

Asia C-288/07

Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs

vastaan

Isle of Wight Council ym.

(High Court of Justices (England & Wales) (Chancery Division) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Kuudes arvonlisäverodirektiivi – 4 artiklan 5 kohta – Julkisoikeudellisen yhteisön harjoittama toiminta – Maksullisten pysäköintipalvelujen tarjoaminen pysäköintialueilla – Kilpailun vääristyminen – Ilmaisujen ”johtaisi” ja ”huomattava” merkitys

Tuomion tiivistelmä

1. *Verotus – Jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen – Liikevaihtoverot – Yhteinen arvonlisäverojärjestelmä – Verovelvolliset – Julkisoikeudelliset yhteisöt (Neuvoston direktiivin 77/388 4 artiklan 5 kohdan toinen alakohta)*

2. *Verotus – Jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen – Liikevaihtoverot – Yhteinen arvonlisäverojärjestelmä – Verovelvolliset – Julkisoikeudelliset yhteisöt*

(Neuvoston direktiivin 77/388 4 artiklan 5 kohdan toinen alakohta)

3. *Verotus – Jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen – Liikevaihtoverot – Yhteinen arvonlisäverojärjestelmä – Verovelvolliset – Julkisoikeudelliset yhteisöt*

(Neuvoston direktiivin 77/388 4 artiklan 5 kohdan toinen alakohta)

1. Jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun kuudennen direktiivin 77/388 4 artiklan 5 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että huomattavaa kilpailun vääristymistä, johon viranomaisen ominaisuudessa toimivien julkisoikeudellisten yhteisöjen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi, on arvioitava suhteessa kyseessä olevaan toimintaan sellaisenaan eikä tämä arviointi saa koskea tiettyjä paikallisia markkinoita.

Julkisoikeudellinen yhteisö voi kansallisen oikeuden nojalla nimittäin vastata tietyn luonteeltaan pääasiallisesti taloudellisen toiminnan harjoittamisesta sitä erityisesti koskevan oikeudellisen järjestelmän piirissä, ja tätä samaa toimintaa voivat rinnakkain tällaisen yhteisön kanssa harjoittaa myös yksityiset toimijat, jolloin kyseisen yhteisön jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle voi aiheuttaa tiettyä kilpailun vääristymistä.

Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa pyritään välttämään tämä epäsuotuisa lopputulos säätämällä, että tämän direktiivin liitteessä D nimenomaisesti lueteltu toiminta on ”joka tapauksessa” arvonlisäverollista, jos se ei ole merkitykseltään vähäistä, vaikka sitä harjoittaakin viranomaisen ominaisuudessa toimiva julkisoikeudellinen yhteisö. Toisin sanoen sen, että julkisoikeudelliset yhteisöt jätetään arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle tämän toiminnan osalta, oletetaan johtavan kilpailun vääristymiseen, jollei tämä toiminta ole merkitykseltään vähäistä. Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan sanamuodosta ilmenee siten, että näiden yhteisöjen verovelvollisuus johtuu niiden harjoittamasta kyseisen direktiivin liitteessä D luetellusta toiminnasta sellaisenaan, riippumatta siitä, kohtaako

tietty julkisoikeudellinen yhteisö kilpailua niillä paikallisilla markkinoilla, joilla se harjoittaa tätä toimintaa.

Lisäksi kansallisella tasolla voi olla muuta luonteeltaan pääasiallisesti taloudellista toimintaa, jota ei ole lueteltu kuudennen direktiivin liitteessä D ja joka voi vaihdella jäsenvaltiosta tai talouden sektorilta toiseen ja jota harjoittavat rinnakkain sekä julkisoikeudelliset yhteisöt viranomaisen ominaisuudessaan että yksityiset toimijat. Juuri tällaiseen toimintaan sovelletaan kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toista alakohtaa, jossa säädetään, että myös silloin, kun julkisoikeudelliset yhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessa, niitä on pidettävä verovelvollisina, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

Kyseisen 4 artiklan 5 kohdan toinen ja kolmas alakohta liittyvät näin ollen läheisesti toisiinsa, sillä niillä tavoitellaan samaa päämäärää eli arvonlisäverotuksen soveltamista julkisoikeudellisiin yhteisöihin, vaikka viimeksi mainitut toimisivatkin viranomaisen ominaisuudessa. Nämä alakohdat noudattavat näin ollen samaa logiikkaa, jonka avulla yhteisön lainsäätäjä on pyrkinyt rajoittamaan julkisoikeudellisten yhteisöjen jättämistä verovelvollisuuden ulkopuolelle, jotta noudatettaisiin tämän direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa sekä 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa esitettyä pääsääntöä, jonka mukaan kaikki taloudellinen toiminta on lähtökohtaisesti arvonlisäverollista. Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toista ja kolmatta alakohtaa on näin ollen tulkittava kokonaisuutena. Tästä seuraa, että julkisoikeudellisten yhteisöjen arvonlisäverovelvollisuus kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan joko toisen tai kolmannen alakohdan nojalla johtuu tietyn toiminnan harjoittamisesta sellaisenaan, riippumatta siitä, kohtaavatko nämä yhteisöt kilpailua niillä paikallisilla markkinoilla, joilla ne harjoittavat tätä toimintaa.

Verotuksen neutraalisuuden periaatteen noudattaminen taataan tällä tavoin, koska joko kaikki julkisoikeudelliset yhteisöt ovat arvonlisäverovelvollisia tai mitkään niistä eivät ole arvonlisäverovelvollisia; ainoa poikkeus tästä periaatteesta koskee vain näiden yhteisöjen ja yksityisten toimijoiden välisiä suhteita, ja tämäkin vain siltä osin kuin kilpailun vääristyminen on vähäistä. Kilpailun vääristymisen olemassaolon arviointi erikseen kaikkien niiden paikallisten markkinoiden osalta, joilla paikallisviranomaiset harjoittavat toimintaansa, edellyttäisi siten sitä, että usein monitahoisten taloudellisten analyysien perusteella arvioidaan järjestelmällisesti uudelleen kilpailuolosuhteet useilla paikallisilla markkinoilla, joiden määrittäminen voi osoittautua erityisen vaikeaksi, koska näiden markkinoiden rajat eivät välttämättä osu yhteen paikallisviranomaisten alueellisen toimivallan kanssa. Paikallisviranomaiset ja yksityiset toimijat eivät tällöin voisi liiketoimintansa edellyttämällä varmuudella ennakoida, kannetaanko tietyillä paikallisilla markkinoilla paikallisviranomaisten harjoittamasta toiminnasta arvonlisäveroa vai ei, mikä saattaa loukata verotuksen neutraalisuuden ja oikeusvarmuuden periaatteita.

