoin kuin yksityiselle avustajalle määrättävät palkkiot.

Arvonlisäverosäännöstö

16 Arvonlisäverolain (1501/1993), joka annettiin 30.12.1993, 1 §:n perusteella yksityisen avustajan antama oikeusapu tuomioistuinasiassa on oikeudellisten palvelujen suorituksena arvonlisäverollista. Oikeusaputoimistojen korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan antama oikeusapu ei sen sijaan ole arvonlisäverollista toimintaa.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

17 Komissio lähetti 13.10.2004 Suomen viranomaisille kirjeen, joka koski yksityisten avustajien ja oikeusaputoimistojen suorittamien samanlaisten oikeusapupalvelujen

erilaista kohtelua arvonlisäverosäänte lyssä. Komission saamien tietojen mukaan tämä sääntely johtaa huomattavaan kilpailun vääristymiseen yksityisten avustajien vahingoksi.

18 Suomen viranomaiset kuvasivat 17.12.2004 päivätyssä kirjeessä oikeusapupalveluihin sovellettavaa arvonlisäverosäänte lyä ja selittivät, että se vääristää kilpailua vain vähän, koska oikeusavun saajan valintaan julkisen oikeusavustajan ja yksityisen avustajan välillä vaikuttavat ratkaisevasti muut tekijät kuin arvonlisävero, kuten avustajan ammattitaito ja julkisen oikeusavustajan työtilanne.

19 Komissio piti näitä selvityksiä riittämättöminä, joten se lähetti 19.12.2005 EY 226 artiklan nojalla Suomen tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se katsoi, että kun oikeusavun saaja maksaa omavastuuosuuden ja tätä apua voi tuomioistuinasiassa antaa myös yksityinen avustaja, oikeusaputoimistojen suorittamien palvelujen on oltava arvonlisäverollisia. Komissio nimittäin katsoi, että tällaisessa tapauksessa oikeusaputoimistot eivät toimi kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetussa viranomaisen ominaisuudessa, ja kyseessä olevien palvelujen jättäminen verottomiksi johtaa kyseisen 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

20 Suomen tasavalta toisti argumenttinsa 16.2.2006 päivätyssä vastauksessaan ja korosti pitävänsä keinotekoisena komission käsitystä, jonka mukaan oikeusaputoimistojen muissa kuin tuomioistuinasioissa antama oikeusapu tai niiden korvauksetta antama oikeusapu on viranomaistoimintaa, kun taas oikeusavun saajan omavastuuosuutta vastaan annettava oikeusapu ei sitä ole.

21 Komissio ei ollut tyytyväinen tähän vastaukseen, joten se toimitti 15.12.2006 Suomen tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se yhtäältä katsoi tämän rikkoneen kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 alakohtaa ja 4 artiklan 1, 2 ja 5 kohtaa sellaisten tiettyjen palvelujen osalta, joita oikeusaputoimistot suorittavat osakorvausta vastaan, ja jossa se toisaalta kehotti kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan mainittua lausuntoa kahdessa kuukaudessa sen vastaanotosta.

22 Suomen tasavalta vastasi perusteltuun lausuntoon 15.2.2007 päivätyllä kirjeellä pysyen kannassa, jonka se oli esittänyt viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa.

23 Tässä tilanteessa komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

24 Komissio täsmentää kanteensa kohdistuvan vain siihen, että Suomen tasavalta ei kanna oikeusapupalveluista arvonlisäveroa silloin, kun niitä suorittavat oikeusaputoimistot tuomioistuinasiassa oikeusavun saajan omavastuuosuutta vastaan. Kanteen tarkoituksena ei siis ole riitauttaa sitä, että samat palvelut ovat verottomia silloin, kun oikeusaputoimistot suorittavat niitä korvauksetta, vaikka yksityisen avustajan suorittamat palvelut puolestaan ovat joka tapauksessa arvonlisäverollisia, jolloin valtio maksaa avustajan laskuttaman palkkion ja arvonlisäveron. Komission mukaan oikeusaputoimistojen jättäminen tällaisessa viimeksi mainitussa tapauksessa verovelvollisuuden ulkopuolelle perustuu siihen, että kyseiset palvelut suoritetaan ilman oikeusavun saajan omavastuuosuutta, ja näiden toimistojen työntekijöinä toimivat lakimiehet saavat korvauksena vain normaalin palkkansa. Tällaisia palveluja ei siis voida katsoa suoritettavan kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetulla tavalla vastikkeellisesti.

