JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
17 päivänä syyskuuta 1996 *

1. Asiassa C-28/95, Leur-Bloem vastaan Inspecteur der Belastingsdienst/Ondernemingen Amsterdam 2, Gerechtshof te Amsterdam pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, diffuusioihin, varojen siirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä 23 päivänä heinäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/434/ETY [1] (jäljempänä verodirektiivi tai direktiivi) tulkinnasta. Asiassa C-130/95, Bernd Giloy vastaan Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost, Hessisches Finanzgericht (Kassel) pyytää ennakkoratkaisua yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 2913/92 [2] (jäljempänä tullikoodeksi tai koodeksi). Tarkastelen tässä ratkaisuehdotuksessa molempia asioita, koska molemmat liittyvät yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan antaa perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisuja sellaisissa asioissa, jotka jäävät yhteisön oikeuden ulkopuolelle mutta joihin voidaan soveltaa yhteisön oikeutta kansallisen lain säännösten perusteella.

Asioiden tausta ja kansallisten tuomioistuinten esittämät kysymykset

Asia C-28/95, Leur-Bloem

2. Gerechtshof te Amsterdam pyytää ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään ennakkoratkaisua verodirektiivin, erityisesti direktiivin 2 artiklan d alakohdassa tarkoitetun käsitteen osakkeiden vaihto, tulkinnasta.

3. Direktiivin tavoitteena on yhteisön sisäisten sulautumisten, diffuusioiden, varojen siirtojen ja osakkeiden vaihtojen verotuksellisten esteiden poistaminen. Useimmissa verojärjestelmissä verotetaan siirtävän osakkeenomistajan tai yhtiön osakeomistuksen luovutustoimista ja varojen siirroista yhtiöstä toiseen saamaa voittoa. Kansallisella tasolla verosta myönnetään usein verohelpotus, kun liiketoimi liittyy yritysjärjestelyyn tai uudelleenjärjestelyyn. Kuitenkin eri jäsenvaltioissa sovellettavat helpotukset vaihtelevat eivätkä ne ole ennen direktiivin antamista koskeneet aina jäsenvaltioiden välisiä liiketoimia.

* Alkuperäinen kieli: englanti.
1 — EYVL 1990, L 225, s. 1.
2 — EYVL 1992, L 302, s. 1.

4. Direktiivin johdanto-osassa todetaan, että "eri jäsenvaltioissa sijaitsevia yhtiöitä koskevat sulautumiset, diffuusiot, varojen siirrot ja osakkeiden vaihdot saattavat olla tarpeen yhteisössä sisämarkkinoita vastaavien olosuhteiden luomiseksi ja siten yhteismarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi; näitä liiketoimia ei saisi estää jäsenvaltioiden verosäännöksistä johtuvilla erityisillä rajoituksilla, haitoilla tai vääristymillä; tästä syystä näitä uudelleenjärjestelyjä varten olisi otettava käyttöön kilpailun suhteen neutraaleja verotussääntöjä, jotta yrityksillä olisi mahdollisuus mukautua yhteismarkkinoiden vaatimuksiin, lisätä tuottavuuttaan ja vahvistaa kansainvälistä kilpailukykyään" [3].

5. Johdanto-osassa selitetään seuraavaksi, että tämä tavoite voidaan toteuttaa ainoastaan yhteisellä verojärjestelmällä. Järjestelmän mukaan "verotusta on vältettävä sulautumisen, diffuusion, varojen siirron ja osakkeiden vaihdon yhteydessä, samalla varmistaen siirtävän tai vastaanottavan yhtiön jäsenvaltion taloudelliset edut" [4].

6. Nämä kaksi tavoitetta saavutetaan erityisesti vaatimalla jäsenvaltioilta, että tällaisiin liiketoimiin liittyvän omaisuuden tai osakkeiden luovutustoimista johtuvan arvonkorotuksen verotusta lykätään, samalla kun jäsenvaltioille annetaan oikeus periä nämä lykätyt verot silloin kun varat ovat lopullisesti siirtyneet vastaanottavalle yhtiölle tai silloin kun osakkeiden vaihdossa saadut uudet osakkeet ovat siirtyneet osakkaille.

7. Direktiivin 11 artiklan mukaan jäsenvaltio voi peruuttaa direktiivistä saatavan hyödyn, jos liiketoimen ainoana tai yhtenä pääasiallisena tarkoituksena on veropetos tai veronkiertäminen.

8. Pääasiassa kyseessä oleva liiketoimi ei koske eri jäsenvaltioiden yhtiöitä, vaan se on täysin Alankomaiden sisäinen. Leur-Bloem on Phoenix Uitzendorganisatie BV:n (jäljempänä Uitzendorganisatie) ja Phoenix Industrial BV:n (jäljempänä Industrial) ainoa osakas ja johtaja. Molemmilla yhtiöillä on lupa työvoiman vuokrausliikkeen harjoittamiseen, ja näillä luvilla on kaupallista arvoa. Leur-Bloem aikoo hankkia osakkeet olemassa olevasta osakeyhtiöstä Phoenix Holding BV:stä (jäljempänä Holding), jonka merkitty ja maksettu osakepääoma on 35 000 Alankomaiden guldenia (NLG). Yhtiöllä ei ollut 31.12.1991 varoja, ja sillä oli tuolloin lyhytaikaisia luottoja 2 779 NLG, ja 31.12.1992 sillä ei ollut varoja eikä velkoja. Leur-Bloem ehdottaa Uitzendorganisatien ja Industrialin osakkeidensa vaihtamista Holdingin osakkeisiin, jolloin Holdingista tulisi Uitzendorganisatien ja Industrialin ainoa osakkeenomistaja.

3 — Direktiivin ensimmäinen perustelukappale.
4 — Direktiivin neljäs perustelukappale.

9. Pääasiassa Leur-Bloem asettaa Alankomaiden veroviranomaisten liiketoimesta antaman ennakkotiedon kyseenalaiseksi. Leur-Bloem katsoo, että ehdotettu osakkeiden vaihto merkitsee osakkeiden vaihdolla suoritettua sulautumista (aandelenfusie), joka oikeuttaa Alankomaiden vuoden 1964 tuloverolain 14 b §:n mukaan verohelpotukseen. Lain 14 b §:n 1 momentissa säädetään, että sulautumiseen liittyvästä osakkeiden siirtämisestä saatu voitto ei ole verotettavaa tuloa. Lain 14 b §:n 2 momentissa säädetään, että osakkeiden vaihdolla suoritettu sulautuminen käsittää tilanteen, jossa

"a. yhtiö, jonka kotipaikka on Alankomaissa, hankkii omia osakkeitaan tai etuosakkeitaan ja mahdollisesti välirahaa vastaan osakkeita toisesta yhtiöstä, jonka kotipaikka on Alankomaissa, siten että se saa yli puolet äänivallasta tässä toisessa yhtiössä tarkoituksenaan pysyvästi yhdistää tämän yhtiön ja toisen yhtiön yritystoiminta rahoituksselliseksi ja taloudelliseksi kokonaisuudeksi".

10. Lain 14 b §:n 2 momentin b kohdassa on täsmälleen samanlainen yhteisön sisäisiä liiketoimia koskeva määritelmä osakkeiden vaihdolla suoritetuista sulautumisista. Lain 14 b §:n 2 momentin c kohdassa on vastaava määritelmä sellaisista osakkeiden vaihdolla suoritetuista sulautumisista, joissa on mukana yksi tai useampi yhtiö, jonka kotipaikka on yhteisön ulkopuolella, mutta siinä asetetaan tiukempi äänimääriä koskeva edellytys ("kaikkien tai lähes kaikkien osakkeiden tuottamat äänet").

11. Lain 14 b §:n 7 momentin mukaan ministeri voi oikeuttaa veroviranomaiset soveltamaan analogisesti 14 b §:ää, kun toinen (tai kumpikaan) 14 b §:n 2 momentin a tai b kohdassa tarkoitetuista kahdesta yhtiöstä ei harjoita yritystoimintaa.

12. Veroviranomaisten mielestä ehdotettu liiketoimi ei täytä 14 b §:n 2 momentin a kohdassa asetettuja edellytyksiä, koska sen, että holdingyhtiö hankki tytäryhtiöiden osakkeita, tarkoituksena ei ole tytäryhtiöiden sulauttaminen rahoituksellisesti ja taloudellisesti suurempaan kokonaisuuteen. Tällainen kokonaisuus on jo olemassa, koska molemmilla yhtiöillä on yksi ja sama johtaja ja osakkeenomistaja.

13. Pääasiassa kyseessä oleva liiketoimi on puhtaasti Alankomaiden sisäinen, eikä se sen vuoksi kuulu direktiivin soveltamisalaan, vaan direktiiviä sovelletaan ainoastaan "kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa olevia yhtiöitä koskeviin — — osakkeiden vaihtoihin" (direktiivin 1 artikla). Kansallinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että Alankomaiden lainsäädännössä on tarkoitettu, että jäsenvaltion sisäisiä osakkeiden vaihdolla suoritettuja sulautumisia koskevaa 14 b §:n 2 momentin a kohtaa ja vastaavasti yhteisön sisäisiä osakkeiden vaihdolla suori-

tettuja sulautumisia koskevaa saman momentin b kohtaa olisi tulkittava samalla tavalla. Kansallinen tuomioistuin perustaa tämän johtopäätöksen näiden säännösten sanamuotoon, joka on sama jäsenvaltioiden sisäisten ja niiden välisten liiketoimien osalta, ja lainsäädännölliseen taustaan, erityisesti valtiovarainministeriön kirjallisten perustelujen (Kamerstukken II, 1991-1992, 22 338, nro 3) 3.5 kohdan toiseen kappaleeseen. Siinä valtiovarainministeriö selvittää, mitä muutoksia Alankomaiden lainsäädäntöön on tehtävä, jotta se olisi yhdenmukainen direktiivin kanssa, ja sen jälkeen toteaa, että vaikka yhteisön oikeudessa ei muodollisesti edellytetä jäsenvaltioiden sisäisiin osakkeiden vaihdolla suoritettuihin sulautumisiin sovellettavan samoja (edullisia) edellytyksiä kuin jäsenvaltioiden välisiin sulautumisiin, yhtenäismarkkinoiden toteutumisen kannalta on toivottavaa, että molempia liiketoimia kohdellaan samalla tavalla.

14. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että kysymystä siitä, onko käsiteltävänä olevassa asiassa kyse lain 14 b §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitetusta osakkeiden vaihdolla suoritetusta sulautumisesta, on arvioitava direktiivin säännökset ja soveltamisala huomioon ottaen. Se on tämän vuoksi esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Voidaanko yhteisöjen tuomioistuimelle esittää kysymyksiä Euroopan yhteisöjen neuvoston antaman direktiivin säännösten ja soveltamisalan tulkinnasta, vaikka direktiiviä ei voida suoraan soveltaa kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevaan konkreettiseen tilanteeseen, mutta kun kansallinen lainsäätäjä on tarkoittanut, että tällaista konkreettista tilannetta käsitellään samoin kuin sellaista tilannetta, jota direktiivi koskee?

Jos kysymykseen vastataan myöntävästi:

2) a) Voiko kyse olla 23.7.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/434/ETY 2 artiklan alussa ja d alakohdassa tarkoitetusta osakkeiden vaihdosta, jos 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettu hankkiva yhtiö ei itse harjoita yritystoimintaa?

b) Estääkö edellä tarkoitetun osakkeiden vaihdon se, että sama luonnollinen henkilö, joka ennen vaihtoa oli hankittujen yhtiöiden ainoa osakkeenomistaja ja johtaja, on vaihdon jälkeen hankkivan yhtiön johtaja ja ainoa osakkeenomistaja?

c) Voiko kyseessä olla edellä tarkoitettu osakkeiden vaihto ainoastaan silloin, kun siinä pysyvästi yhdistetään hankkivan yhtiön ja toisen yhtiön yritystoiminta rahoituksselliseksi ja taloudelliseksi kokonaisuudeksi?

d) Voiko kyseessä olla edellä tarkoitettu osakkeiden vaihto ainoastaan silloin, kun siinä pysyvästi yhdistetään

kahden tai useamman hankitun yhtiön yritystoiminta rahoituksellisesti ja taloudellisesti kokonaisuudeksi?

e) Onko se, että osakkeiden vaihto tehdään horisontaalisen verotuksellisen tappiontasauksen toteuttamiseksi vaihtoon osallistuvien yhtiöiden välillä sellaisessa verotuksellisessa kokonaisuudessa kuin vuoden 1969 *Wet op de vennootschapsbelasting*in (laki yritysverotuksesta) 15 §:ssä tarkoitetaan, direktiivin 11 artiklassa tarkoitettu hyväksyttävä taloudellinen syy osakkeiden vaihtoon?"

15. On huomattava, että Alankomaiden hallitus saattaa kyseenalaiseksi kansallisen tuomioistuimen johtopäätöksen, jonka mukaan lain 14 b §:n 2 momentin a ja b kohtaa olisi tulkittava samalla tavalla. Se katsoo, että kansallinen tuomioistuin on antanut liian suuren painoarvon ministeriön perusteluille.

Asia C-130/95, Giloy

16. Tässä asiassa Hessisches Finanzgericht pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua tullikoodeksin 244 artiklan tulkinnasta; siinä säädetään seuraavaa:

"Muutoksenhaku ei estä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa.

Tulliviranomaisten on kuitenkin lykättävä päätöksen täytäntöönpanoa kokonaan tai osittain, jos niillä on perusteltua syytä epäillä, että riidanalainen päätös ei ole tullilainsäädännön mukainen, tai jos on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu siitä vahinkoa, joka ei ole korvattavissa.

Jos riidanalaisen päätöksen perusteella on kannettava tuonti- tai vientitulleja, täytäntöönpanoa voidaan lykätä, jos tullien maksamisesta on annettu tai annetaan vakuus. Vakuutta ei kuitenkaan tarvitse vaatia, jos sen vaatiminen voisi velallisen tilanne huomioon ottaen aiheuttaa vakavia taloudellisia tai sosiaalisia vaikeuksia."

17. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia ei kuitenkaan koske tuontitulleja vaan arvonlisäveroa, johon koodeksia sovelletaan Saksan lainsäädännön nojalla. Saksan tulliviranomaiset vaativat 28.3.1990 tekemällään päätöksellä Giloyta maksamaan

293 870,76 Saksan markkaa (DEM) arvonlisäveroa tuontitavaroista. Tämän päätöksen kumoamista koskeva Giloyn nostama kanne on edelleen vireillä.

18. Giloyn palkasta toimitettavaa ulosmittausta koskeva päätös tehtiin 16.8.1994. Giloyn työnantaja irtisanoi hänen työsopimuksensa 31.8.1994 päivätyllä kirjeellä kuultuaan velan määrästä. Siitä lähtien Giloy on saanut sosiaaliavustusta. Giloy pyysi ennakkoratkaisupyynnön tehnyttä tuomioistuinta lykkäämään 28.3.1990 tehdyn päätöksen täytäntöönpanoa. Giloy katsoo pääasiaa koskevaan kanteeseensa viitaten, että päätöstä voidaan perustellusti pitää lainvastaisena. Hän katsoo myös, että riippumatta siitä, onko hänen kanteensa perusteltu, päätöksen täytäntöönpanoa olisi lykättävä, koska hänelle ilmeisesti aiheutuu ja on jo aiheutunut sellaista vahinkoa, joka ei ole korvattavissa; velan maksun turvaamiseksi toteutetut toimenpiteet eli hänen palkastaan toimitettu ulosmittaus ovat johtaneet siihen, että hän on menettänyt työpaikkansa ja hänen on ollut pakko turvautua sosiaaliavustukseen. Hän väittää, että hänen entinen työnantajansa on vakuuttanut hänelle ottavansa hänet takaisin töihin siinä tapauksessa, ettei ole vaaraa riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanemisesta. Giloy katsoo lisäksi, että koodeksin 244 artiklan mukaan häneltä ei voida vaatia vakuutta, koska hän ei voi taloudellisen tilanteensa vuoksi antaa sellaista.

19. Saksan viranomaiset vastaavat, ettei riidanalaisen päätöksen lainvastaisuudelle ole perusteita. Korjaamattoman vahingon vaaraa ei myöskään ole, koska juuri tehdyt selvitykset osoittavat, että velan periminen olisi tällä hetkellä tuloksetonta. Uusia toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa ainoastaan, jos Giloy palaisi töihin, ja silloinkin ainoastaan hyvin rajoitetusti, ottaen huomioon Saksan säännökset suojaosuudesta ulosmittauksessa; näin ollen, vaikka hän palaisi töihin, hänelle ei aiheutuisi sellaista vahinkoa, joka ei ole korvattavissa.

20. Pystyäkseen ratkaisemaan asian kansallinen tuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Ovatko yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 (EYVL L 302, s. 1) 244 artiklan toisessa kohdassa mainitut kaksi edellytystä, eli

— perusteltu syy epäillä, että päätös ei ole tullilainsäädännön mukainen,

tai

— asianomaiselle aiheutuva vahinko, joka ei ole korvattavissa,

täysin riippumattomia toisistaan siten, että päätöksen täytäntöönpanon lykkäys on myönnettävä, vaikka *ei* olisikaan *mitään* syytä epäillä, että se verotuspäätös, jonka osalta täytäntöönpanon lykkäystä haetaan, ei ole tullilainsäädännön mukainen, jos kuitenkin on mahdollista, että asianomaiselle aiheutuu vahinkoa, joka ei ole korvattavissa?

4) Kun täytäntöönpanon lykkäys myönnetään, onko vakuuden määrä aina vahvistettava veron tai maksun suuruiseksi vai voidaanko se vahvistaa vastaamaan ainoastaan osaa verosta tai maksusta ottaen huomioon hakijan kokonaistaloudellinen tilanne?"

Jos kysymykseen 1 vastataan myöntävästi:

21. Kysymykset on esitetty olettaen, että tullikoodeksin 244 artiklaa sovelletaan pääasiassa kyseessä olevaan arvonlisäverovelkaan. Kansallinen tuomioistuin olettaa kuitenkin virheellisesti, että tuonnista kannettava arvonlisävero on koodeksissa tarkoitettu tuontitulli. Koodeksin 4 artiklan 10 kohdan mukaan käsite "tuontitullit" koskee ainoastaan tuontitavaroista kannettavia tulleja ja vaikutukseltaan vastaavia maksuja sekä yhteisessä maatalouspolitiikassa tai tiettyjen muiden maataloussäännösten nojalla käyttöön otettuja maatalouden tuontimaksuja ja muita tuonnista kannettavia maksuja. Säännös ei koske arvonlisäveroa.

2) Jos toisessa luetelmakohdassa mainittu edellytys täyttyy, merkitseekö se väistämättä, että vakuutta ei voida vaatia, vai onko myös joidenkin muiden edellytysten täytyttävä, ja jos on, minkä?

3) Onko työpaikan menettämisen uhkaa, joka on mahdollisesti jo toteutunut maksun perimiskelpoiseksi tulon jälkeen, pidettävä 'vakavana taloudellisena tai sosiaalisena vaikeutena', vaikka kansallisten lakien perusteella vähimmäistoimeentulo turvattaisiinkin esimerkiksi sosiaaliavustuksilla?

22. Kuten on jo todettu, koodeksin 244 artiklaa on kuitenkin Saksan lain nojalla sovellettava esillä olevaan asiaan. Asiaa koskevat olennaiset säännökset ovat *Finanzgerichtsordnung*in 69 §:ssä. Lain 69 §:n 2 momentissa asetetaan veroviranomaisten myöntämää täytäntöönpanon lykkäystä koskevat edellytykset, kun taas 69 §:n 3 momentissa säädetään, että verotuomioistuinten on soveltuvin osin sovellettava näitä edellytyksiä. Komissio toteaa yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa,

että ennen koodeksin voimaantuloa laaditun 69 §:n 2 momentin sanamuoto poikkeaa jonkin verran koodeksin 244 artiklasta ja että sitä olisi pitänyt muuttaa, jotta se vastaisi artiklan sisältöä; komissio huomauttaa kuitenkin lisäksi, että Saksan oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa katsotaan, että tulliviranomaisten on sovellettava koodeksin 244 artiklaa. Saksan hallitus huomauttaa vastauksessaan kahteen yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen, että *Finanzgerichtsordnung*in 69 §:n 3 momentissa viitataan veroviranomaisia koskeviin sääntöihin siltä osin kuin asia käsitellään verotuomioistuimissa; Saksan liikevaihtoverolain 21 §:n 2 momentissa vahvistetaan yleinen sääntö, jonka mukaan tullimaksuihin sovellettavia säännöksiä on soveltuvin osin sovellettava tuonnista kannettavaan arvonlisäveroon.

23. Molemmat asiat liittyvät siihen, onko yhteisöjen tuomioistuimella perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla toimivaltaa vastata kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin yhteisön oikeuden tulkinnasta, kun kysymykset esitetään sellaisen riidan yhteydessä, johon yhteisön oikeutta ei sovelleta sellaisenaan, vaan se on pantu kansallisella lainsäädännöllä täytäntöön yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolella. Kysymystä on käsitelty useissa aikaisemmissa asioissa, ja voi olla tarkoituksenmukaista selostaa ensiksi lyhyesti yhteisöjen tuomioistuimen aikaisempia ratkaisuja.

Asiaa koskeva oikeuskäytäntö

24. Yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli kysymystä ensimmäisen kerran vuonna 1985 asiassa Thomasdünger [5], jossa yhteisöjen tuomioistuimelta pyydettiin ennakkoratkaisua yhteisen tullitariffin tulkinnasta asiassa, joka koski tavaroiden tuontia Saksasta Ranskaan, eli tariffin soveltamisalan ulkopuolelle jäävää tilannetta. Julkisasiamies Mancini selosti ratkaisuehdotuksessaan, että Thomasdünger halusi ratkaisun tariffeista, koska tietyt Saksan viranomaiset, kuten Saksan rautatiet, käyttivät tariffiluokituksia hyväkseen vahvistaessaan maksuja. Julkisasiamies katsoi, että yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi vastata kansallisen tuomioistuimen kysymykseen, koska "yhteisöjen tuomioistuin näyttäisi tulkitsevan asiassa mainittuja säännöksiä, mutta tosiasiassa se ottaisi kantaa jäsenvaltion sisäisiin sääntöihin, jotka sisältävät nämä säännökset, mikä johtaisi siihen, että säännökset menettäisivät sitovuutensa".

25. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi tähän väitteeseen kuitenkin viittaamalla tuttuun periaatteeseen, jonka mukaan "kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi, paitsi poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiasioihin".

5 — Asia 166/84, Thomasdünger, tuomio 26.9.1985 (Kok. 1985, s. 3001).

26. Yhteisöjen tuomioistuin käsitteli kysymystä tarkemmin vuonna 1990 asioissa Dzodzi [6] ja Gmurzynska-Bscher [7]. Togon kansalainen Dzodzi avioitui Belgian kansalaisen kanssa vähän ennen tämän kuolemaa. Dzodzi haki miehensä kuoleman jälkeen oleskelulupaa Belgiassa yhteisön jäsenvaltion kansalaisen puolisona. Tilanne oli selvästi jäsenvaltion sisäinen, eikä sillä ollut mitään yhteyttä yhteisön oikeuteen. Kuitenkin Belgian lainsäädännön mukaan Belgian kansalaisen ulkomaalaista puolisoa on kohdeltava niin kuin jäsenvaltion kansalaista. Kansallinen tuomioistuin on ilmeisesti tulkinnut säännöstä siten, että siinä ulotetaan Belgiassa asuvien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten puolisoihin sovellettaviin yhteisön säännöksiin sisältyvät edut belgialaisten kanssa naimisissa oleviin muiden maiden kansalaisiin. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin kysyi helpottaakseen asian ratkaisua, olisiko Dzodzin pitänyt saada lupa oleskella ja jäädä Belgiaan, jos hänen miehensä olisi ollut muun jäsenvaltion kuin Belgian kansalainen.

27. Asian Gmurzynska-Bscher tosiasiat eivät poikkea asian Giloy tosiasioista. Saksan arvonlisäverosäännökset viittaavat verovapautusten ja vähennysten osalta yhteiseen tariffinimikkeistöön. Taideteoksen tuontia Alankomaista Saksaan suunnitellut Gmurzynska-Bscher pyysi tariffiin luokittelua määrittääkseen arvonlisäverovelvollisuutensa.

28. Julkisasiamies Darmon katsoi julkisasiamies Mancinin asiassa Thomasdünger esittämään näkemykseen yhtyen, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole kummassakaan tapauksessa toimivaltaa vastata kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin. [8] Hänen mukaansa ennakkoratkaisumenettelyn tarkoitus, eli yhteisön oikeuden yhtenäisten vaikutusten turvaaminen, soveltuu vain yhteisön oikeuden soveltamisalalla, jonka vain ja ainoastaan yhteisön oikeus määrittää; viittaamisella yhteisön oikeuteen ei voida laajentaa yhteisön oikeuden soveltamisalaa eikä siten yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa. Ei voida hyväksyä sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä olisi ainoastaan lausuntojen antaminen tai sellaisten ohjeiden antaminen, joita oikeusoppineilta joskus pyydetään kansallisessa tuomioistuimessa silloin, kun sen on sovellettava ulkomaista oikeutta.

29. Yhteisöjen tuomioistuin poikkesi kuitenkin toista kertaa julkisasiamiehen näkemyksestä, ja se vastasi sekä asiassa Dzodzi että asiassa Gmurzynska-Bscher kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin. Asiassa Dzodzi yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Sen enempää perustamissopimuksen 177 artiklan sanamuodosta kuin tällä artiklalla käyttöön otetun menettelyn tarkoituksestakaan ei ilmene, että perustamissopimuksen laatijat olisivat tarkoittaneet, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa yhteisön oikeuden säännöstä

6 — Yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3763).

7 — Asia C-231/89, Gmurzynska-Bscher, tuomio 8.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4003).

8 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Dzodzi, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 3.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3778) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Gmurzynska-Bscher, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 3.7.1990 (Kok. 1990, s. I-4009).

koskevaa ennakkoratkaisua siinä erityistapauksessa, että jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa viitataan kyseisen säännöksen sisältöön pelkästään tämän valtion sisäiseen tilanteeseen sovellettavien sääntöjen määrittelemiseksi.

Sen sijaan yhteisön oikeusjärjestelmän kannalta on ilmeisen edullista tulkita kaikkia yhteisön säännöksiä yhtenäisellä tavalla riippumatta niiden soveltamisoloista, jotta tulevaisuudessa vältettäisiin niiden erilaiset tulkinnat." [9]

30. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sen tehtävä on rajoitettu yhteisön oikeussääntöjen tarkoituksen selvittämiseen niiden sanamuodon ja tarkoituksen perusteella ja että ainoastaan kansallinen tuomioistuin voi soveltaa yhteisön oikeussääntöjä siten kuin niitä on tulkittu asiaa koskevien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole periaatteessa velvollisuutta tutkia niitä olosuhteita, joissa kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet sille kysymyksiä ja joissa niiden on sovellettava sitä yhteisön oikeussääntöä, jonka tulkintaa ne ovat pyytäneet. Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi seuraavaa:

"Tilanne olisi erilainen vain silloin, jos olisi ilmeistä, että 177 artiklan mukaista menettelyä käytetään väärään tarkoitukseen ja että sillä pyritään itse asiassa saamaan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu näennäisen oikeudenkäyntiasian avulla tai kun on selvää, että yhteisön oikeussääntöä, jonka tulkintaa yhteisöjen tuomioistuimelta on pyydetty, selvästi ei sovelleta asiaan.

Kun kansallisilla säännöksillä on vahvistettu sovellettavan yhteisön oikeutta, yksinomaan kansallinen tuomioistuin voi määritellä tämän yhteisön oikeuteen tehdyn viittauksen tarkan ulottuvuuden. Jos se katsoo, että yhteisön oikeussäännön sisältöä voidaan tämän viittauksen nojalla soveltaa vireillä olevan riita-asian taustalla olevaan täysin jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen, kansallinen tuomioistuin voi pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua 177 artiklassa määrätyillä edellytyksillä siten kuin edellytyksiä on tulkittu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta rajoittuu kuitenkin vain yhteisön oikeussääntöjen arviointiin. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi kansalliselle tuomioistuimelle antamassaan vastauksessa ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön kokonaisjärjestelmää, jossa määritellään yhteisön oikeuteen viitattaessa tämän viittauksen laajuus. Niiden rajojen huomioon ottaminen, jotka kansallinen lainsäätäjä on asettanut yhteisön oikeuden soveltamiselle täysin kansallisiin tilanteisiin, joihin sitä sovelletaan ainoastaan kansallisen lain välityksellä, kuuluu kansallisen oikeuden alaan ja tästä syystä jäsenvaltioiden tuomioistuinten yksinomaiseen toimivaltaan." [10]

9 — Tuomion 36 ja 37 kohta.

10 — Tuomion 40—42 kohta.

31. Asioissa Dzodzi ja Gmurzynska-Bscher annettuja tuomioita seurasi pian asia Tomatis ja Fulchiron [11], jossa kansallinen tuomioistuin pyysi yhteisestä tullitariffista ennakkoratkaisua määrittääkseen tiettyihin tavaroihin kansallisen lainsäädännön mukaan sovellettavan arvonlisäveroasteen. Niitä sovellettiin myös varsin erilaisissa olosuhteissa asioissa Fournier [12] ja Federconsorzi [13]. Asiassa Fournier yhteisöjen tuomioistuimelta pyydettiin tulkintaa sellaisesta yhteisön direktiivistä, joka oli pantu täytäntöön yksityisoikeudellisilla sopimuksilla. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä oli päättää, mikä lukuisista kansallisista vakuutuksenantajien toimistoista vastasi viime kädessä Fournier'lle Ranskassa tapahtuneesta liikenneonnettomuudesta. Neuvoston direktiivin 72/166/ETY [14] 2 artiklan 2 kohdassa säädetään kuuden kansallisen vakuutuksenantajien toimiston kesken tehtävästä sopimuksesta, jonka ehtojen mukaan kukin kansallinen toimisto takaa korvausvaatimusten käsittelyn omien kansallisten lakiensa mukaisesti vahinkotapauksissa, jotka sen alueella on aiheuttanut ajoneuvo, jolla on pysyvä kotipaikka toisen jäsenvaltion alueella. Useat direktiivin säännökset tulivat voimaan vasta sopimuksen tekemisen jälkeen. Kansallinen tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua direktiivin 1 artiklan 4 kohdan käsitteen "alue, jossa ajoneuvolla on pysyvä kotipaikka" merkityksestä voidakseen tulkita käsitettä toimiston tekemässä sopimuksessa.

32. Asiassa antamassani ratkaisuehdotuksessa ehdotin, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi olevansa toimivaltainen asiassa Dzodzi annetussa tuomiossa vahvistetun periaatteen mukaisesti. Vaikka tämä periaate ei välttämättä ulotu kaikkiin asioihin, jotka liittyvät yhteisön oikeuden käsitteitä sisältävän yksityisen sopimuksen rakenteeseen, käsiteltävänä oleva sopimus oli direktiivissä 72/166/ETY käyttöön otetun järjestelmän olennainen tekijä. Sopimuksen tekeminen ei ollut direktiivin mukaan ainoastaan mahdollista, vaan se oli myös sen useiden säännösten voimaantulon ennakkoedellytys. [15]

33. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi antamassaan tuomiossa kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen ottamatta erityisesti kantaa toimivaltakysymykseen. Vastauksena direktiivin tulkintaa koskevaan väitteeseen yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin korosti, että "ainoastaan kansallinen tuomioistuin voi tulkita sopimusta ja antaa sopimuksen ehdoille sopivaksi katsomansa merkityksen olematta tässä suhteessa sidottu siihen merkitykseen, joka on annettava direktiivissä käytetylle samalle ilmaisulle". [16]

34. Asiassa Federconsorzi italialainen tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua neuvoston ja komission antamien maataloutta koskevien asetusten tiettyjen säännösten tulkinnasta Italian interventiotoimiston ja toimeksisaajan Federconsorzin, jolle oli uskottu oliiviöljyalan interventiotoimenpiteet, välisessä riita-

11 — Asia C-384/89, Tomatis ja Fulchiron, tuomio 24.1.1991 (Kok. 1991, s. I-127).

12 — Asia C-73/89, Fournier, tuomio 12.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5621).

13 — Asia C-88/91, Federconsorzi, tuomio 25.6.1992 (Kok 1992, s. I-4035).

14 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24 päivänä huhtikuuta 1972 annettu neuvoston direktiivi 72/166/ETY (EYVL 1972, L 103, s. 1).

15 — Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

16 — Tuomion 23 kohta.

asiassa, joka koski sitä, kuinka suuresta määrästä eräästä Federconsorzin varastosta varastetusta oliiviöljystä Federconsorzi oli vastuussa toimistolle. Osapuolten välisen sopimuksen mukaan toimeksisaaja oli velvollinen korvaamaan "kaikki vahingot, joista se on vastuussa voimassa olevissa yhteisön säännöksissä säädettyyn määrään asti".

35. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotuksen mukaisesti asiassa Dzodzi vahvistetun periaatteen soveltuvan; kyseisellä sopimusehdolla viitattiin yhteisön oikeussääntöjen sisältöön toisen osapuolen vastuun laajuuden määrittämiseksi.

36. Kaikkein uusimmassa tätä kysymystä koskevassa kannanotossaan asiassa Kleinwort Benson [17], jossa asiaa ei saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla vaan Brysselin yleissopimuksen [18] yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnasta tehdyn pöytäkirjan nojalla, yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi toimivaltansa rajoja ahtaammin. Englannin Court of Appeal pyysi ennakkoratkaisua yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen "sopimusperusteinen vastuu" ja 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun käsitteen "sopimukseen perustumaton vahingonkorvausvastuu" tulkinnasta. Court of Appealin kysymyksellä ei ollut tarkoitus saada neuvoa itse yleissopimuksen soveltamisesta vaan vuonna 1982 annetun *Civil Jurisdiction and Judgments Act*in (toimivallasta ja tuomioista yksityisoikeudellisissa asioissa annettu laki) liitteen 4 soveltamisesta; liite sisältää Yhdistyneen kuningaskunnan eri alueiden tuomioistuinten toimivallan jakoa koskevia säännöksiä, jotka on muotoiltu yleissopimusta mallina käyttäen. Liitteen 4 säännökset eivät kuitenkaan olleet kulloinkin voimassa olevien yleissopimuksen määräysten kanssa aina täysin samanlaisia. Näin oli liitteessä 4 olevan 5 3 momentin osalta (vaikka siihen sisältyikin yleissopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa oleva käsite "sopimukseen perustumaton vahingonkorvausvastuu", jonka tulkintaa pyydettiin). Lain 47 1 ja 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta tehdä muutoksia liitteeseen 4, mukaan lukien sellaiset "muutokset, joiden tarkoituksena on saada aikaan eroja liitteen 4 säännösten — — ja vuonna 1968 tehdyn yleissopimuksen II osan vastaavien määräysten välillä". Laissa säädetään myös yleissopimusta ja liitettä 4 koskevista erilaisista tulkintasäännöistä. Lain 3 1 momentissa säädetään, että "sellaiset yleissopimuksen määräyksen merkitystä ja vaikutusta koskevat kysymykset, joista ei esitetä vuonna 1971 tehdyn pöytäkirjan mukaista ennakkoratkaisupyyntöä yhteisöjen tuomioistuimelle, on ratkaistava yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamien periaatteiden ja sen antamien tuomioiden mukaisesti". Sen sijaan lain 16 3 momentin a kohdassa säädetään, että ratkaistaessa liitteen 4 säännöksen merkitystä tai vaikutusta koskevaa kysymystä "on otettava huomioon vuoden 1968 yleissopimuksen II osaa koskevat yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamat periaatteet sekä sen antamat mainitun osan määräysten merkitystä ja vaikutusta koskevat asian kannalta merkitykselliset tuomiot".

37. Asian yksityiskohtaisen tarkastelun jälkeen julkisasiamies Tesauro katsoi, että

17 — Asia C-346/93, Kleinwort Benson, tuomio 28.3.1995 (Kok. 1995, s. I-615).

18 — Tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla 27 päivänä syyskuuta 1968 tehty yleissopimus.

yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan Court of Appealin esittämiin kysymyksiin yleissopimuksen tulkinnasta, ja ehdotti lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuin harkitsisi uudelleen asiassa Dzodzi omaksuttua kantaa. Tulen käsittelemään jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessani joko suoraan tai epäsuorasti useita julkisasiamies Tesauron esille tuomia seikkoja.

38. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että sillä ei ole toimivaltaa ratkaista Court of Appealin esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä, vaikka se ei noudattanutkaan julkisasiamiehen kehotusta harkita uudelleen aikaisempia ratkaisujaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei ole suoraan ja ehdottomasti viitattu yhteisön oikeussääntöihin ja siten saatettu niitä voimaan sisäisessä oikeusjärjestyksessä, vaan niitä on pidetty ainoastaan mallina eikä niiden sisältöä ole kokonaan toistettu. Lisäksi nimenomaisen säännöksen mukaan on mahdollista tehdä muutoksia, joiden tarkoituksena on saada aikaan eroja kansallisten säännösten ja yleissopimuksen vastaavien määräysten välillä. Siten yleissopimuksen määräyksiä ei ole sellaisenaan saatettu voimaan asianomaisen sopimusvaltion oikeusjärjestyksessä, koska voimaansaattaminen on tapahtunut mainitun yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolella.

39. Vuoden 1982 laissa ei edellytetä, että Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet ratkaisisivat niiden tutkittavaksi saatetut riita-asiat siten, että ne noudattaisivat ehdottomasti ja varauksettomasti yhteisöjen tuomioistuimen antamaa yleissopimusta koskevaa tulkintaratkaisua; silloin kun yleissopimusta ei voida soveltaa, nämä tuomioistuimet voivat vapaasti päättää, onko yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta yhtä perusteltu yleissopimuksen mukaan laaditun kansallisen lain kannalta. Tästä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta ei sitoisi Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuinta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi viitatessaan lausuntoon 1/91 [19], ettei voida hyväksyä sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen sopimusvaltioiden tuomioistuimille antamilla vastauksilla olisi ainoastaan neuvoa-antava eikä pakottava vaikutus; tällainen tilanne vääristäisi vuonna 1971 tehdyssä pöytäkirjassa määritellyn yhteisöjen tuomioistuimen tehtävän toimia tuomioistuimena, jonka antamat tuomiot ovat sitovia.

Käsiteltävinä olevissa asioissa esitetyt väitteet

Asia Leur-Bloem

40. Leur-Bloem, Saksan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio ovat esittäneet asiassa kirjalliset huomautuksensa.

41. Leur-Bloem katsoo, että tuomioistuimen on vastattava ennakkoratkaisupyyntöön. Koska direktiivin tarkoituksena on "yhteisössä sisämarkkinoita vastaavien olosuhteiden luominen", Leur-Bloemin mielestä ei ole mahdollista myöntää jäsenvaltioiden sisäisille liiketoimille huonompaa kohtelua kuin

19 — Lausunto nro 1/91, 14.12.1991 (Kok. 1991, s. I-6079).

jäsenvaltioiden välisille liiketoimille. Alankomaiden lainsäädännössä on hyväksytty periaate, jonka mukaan molempia liiketoimia on kohdeltava yhdenvertaisesti.

42. Saksan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio katsovat, ettei yhteisöjen tuomioistuimella ole toimivaltaa vastata kysymyksiin. Alankomaiden hallitus toteaa, että vaikka kyseiset kansalliset säännökset koskevat myös jäsenvaltion sisäisiä liiketoimia, valtiovarainministeriön perusteluissa todetaan ainoastaan, että jäsenvaltion sisäisiä liiketoimia olisi syytä kohdella samalla tavalla kuin jäsenvaltioiden välisiä liiketoimia. Näissä perusteluissa tai säännöksessä itsessään ei edellytetä nimenomaisesti direktiivin säännösten soveltamista jäsenvaltion sisäisiin liiketoimiin. Alankomaiden hallitus katsoo sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi todettava toimivaltansa puuttuminen asiassa Kleinwort Benson antamillaan perusteilla.

43. Komissio katsoo, että vaikka on toivottavaa, että jäsenvaltiot käyttävät kansallisten säännöstensä mallina yhteisön oikeutta varmistaen siten oma-aloitteisen yhdenmukaistamisen, se ei merkitse sitä, että perustamissopimuksen institutionaaliset määräykset, erityisesti 177 artikla, koskisivat kansallisia säännöksiä, vaikka osakkeiden vaihtoa koskevan käsitteen tulkinta on tarpeen riidan ratkaisemiseksi. Komissio toteaa, että lain 14 b 2 momentissa ei viitata direktiiviin eikä tehdä siitä soveltamiskelpoista, vaan siinä ainoastaan toistetaan — eikä silloinkaan sanasta sanaan — 2 artiklan d alakohdan sisältö. Mikään ei estäisi Alankomaiden lainsäätäjää muuttamasta lainsäädäntöään. Toisin kuin asiassa Kleinwort Benson kyseessä olleessa lainsäädännössä, Alankomaiden lainsäädännössä ei edes edellytetä kansallisen tuomioistuimen ottavan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä huomioon.

44. Komissio ei pidä teoriassa eikä käytännössä vakuuttavana vastaväitettä, joka perustuu tarpeeseen tulkita yhteisön oikeutta yhdenmukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan rajat ovat väistämättä yhtäpitäviä yhteisön oikeuden rajojen kanssa. Vastakkaista näkökantaa voidaan vastustaa painavilla institutionaalisilla perusteilla. Jäsenvaltion lainsäädännössä tehty valinta määrittäisi yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta ulottuisi koskemaan osakkeiden vaihtoja, joihin liittyy yksi tai useampi jäsenvaltioiden ulkopuolinen yhtiö, koska Alankomaiden lainsäädännössä käytetään samaa osakkeiden vaihdon määritelmää niiden liiketoimien osalta, jotka koskevat yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneita yhtiöitä. Komissio toteaa lopuksi, että komission on tuskin mahdollista nostaa Alankomaita vastaan kannetta perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla ainoastaan Alankomaiden lainsäädännössä tehdyn valinnan vuoksi.

Asia Giloy

45. Tässä asiassa ainoastaan komissio on esittänyt kirjalliset huomautuksensa. Ottaessaan vastakkaisen kannan kuin asiassa

Leur-Bloem komissio pitää selvänä, että tullikoodeksin 244 artiklaa voidaan soveltaa Saksan oikeusjärjestyksessä riippumatta siitä, ettei Saksan lainsäädännössä viitata nimenomaisesti tullikoodeksin 244 artiklaan. Yhteisön säännös on siten suoraan ja ehdottomasti sisällytetty Saksan lainsäädäntöön, kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Kleinwort Benson antamassa tuomiossa edellytetään.

46. Vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin myös Saksan hallitus ottaa erilaisen kannan kuin asiassa Leur-Bloem. Se erottaa Saksan lainsäädännön asiassa Leur-Bloem kyseessä olleesta Alankomaiden lainsäädännöstä sillä perusteella, että tullikoodeksi on Saksan liikevaihtoverolain 21 2 momentin perusteella Saksan lainsäädännön toimiva osa. Saksan lainsäätäjä on valinnut koodeksin soveltamisen ja tunnustanut yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan, koska tuonnin arvonlisävero ja tullit peritään usein samassa menettelyssä ja samalla päätöksellä. Sen vuoksi on tärkeää, että tulleja ja arvonlisäveroa koskevia säännöksiä tulkitaan samalla tavalla.

Toimivaltakysymyksen arviointi

Yhteisön oikeuden soveltamisala ja 177 artiklan tarkoitus

47. Saattaa ensi arviolta vaikuttaa yllättävältä, että yhteisöjen tuomioistuin, jonka tehtävänä on perustamissopimuksen mukaan "varmistaa, että [tätä] perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia" (164 artikla), katsoo olevansa toimivaltainen asioissa, joihin ei sovelleta yhteisön oikeutta. Kuten muissa oikeusjärjestelmissä, myös yhteisön oikeudessa määritellään sen oma soveltamisala, ja voi olla tarkoituksenmukaista olettaa, että kaikkea yhteisön oikeutta, 177 artikla mukaan lukien, on tarkoitettu sovellettavan ainoastaan tällä soveltamisalalla. Perustamissopimuksen järjestelmässä 177 artiklan tarkoituksena on varmistaa yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Ei ole täysin selvää, miten yhteisöjen tuomioistuin palvelisi tätä tarkoitusta ratkaisemalla asioita, joissa jäsenvaltio on lainannut yhteisön säännöstä ja saattanut sen osaksi kansallista oikeusjärjestystä sellaisessa yhteydessä, joka ei liity yhteisön oikeuteen. Tällaisissa riita-asioissa kansallisten tuomioistuinten on sovellettava ennemminkin kansallisen lain kuin yhteisön oikeuden säännöksiä; sen vuoksi yhteisön oikeuden yhdenmukaiselle soveltamiselle ei voi olla välitöntä uhkaa.

48. Asiassa Dzodzi antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin pyrki ratkaisemaan tämän ongelman perustelemalla, että "yhteisön oikeusjärjestelmän kannalta on ilmeisen edullista tulkita kaikkia yhteisön oikeuden säännöksiä yhtenäisellä tavalla riippumatta niiden soveltamisoloista, jotta tulevaisuudessa vältettäisiin niiden erilaiset tulkinnat" [20]. Toisin sanoen ratkaisemalla asioita, jotka eivät kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuin voisi tulevaisuudessa välttää yhteisön oikeuden

20 — Tuomion 37 kohta.

virheellisen soveltamisen. Ensi arviolta näkemys on jossain määrin perusteltu. Jos kansallinen tuomioistuin pitää tarpeellisena yhteisön säännöksen tulkintaa voidakseen antaa tuomion, sen on pakko yrittää itse tulkita säännöstä yhteisöjen tuomioistuimen arvovaltaisen ohjauksen puuttuessa. Jos se tulkitsisi yhteisön säännöstä virheellisesti, yhteisön oikeuden oikea soveltaminen voisi olla epäsuorasti uhattuna: vaikka tulkinta on hyväksytty yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolella, muut kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset saattavat hyvin noudattaa sitä silloin, kun kyseistä säännöstä sovelletaan yhteisön oikeuden soveltamisalalla.

49. Perustelu ei ole kuitenkaan vakuuttava. Tällaisessa tilanteessa se uhka, että yhteisön oikeutta ei sovelleta oikein kyseisessä jäsenvaltiossa, olisi suurimmillaankin vain epäsuora ja tilapäinen. Olisi selvää, ettei mikään kansallisen tuomioistuimen yhteisön säännöstä koskeva tulkinta perustuisi yhteisöjen tuomioistuimen antamaan ratkaisuun ja että niin pian kuin tätä tulkintaa sovellettaisiin yhteisön oikeuden soveltamisalalla, sitä voitaisiin arvioida uudelleen. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen huolta tällaisesta yhteisön oikeuden yhdenmukaiseen tulkintaan kohdistuvasta epätodennäköisestä uhasta on vaikeaa sovittaa yhteen sen tosiasian kanssa, että 177 artiklan tarkoituksena on, että ensisijassa kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat yhteisön oikeutta. Kansalliset tuomioistuimet soveltavat yhteisön oikeutta päivittäin; ainoastaan suhteellisen harvoissa, viimeisessä muutoksenhakuasteessa käsittelyssä olevissa asioissa on velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua.

50. Ei ole helppoa myöskään ymmärtää, miten mitään oikeussääntöä voidaan tulkita asiayhteydestään irrallaan tai asiassa Dzodzi käytettyä ilmaisua lainaten "riippumatta niiden soveltamisoloista". Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Dzodzi antamaa tuomiota voidaan ehkä osittain selittää yhteisöjen tuomioistuimen tuona ajankohtana omaksumalla yleisesti suvaitsevaisella lähestymistavalla kansallisten tuomioistuinten kysymyksiin. Yhteisöjen tuomioistuin asetti kansallisen tuomioistuimen pyytämän ennakkoratkaisun tarpeellisuuden ainoastaan poikkeuksellisesti kyseenalaiseksi, erityisesti silloin kun oli ilmeistä, että ennakkoratkaisua oli pyydetty sen tarkoituksen vastaisesti näennäisessä oikeudenkäynnissä tai että yhteisön oikeussääntö, jonka tulkintaa oli pyydetty, ei selvästi soveltunut asiaan.

51. Asiassa Dzodzi annettu tuomio ei kuitenkaan enää kuvasta yhteisöjen tuomioistuimen kantaa. Useiden viimeaikaisten tuomioiden sarjassa, joka alkoi asiassa Telemarsicabruzzo ym. vuonna 1993 annetulla tuomiolla [21], yhteisöjen tuomioistuin on korostanut enemmän tarvetta antaa tuomio asian taustalla olevien tosiseikkojen perusteella ja on siten ollut ankarampi vaatiessaan kansallisia tuomioistuimia selkeästi selvittämään ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ovat perustana esitettäville ennakkoratkaisukysymyksille. [22] Se, että kansalliset tuo-

21 — Yhdistetyt asiat C-320/90, C-321/90 ja C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993 (Kok. 1993, s. 393); ks. myös asia C-157/92, Banchero, tuomio 19.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1085); asia C-386/92, Monin Automobiles, tuomio 26.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2049); asia C-378/93, La Pyramide, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3999) ja asia C-458/93, Saddik, tuomio 23.3.1995 (Kok. 1995, s. I-511).