(ks. 33–41, 46, 49 ja 51–53 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

2. Jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun kuudennen direktiivin 77/388 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ilmaisua ”johtaisi” on tulkittava siten, että siinä otetaan huomioon paitsi tämänhetkinen kilpailu myös potentiaalinen kilpailu siltä osin kuin yksityisen toimijan mahdollisuus tulla merkityksellisille markkinoille on todellinen eikä täysin hypoteettinen.

Julkisoikeudellisten yhteisöjen jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla muodostaa nimittäin poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan kaikki taloudellinen toiminta on verollista, ja tätä säännöstä on näin ollen tulkittava suppeasti. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdalla säännöksellä palautetaan kuitenkin sovellettavaksi tämä pääsääntö sen välttämiseksi, että näiden yhteisöjen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

Viimeksi mainittua säännöstä ei siis voida tulkita suppeasti.

Täysin teoreettista mahdollisuutta, jota ainoakaan tosiseikka, objektiivinen todiste tai markkinatutkimus ei tue, yksityisen toimijan tulemisesta merkityksellisille markkinoille ei voida kuitenkaan samaistaa potentiaaliseen kilpailuun. Jotta asia olisi näin, tämän mahdollisuuden on oltava todellinen eikä täysin hypoteettinen.

(ks. 60, 64 ja 65 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta)

3. Jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun kuudennen direktiivin 77/388 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ilmaisu ”huomattava” on ymmärrettävä siten, että tämänhetkisen tai potentiaalisen kilpailun vääristymisen on oltava merkitykseltään enemmän kuin vähäistä.

Tämä ilmaisu on nimittäin ymmärrettävä siten, että sillä pyritään rajoittamaan kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan soveltamisalaa siltä osin kuin yhteisöt jätetään siinä tämän toiminnan osalta verovelvollisuuden ulkopuolelle. Jos tämä ilmaisu olisi ymmärrettävä siten, että se tarkoittaa tuntuvaa tai jopa poikkeuksellista, julkisoikeudellisten yhteisöjen verovelvollisuuden ulkopuolelle jättämisen soveltamisalaa laajennettaisiin kuitenkin perusteettomasti. Jos viimeksi mainittujen jääminen verovelvollisuuden ulkopuolelle sitä vastoin sallittaisiin ainoastaan siinä tapauksessa, että se johtaa vain merkitykseltään vähäiseen kilpailun vääristymiseen, sen ulottuvuudelle asetettaisiin tosiasiallisesti rajat.

Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannesta alakohdasta ilmenee seuraavaksi, että julkisyhteisöjen jääminen verovelvollisuuden ulkopuolelle direktiivin liitteessä D luetelluista toiminnoista on sallittua siltä osin kuin tämä toiminta on merkitykseltään vähäistä, eli tässä yhteydessä oletetaan, että toiminnasta aiheutuva kilpailun vääristyminen on myös merkitykseltään vähäistä. Koska kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toinen ja kolmas alakohta liittyvät läheisesti toisiinsa, sillä niillä tavoitellaan samaa päämäärää, ja koska ne noudattavat samaa logiikkaa, ilmaisu ”huomattava” on ymmärrettävä siten, että julkisyhteisöjen jääminen verovelvollisuuden ulkopuolelle voidaan sallia vain tapauksissa, joissa tämä johtaa vain merkitykseltään vähäiseen kilpailun vääristymiseen.

Näiden yhteisöjen jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle tilanteissa, joissa tämä ei johtaisi minkäänlaiseen kilpailun vääristymiseen tai johtaa merkitykseltään vähäiseen kilpailun vääristymiseen, loukkaisi verotuksen neutraalisuuden periaatetta sitä vastoin mahdollisimman vähän.

(ks. 72–76, 78 ja 79 kohta sekä tuomiolauselman 3 kohta)

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

16 päivänä syyskuuta 2008 (*)

Kuudes arvonlisäverodirektiivi – 4 artiklan 5 kohta – Julkisoikeudellisen yhteisön harjoittama toiminta – Maksullisten pysäköintipalvelujen tarjoaminen pysäköintialueilla – Kilpailun vääristyminen – Ilmaisujen ”johtaisi” ja ”huomattava” merkitys

Asiassa C-288/07,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka High Court of Justice (England & Wales) (Chancery Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 6.3.2007 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.6.2007, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Commissioners of Her Majesty’s Revenue & Customs

vastaa

Isle of Wight Council,

Mid-Suffolk District Council,

South Tyneside Metropolitan Borough Council ja

West Berkshire District Council,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja K. Lenaerts sekä tuomarit G. Arestis, U. Löhms, A. Borg Barthet, M. Ilešić, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh ja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.4.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Isle of Wight Council, Mid-Suffolk District Council, South Tyneside Metropolitan Borough Council ja West Berkshire District Council, edustajinaan J. Ghosh, QC, barrister J. Henderson, solicitor R. Genn ja adviser L. Leach,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Z. Bryanston-Cross, avustajinaan C. Vajda, QC, ja barrister B. Rayment,
- Irlanti, asiamiehenään D. O’Hagan, avustajinaan A. Aston, SC, ja N. Travers, BL,
- Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato G. De Bellis,
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään R. Lyal ja M. Afonso,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.6.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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) 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs (jäljempänä Commissioners) ja toisaalta neljä paikallisviranomaista eli Isle of Wight Council, Mid-Suffolk District Council, South Tyneside Metropolitan Borough Council ja West Berkshire District Council (jäljempänä yhdessä kyseessä olevat paikallisviranomaiset) ja joissa on kyse siitä, ovatko nämä viranomaiset arvonlisäverovelvollisia pysäköintipalvelujen tarjoamisesta suljetuilla pysäköintialueilla ("offstreet parking") (jäljempänä pysäköintialueet).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Kuudennen direktiivin II osastoon, jonka otsikkona on "Soveltamisala", kuuluvassa 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Arvonlisäveroa on kannettava:

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

– —"

4 Kuudennen direktiivin IV osastoon, jonka otsikkona on "Verovelvolliset", kuuluvassa 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 jatkuvaluonteisessa 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.”

5 Kuudennen direktiivin liitteessä D, johon kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa viitataan, luetellaan 12 liiketoimen ryhmää. Pysäköintipalvelujen tarjoaminen pysäköintialueilla ei kuitenkaan kuulu näihin ryhmiin.

