YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

20 päivänä helmikuuta 2002 *

Asiassa T-170/00,

Förde-Reederei GmbH, kotipaikka Flensburg (Saksa), edustajinaan asianajajat U. Schrömbges ja L. Harings, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään A.-M. Colaert ja J.-P. Hix,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. Traversa, R. Lyal ja K. Gross, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajina,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta määräämään korvausta vahingosta, jota kantaja väittää aiheutuneen sen vuoksi, että valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25 päivänä helmikuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/12/ETY (EYVL L 76, s. 1) 28 artiklan mukainen verosta vapautusta koskeva siirtymävaiheen järjestelmä on lakannut olemasta voimassa,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. M. Moura Ramos sekä tuomarit J. Pirrung ja A. W. H. Meij,

kirjaaja: hallintovirkamies D. Christensen,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.11.2001 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskeva lainsäädäntö

1 Ennen nyt käsiteltävän asian kohteena olevan verojärjestelmän hyväksymistä valmisteveroja koskeva yhteisön lainsäädäntö sisältyi muun muassa kansainvä-

lisessä matkustajaliikenteessä tapahtuvassa maahantuonnissa kannettaviin liikevaihto- ja valmisteveroihin liittyviä vapautuksia koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta 28 päivänä toukokuuta 1969 annettuun neuvoston direktiiviin 69/169/ETY (EYVL L 133, s. 6), jossa säädettiin matkustajien henkilökohtaisissa matkatavaroissa jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä kuljetettaviin tuotteisiin sovellettavien valmisteverojen vapautuksesta. Sen mukaan laivoissa tai lentoasemilla voitiin myydä tuotteita valmisteveroitta, mikäli kyseiset tuotteet oli tarkoitettu vietäviksi muihin jäsenvaltioihin.

2 Myöhemmin ETY:n perustamissopimusta täydennettiin Euroopan yhtenäisasiakirjan 13 artiklalla lisäämällä siihen 8 a artikla, josta tuli myöhemmin Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa EY:n perustamissopimuksen 7 a artikla ja Amsterdamin sopimuksella EY 14 artikla, jonka mukaan

"yhteisö hyväksyy toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat asteittain 31 päivänä joulukuuta 1992 päättyvän kauden kuluessa — — 99 [artiklan] mukaisesti — — . Sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan — — ".

3 EY:n perustamissopimuksen 99 artiklan (josta on tullut EY 93 artikla) — joka on niin ikään otettu perustamissopimukseen Euroopan yhtenäisasiakirjalla — mukaan neuvosto antaa säännökset muun muassa valmisteveroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi.

4 Viimeksi mainitun määräyksen perusteella komissio katsoi ehdotuksessaan neuvoston direktiiviksi valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestel-

mästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta ja liikkumisesta (EYVL C 322, 21.12.1990, s. 1), että koska jäsenvaltioiden väliset verotukselliset rajat oli poistettu, tuonnin verottamisen ja viennin vapauttamisen verosta täytyi koskea vain yhteisön ulkopuolisten alueiden kanssa toteutettuja liiketoimia ja että vapautukset verosta eivät olleet enää perusteltavissa yhteisön sisäisen liikenteen osalta. Direktiiviehdotukseen ei sisältynyt erityisiä sääntöjä eikä poikkeuksia tämän liikenteen osalta. Neuvoston käsittelyssä komission alkuperäiseen ehdotukseen lisättiin kuitenkin väliaikaisia poikkeussäännöksiä, jotka koskivat tavaroiden luovuttamista matkustajille yhteisön sisäisillä matkoilla. Nämä poikkeukset otettiin valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25 päivänä helmikuuta 1992 annettuun direktiiviin 92/12/ETY (EYVL L 76, s. 1), jonka neuvosto lopulta hyväksyi 25.2.1992, sellaisena kuin se on muutettuna muun muassa 14.12.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/108/ETY (EYVL L 390, s. 124) ja 22.12.1994 annetulla neuvoston direktiivillä 94/74/EY (EYVL L 365, s. 46) (jäljempänä direktiiviin, sellaisena kuin se on muutettuna, viitataan käsitteellä direktiivi).