25 Komissio katsoo sen sijaan, että kun oikeusaputoimistot suorittavat oikeusapupalveluja tuomioistuinasiassa oikeusavun saajan omavastuuosuutta vastaan, ne harjoittavat kuudennessa direktiivissä tarkoitettua taloudellista toimintaa. Tällaisessa taloudellisessa toiminnassa on kyse mainitun direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetusta vastikkeellisesta palvelujen suorituksesta, koska oikeusaputoimiston suorittaman palvelun ja oikeusavun saajan maksaman vastikkeen välillä on suora yhteys.

26 Komission mukaan on siis tarpeen tutkia kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa säädettyjen poikkeusten sovellettavuus.

27 Se väittää tämän osalta, että kyseessä olevia palveluja suorittaessaan oikeusaputoimistot eivät toimi kyseisen 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetussa viranomaisen ominaisuudessa, sillä näitä palveluja ei suoriteta niitä erityisesti koskevan oikeudellisen sääntelyn piirissä (ks. mm. asia C-446/98, Fazenda Pública, tuomio 14.12.2000, Kok., s. I-11435, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Komission mukaan nimittäin oikeusaputoimistot eivät suorita tällaisia palveluja sellaisten erityisten säännösten nojalla, joita ei sovelleta yksityisiin avustajiin, vaan ne toimivat saman oikeudellisen sääntelyn rajoissa kuin viimeksi mainitut. Tilanne on tämän osalta eri silloin, kun oikeusaputoimistot suorittavat oikeusapupalveluja muussa kuin tuomioistuinasiassa. Koska tällainen toiminta nimittäin ei ole mahdollista yksityisille avustajille, oikeusaputoimistot eivät harjoita sitä niillä samoilla oikeudellisilla edellytyksillä, joita sovelletaan yksityisiin avustajiin.

28 Komissio katsoo joka tapauksessa, että oikeusaputoimistojen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle omavastuuosuutta vastaan suoritettujen oikeusapupalvelujen osalta johtaa kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Se nimittäin väittää, että kun otetaan huomioon oikeusavun myöntämisessä sovellettavat alhaiset tulo- ja varallisuusrajat, Suomessa sovellettavaa arvonlisäverokantaa vastaava 22 prosentin hintaero

maksettavassa korvauksessa vääristää kilpailua huomattavasti varsinkin, kun loppukuluttajilla ei ole arvonlisäveron osalta verovähennysoikeutta. Tällaisen kilpailun vääristymisen on katsottava olevan oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla ”merkityksellään enemmän kuin vähäistä” (ks. asia C-288/07, Isle of Wight Council ym., tuomio 16.9.2008, Kok., s. I-7203, 79 kohta), koska yli 4 000 henkilöä turvautuu vuosittain oikeusapupalveluihin omavastuuosuutta vastaan.

29 Suomen hallitus katsoo, että oikeusaputoimistojen oikeusaputoiminta muodostaa jakamattoman kokonaisuuden, jota ei ole pidettävä kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuna taloudellisena toimintana. Toimintaa ei harjoiteta kustannusvastaavasti, vaan se rahoitetaan pääosin julkisin varoin. Toiminnan harjoittamiseen ei näin liity tavalliselle liiketoiminnalle tyypillistä taloudellista riskiä. Lisäksi on huomattava, että omavastuuosuudet eivät kata edes kyseisen osittain korvattavan oikeusaputoiminnan kustannuksia. Oikeusaputoimistojen toiminnan yksittäistä osa-aluetta ei ole mahdollista erottaa erilliseksi taloudelliseksi toiminnaksi. Tällainen jako ei ole perusteltavissa sillä, että osalta avunsaajista peritään näiden taloudellisen aseman perusteella määräytyvä vähäinen omavastuuosuus, eikä jakoa voida tehdä myöskään palvelujen sisällön perusteella.