6 Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohtaa, jonka välittömän oikeusvaikutuksen yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut yhdistetyissä asioissa 231/87 ja 129/88, Comune di Carpaneto Piacentino ym., 17.10.1989 antamassaan tuomiossa (Kok. 1989, s. 3233, Kok. Ep. X, s. 215, 33 kohta), ei ole saatettu osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestystä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

7 Kyseessä olevat paikallisviranomaiset tarjoavat pysäköintipaikkoja vuokrattavaksi pysäköintialueilla. Myös yksityinen sektori tarjoaa tätä palvelua.

8 Yhdistyneen kuningaskunnan paikalliset julkisyhteisöt ovat perinteisesti hyväksyneet sen, että ne ovat arvonlisäverovelvollisia tuloista, joita ne saavat pysäköintipalvelujen tarjoamisesta pysäköintialueilla. Asiassa C-446/98, Fazenda Pública, 14.12.2000 annetun tuomion (Kok. 2000, s. I-11435) johdosta noin 127 paikallista julkisyhteisöä vaati kuitenkin aikaisemmin maksamansa arvonlisäveron palautusta, koska ne katsoivat nyt, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla niillä ei olisi pitänyt olla velvollisuutta suorittaa tätä veroa. Esitettyjen palautusvaateiden kokonaismäärä on 129 miljoonaa Englannin puntia (GBP). Mahdollisesti vielä esitettävien vaateiden kokonaismäärän osalta ennakkoratkaisupyyntöissä todetaan, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneessä kuningaskunnassa on noin 468 paikallista julkisyhteisöä (ns. principal local authorities).

9 Oikeusriidoissa, joita pääasia koskee, esitettyjen vaateiden määrä on 1,6 miljoonaa GBP. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin, että nämä oikeusriidat ovat niin sanottuja pilottioikeudenkäyntejä, sillä kyseessä olevat paikallisviranomaiset muodostavat edustavan otoksen kaikista kyseessä olevista paikallisista julkisyhteisöistä. Isle of Wight Council vastaa hallinnosta saarella, Mid-Suffolk District Council hallinnosta maaseutualueella, South Tyneside Metropolitan Borough Council hallinnosta kaupunkialueella ja West Berkshire District Council puolestaan sekä paikallis- että aluetason hallinnosta alueellaan.

10 Koska kyseessä olevat paikallisviranomaiset katsoivat, että yhteisön oikeuden asianmukaisen tulkinnan mukaan ne eivät olleet arvonlisäverovelvollisia kyseessä olevasta toiminnasta, ne vaativat aiemmin maksetun arvonlisäveron palauttamista. Commissioners kuitenkin kieltäytyi suorittamasta tätä palautusta. Nämä paikallisviranomaiset nostivat näin ollen Commissionersin päätöksen johdosta kanteen VAT and Duties Tribunal, Londonissa. Koska VAT and Duties Tribunal, London, katsoi, että julkisoikeudellisten yhteisöjen jättämistä verovelvollisuuden ulkopuolelle kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan nojalla on tutkittava erikseen kunkin kyseessä olevan paikallisviranomaisen osalta eli ”verovelvolliskohtaisesti”, se päättyi siihen, että näiden viranomaisten jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle ei johda huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Kaikki nämä viranomaiset vapautettiin siis arvonlisäverosta niiden tulojen osalta, jotka ne saavat pysäköintipalvelujen tarjoamisesta pysäköintialueilla.

11 Commissioners valitti VAT and Duties Tribunal, Londonin, ratkaisusta High Court of

Justiceen (England & Wales) (Chancery Division). Sen pääasiallinen argumentti perustuu siihen, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohta koskee koko maata, mikä edellyttää kokonaisarvioinnin tekemistä siitä, miten paikallisviranomaisten pysäköintialueilla tarjoamien pysäköintipalvelujen vapauttaminen arvonlisäverosta vaikuttaa yksityissektoriin kokonaisuudessaan. Tämä valitus koskee myös sitä, mitä merkitsevät sanat ”johtaisi” ja ”huomattava”, jotka sisältyvät kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan lauseeseen ”jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen”.

12 High Court of Justice (England & Wales) (Chancery Division) päätti näin ollen lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko ilmaisua ’kilpailun vääristyminen’ tarkasteltava erikseen kunkin julkisoikeudellisen yhteisön osalta siten, että nyt käsiteltävän asian yhteydessä se on määritettävä suhteessa siihen alueeseen tai niihin alueisiin, jolla tai joilla kyseessä oleva tietty yhteisö tarjoaa pysäköintipalveluja muualla kuin katualueella, vai onko se määritettävä suhteessa jäsenvaltion koko alueeseen?

2) Mitä tarkoitetaan ilmaisulla ’johtaisi’? Millaista todennäköisyyttä tai varmuutta edellytetään tämän edellytyksen täyttymiseksi?

3) Mitä tarkoitetaan sanalla ’huomattava’? Tarkoittaako ’huomattava’ sellaista vaikutusta kilpailuun, joka on enemmän kuin merkityksetön tai aivan vähäinen, vai ’tuntuva’ vaikutusta tai ’poikkeuksellista’ vaikutusta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

13 Kyseessä olevat paikallisviranomaiset katsovat, että ilmaisua ”kilpailun vääristyminen” on tarkasteltava erikseen kunkin julkisoikeudellisen yhteisön osalta siten, että nyt käsiteltävän asian yhteydessä se on määritettävä suhteessa siihen alueeseen tai niihin alueisiin, jolla tai joilla kyseessä oleva yhteisö tarjoaa vuokrattavaksi paikkoja pysäköintialueilla, eikä suhteessa hypoteettisiin markkinoihin, jotka kattavat tietyn jäsenvaltion koko alueen. Päinvastainen lähestymistapa olisi epäjohdonmukainen jo itse kilpailun käsitteen kannalta. Näiden paikallisviranomaisten mukaan kullekin niistä myönnetty vapautus arvonlisäverosta ei millään tavalla johda kilpailun vääristymiseen suhteessa yksityisiin palveluntarjoajiin tai esimerkiksi Glasgow’n paikallisviranomaisiin, eikä se ainakaan johda ”huomattavaan” kilpailun vääristymiseen. Lisäksi henkilö, joka haluaa tehdä ostoksia Isle of Wightilla, ei pysäköi autoaan Manchesteriin.

14 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus nojautuu ennen kaikkea verotuksen neutraalisuuden ja oikeusvarmuuden peruseriaatteisiin sekä katsoo, että ”toimintakohtainen” lähestymistapa, jossa otetaan huomioon koko maan laajuiset markkinat kokonaisuudessaan eikä kaikkia paikallisia markkinoita, on lähtökohtaisestiärkevin lähestymistapa kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toista alakohtaa tulkittaessa. Se, että kysyntä on luonteeltaan paikallista, merkitsee sitä, että tietyn paikallisviranomaisen toimialueella voi jopa olla useita paikallisia markkinoita, joista joillakin saattaa olla kilpailua ja joillain taas ei.

