KAPPAHL

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
9 päivänä heinäkuuta 1998 *

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä asiassa Uudenmaan lääninoikeus on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan [1] (jäljempänä liittymisasiakirja) 99 artiklaa, sellaisena kuin asiakirja on muutettuna uusien jäsenvaltioiden Euroopan unioniin liittymistä koskevien asiakirjojen tarkistamisesta 1 päivänä tammikuuta 1995 tehdyllä neuvoston päätöksellä. [2]

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeussäännöt*

2. Euroopan yhteisöjen perustamisesta tehdyn sopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) 3 artiklan mukaan yhteisön toimintaan sisältyy muun muassa

"a) tavaroiden tuontiin ja vientiin kohdistuvien tullien ja määrällisten rajoitusten sekä muiden vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden poistaminen jäsenvaltioiden väliltä;

b) — — ;

c) sisämarkkinat, joille on ominaista, että tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä;

— — ."

3. Yhteisön politiikkaa koskeva perustamissopimuksen kolmas osa sisältää I osastossa (9—37 artikla) useita määräyksiä, jotka liittyvät tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseen yhteisön tullialueella eli ensimmäiseen

* Alkuperäinen kieli: kreikka.
1 — EYVL C 241, s. 21.
2 — EYVL L 1, s. 1.

neljästä perustamissopimuksessa turvatusta perusvapaudesta.

4. Perustamissopimuksen 9 artiklassa määrätään seuraavasti:

"1. Yhteisön perustana on tulliliitto, joka käsittää kaiken tavaroiden kaupan ja merkitsee, että vienti- ja tuontitullit sekä kaikki vaikutukseltaan vastaavat maksut ovat kiellettyjä jäsenvaltioiden välillä ja että toteutetaan yhteinen tullitariffi suhteessa kolmansiin maihin.

2. Tämän osaston 1 luvun 1 jakson ja 2 luvun määräyksiä sovelletaan jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin sekä sellaisiin kolmansista maista tuleviin tuotteisiin, jotka ovat jäsenvaltioissa vapaassa vaihdannassa."

5. Perustamissopimuksen 10 artiklan 1 kohdassa määritetään se, milloin kolmansista maista tulevien tuotteiden katsotaan olevan jäsenvaltiossa vapaassa vaihdannassa. Tässä artiklassa määrätään siten seuraavasti:

"1. Kolmansista maista tulevien tuotteiden katsotaan olevan jäsenvaltiossa vapaassa vaihdannassa, jos tuontimuodollisuuksia on noudatettu ja tuotteista on tässä jäsenvaltiossa kannettu niistä menevät tullit tai vaikutukseltaan vastaavat maksut eikä näitä tulleja tai maksuja ole kokonaan tai osittain palautettu."

6. Lisäksi perustamissopimuksen 12 artiklassa määrätään seuraavasti:

"Jäsenvaltiot eivät ota välillään käyttöön uusia vienti- tai tuontitulleja taikka vaikutukseltaan vastaavia maksuja eivätkä korota keskinäisessä kaupassaan jo sovellettavia tuonti- tai vientitulleja taikka vaikutukseltaan vastaavia maksuja."

7. Perustamissopimuksen 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset, voimassa olevat tuontitullit ja näitä vaikutukseltaan vastaavat maksut poistetaan asteittain siirtymäkauden aikana. [3]

3 — Lopuksi perustamissopimuksen 16 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiot poistavat vientitullit ja vaikutukseltaan vastaavat maksut väliltään viimeistään ensimmäisen vaiheen lopussa.

8. Liittymisasiakirjan 2 artiklassa määrätään seuraavasti:

"Alkuperäisten sopimusten määräykset sekä toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita liittymisestä alkaen, ja niitä sovelletaan näissä valtioissa kyseisissä sopimuksissa ja tässä asiakirjassa määrätyin edellytyksin."

9. Tästä artiklasta ilmenee siten, että jo olemassa oleva yhteisön oikeus muodostaa uusiin jäsenvaltioihin sovellettavan yhteisön säännöstön (acquis communautaire) ja että kaikilla yhteisön oikeussäännöillä on kaikki niiden oikeusvaikutukset uusiin unionin jäsenvaltioihin nähden, joita ne sitovat perustamissopimuksissa ja liittymisasiakirjassa määrättyjen edellytysten mukaisesti.

10. Liittymisasiakirjan 98 artiklassa määrätään seuraavasti:

"Tämän liittymisasiakirjan 99 artiklassa tarkoitettu perustulli, jota käytetään yhdenmukaistettaessa asteittain yhteiseen tullitariffiin, on kunkin tuotteen osalta tulli, jota Suomen tasavalta tosiasiallisesti sovelsi 1 päivänä tammikuuta 1994."

11. Lopuksi liittymisasiakirjan 99 artiklassa määrätään seuraavasti:

"Suomen tasavalta saa pitää voimassa kolmen vuoden ajan liittymisestä kolmansiin maihin sovellettavan tullitariffinsa liitteessä XI lueteltujen tuotteiden osalta.