30 Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan soveltamisen osalta Suomen hallitus korostaa, että oikeusapua voidaan antaa vain tätä koskevan erityisen lainsäädännön nojalla. Oikeusaputoimistot hoitavat niille laissa säädettyä erityistä tehtävää, ja niillä on lain perusteella velvollisuus antaa oikeusapua. On totta, että myös yksityisen toimijan mahdollisuus antaa oikeusapua perustuu samaan lakiin. Yksityiset toimijat voivat kuitenkin antaa oikeusapua vain oikeusaputoimiston päätöksellä, ja yksityinen toimija voidaan määrätä avustajaksi tuomioistuinasiassa ainoastaan hänen antamallaan suostumuksella. Kyse on siis siitä, että viranomainen valtuuttaa viranomaisen valtaoikeuksiin kuuluvan toiminnan harjoittamisen itsenäisen kolmannen osapuolen tehtäväksi.

31 Suomen hallitus katsoo joka tapauksessa, että se, että kyseessä olevat palvelut ovat arvonlisäverottomia, ei johda kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Ei ole selvää, voiko olla kyse kilpailun vääristymisestä, koska oikeusavun saaminen edellyttää oikeusapupäätöstä ja palkkiot on säännelty lainsäädännöllä, ja lisäksi tilastoista ilmenee, että osakorvausasiakkaat muodostavat yksityisten avustajien oikeusapuasiakkaista selkeän vähemmistön. Myös yksityisen avustajan käsittelemien osakorvausasioiden suhde julkisen avustajan käsittelemiin osakorvausasioihin tuomioistuintapauksissa on säilynyt vakaana vuosina 2004–2006. Lopuksi Suomen hallitus toteaa, että muut tekijät kuin arvonlisävero vaikuttavat avustajan valintaan, muun muassa aikaisempi asiakassuhde ja avustajan erityisosaaminen tai erikoistuminen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

32 Aluksi on täsmennettävä, että komissio ei tällä kanteella riitauta sitä, että oikeusaputoimistojen suorittamista oikeusapupalveluista ei ole suoritettava arvonlisäveroa silloin, kun näitä palveluja suoritetaan yhtäältä korvauksetta tuomioistuinasioissa ja toisaalta joko korvauksetta tai korvausta vastaan muissa kuin tuomioistuinasioissa.

33 Tämä komission kanne nimittäin koskee yksinomaan sitä, että oikeusapupalveluista ei ole suoritettava arvonlisäveroa silloin, kun oikeusaputoimistot suorittavat niitä tuomioistuinasioissa omavastuuosuutta vastaan, jonka oikeusavun saaja maksaa, kun hänen käyttövaransa ylittää maksuttoman oikeusavun saamiselle säädetyn rajan mutta on vähemmän kuin määrä, jonka ylittyessä oikeusapua ei enää myönnetä. Komission kanteen lähtökohtana on siten se, että Suomessa voimassa oleva oikeusapusääntely on laajennettu koskemaan oikeusavun saajien maksamaa osakorvausta vastaan henkilöitä,

joiden tulot ovat pienet mutta kuitenkin suuremmat kuin henkilöillä, jotka saavat maksutonta oikeusapua. Jäljempänä esitettävä koskee siis vain tätä osaa oikeusaputoimistojen oikeusaputoiminnasta.