15 Irlannin mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltiot voivat vapaasti valita asianmukaisimman menetelmän kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Kunkin jäsenvaltion on määritettävä, mitkä ovat ne jäsenvaltion ja julkisoikeudellisten yksiköiden

suorittamat toiminnot, jotka johtaisivat huomattavaan kilpailun vääristymiseen, jos niistä ei kannettaisi arvonlisäveroa. Jäsenvaltiot voivat siten hyväksyä paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason lähestymistapoja.

16 Italian hallitus esittää kilpailun alaan kuuluvien periaatteiden soveltamista. Se viittaa tältä osin komission tiedonantoon merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (EYVL 1997, C 372, s. 5) ja katsoo sen perusteella, että niissä oikeusriidoissa, joista pääasiassa on kyse, merkitykselliset maantieteelliset markkinat eivät voi missään tapauksessa muodostua koko maan laajuisista markkinoista kokonaisuudessaan. Kun kyse on paikkojen vuokraamisesta pysäköintialueilla, ei ole mahdollista kuvitella, että eri kaupunkien tarjoamien palvelujen välillä olisi jonkinlaista kilpailua.

17 Euroopan yhteisöjen komissio katsoo, että arvioitaessa kilpailun vääristymisen vaaraa on otettava huomioon toiminnan luonne eikä paikallisia kilpailuolosuhteita. Se, että tällainen lähestymistapa on perusteltu, voidaan johtaa siitä, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään, että kyseisen direktiivin liitteessä D luetelluista liiketoimista on joka tapauksessa kannettava arvonlisäveroa, kunhan ne eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Kuudes direktiivi lähtee näin ollen selvästikin olettamasta, jonka mukaan kilpailutilanne ja siitä aiheutuva vaara kilpailun vääristymisestä on määritettävä abstraktisti suhteessa toiminnan varsinaiseen luonteeseen eikä suhteessa paikallisiin olosuhteisiin.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

18 Ensiksi on muistutettava, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan valtioita, hallinnollisia alueita, kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä ei niiden viranomaisen ominaisuudessa harjoittaman toiminnan tai suorittamien liiketoimien osalta ole pidettävä verovelvollisina.

19 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, kahden edellytyksen on täyttyttävä samanaikaisesti, jotta tätä säännöstä voidaan soveltaa, eli toiminnan harjoittajan on oltava julkisoikeudellinen yhteisö ja toimintaa on harjoitettava viranomaisen ominaisuudessa (ks. vastaavasti erityisesti asia C-202/90, Ayuntamiento de Sevilla, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4247, Kok. Ep. XI, s. I-401, 18 kohta ja em. asia Fazenda Pública, tuomion 15 kohta).

20 Näistä edellytyksistä ensimmäisen osalta on selvää, että kyseessä olevat paikallisviranomaiset ovat kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja julkisoikeudellisia yhteisöjä.

21 Toisen edellytyksen osalta on todettava, että tässä samassa säännöksessä tarkoitettu viranomaisen ominaisuudessa harjoitettu toiminta on sellaista toimintaa, jota julkisoikeudelliset yhteisöt harjoittavat niitä erityisesti koskevan oikeudellisen järjestelmän piirissä, eikä se sisällä sellaista toimintaa, jota ne harjoittavat samoilla oikeudellisilla edellytyksillä kuin yksityiset taloudelliset toimijat (ks. erityisesti em. asia Fazenda Pública, tuomion 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Suoritettavan analyysin luonteen vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on luokitella pääasiassa kyseessä oleva toiminta edellä esitetyn arviointiperusteen kannalta (em. yhdistetyt asiat Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 17.10.1989, 16 kohta; asia C-4/89, Comune di Carpaneto Piacentino ym., tuomio 15.5.1990, Kok. 1990, s. I-1869, 11 kohta ja em. asia Fazenda Pública, tuomion 23 kohta).

23 Koska siitä, toimivatko kyseessä olevat paikallisviranomaiset viranomaisen ominaisuudessa niissä oikeusriidoissa, joista pääasiassa on kyse, ei ole esitetty yhteisöjen tuomioistuimelle

ennakkoratkaisukysymystä, on syytä – sillä varauksella, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voi vastaisuudessa päätyä toisenlaiseen näkemykseen tämän kysymyksen selvittämisen perusteella – lähteä siitä, että pääasiassa kyseessä olevaa toimintaa on nyt käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisupyynnön kannalta pidettävä kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan soveltamisalaan kuuluvana.

24 On myös huomautettava, että vaikka paikallisviranomaiset harjoittavat tällaista toimintaa viranomaisen ominaisuudessa, niitä on kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaisesti pidettävä verovelvollisina, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tältä osin sitä, onko tätä kilpailun vääristymistä arvioitava suhteessa paikallisiin markkinoihin, joilla kukin kyseessä olevista paikallisviranomaisista toimii, vai suhteessa toimintaan, sellaisena kuin sitä harjoitetaan koko maan alueella.

25 Koska kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan varsinainen sanamuoto ei tältä osin sisällä ohjeistusta, tähän kysymykseen vastaamiseksi on otettava huomioon kyseisen direktiivin systematiikka ja tarkoitus sekä 4 artiklan 5 kohdan asema tällä direktiivillä perustetussa yhteisessä arvonlisäverojärjestelmässä.

26 Tältä osin on tärkeää korostaa, että pääsääntöisesti ja tämän saman direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan mukaisesti arvonlisäveroa on kannettava vastikkeellisesta palvelujen suorituksesta.

27 Lisäksi kuudennen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan verovelvollisella tarkoitetaan jokaista, joka itsenäisesti harjoittaa missä tahansa jotakin tämän saman artiklan 2 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, riippumatta tämän toiminnan tarkoituksesta tai tuloksesta. Tämä ”taloudellisen toiminnan” käsite määritellään kyseisessä 2 kohdassa siten, että sitä on kaikki tuottajan, kauppiaan tai palvelujen suorittajan harjoittama toiminta (asia C-284/04, T-Mobile Austria ym., tuomio 26.6.2007, Kok. 2007, s. I-5189, 33 kohta).