22 — Ks. viimeksi asia C-191/96, Mario Modesti, määräys 19.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3937).

mioistuimet toimivat näin, ei ole tärkeää ainoastaan sen varmistamiseksi, että yhteisöjen tuomioistuin antaa kansalliselle tuomioistuimelle sellaisen vastauksen, jolla on merkitystä siinä vireillä olevan oikeudenkäynnin kannalta, vaan myös koska usein on vaikeaa tai jopa mahdotonta tulkita oikeussääntöä abstraktisti.

Yhteisön oikeuden ja kansallisten säännösten erilaiset soveltamistilanteet

52. Asiassa Dzodzi annettua tuomiota on mahdoton sovittaa edellä mainittuun oikeuskäytäntöön. Kun ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevat tosiseikat eivät edes ole sellaisia, joita yhteisön oikeussäännössä on tarkoitettu, yhteisöjen tuomioistuimelta kysytään hypoteettisesti, miten oikeussääntöä on tulkittava sen varsinaisesta asiayhteydestä irrallaan. Tämän vuoksi vaarana on, ettei yhteisöjen tuomioistuin ota huomioon kaikkia olennaisia kysymyksiä ja että epäolennaiset seikat johtavat sitä harhaan.

53. Vaikka silloin, kun yhteisön oikeuden ja kansallisten säännösten välillä on läheinen yhteys, se asiayhteys, jossa yhteisön säännöstä pyydetään tulkitsemaan, voi olla olennaisesti erilainen kuin säännöksen varsinainen asiayhteys. Esimerkiksi asiassa Leur-Bloem, jossa kansallinen tuomioistuin katsoo, että Alankomaiden lainsäätäjä on itse asiassa laajentanut yhteisön säännöksen soveltamisalaa, kyseessä oleva liiketoimi on jäsenvaltion sisäinen ja koskee pelkästään yhtiöiden omistuspohjan oikeudellista uudelleenjärjestelyä mahdollisesti sellaisista syistä, jotka liittyvät Alankomaiden verolainsäädäntöön. En tulkitsisi verodirektiivissä käytettyjä käsitteitä ainakaan ensimmäistä kertaa sellaisen liiketoimen kannalta, joka näyttää liittyvän hyvin vähän direktiivissä tarkoitettuihin liiketoimiin, nimittäin rajat ylittäviin sulautumisiin ja osakkeiden vaihtoihin, joiden tarkoituksena on edistää rajat ylittäviä yritysjärjestelyjä. Jotta direktiivin olennaiset säännökset voidaan asettaa niiden oikeaan asiayhteyteen, vastattaessa kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin olisi tarpeen arvioida, miten laajasti Alankomaiden säännöksissä asetetut edellytykset voisivat estää rajat ylittävien yritysrakenteiden muodostamista yritysten ryhmittyessä yhteen kaupallisista syistä. Asian Leur-Bloem taustalla olevat tosiseikat tuskin antavat aihetta pohtia tällaisia kysymyksiä, kuten yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä kirjallisista ja suullisista huomautuksista ilmenee.

54. Erityisesti kansallisen tuomioistuimen esittämän viimeisen kysymyksen osalta, joka koskee direktiivin 11 artiklassa tarkoitetun veronkiertämisen käsitteen tulkintaa, katson, että yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista ei selkeästi ilmene, koskeeko niissä tarkoitettu veroetu eli horisontaalinen verotuksellinen tappiontasaus jäsenvaltioiden välistä tilannetta. Jotta yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty tulkintakysymys voidaan asettaa asiayhteyteen, voi olla tarpeen kuvitella vastaavaa tilannetta, joka voisi epäilyksettä syntyä yhteisön sisäisessä tilanteessa ja joka olisi siinä suhteessa verrannollinen, että veroetua ei saataisi varsinaisesta osakkeiden vaihdosta vaan sitä seuranneen yritysraken-

teen johdosta. Voidaan esimerkiksi ajatella tilannetta, jossa kaupallisista syistä toteutettujen rajat ylittävien yritysjärjestelyjen osana jäsenvaltioon perustetaan osittain verotuksellisista syistä holdingyhtiö, esimerkiksi eri maissa olevien tytäryhtiöiden voittojen verotuksen tasaamiseksi tai jotta voitaisiin hyötyä kyseessä olevan jäsenvaltion tekemästä verosopimuksesta. On myös selvää, että asian Leur-Bloem taustalla olevat tosiseikat tuskin antavat aihetta tutkia kaikkia kysymyksiä, jotka voivat olla olennaisia tulkittaessa 11 artiklassa tarkoitetun veronkiertämisen käsitettä, jonka laajuus vaikuttaa merkittävästi direktiivin soveltamiseen.

55. On totta, ettei koskaan ole olemassa mitään takeita siitä, että asian tosiseikat mahdollistavat kaikkien asiaan liittyvien kysymysten tarkastelun; silloin kun yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tarpeelliseksi selostaa aikaisempia ratkaisuja tai ottaa ne lähtökohdakseen, se on usein johtunut siitä, että tuomion seurauksia ei ole voitu täysin ennakoida. Riskit lisääntyisivät kuitenkin huomattavasti, jos yhteisöjen tuomioistuin vaatisi toimivaltaa sellaisissa asioissa, joissa edellytettäisiin järjestelmällisesti säännösten tulkintaa niiden varsinaisesta asiayhteydestä irrallaan. Mielestäni on jo asian luonteen puolesta epätyydyttävää, että kysymystä voidaan tarkastella riittävän tarkasti ainoastaan ottamalla huomioon päättelemällä aikaansaatuja kuvitteellisia tilanteita, joilla ei ole mitään todellista yhteyttä pääasian tosiasioihin. Joissakin asioissa on helpompaa kuin toisissa kuvitella todellinen yhteys yhteisön oikeuteen. Tästä huolimatta on olemassa se vaara, että tietyt olennaiset seikat jäisivät epähuomiossa ottamatta huomioon tai että epäolennaiset seikat johtavat harhaan. Kuten selitän jäljempänä, eri seikkoja voidaan ottaa huomioon esimerkiksi jopa tullien ja arvonlisäveron ilmeisen läheisissä yhteyksissä. Lisäksi on usein tarpeen antaa menettelyn yhteisöjen tuomioistuimessa edetä loppuun saakka ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin voi riittävällä varmuudella katsoa voivansa ratkaista asian.

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun merkitys kansallisen säännöksen tulkinnalle

56. Vaikka oletettaisiin, että yhteisöjen tuomioistuin voi antaa yhteisön oikeudesta asianmukaisia tulkintaratkaisuja sellaisessa riita-asiassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, ei ole varmaa, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisulla olisi riidan kannalta merkitystä. Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen korostanut, miten tärkeää on tulkita yhteisön säännöksiä oikeassa asiayhteydessään, ja on selvää, että jopa kaksi sanamuodoltaan samanlaista yhteisön säännöstä saattaa edellyttää eri asiayhteyksien vuoksi erilaista tulkintaa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Metalsa [23] seuraavaa:

"On selvää — — että perustamissopimuksen määräyksen tulkinnan laajentaminen koske-

23 — Asia C-312/91, Metalsa, tuomio 1.7.1993 (Kok. 1993, s. I-3751, 11 kohta). Ks. myös asia 270/80, Polydor ja RSO, tuomio 9.2.1982 (Kok. 1982, s. 329).

maan yhteisön ja yhteisön ulkopuolisen valtion välillä tehdyn sopimuksen määräystä, jonka sanamuoto on vastaava, samankaltainen tai jopa täysin samanlainen kuin perustamissopimuksessa, riippuu muun muassa kunkin määräyksen tavoitteesta sen erityisessä asiayhteydessä ja että toisaalta sopimuksen ja toisaalta perustamissopimuksen tavoitteiden ja sisällön vertaaminen on tässä suhteessa huomattavan tärkeää."

57. Mielestäni sama sääntö pätee myös yhteisön oikeuden ja kansallisen lain säännösten samankaltaisiin tai täysin samanlaisiin sanamuotoihin. Yhteisön säännöksen tulkinnan olennaiset perusteet, kuten säännöksen tavoitteet ja asema perustamissopimuksen järjestelmän ja päämäärien kannalta, voivat olla merkityksettömiä tulkittaessa kansallista säännöstä. Ne erilaiset asiayhteydet, joissa yhteisön ja kansallista säännöstä sovelletaan, voivat sen vuoksi johtaa säännösten erilaiseen tulkintaan.

58. Esimerkiksi asiassa Leur-Bloem kyseessä olevan direktiivin kaksi tavoitetta ovat rajat ylittävien yritysjärjestelyjen verotuksellisten esteiden poistaminen siten, että annetaan yhteiset verohelpotuksia koskevat säännökset, ja jäsenvaltioiden taloudellisten etujen turvaaminen sallimalla lykätyn veron periminen rajan ylittämisestä riippumatta. Kansallisessa yhteydessä näillä tavoitteilla ei ole mitään merkitystä.

59. Sama pätee laajennettaessa tiettyä oikeuden alaa koskevien yhteisön säännösten soveltamisalaa sellaiselle oikeuden alalle, jota ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä. Esimerkiksi asiassa Giloy Saksan lainsäädännössä vahvistetaan tuontitullien ja tuonnista kannettavan arvonlisäveron läheinen yhteys. Kuitenkin myös niiden osalta voidaan soveltaa erilaisia perusteita, kuten yhteisöjen tuomioistuimen hiljattain asiassa Pezzullo Molini Pastifici Mangimifici [24] antamasta tuomiosta ilmenee. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisessä asiassa, että kyseessä olevassa yhteisön direktiivissä [25] jäsenvaltiot voivat säätää, että väliaikaisen ja lopullisen maahantuonnin väliseltä ajalta peritään viivästyskorkoa maatalousmaksusta, kun yhteisössä luovutetaan kulutukseen aiemmin sisäisen jalostusmenettelyn alaisena olleita tavaroita; sen sijaan kuudennen arvonlisäverodirektiivin mukainen korko voi alkaa kertyä vasta silloin, kun sisäisiä jalostusmenettelyjä lakataan soveltamasta tavaroihin ja tavarat ilmoitetaan luovutettavaksi kulutukseen. Asiassa antamassani ratkaisuehdotuksessa katsoin, että erottaminen voisi perustua vähennysjärjestelmään, joka soveltuu arvonlisäveroon mutta ei tuontitulleihin. Tuomio osoittaa myös, että asiayhteyksien välinen ero voi olla selvä vasta yhteisöjen tuomioistuimen tulkittua asianomaista säännöstä.

60. Se, että kansallinen tuomioistuin voi saatuaan yhteisöjen tuomioistuimen antaman

24 — Asia C-166/94, Pezzullo Molini Pastifici Mangimifici, tuomio 8.2.1996 (Kok. 1996, s. I-331).

25 — Sisäistä jalostusmenettelyä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 4 päivänä maaliskuuta 1969 annettu neuvoston direktiivi 69/73/ETY (EYVL 1969, L 58, s. 1).

ratkaisun olla ottamatta sitä huomioon sillä perusteella, että yhteisön säännösten ja kansallisten säännösten soveltamisala on erilainen, on vaikuttanut yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Kleinwort Benson antamaan tuomioon. Siinä yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että koska Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei ole saatettu Brysselin yleissopimuksen määräyksiä sellaisinaan kansallisiin tilanteisiin soveltuviksi, Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet voivat vapaasti päättää, onko yhteisöjen tuomioistuimen antama tulkintaratkaisu yhtä perusteltu kansallisten säännösten tavoitteiden kannalta. Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin viittasi lausuntoon 1/91 seuraavasti:

"— — ei voida hyväksyä sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen EFTA-valtioiden tuomioistuimille antamilla vastauksilla olisi ainoastaan neuvoa-antava eikä pakottava vaikutus. Tällainen tilanne vääristäisi ETY:n perustamissopimuksessa yhteisöjen tuomioistuimelle uskotun tehtävän toimia tuomioistuimena, jonka antamat tuomiot ovat sitovia. Jopa 228 artiklassa määrätyssä hyvin erityisessä tilanteessa yhteisöjen tuomioistuimen antamalla lausunnolla on artiklassa määrätty pakottava vaikutus."

61. Vaikka analogia ETA-sopimuksen kanssa ei ole täydellinen, ei voida väittää, ettei periaate, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut sitovat kansallisia tuomioistuimia, ole perustavanlaatuinen varmistettaessa yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen. Tämän periaatteen soveltaminen vaarantuisi, jos yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi hyväksyä se, että kansallinen tuomioistuin voi käytännössä vapaasti jättää sen antamat ratkaisut tietynlaisissa asioissa ottamatta huomioon asiayhteyksien erojen perusteella.

62. Lisäksi mahdollisuuksia laajentaa asiassa 177 artiklan mukaista menettelyä — joka viivästyttää asian ratkaisua ja aiheuttaa asianosaisille, komissiolle, jäsenvaltioille ja yhteisöjen tuomioistuimelle kuluja — niihin mahdollisesti lukuisiin tapauksiin, joissa jäsenvaltiot päättävät lainata yhteisön säännöksiä, heikentää olennaisesti varmuuden puuttuminen siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisulla on merkitystä riidan kannalta, ja se, ettei yhteisön oikeuden yhdenmukaiselle soveltamiselle ole välitöntä uhkaa.

63. Lopulta voidaan kysyä, mikä merkitys ennakkoratkaisulla olisi, jos osoittautuisi, ettei yhteisöjen tuomioistuimen vastaavalle yhteisön säännökselle antamaa tulkintaa voitaisikaan soveltaa kyseiseen kansalliseen säännökseen. Asia Leur-Bloem on tältä osin keskeinen. Oletetaan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyen Leur-Bloemin väitteet tulkitsisi verodirektiiviä siten, että se selventäisi sitä, että osakkeiden vaihdolla suoritettua sulautumista koskevassa Alankomaiden lainsäädännössä asetetut edellytykset ovat liian rajoittavia. Direktiivissä tarkoitetussa jäsenvaltioiden välisessä liiketoimessa kansallisen tuomioistuimen olisi, olettaen että direktiivin olennaisilla säännöksillä on välitön oikeusvaikutus, sovellettava yhteisön säännöksiä ja oltava soveltamatta Alankomaiden lainsäädäntöä. Käsiteltävänä olevassa asiassa tällaista velvoitetta ei olisi. Olisimme erikoisessa tilanteessa, jossa yhteisöjen tuomioistuimen antamalla ratkaisulla olisi kansallisen tuomioistuimen kannalta merkitystä korkeintaan silloin, jos kansallisessa oikeudessa vahvistettujen tulkintaperiaatteiden mukaan kansallisia säännöksiä voidaan tulkita yhteisöjen tuomioistuimen antaman tulkintaratkaisun mukaisesti.

Muut 177 artiklan soveltamisen käsitteelliset ja käytännön ongelmat

64. Perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisen menettelyn laajentamiseen muussa kuin yhteisön yhteydessä esille tuleviin riita-asioihin liittyy myös monia muita ongelmia. Ensinnäkin tällaisissa asioissa vaaditaan pitkälle menevää ja keinotekoista tulkintaa, jotta voitaisiin katsoa, että sellaisilla tuomioistuimilla, joiden päätöksiin ei saa hakea muutosta, on 177 artiklan 3 kohdan mukainen velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua. Olisi väitettävä, että 177 artiklassa asetetaan tällainen velvollisuus, vaikka tarve tulkita yhteisön oikeutta johtuisi vain kansallisesta laista eikä yhteisön oikeudesta. Lisäksi olisi todennäköistä, että ylimmät oikeusasteet olisivat huomattavan epävarmoja ennakkoratkaisupyynnön esittämisvelvollisuutensa laajuudesta.

65. Toiseksi 177 artiklassa määrätään myös yhteisön säännösten pätevyyttä koskevista ennakkoratkaisuista. Olisi erittäin epäasianmukaista, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi ennakkoratkaisun sellaisessa asiassa, joka jää säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisen ratkaisun merkitys riidan kannalta olisi lisäksi vieläkin epäsuorempi kuin tulkintaratkaisussa.

66. Lopuksi olen käytännön tasolla julkisasiamies Tesauron [26] tavoin huolestunut sellaisten asioiden mahdollisesta määrästä, joissa kansallinen tuomioistuin voi todeta kansallisen ja yhteisön oikeuden säännöksen välisen yhteyden ja päättää pyytää ennakkoratkaisua. Kuten hän huomauttaa, kansalliset säännökset tai muiden kuin jäsenvaltioiden kanssa tehdyt yleissopimukset perustuvat hyvin yleisesti yhteisön oikeuteen tai ovat saaneet siitä vaikutteita.

Asiassa Kleinwort Benson annettu tuomio

67. Asiassa Kleinwort Benson yhteisöjen tuomioistuin pyrki välittävään ratkaisuun edellyttäessään, että kansallisessa säännöksessä on viitattava suoraan ja ehdottomasti yhteisön oikeuden säännökseen sen saattamiseksi voimaan sisäisessä oikeusjärjestyksessä. Tällä viittauksella on mahdollisesti joitakin etuja; yhteisöjen tuomioistuin välttyy ratkaisemasta sellaisia asioita, joilla on ainoastaan heikko yhteys yhteisön oikeuteen ja joissa asiayhteyksien erilaisuus on huomattavin.

68. Asiassa Kleinwort Benson annettu ratkaisu on kuitenkin jotenkin epätyydyttävä kompromissi. Sillä ei ensinnäkään ole mitään teoreettista perustetta. Mielestäni esitetyt perusteet eivät erottele käsitteellisesti erilaisia

26 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Kleinwort Benson, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

luokkia. Perustamissopimuksen tai yhteisön säädösten laatijoiden päättäessä olla laajentamatta yhteisön oikeutta tietylle alalle jäsenvaltiot voivat olla laajentamisen tarpeesta yksipuolisesti eri mieltä kansallisessa lainsäädännössään. Sellaista yhteisön säännöstä, joka toisessa jäsenvaltiossa määrää vastaavien kansallisten säännösten sisällön, voidaan toisessa jäsenvaltiossa pitää ainoastaan kiinnostavana mallina, jonka osalta on olemassa myös sopivasti oikeuskäytäntöä.

69. Riippumatta siitä, mihin lainsäädäntötoimiin jäsenvaltiossa saatetaan ryhtyä, yhteisön oikeusjärjestys ja kansalliset oikeusjärjestykset pysyvät erillisinä. Nimenomaisen viittauksen puuttuessa 177 artiklasta katson, että yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi sallia, että kansallisessa lainsäädännössä määriteltäisiin sen toimivallan laajuus. Näin toimittaessa sen toimivalta vaihtelisi suuresti eri jäsenvaltioiden välillä.

70. Toiseksi katson, että asiassa Kleinwort Benson annetulla ratkaisulla ei saavuteta sen tavoitetta eli sen varmistamista, että kansallinen tuomioistuin soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen antamaa ratkaisua. Jopa silloin, kun kansallisessa laissa viitataan nimenomaisesti yhteisön oikeuteen siten, että kansallisten säännösten sanamuoto vastaa täysin yhteisön oikeuden säännöksiä, kansalliset tuomioistuimet voivat silti vapaasti katsoa, että näiden kahden säännöksen erilainen tulkinta johtuu niiden eri soveltamisaloista. Kuten on jo todettu, jopa kahta täysin vastaavaa yhteisön säännöstä voidaan eri asiayhteyksien vuoksi tulkita eri tavalla.

71. Kolmanneksi, kuten olen jo todennut, yhteisön oikeuden ja kansallisten säännösten välisestä läheisestä yhteydestä riippumatta on olemassa yhteisön säännösten tulkintaan liittyviä riskejä ja ongelmia, kun niitä tulkitaan varsinaisen soveltamisalansa ulkopuolella.