34 On palautettava mieleen, että vaikka kuudennessa direktiivissä vahvistetaan arvonlisäverolle erittäin laaja soveltamisala, tämä vero koskee ainoastaan toimintaa, joka on luonteeltaan taloudellista (ks. erityisesti asia C-306/94, Régie dauphinoise, tuomio 11.7.1996, Kok., s. I-3695, 15 kohta; asia C-305/01, MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, tuomio 26.6.2003, Kok., s. I-6729, 39 kohta ja asia C-369/04, Hutchison 3G ym., tuomio 26.6.2007, Kok., s. I-5247, 28 kohta).

35 Kuudennen direktiivin 2 artiklassa, joka koskee verollisia liiketoimia, nimittäin säädetään, että arvonlisäveroa on kannettava paitsi tavaroiden maahantuonnista myös maan alueella suoritetusta vastikkeellisesta tavaroiden luovutuksesta ja palvelujen suorituksesta. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan verovelvollisella tarkoitetaan jokaista, joka itsenäisesti harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta tämän toiminnan tarkoituksesta ja tuloksesta (ks. erityisesti asia 235/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 26.3.1987, Kok., s. 1471, 6 kohta; asia C-260/98, komissio v. Kreikka, tuomio 12.9.2000, Kok., s. I-6537, 24 kohta ja em. asia Isle of Wight Council ym., tuomion 26 ja 27 kohta).

36 Taloudellisen toiminnan käsite määritellään kuudennen direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa siten, että sitä on kaikki tuottajan, kauppiaan tai palvelujen suorittajan harjoittama toiminta ja erityisesti liiketoiminta, joka käsittää aineellisen tai aineettoman omaisuuden hyödyntämistä jatkuvaluonteisessa tulonsaantitarkoituksessa (ks. erityisesti asia C-465/03, Kretztechnik, tuomio 26.5.2005, Kok., s. I-4357, 18 kohta ja em. asia Hutchison 3G ym., tuomion 27 kohta).

37 Näiden määritelmien tarkastelu osoittaa, että taloudellisen toiminnan käsitteen soveltamisala on laaja ja että tämä käsite on objektiivinen siten, että toimintaa tarkastellaan sellaisenaan sen tarkoituksesta tai tuloksesta riippumatta (ks. erityisesti

em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 26 kohta ja asia C-223/03, University of Huddersfield, tuomio 21.2.2006, Kok., s. I-1751, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Toiminta katsotaan siis yleensä taloudelliseksi, jos se on jatkuvaluonteista ja jos se suoritetaan liiketoimen tekijän saamaa vastiketta vastaan (em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 9 ja 15 kohta ja asia C-408/06, Götz, tuomio 13.12.2007, Kok., s. I-11295, 18 kohta).

38 Oikeuskäytännöstä ilmenee sitä vastoin, että maksun periminen ei voi sellaisenaan tehdä tietystä toiminnasta luonteeltaan taloudellista (ks. em. asia Hutchison 3G ym., tuomion 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Götz, tuomion 21 kohta).

39 Sen arvioimiseksi, onko komission nostama kanne hyväksyttävä, on siis tutkittava ensinnäkin, ovatko oikeusapupalvelut, joita oikeusaputoimistot suorittavat tuomioistuinasioissa osakorvausta vastaan, kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa ja 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa.

40 Heti aluksi on huomattava, että taloudellisen toiminnan käsitteen objektiivisuuden vuoksi sillä, että oikeusaputoimistojen toiminta on laissa annettujen ja säänneltyjen tehtävien hoitamista yleisen edun vuoksi ja ilman liiketaloudellista tai kaupallista päämäärää, ei ole tämän osalta merkitystä. Kuudennen direktiivin 6 artiklassa säädetään nimittäin nimenomaisesti, että tietyt lain nojalla hoidettavat toimenpiteet kuuluvat arvonlisäverojärjestelmän piiriin (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 10 kohta ja em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 28 kohta).