28 Kuudennen direktiivin 4 artiklassa vahvistetaan siten arvonlisäverolle erittäin laaja soveltamisala (ks. asia 235/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 26.3.1987, Kok. 1987, s. 1471, 7 kohta ja asia C-186/89, van Tiem, tuomio 4.12.1990, Kok. 1990, s. I-4363, 17 kohta).

29 Tältä osin on kuitenkin täsmennettävä, että viimeksi mainittu säännös koskee ainoastaan toimintaa, joka on luonteeltaan taloudellista (ks. vastaavasti asia C-306/94, Régie dauphinoise, tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. I-3695, 15 kohta; asia C-77/01, EDM, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-4295, 47 kohta; asia C-465/03, Kretztechnik, tuomio 26.5.2005, Kok. 2005, s. I-4357, 18 kohta ja em. asia T-Mobile Austria ym., tuomion 34 kohta).

30 Vain poikkeuksena tähän pääsääntöön tietyistä luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta ei kanneta arvonlisäveroa. Tällainen poikkeus säädetään kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jonka mukaan julkisoikeudellisen yhteisön viranomaisen ominaisuudessa harjoittamasta toiminnasta ei kanneta tätä veroa.

31 Tämä poikkeus koskee pääasiallisesti julkisoikeudellisten yhteisöjen viranomaisen ominaisuudessa harjoittamaa toimintaa, joka taloudellisesta luonteestaan huolimatta on lähellä julkisen vallan käyttöön liittyvää toimintaa. Näin ollen sen, että näiden yhteisöjen tällainen toiminta jätetään arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle, ei oleteta rajoittavan kilpailua, koska tällaisesta toiminnasta vastaa tavallisesti yksinomaan tai lähes yksinomaan julkinen sektori.

32 Vaikka nämä yhteisöt harjoittavat tällaista toimintaa viranomaisen ominaisuudessaan, niitä on kuitenkin kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan mukaisesti pidettävä verovelvollisina, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi

huomattavaan kilpailun vääristymiseen tai jos tämä toiminta – siltä osin kuin se ei ole merkitykseltään vähäistä – on lueteltu tämän saman direktiivin liitteessä D.

33 Julkisoikeudellinen yhteisö voi kansallisen oikeuden nojalla näin ollen vastata tietyn luonteeltaan pääasiallisesti taloudellisen toiminnan harjoittamisesta sitä erityisesti koskevan oikeudellisen järjestelmän piirissä, ja tätä samaa toimintaa voivat rinnakkain tällaisen yhteisön kanssa harjoittaa myös yksityiset toimijat, jolloin kyseisen yhteisön jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle voi aiheuttaa tiettyä kilpailun vääristymistä.

34 Yhteisön lainsäätäjä on pyrkinyt välttämään tämän epäsuotuisan lopputuloksen säättäessään kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa, että tämän saman direktiivin liitteessä D nimenomaisesti lueteltu toiminta (eli televiestintä, veden, kaasun, sähkön ja lämpöenergian jakelu, tavarakuljetukset, satama- ja lentokenttäpalvelut, henkilökuljetukset ym.) on ”joka tapauksessa” arvonlisäverollista, jos se ei ole merkitykseltään vähäistä, vaikka sitä harjoittaaakin viranomaisen ominaisuudessa toimiva julkisoikeudellinen yhteisö.

35 Toisin sanoen sen, että julkisoikeudelliset yhteisöt jätetään arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle tämän toiminnan osalta, oletetaan johtavan kilpailun vääristymiseen, jollei tämä toiminta ole merkitykseltään vähäistä. Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan sanamuodosta ilmenee siten selvästi, että näiden yhteisöjen arvonlisäverovelvollisuus johtuu niiden harjoittamasta kyseisen direktiivin liitteessä D luetellusta toiminnasta sellaisenaan, riippumatta siitä, kohtaako tietty julkisoikeudellinen yhteisö kilpailua niillä paikallisilla markkinoilla, joilla se harjoittaa tätä toimintaa.

36 Lisäksi kansallisella tasolla voi olla muuta luonteeltaan pääasiallisesti taloudellista toimintaa, jota ei ole lueteltu kuudennen direktiivin liitteessä D ja joka voi vaihdella jäsenvaltiosta tai talouden sektorilta toiseen ja jota harjoittavat rinnakkain sekä julkisoikeudelliset yhteisöt viranomaisen ominaisuudessaan että yksityiset toimijat.

37 Juuri tällaiseen toimintaan sovelletaan kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toista alakohdtaa, jossa säädetään, että myös silloin, kun julkisoikeudelliset yhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessa, niitä on pidettävä verovelvollisina, jos niiden jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen.

38 Kyseisen 4 artiklan 5 kohdan toinen ja kolmas alakohhta liittyvät näin ollen läheisesti toisiinsa, sillä niillä tavoitellaan samaa päämäärää eli arvonlisäverotuksen soveltamista julkisoikeudellisiin yhteisöihin, vaikka viimeksi mainitut toimisivatkin viranomaisen ominaisuudessa. Nämä alakohdat noudattavat näin ollen samaa logiikkaa, jonka avulla yhteisön lainsäätäjä on pyrkinyt rajoittamaan julkisoikeudellisten yhteisöjen jättämistä verovelvollisuuden ulkopuolelle, jotta noudatettaisiin tämän direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa sekä 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa esitettyä pääsääntöä, jonka mukaan kaikki taloudellinen toiminta on lähtökohtaisesti arvonlisäverollista.

39 Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toista ja kolmatta alakohdtaa on näin ollen tulkittava kokonaisuutena.

40 Tästä seuraa, että julkisoikeudellisten yhteisöjen arvonlisäverovelvollisuus kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan joko toisen tai kolmannen alakohdan nojalla johtuu tietyn toiminnan harjoittamisesta sellaisenaan, riippumatta siitä, kohtaavatko nämä yhteisöt kilpailua niillä paikallisilla markkinoilla, joilla ne harjoittavat tätä toimintaa.

41 Tätä päätelmää tukevat myös verotukseen sovellettavat yhteisön oikeuden yleiset periaatteet, kuten verotuksen neutraalisuuden periaate ja oikeusvarmuuden periaate.

42 Verotuksen neutraalisuuden periaate, joka on yhteisen arvonlisäverojärjestelmän perusperiaate (ks. erityisesti asia C-255/02, Halifax ym., tuomio 21.2.2006, Kok. 2006, s. I-1609, 92 kohta), estää siten sen, että samoja liiketoimia suorittavia taloudellisia toimijoita kohdellaan arvonlisäverotuksessa eri tavalla (ks. erityisesti asia C-216/97, Gregg, tuomio 7.9.1999, Kok. 1999, s. I-4947, 20 kohta).