5 Direktiivin 28 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Seuraavia säännöksiä on sovellettava 30 päivään kesäkuuta 1999:

1) Jäsenvaltiot voivat vapauttaa valmisteverosta verottomien tavaroiden myymälöiden luovuttamat tuotteet, jotka yhteisön alueella tapahtuvalla lento- tai merimatkalla toiseen jäsenvaltioon matkustava matkustaja kuljettaa henkilökohtaisissa matkatavaroissaan.

— —

Verottomien tavaroiden myymälöiden luovuttamiin tuotteisiin on rinnastettava ilma- tai vesialuksessa yhteisön sisäisen matkustajakuljetuksen aikana luovutettavat tuotteet.

— — "

6 Direktiivin 23 perustelukappaleessa todetaan tältä osin, että tarvitaan määräaika, jonka kuluessa voidaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sekä niiden kyseisiin aloihin kohdistuvien yhteiskunnallisten vaikutusten että alueellisten, erityisesti raja-alueilla syntyvien ongelmien lieventämiseksi, ja että tämän vuoksi jäsenvaltioiden olisi annettava 30.6.1999 asti vapauttaa valmisteverosta tuotteet, joita luovutetaan matkustajille jäsenvaltioiden välisen lento- tai laivamatkustajaliikenteen yhteydessä.

7 Sen jälkeen kun tämä poikkeussääntely lakkasi olemasta voimassa, eli 1.7.1999 lähtien, poikkeussääntelyn kohteena olleisiin liiketoimiin on sovellettu direktiivin mukaista yleistä järjestelmää.

8 Tätä järjestelmää, jolla pyritään takaamaan valmisteveron alaisten tavaroiden vapaa liikkuminen sisämarkkinoilla (direktiivin ensimmäinen perustelukappale), kuvaa ensinnäkin "määränpäävaltion periaate", jonka mukaan tuotteen luovuttaminen itsenäistä taloudellista toimintaa harjoittavan elinkeinonharjoittajan tarpeisiin muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa tuote luovutetaan kulutukseen, aiheuttaa valmisteverosaatavan syntymisen tässä toisessa jäsenvaltiossa (viides perustelukappale), ja toisaalta "lähtövaltion periaate", jonka mukaan yksityishenkilöiden omiin tarpeisiinsa hankkimia ja itse kuljettamia valmisteveron alaisia

tuotteita on verotettava siinä jäsenvaltiossa, jossa nämä tuotteet hankitaan (kuudes perustelukappale).

9 Direktiivissä vahvistetaan perusteet, joiden avulla pyritään toteamaan, liittyykö valmisteveron alaisten tuotteiden hallussapito henkilökohtaisiin vai kaupallisiin tarkoituksiin (seitsemäs perustelukappale). Lisäksi siinä todetaan, että siirtyminen yhden jäsenvaltion alueelta toiseen jäsenvaltioon ei saa aiheuttaa valvontaa, joka voisi estää vapaata liikkuvuutta yhteisössä, mutta että verosaatavan syntymiseen liittyvien tarpeiden vuoksi valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumisen on kuitenkin oltava tiedossa, joten olisi säädettävä näitä tuotteita koskevasta saateasiakirjasta (kymmenes perustelukappale). Lisäksi siinä jäsenvaltiossa, jossa tuotteet on luovutettu kulutukseen, maksettu valmistevero on voitava palauttaa, jos tuotteita ei ole tarkoitettu kulutettaviksi tässä jäsenvaltiossa (18 perustelukappale).

10 Yleisen järjestelmän perustana olevat direktiivin säännökset ovat seuraavat:

"6 artikla

1. Valmisteverovaade tulee täytäntöönpanokelpoiseksi, kun tuote luovutetaan kulutukseen — — .

Valmisteveron alaisten tuotteiden kulutukseen luovuttamisena on pidettävä sitä, että:

— —

b) niitä valmistetaan — —

c) ne tuodaan maahan — —

— — ."

"7 artikla

1. Jos valmisteveron alaisia tuotteita, jotka on jo luovutettu kulutukseen yhdessä jäsenvaltiossa, pidetään hallussa kaupallisiin tarkoituksiin toisessa jäsenvaltiossa, valmisteverot on kannettava siinä jäsenvaltiossa, jossa näitä tuotteita pidetään hallussa.