41 Lisäksi on selvää, että oikeusaputoimistot suorittavat kyseessä olevia oikeusapupalveluja jatkuvaluonteisesti.

42 On siis tutkittava, voidaanko katsoa, että oikeusaputoimistot suorittavat kyseisiä palveluja vastiketta vastaan.

43 Tämän osalta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että arvonlisäverojärjestelmässä verolliset liiketoimet edellyttävät sellaista osapuolten välistä liiketointa, johon sisältyy hinnan tai vastasuorituksen määrääminen. Kun palvelun suorittajan toiminta muodostuu yksinomaan ilman välitöntä vastiketta suoritetuista palveluista, veron perustetta ei ole eivätkä nämä palvelut siis ole arvonlisäveron alaisia (ks. asia 89/81, Hong-Kong Trade Development Council, tuomio 1.4.1982, Kok., s. 1277, 9 ja 10 kohta ja asia C-16/93, Tolsma, tuomio 3.3.1994, Kok., s. I-743, 12 kohta).

44 Tästä seuraa oikeuskäytännön mukaan, että palvelujen suoritus on kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetulla tavalla vastikkeellinen ainoastaan sillä edellytyksellä, että palvelun suorittajan ja vastaanottajan välillä on oikeussuhde, johon liittyvät suoritukset ovat vastavuoroisia, ja palvelun suorittajan saama korvaus on todellinen vastasuoritus vastaanottajan saamasta palvelusta (ks. erityisesti em. asia Tolsma, tuomion 14 kohta; asia C-2/95, SDC, tuomio 5.6.1997, Kok., s. I-3017, 45 kohta ja em. asia MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, tuomion 47 kohta).

45 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä siis katsotaan, että kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettu vastikkeellinen palvelujen suoritus edellyttää, että suoritetun palvelun ja saadun vastasuorituksen välillä on suora yhteys (ks. erityisesti asia 102/86, Apple and Pear Development Council, tuomio 8.3.1988, Kok., s. 1443, 11 ja 12 kohta; asia C-258/95, Fillibeck, tuomio 16.10.1997, Kok., s. I-5577, 12 kohta ja em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 29 kohta).

46 Tässä asiassa on todettava, että oikeusaputoimistot eivät suorita käsiteltävänä olevassa kanteessa tarkoitettuja oikeusapupalveluja korvauksetta ja siis täysin vastikkeetta, koska näiden palvelujen saajien on maksettava oikeusaputoimistoille korvaus.

47 On kuitenkin selvää, että tämä korvaus on vain osittainen siinä mielessä, että se ei kata kokonaan niiden palkkioiden määrää, jotka kansallisessa säännöstössä vahvistetaan oikeudenkäyntiasian luonteen mukaan oikeusaputoimistojen ja yksityisten avustajien suorittamista oikeusapupalveluista maksettavaksi korvaukseksi. Kuten nimittäin tämän tuomion 12–14 kohdasta ilmenee, perusomavastuusta koostuva korvaus on prosenttiosuus eli 20–75 prosenttia kyseisestä määrästä. Tätä korvausta voidaan tosin oikeusavun saajan varallisuuden perusteella täydentää lisäomavastuulla. Komissio ei kuitenkaan väitä, että lisäomavastuu voisi johtaa siihen, että oikeusavun saaja maksaa korvauksen, joka vastaa kokonaan palkkioita, jotka kyseisessä säännöstössä vahvistetaan maksettaviksi oikeusapupalvelujen suorituksesta, ja tämä on epätodennäköistäkin, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 48 kohdassa, kun otetaan huomioon kansallisessa säännöstössä oikeusavun myöntämiselle säädetty tuloraja.

48 Vaikka tämän osakorvauksen määrä on osuus kyseisistä palkkioista, tätä määrää ei lasketa vain näiden palkkioiden perusteella, vaan se riippuu myös oikeusavun saajan tuloista ja varallisuudesta. Oikeusavun saajan maksettavaksi jäävä osuus palkkioista määräytyy siten tulojen ja varallisuuden mukaan eikä esimerkiksi oikeusaputoimistojen suorittaman työtuntimäärän tai kyseessä olevan asian vaikeuden mukaan.