Tänä aikana Suomen tasavalta vähentää sen perustullin ja yhteisen tullitariffin mukaisen tullin välistä eroa seuraavan aikataulun mukaisesti:

— 1 päivänä tammikuuta 1996 kukin perustullin ja yhteisen tullitariffin mukaisen tullin välinen ero vähennetään 75 prosenttiin;

— 1 päivänä tammikuuta 1997 kukin perustullin ja yhteisen tullitariffin mukaisen tullin välinen ero vähennetään 40 prosenttiin;

Suomen tasavalta soveltaa yhteistä tullitariffia täysin 1 päivästä tammikuuta 1998."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

12. Sen osalta, että muusta Euroopan yhteisön maasta tuodaan tavaraa, josta on jo määrätty kannettavaksi tulli tariffi- ja tilastonimikkeis-

töstä ja yhteisestä tullitariffista 23 päivänä heinäkuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87 [4] mukaisesti, eräistä väliaikaisista tulleista 16.12.1994 annetun lain (1255/94) 1 artiklassa säädetään seuraavasti:

"Tuotaessa maahan tämän lain liitteessä mainittuja, muita kuin yhteisötavaroita niistä kannetaan liitteen mukainen tulli.

Tuotaessa muualta Euroopan yhteisöstä tavaraa, josta on määrätty kannettavaksi tulli tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista annetun asetuksen (ETY) N:o 2658/87 mukaisesti jo tuotaessa se kolmannesta maasta Euroopan yhteisön tullialueelle, kannetaan tullia lain liitteessä mainitun tullin ja yhteisöön tuotaessa määrätyn tullin erotus.

— — ."

13. Tämän lain 2 §:ssä säädetään muun muassa, että 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun tavaran maahan tuonnista on ilmoitettava tulliviranomaisille siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

14. Lopuksi tämän lain 3 §:ssä säädetään seuraavasti:

"Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana ja on voimassa vuoden 1997 loppuun. Tätä lakia ei sovelleta tavaraan, joka on luovutettu tullivalvonnasta tai olisi pitänyt ilmoittaa tullattavaksi ennen sen voimaantuloa."

15. Laki 1255/94 tuli voimaan 1.1.1995, ja sen oli määrä olla voimassa vuoden 1997 loppuun asti.

16. Lopulta lain 1 §:n 2 momentti kumottiin 14.6.1996 annetulla lailla 413/96, [5] joka tuli voimaan 1.7.1996.

4 — EYVL L 256, s. 1

5 — Laki eräistä väliaikaisista tulleista annetun lain 1 §:n ja liitteenä olevan luettelon muuttamisesta (413/96).

III Tosiseikat

17. KappAhl Oy, joka on Suomen oikeuden mukaan perustettu yhtiö, toi Ruotsista Suomeen 29.3.1995—26.6.1996 tekstiili- ja vaatetusalan tuotteita, jotka ovat peräisin kolmansista maista. Niistä oli Ruotsiin tuotaessa määrätty kannettaviksi asetuksen N:o 2658/87 mukaisesti asianmukaiset yhteisön tullit, ja ne oli siis saatettu vapaaseen vaihdantaan tässä jäsenvaltiossa.

18. Kun kyseiset tavarat tuotiin Suomeen, Lahden tullikamari määräsi KappAhl Oy:n maksamaan lain 1255/94 liitteessä mainitun tullin ja yhteisöön, esillä olevassa tapauksessa Ruotsiin, tuotaessa määrätyn tullin erotuksen. KappAhl Oy oli tehnyt tulliviranomaisille ilmoitukset kyseisistä tavaroista.

19. KappAhl Oy valitti Lahden tullikamarin tullauspäätöksistä ja vaati niiden kumoamista. Valitus koski siten yhteensä 1056 Lahden tullikamarin 29.5.1995—9.7.1996 vahvistamaa tullauspäätöstä. KappAhl Oy vaati lisäksi määrättyjen, 6 911 586 Suomen markan suuruisten tullien palauttamista säädettyine korkoineen.

20. KappAhl Oy väitti kansallisessa tuomioistuimessa, että lain 1255/94 1 §:n 2 momentti oli ilmeisessä ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 9, 12 ja 13 artiklan kanssa ja että se ei myöskään perustunut mihinkään siirtymäkauden poikkeussääntöön.

21. KappAhl Oy:n mukaan liittymisasiakirjan 99 artiklaa on tulkittava suppeasti sen vuoksi, että se on tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatetta koskeva poikkeusmääräys. KappAhl Oy:n mukaan Suomi ei voi artiklan sanamuodon tai tarkoituksen perusteella määrätä tulleja tuotteille, jotka olivat yhteisössä vapaassa vaihdannassa sen jälkeen kun ne on tuotu toiseen jäsenvaltioon. KappAhl Oy korostaa, että koska perustamissopimuksen 9, 12 ja 13 artiklalla on välitön oikeusvaikutus, Suomen viranomaiset ovat velvollisia soveltamaan näitä ensisijaisia oikeussääntöjä ja vastaavasti olemaan soveltamatta lain 1255/94 1 §:n 2 momentin kaltaisia, näiden oikeussääntöjen kanssa ristiriitaisia alemmantasoisia normeja.