43 Tältä osin on palautettava mieliin, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisella alakohdalla pyritään suojaamaan verotuksen neutraalisuuden periaatetta (asia C-430/04, Feuerbestattungsverein Halle, tuomio 8.6.2006, Kok. 2006, s. I-4999, 24 kohta).

44 Vaikka kuudennessa direktiivissä säädetään tiettyjä poikkeuksia, jotka voivat jossakin määrin haitata verotuksen neutraalisuuden periaatteen soveltamista, kuten esimerkiksi kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa säädetty poikkeus (ks. vastaavasti asia C-378/02, Waterschap Zeeuws Vlaanderen, tuomio 2.6.2005, Kok. 2005, s. I-4685, 43 kohta), sillä tässä säännöksessä sallitaan julkisoikeudellisten yhteisöjen jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle siltä osin kuin tämä johtaa vain vähäiseen kilpailun vääristymiseen, tätä poikkeusta on kuitenkin tulkittava siten, että kyseistä periaatetta loukataan mahdollisimman vähän.

45 Kyseessä olevien paikallisviranomaisten puolustama näkemys tarkoittaa kuitenkin sitä, että arvonlisäveroa kannetaan vain eräiltä paikallisviranomaisilta mutta ei muilta, riippuen siitä, millaista kilpailun vääristymistä aiheutuu tai ei aiheudu kullakin niillä paikallisilla markkinoilla, joilla nämä paikallisviranomaiset toimivat, vaikka kyse on pääasiallisesti saman palvelun tarjoamisesta eli pysäköintipalvelujen tarjoamisesta pysäköintialueilla. Tämä näkemys merkitsee siis paitsi sitä, että yksityisiä toimijoita kohdellaan eri tavalla kuin julkisoikeudellisia yhteisöjä, jos viimeksi mainittujen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaa vain vähäiseen kilpailun vääristymiseen, mutta myös sitä, että julkisoikeudellisten yhteisöjen itsensä keskuudessa sovelletaan erilaista kohtelua.

46 Jos tätä kilpailun vääristymistä sitä vastoin arvioidaan suhteessa toimintaan sellaisenaan, riippumatta tietyillä paikallisilla markkinoilla vallitsevista kilpailuolosuhteista, verotuksen neutraalisuuden periaatteen noudattaminen taataan, koska joko kaikki julkisoikeudelliset yhteisöt ovat arvonlisäverovelvollisia tai mitkään niistä eivät ole arvonlisäverovelvollisia; ainoa poikkeus tästä periaatteesta koskee vain näiden yhteisöjen ja yksityisten toimijoiden välisiä suhteita, ja tämäkin vain siltä osin kuin kilpailun vääristyminen on vähäistä.

47 Lisäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on useasti huomauttanut, yhteisön lainsäädännön on oltava yksiselitteistä ja yksityisten on voitava ennakoida sen soveltaminen (ks. erityisesti asia C-301/97, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 22.11.2001, Kok. 2001, s. I-8853, 43 kohta ja em. asia Halifax ym., tuomion 72 kohta). Oikeusvarmuutta on noudatettava erityisen tiukasti silloin, kun kysymys on sellaisesta sääntelystä, joka saattaa saada aikaan taloudellisia rasitteita, jotta ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkälaisia heille tällä tavoin asetetut velvollisuudet ovat (ks. erityisesti asia 326/85, Alankomaat v. komissio, tuomio 15.12.1987, Kok. 1987, s. 5091, 24 kohta ja asia C-17/01, Sudholz, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-4243, 34 kohta).

48 Sekä yhteisön toimielinten että jäsenvaltioiden, kun nämä käyttävät yhteisön direktiiveissä niille annettua toimivaltaa, on kuitenkin noudatettava yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvaa oikeusvarmuuden periaatetta (ks. asia C-376/02, "Goed Wonen", tuomio 26.4.2005, Kok. 2005, s. I-3445, 32 kohta).

49 Näkemys, jonka mukaan kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua kilpailun vääristymistä on arvioitava erikseen kaikkien niiden paikallisten markkinoiden osalta, joilla paikallisviranomaiset tarjoavat paikkoja vuokrattaviksi pysäköintialueilla, edellyttää siten sitä, että usein monitahoisten taloudellisten analyysien perusteella arvioidaan järjestelmällisesti uudelleen kilpailuolosuhteet useilla paikallisilla markkinoilla, joiden määrittäminen voi osoittautua erityisen vaikeaksi, koska näiden markkinoiden rajat eivät välttämättä osu yhteen paikallisviranomaisten alueellisen toimivallan kanssa. Lisäksi saman paikallisviranomaisen alueella voi olla useita paikallisia markkinoita.

50 Tällainen tilanne voi näin ollen aiheuttaa useita riitoja minkä tahansa sellaisen muutoksen johdosta, joka vaikuttaa tietyillä paikallisilla markkinoilla vallitseviin kilpailuolosuhteisiin.

51 Paikallisviranomaiset ja yksityiset toimijat eivät siten voi liiketoimintansa edellyttämällä varmuudella ennakoida, kannetaanko tietyillä paikallisilla markkinoilla paikallisviranomaisten harjoittamasta maksullisten pysäköintipalvelujen tarjoamisesta pysäköintialueilla arvonnalisäveroa vai ei.

52 Tämä tilanne saattaa siis loukata verotuksen neutraalisuuden ja oikeusvarmuuden periaatteita.

53 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että huomattavaa kilpailun vääristymistä, johon viranomaisen ominaisuudessa toimivien julkisoikeudellisten yhteisöjen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi, on arvioitava suhteessa kyseessä olevaan toimintaan sellaisenaan eikä tämä arviointi saa koskea tiettyjä paikallisia markkinoita.

Toinen kysymys

54 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa toisella kysymyksellään ennen kaikkea tietää, onko kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ilmaisua, jonka mukaan arvonnalisäverovelvollisuuden ulkopuolelle jättäminen ”johtaisi” huomattavaan kilpailun vääristymiseen, tulkittava siten, että siinä otetaan huomioon ainoastaan tämänhetkinen kilpailu, vai siten, että se ulottuu koskemaan myös potentiaalista kilpailua. Kyseinen tuomioistuin pyytää myös täsmentämään, millaista todennäköisyyttä edellytetään tämän edellytyksen täyttymiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

55 Kyseessä olevat paikallisviranomaiset nojautuvat julkisasiamies Kokottin asiassa C-369/04, Hutchison 3G ym., tuomio 26.6.2007 (Kok. 2007, s. I-5247), antaman ratkaisuehdotuksen 139 kohtaan ja katsovat, että ilmaisu ”johtaisi” on tulkittava siten, että se edellyttää, että on olemassa todellinen ja vakava vaara kilpailun vääristymisestä.

56 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että ilmaisu ”johtaisi” (”would lead to”) ja ilmaisu ”on omiaan johtamaan” (”could lead to”), jota yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt edellä mainituissa asioissa Comune di Carpaneto Piacentino ym. antamissaan tuomioissa, ovat keskenään vaihdannaisia, mikä on yhdenmukaista myös sen tarkastelun kanssa, jonka julkisasiamies Kokott on suorittanut edellä mainituissa asioissa Hutchison 3G ym. antamansa ratkaisuehdotuksen 127 ja 131 kohdassa. Se lisää, että useilla alueilla Yhdistyneessä kuningaskunnassa on jo nyt kilpailua yksityisten yritysten ja paikallisviranomaisten välillä ja että toisaalta muilla alueilla, joilla tällä hetkellä ei ole yksityisiä toimijoita, on potentiaalista kilpailua.

57 Irlannin mukaan ilmaisulla ”johtaisi” veloitetaan kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan

soveltamisesta vastaavat toimivaltaiset kansalliset viranomaiset varmistumaan siitä, että vaara kilpailun vääristymisestä on todennäköistä ja että sen toteutuminen ei ole pelkästään mahdollista.

58 Italian hallitus katsoo, että vaikka asiassa ei edellytetä ehdotonta varmuutta, ilmaisu ”johtaisi” on ymmärrettävä siten, että arvonlisäverottoman toiminnan harjoittamisesta aiheutuva kilpailun vääristymisen vaara on hyvin todennäköinen eikä pelkästään mahdollinen.

59 Komissio korostaa, että sen varmistamiseksi, että julkisyhteisöt ja yksityiset toimijat asetetaan kilpailuolosuhteiden kannalta yhdenvertaiseen asemaan, yksityisten toimijoiden tulemiselle pääasiassa kyseessä oleville markkinoille ei saa asettaa esteitä. Se katsoo näin ollen, että ilmaisu ”johtaisi” sisältää potentiaalisen kilpailun. Tältä osin on riittävää, että kyseessä olevien julkisoikeudellisten yhteisöjen kanssa kilpailevilla yksityisillä toimijoilla on todellinen mahdollisuus tulla kyseisille markkinoille.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

60 Kuten tämän tuomion 30 kohdasta ilmenee, on tärkeää muistaa, että julkisoikeudellisten yhteisöjen jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla muodostaa poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan kaikki taloudellinen toiminta on verollista, ja tätä säännöstä on näin ollen tulkittava suppeasti. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan osalta on kuitenkin todettava, että tällä säännöksellä palautetaan sovellettavaksi tämä pääsääntö sen välttämiseksi, että näiden yhteisöjen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen. Viimeksi mainittua säännöstä ei siis voida tulkita suppeasti.

61 Kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan ulottuvuutta laajennetaan kuitenkin perusteettomasti, jos tämän direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toiseen alakohtaan perustuva näiden yhteisöjen verovelvollisuus olisi rajoitettava vain tämänhetkisiin kilpailun vääristymiin, mikä mahdollistaisi näiden yhteisöjen jättämisen verovelvollisuuden ulkopuolelle, jos ne kohtaavat kilpailua vain potentiaalisesti.

62 Lisäksi näiden samojen yhteisöjen jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle voi sellaisenaan saada mahdolliset kilpailijat pidättäytymään tulemasta markkinoille, joissa on kyse paikkojen vuokraamisesta pysäköintialueilla.

63 Tästä seuraa, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ilmaisussa ”johtaisi” otetaan huomioon paitsi tämänhetkinen kilpailu myös potentiaalinen kilpailu.

64 Täysin teoreettista mahdollisuutta, jota ainoakaan tosiseikka, objektiivinen todiste tai markkinatutkimus ei tue, yksityisen toimijan tulemisesta merkityksellisille markkinoille ei voida kuitenkaan samaistaa potentiaaliseen kilpailuun. Jotta asia olisi näin, tämän mahdollisuuden on oltava todellinen eikä täysin hypoteettinen.

65 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ilmaisua ”johtaisi” on tulkittava siten, että siinä otetaan huomioon paitsi tämänhetkinen kilpailu myös potentiaalinen kilpailu siltä osin kuin yksityisen toimijan mahdollisuus tulla merkityksellisille markkinoille on todellinen eikä täysin hypoteettinen.

Kolmas kysymys

66 Kolmas kysymys koskee kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ilmaisulle ”huomattava” annettavaa tulkintaa ja erityisesti sitä, onko kyseistä ilmaisua tulkittava siten, että se merkitsee ”enemmän kuin merkityksetöntä tai aivan vähäistä”, ”tuntuva” tai

”poikkeuksellista”.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

67 Kyseessä olevien paikallisviranomaisten mukaan ilmaisu ”huomattava” merkitsee ”merkittävää epäsuotuisaa vaikutusta” tai ”poikkeuksellista vaikutusta” julkisoikeudellisen yhteisön kilpailijoihin tai muuta kuin sellaista vaikutusta, joka on seurausta pelkästään siitä, että julkisoikeudellinen yhteisö ei laskuta arvonnalisäveroa, kun taas sen kilpailijat, joilla on yksityisoikeudellinen asema, laskuttavat kyseisen veron. Ne nojautuvat tältä osin julkisasiamies Jacobsin edellä mainitussa asiassa *Waterschap Zeeuws Vlaanderen* antaman ratkaisuehdotuksen 41 kohtaan, jonka mukaan ilmaisu ”huomattava” merkitsee samaa kuin ”poikkeuksellinen”.

68 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että ilmaisulla ”huomattava” tarkoitetaan kaikkea kilpailun vääristymistä, joka ei ole merkityksetöntä tai aivan vähäistä. Siltä osin kuin kyse on siitä, miten julkisasiamies Jacobs käytti ilmaisua ”poikkeuksellinen” edellä mainitussa asiassa *Waterschap Zeeuws Vlaanderen* antamansa ratkaisuehdotuksen 41 kohdassa, kyseinen hallitus lisää, että yhteisöjen tuomioistuin ei noudattanut kyseistä ratkaisuehdotusta eikä liioin käyttänyt tätä ilmaisua.

69 Irlannin mukaan ilmaisu ”huomattava” tarkoittaa sitä, että kilpailun vääristymisen on oltava merkittävää ja tuntuva siten, että se saattaa vaikuttaa kyseisillä markkinoilla muutoin vallitseviin kilpailuolosuhteisiin merkittävästi, ja tämä tapahtuisi kyseessä olevien yksityisten toimijoiden ilmeiseksi vahingoksi.