2. Kun yhdessä jäsenvaltiossa — — kulutukseen luovutettuja tuotteita luovutetaan tai aiotaan luovuttaa toisessa jäsenvaltiossa tai osoitetaan itsenäistä taloudellista toimintaa harjoittavan elinkeinonharjoittajan tai julkisoikeudellisen laitoksen tarpeisiin toisessa jäsenvaltiossa, valmistevero on kannettava tässä toisessa jäsenvaltiossa — — .

3. Valmistevero on kannettava tapauksen mukaan henkilöltä, joka luovuttaa tuotteet tai pitää hallussaan luovutettaviksi tarkoitettuja tuotteita, taikka hen-

kilöltä, jolle tuotteet osoitetaan muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa tuotteet on jo luovutettu kulutukseen, taikka ansiotoimintaa harjoittavalta elinkeinonharjoittajalta — — .

4. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tuotteiden on liikuttava eri jäsenvaltioiden alueiden välillä saateasiakirjalla — — .

5. Edellä 3 kohdassa tarkoitetun henkilön, elinkeinonharjoittajan tai laitoksen on noudatettava seuraavia määräyksiä:

a) tehtävä ennen tavaroiden lähetystä ilmoitus määräjäsenvaltion veroviranomaisille ja annettava vakuus valmisteverojen maksamisesta;

b) maksettava määräjäsenvaltion valmisteverot kyseisen jäsenvaltion määräämien menettelyjen mukaisesti;

c) suostuttava valvontaan, jolla määräjäsenvaltion viranomaiset voivat varmistua siitä, että tavarat on tosiasiallisesti vastaanotettu ja niistä kannettavat valmisteverot on maksettu.

6. Edellä 1 artiklassa tarkoitetussa ensimmäisessä jäsenvaltiossa maksetut valmisteverot on palautettava 22 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

7. Jos valmisteveron alaiset tuotteet, jotka on luovutettu kulutukseen yhdessä jäsenvaltiossa, toimitetaan toiseen määräpaikkaan samassa jäsenvaltiossa toisen jäsenvaltion alueen kautta käyttämällä aiheellista reittiä, on käytettävä 4 kohdassa säädettyä saateasiakirjaa.

8. Edellä 7 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa:

a) Ennen tavaroiden lähettämistä, lähettäjän on tehtävä ilmoitus lähtöpaikan veroviranomaisille, jotka vastaavat valmisteveroon liittyvistä tarkastuksista;

b) vastaanottajan on vahvistettava tuotteiden vastaanottaminen valmisteveroon liittyvistä tarkastuksista vastaavien lähtöpaikan veroviranomaisten määräämien ohjeiden mukaan;

c) — —

9. Jos valmisteveron alaiset tuotteet liikkuvat säännöllisesti 7 kohdassa tarkoitettujen edellytysten mukaisesti, jäsenvaltiot voivat myöntää 7 ja 8 kohdasta poikkeavan yksinkertaistetun menettelyn kahdenvälisellä sopimuksella."

"8 artikla

Yksityishenkilöiden omiin tarpeisiinsa hankkimien ja itse kuljettamien tuotteiden valmistevero on sisämarkkinoiden periaatteen mukaan kannettava siinä jäsenvaltiossa, josta ne hankitaan."

"9 artikla

1. Valmisteverosaatava syntyy, kun yhdessä jäsenvaltiossa kulutukseen luovutettuja tuotteita pidetään hallussa kaupallisiin tarkoituksiin toisessa jäsenvaltiossa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6, 7 ja 8 artiklan soveltamista.

— —

2. Voidakseen todeta, että 8 artiklassa tarkoitetut tuotteet on tarkoitettu kaupallisiin tarkoituksiin, jäsenvaltioiden on otettava huomioon muun muassa seuraavat seikat:

— —

— tuotteiden määrä.

— — "

11 Komissio antoi direktiivin 7 artiklan 4 kohdan nojalla 17.12.1992 asetuksen N:o 3649/92 lähtöjäsenvaltiossa kulutukseen luovutettujen yhteisön sisällä liik-

kuvien valmisteveron alaisten tuotteiden yksinkertaistetusta saateasiakirjasta (EYVL L 369, s. 17; jäljempänä asetus). Yksinkertaistetun saateasiakirjan tarkoituksena on muun muassa taata se, että valmisteverovelvollinen noudattaa velvoitteitaan.