22. Suomen viranomaiset sitä vastoin väittivät kansallisessa tuomioistuimessa, että liittymisasiakirjan 99 artikla on epäselvä ja suorastaan epäonnistunut. Ne totesivat lisäksi, että tulleja ei sovelleta maihin vaan tavaroihin ja että kyseisen artiklan voidaan katsoa viittaavan yhtä hyvin kolmansista maista tuotaviin kuin niistä peräisin oleviin tavaroihin.

23. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Suomen omaksumaa tulkintaa tukevat seikat, jotka ilmenevät liittymistä edeltäneestä neuvotteluvaiheesta. Se korostaa lisäksi, että kun otetaan huomioon vuoden 1993 alusta voimaan tullut sisämarkkinajärjestelmä, voidaan pitää selvänä, ettei Suomen saama poikkeus suojaisi Suomen arkoja teollisuusaloja, ellei tulleja voitaisi kantaa myös toisten jäsenmaiden kautta tuotavista tavaroista. Valtiovarainministeriö katsoi, että jos tuomalla tavara toisen jäsenvaltion kautta voitaisiin välttää Suomen niin sanotun lisätullin kantaminen, on selvää, ettei tavaroita tuotaisi Suomeen suoraan kolmansista maista.

24. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee myös, että komissio oli reagoinut tähän lainsäädäntötoimeen 19.12.1995 päivätyllä kirjeellään. Komissio totesi tässä kirjeessä, ettei liittymisasiakirjan 99 artiklan mukaan lain 1255/94 1 §:n 2 momentin riidanalaisessa säännöksessä olevan kaltainen poikkeus tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta ole sallittu.

25. Suomen viranomaiset vastasivat olevansa tästä komission kanssa eri mieltä, mutta päättäneensä käytännön syistä kumota riidanalaisen säännöksen 1.7.1996 alkaen.

IV Ennakkoratkaisukysymys

26. Uudenmaan lääninoikeus oli epävarma liittymisasiakirjan 99 artiklan tulkinnasta ja päätti lykätä ratkaisun antamista pyytääkseen perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Lääninoikeus esitti seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisasiakirjan 99 artiklaa tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan myös sellaisia kolmansista maista peräisin olevia tavaroita, jotka ovat olleet vapaassa vaihdannassa toisessa Euroopan yhteisön jäsenvaltiossa ja tuodaan sieltä Suomeen?"

V Pääasia

27. KappAhl Oy:n mukaan liittymisasiakirjan 99 artiklaa on tulkittava suppeasti sen vuoksi, että se on tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatetta koskeva poikkeusmääräys. KappAhl Oy:n mukaan Suomi ei voi artiklan sanamuodon tai tarkoituksen perusteella määrätä tulleja kannettavaksi tuotteista, jotka olivat yhteisössä vapaassa vaihdannassa silloin, kun ne tuotiin toiseen jäsenvaltioon. KappAhl Oy tekee siten päätelmän, jonka mukaan lain 1255/94 1 §:n 2 momentin riidan-

alainen säännös on perustamissopimuksen 9, 12 ja 13 artiklan ja liittymisasiakirjan 99 artiklan vastainen.

28. Suomen hallitus ja komissio katsovat, että liittymisasiakirjan 99 artikla on epäselvä ja ettei ole mahdollista määritellä tarkkaan, koskeeko kyseessä oleva poikkeus yhtä hyvin suoraan kolmansista maista Suomeen tuotavia tavaroita kuin niitä tavaroita, jotka ovat yksinkertaisesti näistä maista peräisin ja saatettu vapaaseen vaihdantaan yhteisössä.

29. Suomen hallituksen mukaan tämän artiklan, luettuna yhdessä kullekin tuotteelle määrättävää perustullia koskevan 98 artiklan kanssa, sanamuodosta ilmenee, että koska tulleja ei sovelleta maihin vaan tavaroihin, tavaroista, jotka ovat peräisin kolmansista maista ja jotka ovat yhteisössä vapaassa vaihdannassa, määrätään maksettavaksi niitä Suomeen tuotaessa laissa 1255/94 säädetty lisätulli.

30. Vaikka 99 artikla onkin epäselvä, mitä komissio korostaa, se kuitenkin vastustaa Suomen hallituksen käsitystä sillä perusteella, että 99 artikla on luonteeltaan poikkeusmääräys, joten sitä on tulkittava suppeasti, sekä artiklan tarkoituksen ja liittymisasiakirjan esityöiden tarkastelun perusteella. Komissio tekee päätelmän, jonka mukaan liittymisasiakirjan 99 artikla ei koske yhteisössä jo vapaassa vaihdannassa olevia kolmansien maiden tavaroita, jotka tuodaan sen jälkeen Suomeen.