72. Neljänneksi, kuten esillä oleva asia osoittaa, edellytys suorasta ja ehdottomasta viittauksesta yhteisön oikeuteen on vaikeasti sovellettava ja mielivaltainen. Asiassa Giloy yleisenä perusteena vaikuttaa olevan se, että Saksan tulliviranomaisten edellytetään soveltavan tuonnista perittävään arvonlisäveroon koodeksin 244 artiklaa; silti vaatimus ei ole ollenkaan selvä pelkän lainsäädännön perusteella, vaan se perustuu osittain oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuuteen. Missään tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole Saksan lainsäädännön tulkitseminen — se on yksinomaan kansallisten tuomioistuinten tehtävä. Asiassa Leur-Bloem Alankomaiden lainsäädännössä ei todellakaan viitata suoraan ja ehdottomasti yhteisön oikeuteen. Tämä voi kuitenkin johtua yksinkertaisesti yhteisön säädöksen luonteesta. Kun kansallinen säännös voi sisältää nimenomaisen viittauksen yhteisön säädökseen tai yleissopimukseen, jäsenvaltio, joka haluaa panna direktiivin sisältämät säännökset täytäntöön yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolella, voi yksinkertaisesti laajentaa

yhteisön oikeuden täytäntöönpanoon liittyvän kansallisen lainsäädäntönsä soveltamisalaa. Kuten asiassa Leur-Bloem, kansallinen tuomioistuin voi päätellä yhteyden yhteisön säännökseen kansallisten säännösten sanamuodosta ja viitata mahdollisesti lain esitöihin. On tuskin yllättävää, että Alankomaiden vuoden 1964 lain 14 b 2 momentin a kohdassa ei, kuten komissio toteaa, toisteta verodirektiiviä sanasta sanaan — ei myöskään 14 b 2 momentin b kohdassa, jonka tarkoituksena on direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

73. Yleisemmin katson, että erottelua olisi mielivaltaista perustaa siihen tapaan, jolla jäsenvaltio panee yhteisön säännöksen kansallisessa yhteydessä täytäntöön. Esimerkiksi se lopputulos, joka saavutetaan ulottamalla ainoastaan jäsenvaltioiden välisiin tilanteisiin soveltuvassa direktiivissä myönnetyt tietyt edut kansallisiin tilanteisiin, voidaan saavuttaa yhtä hyvin sopivasti muotoillulla käänteisen syrjinnän kieltävällä säännöksellä. Käytetyistä keinoista riippumatta se säännös, jota esillä olevan kaltaisissa riidoissa sovelletaan, on lopulta kansallisen lain säännös. Tällaiset riidat eivät koske yhteisön oikeuteen kuuluvia oikeuksia tai velvollisuuksia.

74. Lopuksi, kuten esillä olevissa asioissa on todettu, sellainen välittävä ratkaisu, joka omaksuttiin asiassa Kleinwort Benson annetussa tuomiossa, on omiaan tuomaan mukanaan huomattavaa epävarmuutta. Lopputuloksena on väistämättä, että yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta, joka monissa asioissa on mahdollista ratkaista vasta, kun menettely yhteisöjen tuomioistuimessa on käyty täydessä laajuudessaan läpi, asetetaan järjestelmällisesti kyseenalaiseksi. Lisäksi, jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo olevansa toimivaltainen, on edelleen epävarmaa, onko kansallisen tuomioistuimen eri asiayhteyksien vuoksi sovellettava sen antamaa ratkaisua.

Yhteisöjen tuomioistuimen 177 artiklan mukaisen toimivallan rajat

75. Katson tämän vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi ratkaistava ainoastaan sellaisia asioita, joissa se on tietoinen asian tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista ja joissa yhteisön säännös koskee tätä asiayhteyttä. Mielestäni ainoastaan tämä näkökanta on yhdenmukainen 177 artiklan oikeudellisen periaatteen ja tarkoituksen kanssa; artiklassa varmistetaan yhteisöjen tuomioistuimen antaman ennakkoratkaisun merkitys riidan ratkaisemiselle ja vältetään se, että yhteisöjen tuomioistuinta pyydettäisiin tulkitsemaan yhteisön säännöstä varsinaisen soveltamisalansa ulkopuolella. Artiklassa määrätään myös toimivasta ja selkeästä perusteesta, jonka nojalla kansalliset tuomioistuimet voivat olla riittävän varmoja yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan laajuudesta.

76. Katson tämän vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi antaa kummassakaan käsiteltävänä olevassa asiassa ratkaisua. Molemmissa asioissa kansallisessa lainsäädännössä on lainattu yhteisön säännöstä ja pantu se täytäntöön muussa yhteydessä kuin säännöksessä on tarkoitettu.

77. Aikaisempien asioiden osalta olen samaa mieltä kuin julkisasiamies Tesauro siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi enää antaa ratkaisua sellaisissa asioissa kuten Thomasdünger, Dzodzi, Gmurzynska-Bscher sekä Tomatis ja Fulchiron. Toisaalta mielestäni asiat Fournier ja Federconsorzi on ratkaistu oikein. Näissä asioissa oli se perustavanlaatuinen ero, että kyseessä olevat sopimusjärjestelyt oli tehty yhteisön säännösten mukaisesti. Yhteisön säännökset koskivat siten suoraan kummankin asian tosiseikkoja, ja sekä 177 artiklan tarkoituksen että vaatimuksen, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen olisi annettava ratkaisuja vain asianmukaisessa yhteydessä, mukaista on, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin.

78. On totta, kuten julkisasiamies Tesauro totesi asiassa Kleinwort Benson, että asioissa Fournier ja Federconsorzi kyseessä olleiden sopimusten tulkinta kuuluu kansalliseen oikeuteen. Näin on kuitenkin myös silloin, kun yhteisön säännöstä koskevalla tulkinnalla on merkitystä tulkittaessa kansallista säännöstä, jolla yhteisön oikeutta pannaan täytäntöön. Molemmille asioille on kuitenkin yhteistä, että säännöstä tai sopimusmääräystä sovelletaan yhteisön oikeuden soveltamisalalla.

79. Korostan, ettei tarkoituksenani ole ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuimelta olisi evättävä toimivalta kaikissa niissä asioissa, joissa kysymyksellä on merkitystä kansallisen lain mahdollisen rikkomisen vuoksi. Otetaan esimerkiksi tilanne, jossa jäsenvaltio on käyttänyt sille direktiivissä annettua harkintavaltaa asettaa tiukempia vaatimuksia kuin direktiivissä asetetaan, mutta kansallisessa lainsäädännössä, jolla direktiivi on pantu täytäntöön, oikeutetaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ainoastaan antamaan sellaisia säännöksiä, jotka ovat yhteisön oikeuden kannalta ehdottoman välttämättömiä direktiivin täytäntöönpanemiseksi (tilanne on samanlainen kuin asiassa RTI ym. [27]). Tällaisessa tilanteessa kansallinen tuomioistuin saattaa haluta varmistua direktiivissä asetetuista vähimmäisvaatimuksista ja esittää tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen voidakseen perustella, että jäsenvaltio on kansallisella lainsäädännöllä ylittänyt sille uskotun harkintavallan. Katson, että tällaisessa tilanteessa yhteisöjen tuomioistuimen olisi katsottava olevan toimivaltainen, koska kansallisessa lainsäädännössä ei ole pantu yhteisön säännöksiä täytäntöön eri soveltamisalalla; siten ei ole vaaraa, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi kysymykseen irrallaan sen asiayhteydestä.

80. Voi olla tarkoituksenmukaista pohtia yhteisön oikeuden käsitteitä vertikaalinen ja horisontaalinen oikeusvaikutus kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Silloin kun yhteisön oikeutta on pantu täytäntöön kansallisessa yhteydessä, johon yhteisön oikeutta ei sellaisenaan sovelleta, kyseessä on tilanne, jota voitaisiin kutsua "horisontaaliseksi": yhteisön oikeudella on merkitystä ainoastaan, koska sen soveltamisalaa on laajennettu kansallisella lailla kansalliseen tilanteeseen, johon sitä ei ole tarkoitettu sovellettavan;

27 — Ks. julkisasiamiehen yhdistetyissä asioissa C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94, C-338/94 ja C-339/94, RTI ym., tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6471), 11.7.1996 antama ratkaisuehdotus.

tällainen laajentaminen voidaan toteuttaa yhteisön säännösten nimenomaisella laajentamisella tai toistamisella taikka kansallisen lain sellaisella yleisellä säännöksellä, jolla kielletään käänteinen syrjintä tai vilpillinen kilpailu. Toisaalta, kun yhteisön oikeutta on pantu täytäntöön ainoastaan yhteisön säädöksissä tarkoitetussa laajuudessa, ennalta arvattavien, vaikka vähäistenkin seurausten, jotka johtuvat kansallisen lain välityksellä tästä täytäntöönpanosta, voidaan katsoa olevan yhteisön oikeudessa tarkoitettuja seurauksia. Näitä voitaisiin pitää "vertikaalisina" oikeusvaikutuksina. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuin olisi toimivaltainen esimerkiksi asian Federconsorzi kaltaisessa asiassa, vaikka riita-asia olisi sen verran kauempana tapahtumaketjussa, että vastaavassa tilanteessa oleva yhtiö olisi maksanut vastustelematta mutta vakuutuksenantaja olisi riitauttanut maksetun summan yhtiön hakiessa vakuutussopimuksensa nojalla korvausta, minkä seurauksena yhteisöjen tuomioistuimelta olisi pyydetty tulkintaratkaisua asiassa Federconsorzi kyseessä olleesta säännöksestä.

81. Käyttämällä ilmaisua "yhteisön säännökset koskevat" tarkoituksenani ei ole rajoittaa hyväksyttäviä ennakkoratkaisupyyntöjä sellaisiin tilanteisiin, joita yhteisön säädösten laatijat ovat erityisesti tarkoittaneet; epäilen, että he eivät ole esimerkiksi ajatelleet tarvetta tulkita asiassa Federconsorzi oliiviöljyn varastamisen johdosta sopimusehtoa, jossa viitataan yhteisön säännökseen. Tarkoituksenani on yksinkertaisesti viitata sellaisiin tilanteisiin, joiden voidaan katsoa johtuvan luonnostaan yhteisön oikeuden täytäntöönpanosta eikä yhteisön oikeudesta, jota on sovellettu sellaiseen tilanteeseen, jossa sitä ei ole koskaan tarkoitettu sovellettavan.

Ratkaisuehdotus

82. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Gerechtshof te Amsterdamin asiassa C-28/95, Leur-Bloem, ja Hessisches Finanzgerichtin asiassa C-130/95, Giloy, esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla toimivaltaa vastata sille esitettyihin kysymyksiin.