70 Italian hallitus katsoo, että ilmaisua ”huomattava” on tulkittava siten, että se merkitsee ”vähintäänkin merkittävää tai tuntuva eikä merkitykseltään vain vähäistä”.

71 Komissio katsoo, että ilmaisulla ”huomattava” viitataan kilpailun vääristymiseen, joka ei ole merkityksetöntä tai merkitykseltään vähäistä. Se nojautuu tältä osin kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmanteen alakohtaan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteen D kanssa, jonka mukaan liitteessä D luetelluista toiminnoista on kannettava arvonnalisäveroa, jos nämä ”eivät ole merkitykseltään vähäisiä”. Kyseisen kolmannen alakohdan tarkoituksena on joka tapauksessa tehdä arvonnalisäverolliseksi tietäntyyppinen toiminta, jota muussa tapauksessa olisi arvioitava tämän 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan kannalta. Näissä kahdessa alakohdassa noudatetaan samaa logiikkaa, ja tästä voidaan päätellä, että käyttäessään ilmaisua ”merkitykseltään vähäinen” lainsäätäjä on halunnut kuvata toimintaa, joka ei johda ”huomattavaan” kilpailun vääristymiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

72 Ensiksi on syytä korostaa, että kuten tämän tuomion 60 kohdasta ilmenee, sillä, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa julkisoikeudellisille yhteisöille säädetään verovelvollisuus taloudellisesta toiminnasta, jota ne harjoittavat viranomaisen ominaisuudessa, palautetaan sovellettavaksi pääsääntö kaiken taloudellisen toiminnan verollisuudesta sen välttämiseksi, että näiden yhteisöjen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi huomattavaan kilpailun vääristymiseen, ja tätä säännöstä ei siis voida tulkita suppeasti.

73 Ilmaisua ”huomattava” on näin ollen ymmärrettävä siten, että sillä pyritään rajoittamaan kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan soveltamisalaa siltä osin kuin julkisoikeudelliset yhteisöt jätetään siinä tämän toiminnan osalta verovelvollisuuden ulkopuolelle.

74 Jos tämä ilmaisu olisi ymmärrettävä siten, että se tarkoittaa tuntuva tai jopa poikkeuksellista, julkisoikeudellisten yhteisöjen verovelvollisuuden ulkopuolelle jättämisen

soveltamisalaa laajennettaisiin kuitenkin perusteettomasti. Jos viimeksi mainittujen jääminen verovelvollisuuden ulkopuolelle sitä vastoin sallittaisiin ainoastaan siinä tapauksessa, että se johtaa vain merkitykseltään vähäiseen kilpailun vääristymiseen, sen ulottuvuudelle asetettaisiin tosiasiallisesti rajat.

75 Seuraavaksi on syytä huomauttaa, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan mukaan julkisoikeudellisia yhteisöjä on pidettävä verovelvollisina kyseisen direktiivin liitteessä D luetelluista toiminnoista, jos nämä eivät ole ”merkitykseltään vähäisiä”. Näiden yhteisöjen jääminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle on toisin sanoen sallittua siltä osin kuin tämä toiminta on merkitykseltään vähäistä, eli tässä yhteydessä oletetaan, että toiminnasta aiheutuva kilpailun vääristyminen on myös merkitykseltään vähäistä.

76 Koska – kuten tämän tuomion 38 kohdasta ilmenee – kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toinen ja kolmas alakohta liittyvät läheisesti toisiinsa, sillä niillä tavoitellaan samaa päämäärää, ja koska ne noudattavat samaa logiikkaa, ilmaisua ”huomattava” on tulkittava siten, että julkisyhteisöjen jääminen verovelvollisuuden ulkopuolelle voidaan sallia vain tapauksissa, joissa tämä johtaa vain merkitykseltään vähäiseen kilpailun vääristymiseen.

77 Lopuksi verotuksen neutraalisuuden periaatteen noudattaminen vahvistaa tätä tulkintaa. Kyseessä olevien paikallisviranomaisen puolustama näkemys, jonka mukaan julkisoikeudellisten yhteisöjen olisi oltava arvonlisäverovelvollisia ainoastaan siinä tapauksessa, että verovelvollisuuden ulkopuolelle jättämisestä seuraava kilpailun vääristyminen on tuntuvaa tai jopa poikkeuksellista, loisi nimittäin verotustilanteen, jossa merkittävää määrää yksityisiä toimijoita, jotka suorittavat samoja liiketoimia kuin kyseiset yhteisöt, kohdellaan arvonlisäveron kantamisen osalta eri tavalla kuin näitä yhteisöjä, mikä loukkaisi merkittävästi verotuksen neutraalisuuden periaatetta.

78 Näiden yhteisöjen jättäminen arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolelle tilanteissa, joissa tämä ei johtaisi minkäänlaiseen kilpailun vääristymiseen tai johtaa merkitykseltään vähäiseen kilpailun vääristymiseen, loukkaisi verotuksen neutraalisuuden periaatetta sitä vastoin mahdollisimman vähän.

79 Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että kuudennen direktiivin 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ilmaisu ”huomattava” on ymmärrettävä siten, että tämänhetkisen tai potentiaalisen kilpailun vääristymisen on oltava merkitykseltään enemmän kuin vähäistä.

Oikeudenkäyntikulut

80 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

- 1) Jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste – 17.5.1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY 4 artiklan 5 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että huomattavaa kilpailun vääristymistä, johon viranomaisen ominaisuudessa toimivien julkisoikeudellisten yhteisöjen jättäminen verovelvollisuuden ulkopuolelle johtaisi, on arvioitava suhteessa kyseessä olevaan toimintaan sellaisenaan eikä tämä arviointi saa koskea tiettyjä paikallisia markkinoita.
- 2) Kuudennen direktiivin 77/388 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ilmaisu ”johtaisi” on tulkittava siten, että siinä otetaan huomioon paitsi tämänhetkinen kilpailu myös potentiaalinen kilpailu siltä osin kuin yksityisen toimijan mahdollisuus tulla merkityksellisille markkinoille on todellinen eikä täysin hypoteettinen.
- 3) Kuudennen direktiivin 77/388 4 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ilmaisu ”huomattava” on ymmärrettävä siten, että tämänhetkisen tai potentiaalisen kilpailun vääristymisen on oltava merkitykseltään enemmän kuin vähäistä.

Allekirjoitukset

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.