31. Aluksi on korostettava sitä, että liittymisasiakirja (2 artikla) perustuu sille periaatteelle, että (primaarisen ja johdetun) yhteisön oikeuden määräyksiä ja säännöksiä sovelletaan välittömästi ja kokonaisuudessaan Suomeen, ellei liittymisasiakirjan muissa artikloissa olevista siirtymämääräyksistä muuta johdu. [6]

32. Lisäksi mielestäni tulliliitossa, johon yhteisö perustuu, on perustamissopimuksen 9, 12, 13 ja 16 artiklan mukaan kaksi perusosaa. Ensimmäinen osa koskee tuonti- ja vientitullien sekä kaikkien niitä vaikutukseltaan vastaavien maksujen "yleistä ja ehdotonta" kieltoa [7] jäsenvaltioiden välillä. Tätä osaa täydentävät määräykset, jotka koskevat jäsenvaltioiden välisten, kaikenlaisten määrällisten rajoitusten poistamista (perustamissopimuksen 12—17 artikla ja 30—37 artikla) ja joilla vahvistetaan ensimmäinen neljästä yhteisön perusvapaudesta eli tavaroiden vapaa liikkuvuus. Toinen tulliliiton perusosa käsittää jäsenvaltioiden suhteissa kolmansiin maihin sovellettavan yhteisen tullitariffin laatimisen (18—29 artikla). On näin ollen tehtävä sel-

6 — Ks. mm. asia 258/81, Metallurgiki Halyps v. komissio, tuomio 9.12.1982 (Kok. 1982, s. 4261, 8 kohta).

7 — Ks. mm. yhdistetyt asiat C-485/96 ja C-486/96, Maria Simitzi, tuomio 14.9.1995 (Kok. 1995, s. I-2655, 14 kohta).

väksi ero — kuten KappAhl Oy oikein korostaa — näiden kahden osan välillä, joiden valossa tulliliittoa tarkastellaan.

33. Jäsenvaltioiden välisten tuonti- ja vientitullien sekä kaikkien niitä vaikutukseltaan vastaavien maksujen kieltoa sovelletaan sekä jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin että kolmansista maista peräisin oleviin tuotteisiin, jotka ovat jäsenvaltioissa vapaassa vaihdannassa, sillä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [8] mukaan nämä viimeksi mainitut tuotteet rinnastetaan "lopullisesti ja täysin" jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin.

34. Mielestäni liittymisasiakirjan 99 artiklaa on tulkittava ottamalla huomioon tämä perusperiaate.

35. Aluksi on todettava, että tämän artiklan sanamuodon mukaisesta tulkinnasta ilmenee selvästi, että kyseinen artikla sisältää vain väliaikaisen poikkeuksen, joka koskee yhteisen tullitariffin soveltamista jäsenvaltion ja kolmansien maiden välisessä kaupassa. Tämä poikkeus koskee toisaalta yksinomaan tiettyjä kolmansien maiden tuotteita, jotka mainitaan liitteessä XI, eikä se toisaalta voi olla voimassa yli kolmea vuotta siitä, kun Suomi liittyi yhteisöihin.

36. Liittymisasiakirjan 99 artiklassa ei kuitenkaan ole määrätty minkäänlaisesta poikkeuksesta periaatteen osalta, jonka mukaan tullien voimassa pitäminen ja uusien käyttöönotto jäsenvaltioiden välillä oli kiellettyä. Tämä artikla ei toisin sanoen koske tavaroiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla eli yhteisön tullialueella. Jäsenvaltioiden välisten tullien ja vaikutukseltaan vastaavien maksujen kiellon kaltaisesta yhteismarkkinoiden perusperiaatteesta, jota sovelletaan kaikkiin tuotteisiin ja tavaroihin, tehtävän yhtä olennaisen poikkeuksen on ilmettävä nimenomaisesti ja kiistatta liittymisasiakirjan 99 artiklan [9] määräyksen sanamuodosta itsestään, ja sitä on tulkittava suppeasti.

37. Toisaalta tällainen päätelmä voidaan tehdä soveltamalla yhteisöjen tuomioistuimen jo ilmaisemia tulkintasääntöjä, jotka koskevat liittymisasiakirjassa mainittuja poikkeuksia. Täsmällisemmin sanottuna 1) poikkeukset on vahvistettava nimenomaisesti; [10] 2) niitä on

8 — Ks. mm. asia 41/76, Donckerwolcke v. Procureur de la République, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1921, 14 ja 15 kohta) ja asia 288/83, komissio v. Irlanti, tuomio 11.6.1985 (Kok. 1985, s. 1761, 24 kohta). Ks. myös asia C-83/89, Vincent Houben, tuomio 22.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1161, 9 ja 10 kohta).

9 — Ks. mm. asia C-272/93, Deutsches Milch-Kontor GmbH, tuomio 15.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1905, 35 kohta) sekä aikaisemmasta oikeuskäytännöstä yhdistetyt asiat 90/63 ja 91/63, komissio v. Luxemburg ja Belgia, tuomio 13.11.1964 (Kok. 1964, s. 2933) ja yhdistetyt asiat 80/77 ja 81/77, Commissionnaires réunis, tuomio 20.4.1978 (Kok. 1978, s. 927, 24 kohta).