49 Tästä seuraa, että osakorvaus, jonka oikeusapupalvelujen saajat maksavat oikeusaputoimistoille, riippuu vain osittain suoritettujen palvelujen todellisesta arvosta, ja yhteys tähän arvoon on löyhä varsinkin silloin, kun oikeusavun saajien tulot ja varallisuus ovat alhaiset.

50 Kuten julkisasiamies huomautti ratkaisuehdotuksensa 50 ja 51 kohdassa, mainittua toteamusta tukee se, että Suomen hallituksen tämän kanteen yhteydessä toimittamien tietojen mukaan osakorvaukset, jotka oikeusaputoimistojen suorittamien oikeusapupalvelujen saajat maksoivat vuonna 2007 osakorvausasioissa, jotka vastaavat vain kolmannesta kaikista oikeusaputoimistojen suorittamista palveluista, olivat suuruudeltaan 1,9 miljoonaa euroa, kun kyseisten toimistojen bruttomääräiset toimintamenot olivat 24,5 miljoonaa euroa. Vaikka näihin tietoihin sisältyvät myös muissa kuin tuomioistuinasioissa suoritetut oikeusapupalvelut, tällainen ero on omiaan antamaan ymmärtää, että oikeusavun saajien maksettavaksi tuleva osakorvaus on rinnastettava maksuun, jonka periminen ei voi sellaisenaan tehdä tietystä toiminnasta luonteeltaan taloudellista, pikemminkin kuin varsinaiseen vastikkeeseen.

51 Näiden seikkojen valossa ei siis voida katsoa, että oikeusaputoimistojen suorittamien oikeusapupalvelujen ja oikeusavun saajien maksettavaksi tulevan vastasuorituksen välinen yhteys on suora siten kuin edellytetään, jotta vastasuorituksen voitaisiin katsoa olevan vastike kyseisistä palveluista ja jotta siis näitä palveluja pidettäisiin kuudennen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa ja 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuna taloudellisena toimintana.

52 Komissio ei ole esittänyt tässä asiassa muita seikkoja, jotka olisivat omiaan osoittamaan, että kyseessä olevat palvelut ovat tällaista taloudellista toimintaa. Erityisesti on katsottava, että vaikka komissio väittää kanteessaan, että oikeusapupalvelujen saajien maksaman osakorvauksen ja oikeusaputoimistojen suorittamien palvelujen välillä on suora yhteys, se ei ole esittänyt väitteensä tueksi mitään nimenomaisia argumentteja eikä mitään näyttöä voidakseen perustella, että kyseessä on tällainen suora yhteys, ja asia on näin varsinkin, kun omavastuuosuuden määrittämiseksi otetaan huomioon oikeusavun saajien tulot ja varallisuus. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on kuitenkin näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu. Juuri komission on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua mihinkään olettamiin (ks. erityisesti asia C-494/01, komissio v. Irlanti, tuomio 26.4.2005, Kok., s. I-3331, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 On siis katsottava, että koska oikeusaputoimistot eivät harjoita taloudellista toimintaa ja koska kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan sovellettavuus edellyttää, että kyseessä olevan toiminnan todetaan ensin olevan taloudellista toimintaa (ks. vastaavasti em. asia Hutchison 3G ym., tuomion 42 kohta ja em. asia Götz, tuomion 15 kohta), ei ole tarpeen tutkia toiseksi komission argumentteja yhtäältä siitä, harjoittavatko mainitut toimistot kyseessä olevaa oikeusaputoimintaa kyseisen 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetussa viranomaisen ominaisuudessa, ja toisaalta siitä, johtaako tämän toiminnan arvonlisäverottomuus joka tapauksessa saman 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

54 Tämä kanne on hylättävä edellä esitetyn perusteella.

Oikeudenkäyntikulut

55 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Suomen tasavalta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset