JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
18 päivänä heinäkuuta 2007 [1]

I Johdanto

1. Cour de Cassationissa (Ranska) vireillä olevassa pääasiassa Société Pipeline Méditerranée et Rhône (jäljempänä SPMR) ja Ranskan tulliviranomaiset [2] kiistelevät öljyputkesta teknisen vian vuoksi vuotaneen polttoaineen vapauttamisesta valmisteverosta.

2. Valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25.2.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/12/ETY [3] (jäljempänä direktiivi 92/12) 14 artiklan 1 kohdassa säädetty valmisteverosta vapauttaminen edellyttää, että väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä tapahtunut hävikki johtuu odottamattomista tapahtumista tai ylivoimaisista esteistä tai on katsottava "tuotteiden perusominaisuuksista johtuvaksi" hävikiksi. Cour de Cassation pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan näitä käsitteitä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Direktiivi 92/12*

3. Direktiiviä 92/12 sovelletaan sen 3 artiklan nojalla muun muassa kivennäisöljyihin, sellaisina kuin ne on määritelty asiaa koskevissa direktiiveissä.

4. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään valmisteverovelvollisuuden syntymisestä seuraavaa:

"Edellä 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tuotteet ovat valmisteveron alaisia niitä 2 artiklassa määritellyllä yhteisön alueella tuotettaessa tai niitä tälle alueelle tuotaessa.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – Tarkemmin: Administration des douanes et droits indirects (välillisistä veroista, tulleista ja maksuista vastaava hallintoelin) ja Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (kansallinen tulliasioiden neuvonta- ja tutkintavirasto, jäljempänä DNRED).

3 – Valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25.2.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/12/ETY (EYVL L 76, s. 1). Direktiiviin on sittemmin tehty useita muutoksia, jotka eivät kuitenkaan koske nyt esillä olevassa asiassa kiistanalaisia säännöksiä.

'Valmisteveron alaisen tuotteen tuontina' on pidettävä tuotteen saapumista yhteisön alueelle – –."

5. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa taas säädetään varsinaisen valmisteverovaateen täytäntöönpanokelpoiseksi tulemisesta, siis verovelan syntymisestä, seuraavaa:

"1. Valmisteverovaade tulee täytäntöönpanokelpoiseksi, kun tuote luovutetaan kulutukseen tai kun todetaan hävikkejä, joista on kannettava valmisteveroa 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Valmisteveron alaisten tuotteiden kulutukseen luovuttamisena on pidettävä sitä, että:

a) niihin lakataan soveltamasta väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmää, myös sääntöjenvastaisesti;

b) niitä valmistetaan väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmän ulkopuolella, myös sääntöjenvastaisesti;

c) ne tuodaan maahan muutoin kuin väliaikaisesti valmisteverottomina, myös sääntöjenvastaisesti."

6. Direktiivin 14 artiklassa vahvistetaan edellytykset hävikkien valmisteverosta vapauttamiselle seuraavasti:

"1. Valtuutettu varastonpitäjä on vapautettava valmisteverosta sellaisten väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä tapahtuneiden hävikkien osalta, jotka johtuvat odottamattomista tapahtumista tai ylivoimaisista esteistä ja jotka kyseisen jäsenvaltion viranomaiset ovat todenneet. Varastonpitäjä on väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä vapautettava valmisteverosta myös tuotteiden perusominaisuuksista johtuvien hävikkien osalta, jotka tapahtuvat tuotannon, valmistuksen, varastoinnin ja kuljetuksen aikana. Kunkin jäsenvaltion on määrättävä näiden valmisteverovapautuksien edellytykset. Nämä valmisteverovapautukset koskevat myös 16 artiklassa tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia kuljetettaessa tuotteita väliaikaisesti valmisteverottomina.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut hävikit, jotka tapahtuvat kuljetettaessa tuotteita yhteisössä väliaikaisesti valmisteverottomina, on todettava määräjäsenvaltion sääntöjen mukaisesti.

3. Muiden puutteiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen sekä sellaisten hävikkien osalta,

jotka eivät oikeuta 1 kohdassa tarkoitettuihin valmisteverovapautuksiin, valmisteverot on kannettava niiden määrien mukaisina, jotka ovat voimassa kyseisessä jäsenvaltiossa toimivaltaisten viranomaisten asianmukaisesti toteamien hävikkien tapahtumisen tai tarvittaessa puutteiden toteamisen ajankohtana, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 20 artiklan soveltamista."

B *Kansallinen oikeus*

7. Ranskan tullilain, jolla ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan on pantu täytäntöön direktiivi 92/12, 158 C § kuuluu seuraavasti:

"Öljytuotteiden verottomassa varastossa varastoitujen tuotteiden hävikit eivät ole valmisteveron alaisia, kun viranomaisille osoitetaan,

1. että ne johtuvat odottamattomista tapahtumista tai ylivoimaisista esteistä [cas fortuit ou de force majeure]

2. tai että ne johtuvat tuotteiden perusominaisuuksista. Valtiovarainministerin asetuksilla voidaan vahvistaa tätä tarkoitusta varten jokaisen tavaralajin ja jokaisen kuljetusmuodon osalta sallittujen valmisteverosta vapautettujen hävikkien enimmäismäärä."

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

8. Öljyputkesta vuoti muutamien päivien ajan polttoainetta Saint-Just-Chaleyssinin (Isère) kunnan alueella. SPMR kuljetti tässä putkessa polttoainetta väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä Sveitsiin. Vuotoja seurasi 1.1.1997 öljyputken halkeaminen. Tällöin öljyputkesta valui polttoainetta, josta ainoastaan osa pystyttiin keräämään talteen maaperästä.

9. SPMR pyysi näin ollen vapautusta valmisteverosta niiden 795 201 polttoainelitran osalta, jotka olivat sen mukaan hävinneet. Hylättyään pyynnön tulliviranomaiset vaativat kanteella verojen maksamista, mutta vaatimus hylättiin. Cour d'appel (muutoksenhakutuomioistuin) hyväksyi tämän jälkeen kanteen osittain ja totesi, ettei kyse ollut tullilain 158 C §:ssä tarkoitetuista odottamattomista tapahtumista tai ylivoimaisista esteistä. Ylivoimaisiksi esteiksi katsotaan Ranskan oikeudessa kyseisen tuomioistuimen mukaan ainoastaan sellaiset tapahtumat, jotka ovat ennalta arvaamattomia ja väistämättömiä ja jotka johtuvat syistä, jotka eivät liity asianomaiseen.

10. SPMR riitauttaa tämän toteamuksen Cour de Cassationiin tekemässään valituksessa. Toissijaisesti SPMR väittää, että hävikki johtuu joka tapauksessa tuotteiden

perusominaisuuksista. Cour de Cassation on esittänyt 11.7.2006 tekemällään välipäätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25.2.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/12/ETY 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä tapahtuneen hävikin aiheuttavan ylivoimaisen esteen käsitettä tulkittava siten, että kyseessä ovat ennalta arvaamattomat ja väistämättömät olosuhteet, jotka johtuvat syistä, jotka eivät liity valtuutettuun varastonpitäjään, joka vetoaa näihin olosuhteisiin tukeakseen verovapautta koskevaa vaatimustaan, vai riittääkö se, että nämä olosuhteet eivät ole olleet valtuutetun varastonpitäjän vältettävissä?

2) Voidaanko tuotteen osittaisen hävikin öljyputkesta katsoa johtuvan edellä mainitun direktiivin 92/12 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista tuotteiden perusominaisuuksista, kun syynä ovat tuotteen nestemäisyys ja sen maaperän ominaisuudet, johon tuote on levinnyt, mikä estää aineen keräämisen ja aiheuttaa veron kantamisen?"

11. SPMR, Ranskan, Italian ja Puolan hallitukset sekä Euroopan yhteisöjen komissio ovat esittäneet huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimessa.

IV Oikeudellinen arviointi

A Alustavat huomautukset

12. Direktiivin 92/12 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kivennäisöljyn kaltaisten valmisteveron alaisten tuotteiden valmisteverovaade tulee täytäntöönpanokelpoiseksi paitsi silloin, kun tuote luovutetaan kulutukseen, myös silloin, kun todetaan hävikkejä, joista on kannettava valmisteveroa direktiivin 92/12 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Valmisteverosta vapautetaan kuitenkin 14 artiklan 1 kohdan nojalla sellaiset väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä tapahtuneet hävikit, jotka johtuvat

– odottamattomista tapahtumista (cas fortuit)

– ylivoimaisista esteistä (force majeure) tai

– tuotteiden perusominaisuuksista.

13. Kansallinen tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä selvit-

tämään, muodostaako vuotanut polttoaine ylivoimaisista esteistä johtuvan hävikin, ja toisella kysymyksellä, voidaanko se katsoa valmisteverosta vapautettujen hävikkien kolmannessa ryhmässä tarkoitetuksi hävikiksi.

14. Tältä osin on esitettävä aluksi kaksi huomautusta. Ensinnäkin on syytä korostaa, että 14 artiklan 1 kohdassa mainittujen käsitteiden on katsottava olevan itsenäisiä yhteisön oikeuden käsitteitä.

15. Direktiivin 92/12 14 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä säädetään, että kunkin jäsenvaltion on määrättävä näiden valmisteverovapautuksien edellytykset. Kuten komissio perustellusti korostaa, direktiivin 92/12 14 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä ei kuitenkaan voida ymmärtää siten, että jäsenvaltioilla on oikeus määritellä itsenäisesti asian kannalta merkitykselliset "ylivoimaisen esteen" ja "hävikin" käsitteet kansallisten oikeusjärjestystensä mukaisesti.

16. Direktiivin 92/12 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan valmisteverosaatavan syntymisen on oltava sama kaikissa jäsenvaltioissa sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi. Tämä direktiivin tavoite vaarantuisi, jos verovapautuksen aineelliset edellytykset määräytyisivät pelkästään sen perusteella, miten tosiseikasto määritellään kansallisessa oikeudessa. Jäsenvaltioiden toimivalta määrätä valmisteverovapautuksien edellytykset käsittää pikemminkin ainoastaan sellaiset verovapautusten myöntämisen yksityiskohdat – esimerkiksi hallinnollisen menettelyn yksityiskohdat – joista ei ole säädetty direktiivissä, mutta se ei käsitä näiden vapautusten sisällön määrittelyä. [4]

17. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut "ylivoimaisen esteen" käsitteen tähän saakka myös muilla oikeudenaloilla aina yhteisön oikeuden käsitteeksi ottamatta huomioon kansallisia käsitteitä. [5]

18. Toiseksi on todettava, että kansallisen tuomioistuimen kuvaamien tapahtumien perusteella kyse on kiistatta direktiivissä 92/12 tarkoitetusta polttoaineen "hävikistä". Kuten komissio perustellusti huomauttaa, näin on siinäkin tapauksessa, että käsitettä

4 – Vrt. vastaavasti asia C-494/04, Heintz van Landewijck, tuomio 15.6.2006 (Kok. 2006, s. I-5381, 41 kohta) sekä jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste – 17.5.1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY samansisältöisen 13 artiklan A kohdan 1 alakohdan osalta asia C-498/03, Kingscrest ja Montecello, tuomio 26.5.2005 (Kok. 2005, s. I-4427, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja 15.12.2005 esittämäni ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-443/04 ja C-444/04, Solleveld ja van den Hout-van Eijnsbergen, tuomio 27.4.2006 (Kok. 2006, s. I-3617, ratkaisuehdotuksen 21 kohta).

5 – Vrt. esim. alaviitteissä 18 ja 19 mainitut ratkaisut.

tulkitaan direktiivin 79/623/ETY [6] 4 artiklan samansisältöisen käsitteen mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt tämän säännöksen osalta, ettei kyseessä ole hävikki, jos on olemassa vaara, että puuttuva tuote päätyy vaihdantaan yhteisössä, mikä on mahdollista erityisesti varkaustapauksissa. [7] Tarkasteltavana olevassa tapauksessa polttoaine on sitä vastoin tihkunut peruuttamattomasti maaperään, jolloin öljyn ja maa-aineksen seoksesta on huolehdittava jätteenä. Täten on poissuljettua, että polttoaine päätyy vaihdantaan.

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

19. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä kansallinen tuomioistuin esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi vaihtoehtoa ylivoimaisen esteen käsitteen tarkempaa määrittelyä varten. Kansallinen tuomioistuin kysyy, onko hävikin aiheuttaneen tapahtuman oltava ennalta arvaamaton ja väistämätön sekä johduttava syistä, jotka eivät liity varastonpitäjään, vai onko ratkaisevaa yksin se, etteivät nämä seikat olleet varastonpitäjän vältettävissä.

20. Kysymyksen muotoilun taustalla on ilmeisesti Ranskan oikeuteen sisältyvä ylivoimaisen esteen käsite. Kun otetaan huomioon, että kyse on yhteisön oikeuden itsenäisen käsitteen tulkinnasta, ei ole, kuten komissio oikein huomauttaa, kuitenkaan tarkoituksenmukaista käyttää ennakkoratkaisupyynnön kaltaista kansalliselle oikeuskäsitykselle ominaista terminologiaa. Seuraavaksi on siten kehitettävä ylivoimaisen esteen käsitteen itsenäinen määritelmä.

21. Vaikka kansallisen tuomioistuimen kysymyksessä ei mainitakaan nimenomaisesti odottamattomien tapahtumien (cas fortuit) käsitettä, on ensin selvitettävä, mikä on tämän käsitteen suhde ylivoimaisesta esteestä aiheutuvaan hävikkiin.

1. Odottamattomien tapahtumien (cas fortuit) käsitteen suhde ylivoimaisen esteen käsitteeseen

22. Direktiivin 92/12 saksankielisen version mukaan ylivoimaisista esteistä johtuvien hävikkien ohella myös odottamattomista tapahtumista (saksaksi Untergang) johtuvat hävikit johtavat valmisteverosta vapauttamiseen. Tässä yhteydessä Untergang-sanalla on sen varsinaisen merkityksen mukaisesti ymmärrettävä kaikenlaista tuotteen peruuttamatonta tuhoutumista, eivätkä tapahtuman yksityiskohdat tai varastonpitäjän vastuu tästä tuhoutumisesta ole ratkaisevassa asemassa. Koska vuotanut polttoaine on tihkunut maaperään eikä sitä voitu enää käyttää alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa, saksankielisen version erillisen tarkastelun perus-

6 – Tullivelkaa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta 25.6.1979 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 179, s. 31).

7 – Yhdistetyt asiat 186/82 ja 187/82, Esercizio Magazzini Generali, tuomio 5.10.1983 (Kok. 1983, s. 2951, 14 kohta).

teella kyseessä ovat odottamattomat tapahtumat. Vuotanut polttoainemäärä olisi siten vapautettava valmisteverosta, vaikka kyse ei olisikaan ylivoimaisesta esteestä.

23. Saksankielinen versio poikkeaa kuitenkin direktiivin muista kieliversioista. Niissä ei näytetä käytettävän ylivoimaisen esteen käsitteen ohella tuhoutumista merkitsevää käsitettä vaan ranskankielistä ilmaisua "cas fortuit" vastaavaa käsitettä, jonka osuvin käännös saksan kielessä on kaiketi "Zufall" eli sattuma. [8] Säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan tai ainakin jättäessä tilaa toisistaan poikkeaville tulkinnoille kyseessä olevaa säännöstä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säännös on. [9]

24. Lainsäädännöllinen asiayhteys huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista ymmärtää odottamattomien tapahtumien käsitteellä tarkoitettavan muiden kieliversioiden tapaan sattumaa. [10] Jos odottamattomien tapahtumien käsitteellä olisi nimittäin ymmärrettävä kaikenlaista lopullista tuhoutumista, oli se aiheutettua tai ei, tapaus, jossa hävikki johtuu ylivoimaisista esteistä, menettäisi sen myötä laajalti itsenäisen merkityksensä. Ylivoimaisista esteistä johtuva hävikki liittyy nimittäin useimmissa tapauksissa tuotteen tuhoutumiseen. [11]

25. Lisäksi tässä yhteydessä käytetty käsitepari löytyy myös muista oikeussäännöistä, esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 45 artiklan toisesta kohdasta. [12] Sen saksankielisessä versiossa käytetään kuitenkin ilmaisua "höhere Gewalt oder Zufall" (ylivoimainen este tai ennalta arvaamattomat seikat). Näin ollen on lähdettävä siitä, että valmisteverosta on vapautettava ainoastaan hävikit, jotka johtuvat odottamattomista tapahtumista tai ylivoimaisista esteistä, eikä hävikkejä, jotka johtuvat pelkästään tuotteen tuhoutumisesta.

8 – Vrt. esim. seuraavat versiot kielillä, joilla direktiivi alun perin hyväksyttiin: EN: fortuitous events; ES: caso fortuito; IT: casi fortuiti; DK: haendelige begivenheder; NL: toevallige omstandigheden; PT: casos fortuitos; GR: τυχαία περιστατικά.

9 – Asia C-372/88, Cricket St. Thomas, tuomio 27.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1345, 19 kohta); asia C-174/05, Zuid-Hollandse Milieufederatie ja Natuur en Milieu, tuomio 9.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2443, 20 kohta) ja asia C-300/05, ZVK, tuomio 23.11.2006 (Kok. 2006, s. I-11169, 16 kohta).

10 – Direktiivi on pantu Itävallassa ja Saksassa tältä osin sanatarkasti täytäntöön, mikä saattaa johtaa sisällöllisiin eroavuuksiin direktiiviin nähden, kun otetaan huomioon odottamattomien tapahtumien oikeudellisen käsitteen merkitys näissä oikeusjärjestyksissä (vrt. esim. Itävallan vuoden 1995 Mineralölsteuergesetzin (kivennäisöljyverolaki) 38 § (BGBl. 1994, s. 630) ja Saksan Energiesteuergesetzin (energiaverolaki) 14 §:n 1 momentti (BGBl. 2006 I, s. 1534)).

11 – Ainoastaan varkaudesta johtuvan hävikin tapauksessa (oletaen, että tämä on katsottava ylivoimaiseksi esteeksi) tuote ei "tuhoudu" välittömästi.

12 – Vrt. esim. yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 45 artiklan toinen kohta.

26. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee suoraan ainoastaan "ylivoimaisen esteen" käsitteen tulkintaa tarkastelematta lähemmin odottamattomien tapahtumien (cas fortuit) käsitettä. Tämä selittyy kaiketi sillä, että toisin kuin esimerkiksi Saksan oikeudessa, [13] nämä käsitteet ovat yleisen käsityksen mukaan Ranskan oikeudessa päällekkäisiä eikä niitä voida rajata jyrkästi toisistaan. [14]

27. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole toistaiseksi rajannut näitä käsitteitä myöskään yhteisön oikeudessa, [15] vaan se on tarkastellut käsiteparia usein samojen kriteerien perusteella yhdessä asiaa sen enempää selventämättä. [16] Useimmiten yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin keskittynyt tarkastelussaan ylivoimaisen esteen käsitteeseen eikä ole antanut odottamattomien tapahtumien käsitteelle itsenäistä merkitystä. [17] Näin ollen tarkastelun painopisteeksi on otettava myös nyt esillä olevassa asiassa ylivoimaisen esteen käsitteen tulkinta.

2. Ylivoimaisen esteen käsitteen tulkinta

28. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole tähän saakka tulkinnut tarkemmin direktiivin 92/12 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ylivoimaisen esteen käsitettä. Sillä on kuitenkin ollut toistuvasti tilaisuus tarkastella tätä käsitettä muiden säännösten yhteydessä. Esittelen aluksi tätä muilla oikeudenaloilla annettua oikeuskäytäntöä ja tutkin sitten, voidaanko sitä soveltaa direktiiviin 92/12 rajoittamattomasti tai mukautettuna.

a) Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö muilla aloilla

29. Suurin osa ylivoimaisen esteen käsitettä koskevasta oikeuskäytännöstä liittyy maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn säännöksiin. Yhteisöjen tuomioistuin joutui kuitenkin ottamaan kantaa tämän käsitteen tulkintaan myös jo perussääntönsä 45 artiklaa koskevan oikeuskäytännön yhteydessä.

13 – Saksan oikeudessa erotetaan toistuvasti käsitteet "einfacher Zufall" ja "gesteigerter Zufall", jolla viitataan ylivoimaiseen esteeseen.

14 – Ks. tältä osin Terré, F., Simler, P. ja Lequette, Y., *Droit civil – Les obligations*, Éditions Dalloz, 9. painos, 2005, 581 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

15 – Yhteisöjen tuomioistuin on jättänyt nimenomaisesti avoimeksi kysymyksen, eroavatko nämä käsitteet toisistaan, asiassa C-195/91 P, Bayer v. komissio, 15.12.1994 antamassaan tuomiossa (Kok. 1994, s. I-5619, 33 kohta).

16 – Ks. esim. yhdistetyt asiat 25/65 ja 26/65, Simet ja Feram v. korkea viranomainen, tuomio 2.3.1967 (Kok. 1967, s. 42 ja 56); asia C-102/92, Ferriere Acciaierie Sarde v. komissio, määräys 5.3.1993 (Kok. 1993, s. I-801, 20 kohta) ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Bayer v. komissio, tuomion 32 kohta.

17 – Ainoastaan edellä alaviitteessä 16 mainitussa, tältä osin yksittäistapaukseksi jääneessä hyvin varhaisessa tuomiossa Simet ja Feram v. korkea viranomainen (s. 56) yhteisöjen tuomioistuin katsoi perussäännön 45 artiklan osalta, että tapauksessa, jossa kannekirjelmä saapui yhteisöjen tuomioistuimeen vasta neljä päivää sen jälkeen, kun se oli saapunut Luxemburgiin, kyse oli odottamattomista tapahtumista, eikä se rajannut tätä käsitettä ylivoimaisen esteen käsitteestä.

30. Tämän oikeuskäytännön mukaan ylivoimaisen esteen tai odottamattomien tapahtumien yhteisön oikeuden käsitteen piiriin kuuluvat lähtökohtaisesti ainoastaan sellaiset epätavalliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet, joihin siihen vetoavan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seurauksia ei olisi voitu välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta. [18] Oikeuskäytännöstä ilmenee, että sekä ylivoimaisen esteen käsite että odottamattomien tapahtumien käsite sisältää objektiivisen ja subjektiivisen osan, joista ensiksi mainittu liittyy taloudellisen toimijan kannalta epänormaaleihin ja vieraisiin olosuhteisiin ja jälkimmäinen koskee asianosaisen velvollisuutta suojautua epänormaalin tapahtuman seurauksilta toteuttamalla asianmukaisia toimenpiteitä joutumatta tekemään kohtuuttomia uhrauksia. [19]

31. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti korostanut, että käsitteen sisältö ei ole samanlainen kaikilla yhteisön oikeuden soveltamisaloilla ja että sen merkitys on määritettävä sen oikeudellisen yhteyden mukaan, jota sen vaikutusten on tarkoitettu koskevan. [20] Edellä mainittua määritelmää on kuitenkin määrä soveltaa "ottamatta huomioon niiden erityisten alojen erityispiirteitä, joilla sitä käytetään". [21] Tämän perusteella on selvää, ettei määritelmää tarvitse määrittää uudelleen jokaisen sääntelyn yhteydessä, vaan yleistä määritelmää on ainoastaan tietyissä tapauksissa mukautettava.

b) Soveltaminen nyt esillä olevaan asiaan

32. Tässä yhteydessä herää kysymys, onko nyt esillä olevan kaltaisessa tilanteessa kyseessä jo perinteisen määritelmän mukaan ylivoimainen este.

33. Tämä edellyttää subjektiiviselta kannalta sitä, että olosuhteiden seurauksia ei olisi voitu välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta. Myös menettelyn asianosaiset ja muut osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että perusedellytys ylivoimaisen esteen hyväksymiselle on se, ettei kyse ole tuottamuksesta tai huolimattomasta toiminnasta. Ylivoimaisesta esteestä ei siis ole niiden mukaan missään tapauksessa kyse silloin, kun siihen vetoava ei ole osoittanut yksittäistapauksessa asiaankuuluvaa huolellisuutta.

18 – Vakiintunut oikeuskäytäntö, vrt. esim. asia 145/85, Denkavit, tuomio 5.2.1987 (Kok. 1987, s. 565, 11 kohta); asia C-12/92, Huygen, tuomio 7.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6381, 31 kohta); asia C-105/02, komissio v. Saksa, tuomio 5.10.2006 (Kok. 2006, s. I-9659, 89 kohta) ja asia C-377/03, komissio v. Belgia, tuomio 5.10.2006 (Kok. 2006, s. I-9733, 95 kohta).

19 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Bayer v. komissio, tuomion 32 kohta ja asia C-325/03 P, Zuazaga Meabe v. SMHV, määräys 18.1.2005 (Kok. 2005, s. I-403, 25 kohta).

20 – Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Huygen, tuomion 30 kohta ja asia C-263/97, First City Trading ym., tuomio 29.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5537, 41 kohta).

21 – Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Ferriere Acciaierie Sarde v. komissio, tuomion 20 kohta.

34. Italian hallitus esittää tässä yhteydessä väitteen, jonka mukaan ylivoimaisen esteen hyväksyminen ei tule kyseeseen jo siitä syystä, ettei SPMR:n huolimatonta menettelyä öljyputken huoltamisen yhteydessä voida sulkea pois. Sen arvioiminen, voidaanko SPMR:n katsoa syyllistyneen huolimattomaan menettelyyn, on kuitenkin kansallisen tuomioistuimen asia, kuten komissio sekä Ranskan ja Puolan hallitukset perustellusti korostavat.

35. Pelkästään tuottamuksen puuttuminen ei ole kuitenkaan edellä mainitun määritelmän mukaan riittävä peruste. Syy-yhteydessä olevien olosuhteiden on lisäksi oltava epätavallisia ja ennalta arvaamattomia, eikä ylivoimaiseen esteeseen vetoavalla ole saanut olla mahdollisuutta vaikuttaa niihin. Siten on lisäksi täytyttävä objektiivisen kriteerin, jota yhteisöjen tuomioistuin kuvaa seuraavasti: olosuhteiden on oltava taloudellisen toimijan kannalta epätavalliset ja vieraat.

36. Polttoainevuodon aiheuttivat nyt esillä olevassa asiassa öljyputken murtuma ja erityisesti sitä seurannut putken halkeaminen. Vuodon taustalla on siten öljyputken tekninen vika. Olosuhteet, jotka liittyvät tiiviisti öljyputkitoiminnan harjoittajan käyttämien teknisten välineiden toimivuuteen, eivät kuitenkaan ole lähtökohtaisesti toiminnan harjoittajalle vieraita, koska tämä vaikuttaa suoraan niiden valintaan ja huoltoon ja koska kyse on toiminnan harjoittamiseen liittyvän (vaikka ehkä vähäisenkin) riskin toteutumisesta.

37. Myös tällaisen teknisen vian epätavallisuus ja ennalta arvaamattomuus ovat kyseenalaisia, koska yhteisöjen tuomioistuin on aiemmin asettanut tältä osin varsin tiukat kriteerit. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin ei ole katsonut olosuhteita epätavallisiksi ja ennalta arvaamattomiksi silloinkaan, kun kyse on harvinaisesta ilmiöstä. [22] Myöskään tuotantovälineen verrattain harvinaista teknistä vikaa ei olisi tämän mukaan katsottava epätavallisiksi ja ennalta arvaamattomiksi olosuhteiksi, koska teknisen vian vaarassa on kyse jokaiseen tekniseen välineeseen liittyvästä riskistä. Sitä vastoin sen arvioiminen, onko öljyputken murtumisessa poikkeuksellisesti kyse niin harvinaisesta ilmiöstä, ettei toiminnan harjoittajan voida kohtuudella odottaa varautuvan siihen, on tosiseikkoja koskeva kysymys, johon kansallisen tuomioistuimen on vastattava.

38. Täten sovellettaessa perinteistä määritelmää nyt esillä olevan kaltaiseen tilanteeseen ylivoimaista estettä ei voida hyväksyä, jollei pääasiassa suoritetusta tosiseikkojen määrittämisestä muuta johdu.

22 – Asiassa C-124/92, An Bord Bainne ja Inter-Agra, 13.10.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-5061, 15 kohta) yhteisöjen tuomioistuin ei esimerkiksi katsonut epätavallisiksi ja ennalta arvaamattomiksi olosuhteiksi sitä, että viejämaan oikeussääntöjä, jotka olivat olleet muuttumattomina voimassa 30 vuoden ajan, muutettiin asiaa etukäteen julkistamatta ja ilmoittamatta.

3. Määritelmän mukauttaminen direktiivin 92/12 tavoitteisiin?

39. Komissio ja SPMR kuitenkin katsovat, että kuvattua määritelmää on tarpeen mukauttaa lainsäädännöllisen asiayhteyden erityispiirteisiin ja direktiivin tavoitteisiin. Niiden mukaan olosuhteet jäävät varastonpitäjän vastuun ulkopuolelle jo siinä tapauksessa, että hän ei voi kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta välttää näitä olosuhteita. Jos lisäksi edellytetään, että vahinkoa aiheuttaneet olosuhteet ovat vaikuttaneet öljyputkeen ulkoapäin sekä olleet ennalta arvaamattomia, tämä johtaa komission ja SPMR:n mukaan siihen, että riski jakautuu yksipuolisesti varastonpitäjälle. Tämä ei ole perusteltua myöskään sen vuoksi, että varastonpitäjillä on direktiivin 92/12 12 artiklan mukainen lupa.

40. SPMR korostaa, että nyt esillä olevassa asiassa tuote on ensinnäkin kiistatta tuhoutunut ja siten on varmistettu, ettei se voi päätyä vaihdantaan yhteisössä. Toiseksi SPMR ei ole varastonpitäjänä aiheuttanut hävikkiä. Tällaisessa tilanteessa ei ole direktiivin tavoitteet huomioon ottaen SPMR:n mukaan nähtävissä mitään syytä kantaa valmisteveroa.

41. Tätä väitettä vastaan puhuu kuitenkin direktiivin 92/12 14 artiklan selkeä sanamuoto. Säännöksessä mainitaan hävikkien toteaminen omana verotettavana tapahtumanaan, eikä esitetä esimerkiksi pelkkää kumottavissa olevaa olettamusta siitä, että puuttuva tuote on päätynyt vaihdantaan yhteisössä.

42. Ylivoimaisen esteen käsitteen erityisen laaja tulkinta ei vaikuta välttämättömältä myöskään riskin oikeudenmukaista jakautumista koskevien komission väitteiden perusteella.

43. Tältä osin on ensinnäkin otettava huomioon, että direktiivissä hävikkien verottaminen muodostaa säännön ja verosta vapauttaminen ainoastaan poikkeuksen tästä säännöstä. Poikkeuksia on kuitenkin tulkittava suppeasti. Lisäksi jo ylivoimaisen esteen käsite sinänsä viittaa yleisen kielenkäytön mukaan siihen, että sen piiriin kuuluu ainoastaan vähäinen määrä tapauksia.

44. SPMR:n ja komission näkemys johtaisi viime kädessä ylivoimaisen esteen kriteerin rinnastamiseen puuttuvan tuottamuksen

huomattavasti laajempaan käsitteeseen. Tuottamus on kriteerinä kuitenkin verooikeudelle vieras. Valmisteverotukseen liittyvien riskien jakautuminen perustuu pikemminkin määräysvallan mukaiseen jakoon eikä tiettyjen huolellisuutta koskevien kriteerien huomioon ottamiseen. Asiassa on kyse ennen kaikkea siitä, kenen on vastattava veroseuraamuksista tyypillisen toiminnan harjoittamiseen liittyvän riskin toteutuessa. Varastonpitäjän käyttämän kuljetusvälineen tekninen vika kuuluu tässä yhteydessä varastonpitäjän vastuulla oleviin riskeihin.

45. Komission ja SPMR:n näkemykseen on yhdyttävä siltä osin, että varastonpitäjällä on täten varsin korkea riski joutua maksamaan veroa hävinneestä tuotteesta. Tämä riskinjako on kuitenkin perusteltua sen vuoksi, että varastonpitäjä kuljettaa ja valvoo tuotetta, joka on valmisteveron alainen jo sitä yhteisön alueella tuotettaessa tai sitä tälle alueelle tuotaessa. [23] Jotta mahdollistetaan tuotteiden kitkaton kauttakuljetus kolmansiin maihin, tuotteet liikkuvat yhteisön alueella väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä. Koska varastonpitäjä siis nauttii häntä suosivasta erityisjärjestelystä, ei vaikuta myöskään kohtuuttomalta sälyttää varastonpitäjälle hänen vastuualueeseensa liittyvät riskit tämän järjestelyn soveltamisen aikana.

23 – Vrt. direktiivin 92/12 5 artiklan 1 kohta.

46. Se, että varastonpitäjällä on oltava direktiivin 92/12 12 artiklan nojalla lupa varastojen perustamiseen ja toimintaan ja että varastonpitäjällä on 13 artiklan nojalla tiettyjä velvollisuuksia, ei voi johtaa siihen, että varastonpitäjä vapautetaan osittain veroriskeistä, jotka koskevat valmisteveron alaisten tuotteiden kuljettamista öljyputkessa, ja että nämä riskit siirretään valtiolle. Luvan on määrä ainoastaan varmistaa, että varastonpitäjä täyttää väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä edellytettävät luotettavuusvaatimukset.

47. Myös sillä, että varastonpitäjä voidaan vapauttaa vakuudesta väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä 15 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla silloin, kun tuotetta kuljetetaan kiinteässä putkessa, otetaan huomioon ainoastaan se seikka, että tässä kuljetusmuodossa manipulaation ja hävikin vaara on vähäinen. Jos hävikkejä kuitenkin vastoin odotuksia syntyy, riskit jakautuvat edellä kuvatulla tavalla. Valtion myöntämällä luvalla öljyputken rakentamiseen ja käyttämiseen ei voida myöskään perustella valtion yhteisvastuuta valmisteverosta, joka koskee öljyputken teknisen vian seurauksena syntyneitä hävikkejä.

48. Lopuksi on hylättävä väite, jonka mukaan tuotetta ei ole tosiasiallisesti luovutettu lainkaan kulutukseen vaan se on hävinnyt ennen sitä. Verotettava tapahtuma ei nimittäin edellytä sitä, että valmisteveron alainen tuote käytettiin tosiasiallisesti sen

käyttötarkoituksen mukaisesti. Mikäli näin olisi, tuotteen ostajan, joka on jo maksanut veron, olisi saatava veronpalautusta, jos tuote tuhoutuu ennen sen käyttötarkoituksen mukaista käyttöä. Näin ei kuitenkaan säädetä direktiivissä. Oikeutta veronpalautukseen ei siten ole esimerkiksi silloin, kun ostettu viinipullo luiskahtaa ostajan kassista ja viini valuu kadulle, mikä ei epäilemättä ollut viinin suunniteltu käyttötarkoitus.

4. Välipäätelmä

49. Yhteenvetona on täten todettava, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä kehitetty ylivoimaisen esteen määritelmä vaikuttaa asianmukaiselta myös nyt esillä olevassa asiayhteydessä.

50. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 92/12 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä tapahtuneen hävikin aiheuttava ylivoimainen este edellyttää, että hävikki johtuu olosuhteista, jotka ovat epätavalliset ja ennalta arvaamattomat, joihin ylivoimaiseen esteeseen vetoavan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seurauksia ei olisi voitu välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta.

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

51. Toinen ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, voidaanko vuotaneen öljyn tihkuminen maaperään katsoa hävikiksi, joka johtuu tuotteen perusominaisuuksista, nimittäin siitä, että kyseessä on neste.

52. Kaikki asianosaiset ja muut osapuolet ovat SPMR:ää lukuun ottamatta yksimielisiä siitä, ettei kyseessä ole direktiivin 92/12 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valmisteverosta vapautettava hävikki. "Tuotteiden perusominaisuuksista johtuvien hävikkien" käsite nimittäin käsittää jo sanamuodon perusteella ainoastaan sellaiset hävikit, jotka johtuvat yksin luonnollisista syistä eivätkä erityisistä olosuhteista.[24] Tarkoitan esimerkiksi haihtumista seurauksena tiettyjen aineiden haihtuvuudesta.

24 – Tämä ilmenee erityisen selvästi ranskankielisestä ilmaisusta "perte naturelle".

53. Nyt esillä olevassa asiassa hävikin syynä oli öljyputken murtuma ja sitä seurannut halkeaminen, siis onnettomuus. Siten kyseessä on kuitenkin ensisijaisesti onnettomuudesta johtuva hävikki eikä tavanomaiseen kuljetustapahtumaan liittyvä luonnollinen hävikki, joka johtuu yksin tuotteen perusominaisuuksista.

54. Se, että juuri öljyn nestemäisyys on mahdollistanut murtumaa seuranneen maaperään tihkumisen, ei voi muuttaa asiaa. Muutoin viime kädessä jokainen kivennäisöljyn vuoto ja sitä seurannut maaperään tihkuminen olisi nimittäin vuodon syystä riippumatta katsottava tuotteen perusominaisuuksista johtuvaksi ja siten vapautettava valmisteverosta – jopa kuljettajan tahallisen tai moitittavan menettelyn tapauksessa. [25] Tämä olisi ristiriidassa edellä selitetyn varastonpitäjän määräysvaltaansa koskevan vastuun kanssa.

55. Kuten Ranskan hallitus huomauttaa, tämän tulkinnan vahvistaa se, että useat jäsenvaltiot ovat antaneet säännöksiä vahvistaakseen kokemusperäisiin tietoihin perustuvat raja-arvot valmisteverosta vapautettavalle luonnolliselle hävikille.

56. Myös SPMR:n viittaus asiassa Esercizio Magazzini Generali esitettyyn ratkaisuehdotukseen [26] jää tältä osin vaikutuksettomaksi. Riippumatta siitä, onko siinä käytetty esimerkki [27] direktiivin 69/74 [28] 11 artiklan selventämiseksi osuva, kyseisessä asiassa oli kyse säännöksestä, jonka sanamuoto ei vastaa nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellistä säännöstä: edellä mainitussa asiassa tulkittavassa 11 artiklassa mainitaan "määrät, joiden tuhoutuminen johtuu tuotteiden perusominaisuuksista", * tai direktiivin ranskankielisessä versiossa pelkästään "pertes – – dues – – à des causes dépendant de la nature des marchandises", kun taas tarkasteltavana olevassa tapauksessa valmisteverosta vapauttaminen tapahtuu ainoastaan siltä osin kuin kyseessä ovat "hävikit" tai "pertes naturelles".

25 – Tätä voidaan jatkaa vieläkin pitemmälle: viime kädessä jokaisen tuotteen tuhoutumisen voidaan katsoa johtuvan sen perusominaisuuksista, esimerkiksi palamalla tuhoutumisen tuotteen palavuudesta, tuotteiden murtumisen niiden murtuvuudesta jne.

26 – Julkisasiamies Mancinin 6.7.1983 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa 186/82 ja 187/82, Esercizio Magazzini Generali, tuomio 5.10.1983 (Kok. 1983, s. 2951).

27 – Julkisasiamies Mancini mainitsee 3 kohdassa esimerkkinä tuotteen perusominaisuuksista johtuvasta tuhoutumisesta lämmitysöljyn, joka on sitä kuljettavan säiliöauton vaurioitumisen seurauksena valunut kadulle.

28 – Tullivarastoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta 4.3.1969 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 58, s. 7).

* – Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

V Ratkaisuehdotus

57. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Cour de Cassationin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25.2.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/12/ETY 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä tapahtuneen hävikin aiheuttava ylivoimainen este edellyttää, että hävikki johtuu olosuhteista, jotka ovat epätavalliset ja ennalta arvaamattomat, joihin ylivoimaiseen esteeseen vetoavan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seurauksia ei olisi voitu välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta.

2) Tuotteen osittaisen hävikin öljyputkesta ei voida katsoa johtuvan direktiivin 92/12 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla tuotteiden perusominaisuuksista, kun syynä ovat tuotteen nestemäisyys ja sen maaperän ominaisuudet, johon tuote on levinnyt, mikä estää aineen keräämisen.