10 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 6 jo mainittu asia Metallurgiki Halyps v. komissio (tuomion 8 kohta).

tulkittava suppeasti; [11] ja 3) niitä tulkittaessa on pyrittävä helpottamaan perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamista ja sen sääntöjen täysimääräistä soveltamista. [12]

38. Katson, että 99 artiklassa oleva poikkeus koskee sellaisia kolmansien maiden tuotteita, jotka tuodaan suoraan Suomeen, eikä näin ollen jäsenvaltioiden tuotteita, joihin rinnastetaan kolmansien maiden tuotteet, jotka ovat jo vapaassa vaihdannassa jossakin jäsenvaltiossa.

39. Koska liittymisasiakirjan määräyksiä on sovellettava ottaen huomioon yhteisön perustat ja järjestelmä, sellaisina kuin niistä määrätään perustamissopimuksessa, [13] määräyksen sanamuoto on mielestäni selvä, ja sitä on tulkittava suppeasti. Näin ollen poikkeuksen soveltamisalaa ei ole laajennettava siten, että sitä sovellettaisiin myös kolmansien maiden tuotteisiin, jotka ovat jo yhteisössä vapaassa vaihdannassa.

40. Edellä mainittua päätelmää tukee se, että jäsenvaltioista peräisin olevat tuotteet ja kolmansista maista tulevat tuotteet, jotka ovat jäsenvaltioissa vapaassa vaihdannassa, rinnastetaan täysin toisiinsa 9 artiklan 2 kohdan mukaan sovellettaessa muun muassa 12 artiklan säännöksiä, kuten sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu. [14]

41. Mielestäni vain liittymisasiakirjan 99 artiklan suppea tulkinta soveltuu yhteen yhteismarkkinoiden täydellisen toteuttamisen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamisen päämäärän kanssa. Toisin sanoen tällainen tulkinta soveltuu hyvin yhteen perustamissopimuksen päämäärien toteuttamisen, perustamissopimuksen sääntöjen täysimääräisen soveltamisen ja sen siirtymäkauden järjestelmän kanssa, joka otettiin käyttöön kyseisellä artiklalla. [15] Tarkastelen tätä jäljempänä.

42. Edellä mainittua päätelmää tukee myös 99 artiklan määräysten systemaattinen tulkinta. Totean siten, että kyseinen säännös kuuluu liittymisasiakirjan 4 lukuun, jonka otsikkona on "Ulkosuhteet, mukaan luettuna tulliliitto" (97—105 artikla). Tämä luku sisältää

11 — Ks. mm. asia 231/78, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 29.3.1979 (Kok. 1979, s. 1447, 16 kohta); asia 77/82, Anastasia Peskeloglou, tuomio 23.3.1983 (Kok. 1983, s. 1085, 12 kohta); asia C-58/83, komissio v. Kreikka, tuomio 10.5.1984 (Kok. 1984, s. 2027, 9 kohta) ja asia 11/82, Piraiki-Patraiki ym. v. komissio, tuomio 17.1.1985 (Kok. 1985, s. 207, 26 kohta).

12 — Yhdistetyt asiat 194/85 ja 241/85, komissio v. Kreikka, tuomio 25.2.1988 (Kok. 1988, s. 1037, 19 ja 20 kohta). Nämä asiat koskivat poikkeuksia maataloustuotteiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta.

13 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (tuomion 12 kohta).

14 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Donckerwolcke v. Procureur de la République (14 ja 15 kohta).

15 — Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti tulkinnut liittymisasiakirjan sellaisia määräyksiä, joilla on poikettu joistakin periaatteista, siten että pyritään mukauttamaan tulkinta siirtymäkauden järjestelmän tarkoitukseen. Ks. esim. asia 9/88, Lopes da Veiga, tuomio 27.9.1989 (Kok. 1989, s. 2989, 10 kohta), joka koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, ja asia C-113/89, Rush Portuguesa Lda, tuomio 27.3.1990 (Kok. 1990, s. 1417, 13 kohta), joka koskee palvelujen tarjoamisen vapautta. Ks. myös asia 305/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.5.1989 (Kok. 1989, s. 1461, 15— 27 kohta), joka koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

muun muassa erityisjärjestelmän, joka koskee yhteisön kolmansien maiden kanssa tekemien kansainvälisten sopimusten soveltamista Suomessa. [16]

43. Ainoa 4 luvun määräys, joka ei koske ulkosuhteita, on 101 artiklan määräys, jonka mukaan Suomi voi avata 31.12.1999 asti vuosittaisen tullittoman tariffikiintiön styreenille. [17] Toistan, että kyseessä on kuitenkin erityismääräys, jossa, toisin kuin 99 artiklassa, määrätään nimenomaisesti tietyistä poikkeuksen soveltamisen rajoituksista, jotta tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen ei kajota. [18] Lisäksi tässä tapauksessa on olemassa erityismääräys, joka koskee kyseisten tavaroiden vientiä Suomesta muihin jäsenvaltioihin. [19]

44. Suomen hallitus esittää lisäksi useita väitteitä, joissa tulkitaan teleologisesti liittymisasiakirjan 99 artiklaa. Aluksi Suomen hallitus korostaa, että 99 artiklan poikkeuksella, joka hyväksyttiin Suomen osalta, pyrittiin helpottamaan tiettyjen Suomen arkojen teollisuudenalojen sopeutumista siirtymäkauden ajan, ja sillä annettiin Suomelle mahdollisuus purkaa aikaisempi tullisuojansa asteittain. [20] Tällä poikkeuksella ei kuitenkaan voitaisi suojata *näitä arkoja teollisuudenaloja, jos myös näistä* kolmansien maiden tavaroista, jotka tuodaan toisten jäsenvaltioiden kautta, ei voitaisi kantaa tullia. Siten, jos oli olemassa mahdollisuus välttää se, että Suomen viranomaiset kantavat kyseistä lisätullia, tuomalla tuotteita toisten jäsenvaltioiden kautta, Suomeen ei koskaan tuotaisi suoraan kolmansista maista peräisin olevia tavaroita.

45. Suomen hallitus esittää myös olevan mahdollista, että Suomeen tuotaviksi tarkoitetut tavarat tulliselvitetään ensin toisissa jäsenvaltioissa ja tuodaan vasta sitten Suomen alueelle. Suomen hallitus vetoaa siihen, että tämä olisi johtanut tuntuviin kaupan vääristymiin ja kilpailun vinoutumiseen ja ollut vastoin yhteisön sisämarkkinajärjestelmän tarkoitusta

16 — Kyseessä ovat liittymisasiakirjan 100 artikla sekä 102—105 artikla.

17 — Eräs hiilivety, jota käytetään useiden eri muovien valmistukseen.

18 — Tämän 101 artiklan 1 kohdan määräyksen mukaan Suomi voi avata 31.12.1999 asti vuosittaisen 21 000 tonnin tullittoman tariffikiintiön styreenille, jos 1) kyseiset tavarat lasketaan vapaaseen vaihdantaan Suomen alueella ja ne kulutetaan siellä tai jalostetaan siten, että niistä tulee yhteisön alkuperätuotteita, ja 2) kyseiset tavarat ovat edelleen tullivalvonnan alaisia asiaan liittyvien loppukäyttöä koskevien yhteisön säännösten mukaisesti.

19 — Liittymisasiakirjan 101 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan sitä, mitä 1 kohdassa määrätään, sovelletaan ainoastaan, jos vapaaseen vaihdantaan laskemista koskevan ilmoituksen tueksi esitetään asianomaisten suomalaisten viranomaisten antama lupa, jolla osoitetaan, että kyseiset tavarat kuuluvat 1 kohdan määräysten soveltamisalaan. Lisäksi komissio ja toimivaltaiset suomalaiset viranomaiset toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseisen tuotteen loppukulutus tai jalostus, jossa tuote saa yhteisön alkuperän, tapahtuu Suomen alueella.

20 — Kuten Suomen hallitus toteaa (sen kirjallisten huomautusten 11 kohta), kolmansista maista peräisin olevista eräistä tuotteista kannettiin Suomen tullitariffin mukaan todellisuudessa 20 prosenttiyksikköä korkeampaa tullia kuin yhteisen tullitariffin mukaan.

turvata kaikille taloudellisille toimijoille yhtäläiset kilpailuolosuhteet. [21]

46. Komission lähtökohtana on tämän kysymyksen osalta toteamus, jonka mukaan liittymisasiakirjan 99 artikla ei koske kolmansista maista peräisin olevia tavaroita, jotka ovat yhteisössä vapaassa vaihdannassa ja jotka sitten tuodaan Suomeen, ja komissio myöntää, että sen ehdottama tulkinta liittyy Suomen tullitariffin ja yhteisön tullitariffin lähentämisen logiikkaan. Komissio nojautuu siihen, että kyseisessä 99 artiklassa vahvistetaan siirtymäkaudeksi suurin mahdollinen niiden kahden erisuuruisen tullin erotus, joita Suomen olisi pitänyt käyttää tarkastellessaan asiaa kustannus/hyöty-näkökulmasta. Pienet tariffierot ovat omiaan estämään kaupan suunnan muuttumista samalla, kun Suomen herkät tuotannonalat saavat suojaa, ja niitä kannustetaan sopeutumaan nopeasti uuteen yhteisön toimintaympäristöön.

47. Katson, että kansallisen lainsäädännön mukaisen lisätullin määräämistä ei voida riittävästi perustella sillä, että "kaupan suunnan muuttumisen" vaara on lisääntynyt tuntuvasti, kun Suomi ei voi enää liityttyään yhteisöihin tehdä tarkastuksia yhteisön sisärajoilla, koska tällaisen tullin määrääminen on täysin vastoin perustamissopimuksen perusperiaatetta.

21 — Suomen hallitus toteaa lisäksi (kirjallisten huomautusten 13 kohta), että jos ei sovelleta yhteistä ulkotullia suhteessa kolmansiin maihin, ei myöskään tulliliiton toisena osana olevaa sisämarkkinatullien kieltoa voida soveltaa, ilman että tämä johtaisi kaupan vääristymiin.

48. Katson myös, että tässä tapauksessa ei myöskään loukata taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sen vuoksi, että niiden tavaroiden tullikohtelu, jotka ovat peräisin kolmansista maista ja jotka tuodaan suoraan Suomeen, on erilainen kuin niiden, jotka on jo saatettu vapaaseen vaihdantaan jossakin toisessa jäsenvaltiossa ja jotka sitten tuodaan Suomeen. Tässä tapauksessa erilaisissa tilanteissa menetellään eri tavalla, mitä ei kielletä yhteisön oikeudessa.

49. Suomen hallitus yrittää lisäksi perustella käsitystään 99 artiklan historiallisen tulkinnan avulla. Suomen hallitus vetoaa siten siihen, että sen omaksumaa tulkintaa tukevat tiedot sen yhteisöihin liittymistä koskeneiden neuvottelujen vaiheesta. Kun neuvottelut komission kanssa aloitettiin, Suomen pyrkimyksenä oli saada säilyttää rajavalvonta tietyn siirtymäkauden ajan. Tätä oikeutta ei saatu, vaan uudet jäsenvaltiot joutuivat poistamaan rajakontrollin muihin jäsenvaltioihin nähden.

50. Lopuksi Suomen hallitus vetoaa tuolloin jäseninä olleitten valtioiden antamaan yhteiseen julistukseen, johon oli kirjattu ehto, jonka mukaan siirtymätullien soveltamisesta ei saa aiheutua valvontatoimenpiteitä sisärajoilla tai jäsenvaltioiden välisillä rajoilla. Tällainen ehto jäisi merkityksettömäksi, jos Suomen mah-

dollisuus kantaa yhteistä tullitariffia korkeampaa tullia koskisi vain suoraan kolmansista maista Suomeen tuotavia tavaroita.

51. KappAhl Oy:n mukaan tiedot jäsenyysneuvottelujen vaiheista, osapuolten neuvottelukannanotot ja käsiteltävää kysymystä koskevat komission virkamiesten henkilökohtaiset lausumat — joihin Suomi vetoaa — ovat lähdeaineistoa, joka on ollut ainoastaan Suomen hallituksen saatavilla. Liittymisasiakirjan 99 artiklan tulkinnassa ei siten voida käyttää sellaisia seikkoja, joihin yleisöllä ei ole ollut mahdollisuutta tutustua, sillä tämä olisi vastoin oikeudenkäynnin osapuolten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (equality of arms), joka turvataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa.

52. Suomen hallituksen perusteluja ei voida hyväksyä.

53. Mielestäni sellaisia seikkoja, jotka liittyvät tietoihin Suomen ja yhteisön välillä pidetyistä neuvotteluista, ei voida käyttää tulkittaessa joitakin liittymisasiakirjan määräyksiä, jos näitä seikkoja ei ole otettu huomioon tulkinnan kohteena olevan määräyksen sanamuotoa laadittaessa. Tältä osin riittää, kun muistutetaan siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan säädöksen tai päätöksen antamista edeltävien esitöiden aikana neuvoston pöytäkirjaan merkittyjä julistuksia "ei voida käyttää hyväksi [säädöksen tai päätöksen] tulkinnassa silloin, kun julistuksen sisältö ei ole millään tavalla vaikuttanut kyseisen säännöksen sanamuotoon, eikä julistuksella siten ole oikeusvaikutuksia". [22]

54. Komissio ilmoittaa yhteisöjen tuomioistuimelle, että neuvotteluvaiheessa Suomen pysyvä edustusto pyysi ottamaan käyttöön yhteisön menettelyn kaupan suunnan muutosten torjumiseksi, mutta vastaavasta menettelystä ei päätetty. Koska Suomen ehdotusta ei hyväksytty, pysyvä edustusto pyysi nimenomaisesti valtuuksia kantaa Suomeen kolmansista maista peräisin olevista toisten jäsenvaltioiden alueen kautta tuotavista tuotteista veroa, joka olisi yhtä suuri kuin kansallisen ja yhteisen tullin välinen ero. Kuten komissio aivan oikein korostaa, erilaista tullitariffia ei voi olla irrallaan valvontajärjestelmistä ja sellaista varten olisi luotava turvaamismekanismi. Yhteisö ei kuitenkaan myöntänyt Suomelle näin laajaa poikkeusmenettelyä.

55. Komission alkuperäisessä Suomen pysyvän edustuston edellä mainittuun

22 — Ks. mm. yhdistetyt asiat C-197/94 ja C-252/94, Société Bautiaa ja Société française maritime, tuomio 13.2.1996 (Kok. 1996, s. I-505, 51 kohta); asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-745, 18 kohta) ja aikaisempi asia 143/83, komissio v. Tanska, tuomio 30.1.1985 (Kok. 1985, s. 427, 13 kohta).

pyyntöön antamassa vastauksessa eikä myöskään liittymisasiakirjan tekstissä mainittu nimenomaisesti ja kiistattomasti mahdollisuutta säilyttää erilainen tullikohtelu tiettyjä tuotteita varten, jotka on tuotu Suomeen sen jälkeen kun ne on saatettu vapaaseen vaihdantaan muissa jäsenvaltioissa.

57. Tämä yhteinen kanta heijastuu myös liittymisasiakirjan 153 artiklasta, jossa määrätään seuraavasti:

"Jotta sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ei vaikeutettaisi, uusien jäsenvaltioiden kansallisten säännösten täytäntöönpano tässä asiakirjassa tarkoitettujen siirtymäkausien kuluessa ei saa johtaa rajatarkastuksiin jäsenvaltioiden välillä."

56. Sitä vastoin yhteisö päätyi lokakuussa 1993 seuraavaan yhteiseen kantaan: [23] "Yhteisö voi hyväksyä, että Suomi säilyttää liittymisestä lukien kolmen vuoden ajan oman tullitariffinsa liitteessä tarkoitettujen tuotteiden osalta, joiden tulli on korkeampi kuin yhteisen tullitariffin tullit sillä edellytyksellä, että tämä ei johda tarkastuksiin sisärajoilla. Lisäksi yhteisö kehottaa Suomea käyttämään tätä siirtymäkautta tullien asteittaiseksi lähentämiseksi yhteisen tullitariffin kanssa." [24]

58. Lisäksi, ottaen huomioon, että yhteisö torjui nimenomaisesti Suomen liittymisneuvottelujen aikana esittämän valvontajärjestelmän, komissio päätteli, että ainoa todellinen vaihtoehto lienee joko tarkastukset sisärajoilla — yhteisö torjuu nimenomaisesti tämän vaihtoehdon — tai se vaara, että kaupan suunta muuttuu.

59. Katson kuitenkin, että vaaraa kaupan suunnan muuttumisesta ei ole lopulta pidettävä yhtä vakavana kuin sitä vaaraa, että luotaisiin tilaisuus asiain kontrolloimattomaan kehittymiseen siihen suuntaan, että yhtä perusvapautta eli tavaroiden liikkuvuuden vapautta ei noudatettaisi, jos tulkittaisiin laajasti liittymisasiakirjan 99 artiklan määräystä, jota poikkeusmääräyksenä on kuitenkin sovellettava suppeasti. Tämä laaja tulkinta voisi nimittäin vaikuttaa Troijan puuhevosen tavoin ja antaa mahdollisuuden perustamissopimuk-

23 — Suomen pysyvän edustuston peräkkäiset kirjeet, jotka on päivätty 10.5.1993 ja 1.6.1993 ja jotka on esitetty komission kirjallisten huomautusten liitteissä III ja IV. Samoin pysyvien edustajien komitea vahvisti edellä mainitun yhteisön yhteisen kannan 27.10.1993 pidetyssä kokouksessa. Kyseinen asiakirja on komission esittämien kirjallisten huomautusten liitteessä IV.

24 — Tämä ilmenee sitä paitsi komission toimivaltaisen yksikön Suomen pysyvälle edustustolle Euroopan unionissa lähettämästä kirjeestä nro 14923, joka oli päivätty 15.12.1995 ja jossa komissio ilmoitti Suomen hallitukselle, että liittymisasiakirjan 99 artiklassa ei sallita tällaista poikkeusta tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteesta, ja kehotti Suomen hallitusta ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin lopettaakseen perustamissopimuksen 9 artiklan mukaisten velvoitteidensa noudattamatta jättämisen siten, että se piti voimassa lain 1255/94. Suomen hallitus ilmoitti 25.3.1996 päivätyllä kirjeellään olevansa eri mieltä komission kanssa 99 artiklan tulkinnasta, mutta päättäneensä käytännön syistä kumota lain 1255/94 riidanalaisen säännöksen.

sessa vahvistetun tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteen kiertämiseen.

60. Näin ollen liittymisasiakirjan 99 artiklalla, tulkittaessa sitä perustamisasiakirjan 9, 10, 12 ja 13 artiklan määräysten valossa, ei voida perustella Suomen laissa 1255/94 säädetyn tullin kaltaisen tullin maksamisen määräämistä, kun tätä tullia sovelletaan kolmansista maista peräisin oleviin tavaroihin, jotka ovat vapaassa vaihdannassa jossakin toisessa Euroopan yhteisön jäsenvaltiossa ja jotka tuodaan sieltä Suomeen.

VI Ratkaisuehdotus

61. Edellä esitetyn perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaa seuraavasti Uudenmaan lääninoikeuden esittämään ennakkoratkaisukysymykseen:

Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan 99 artiklaa, sellaisena kuin asiakirja on muutettuna uusien jäsenvaltioiden Euroopan unioniin liittymistä koskevien asiakirjojen tarkistamisesta 1 päivänä tammikuuta 1995 tehdyllä neuvoston päätöksellä, on tulkittava siten, että se ei koske kolmansista maista peräisin olevia tavaroita, jotka ovat vapaassa vaihdannassa jossakin toisessa Euroopan yhteisön jäsenvaltiossa ja jotka tuodaan sieltä Suomeen.