Tosiseikat ja menettelyn kulku

12 Förde-Reederei, joka on saksalainen meriliikennettä harjoittava yhtiö, vetoaa nyt käsiteltävällä kanteellaan vahingonkorvausta koskevaan oikeuteen, jonka sille on luovuttanut tanskalainen yhtiö Nordisk Faergefart (jäljempänä NF), jonka pääosakkaisiin se kuuluu. NF harjoitti 30.6.1999 saakka toimintaa Faaborgin (Tanska) ja Geltingin (Saksa) sekä Langelandin (Tanska) ja Kielin (Saksa) välisillä laivareiteillä. Näillä reiteillä kuljetettiin matkustajia, henkilöautoja, rekkoja ja linja-autoja. Laivassa oli ravintola ja kioski, jossa myytiin erilaisia tuotteita, tuolloin verovapaasti.

13 Matkalippujen myynti oli ajanjakson 1997/98 aikana noin 17 miljoonaa Tanskan kruunua (DKK), kun kyseisten reittien liikennöintikulut olivat 69 miljoonaa DKK.

14 Kantajan mukaan ainoastaan verovapaa myynti laivalla mahdollisti positiivisen taloudellisen tuloksen saavuttamisen. Koska verovapaa myynti matkustajille päättyi 30.6.1999, NF lopetti toimintansa samana päivänä.

15 NF pani 28.6.1999 päivätyillä kirjelmillä vireille neuvostoa vastaan

— ensinnäkin EY 230 artiklaan perustuvan kanteen, jolla se vaati direktiivin kumoamista siltä osin kuin siinä rajoitettiin direktiivin 28 artiklan säännösten soveltaminen päättymään 30.6.1999 (asia T-156/99),

— toiseksi se vaati direktiivin täytäntöönpanon lykkäämistä siihen saakka kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antanut ratkaisun pääasiassa siltä osin kuin direktiivissä rajoitettiin direktiivin 28 artiklan säännösten soveltaminen päättymään 30.6.1999 (asia T-156/99 R).

16 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentti hylkäsi täytäntöönpanon lykkäämistä koskeneen hakemuksen 9.7.1999 antamallaan määräyksellä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) totesi samana päivänä antamassaan määräyksessä, että kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuivat. Kummastakaan määräyksestä ei ole valitettu yhteisöjen tuomioistuimeen.

17 Kantaja nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 22.6.2000 toimittamallaan kannekirjelmällä nyt käsiteltävän kanteen, jolla se vaatii korvausta vahingoista, joita NF:lle on aiheutunut sen vuoksi, että verovapaa myynti yhteisön sisäisessä liikenteessä kiellettiin 1.7.1999 lähtien direktiivin 28 artiklalla. Väitetty kokonaisvahinko tilivuodelta 1999/2000 on noin 2 000 000 Saksan markkaa (DEM), mutta kantaja vaatii siitä tässä yhteydessä vain osaa 1.7. ja 31.12.1999 väliseltä ajanjaksolta.

18 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (toinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

19 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 27.11.2001 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

20 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— velvoittaa neuvoston ja komission korvaamaan yhteisvastuullisesti vahingon, joka kantajalle on aiheutunut verovapaata kauppaa koskevan direktiivin 92/12/ETY 28 artiklan mukaisen sääntelyn päättymisestä 30.6.1999; kantaja on määritellyt ja rajannut vahingonkorvausvaatimuksen määrältään 1 000 000 DEM:iin, jolle vaaditaan 8 prosentin vuotuista korkoa tuomion antamispäivästä lukien

— velvoittaa vastaajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Neuvosto ja komissio vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

22 Kantaja arvostelee neuvostoa ja komissiota siitä, että ne ovat luoneet kaoottisen oikeustilan asianomaisten taloudellisten toimijoiden kannalta, kun ne ovat antaneet direktiivin 28 artiklan mukaisen poikkeussäänte lyn lakata 30.6.1999. Sen mielestä on käytännössä mahdotonta panna täytäntöön direktiivin ja asetuksen yleisen järjestelmän säännöksiä yhteisön sisäisen matkustajaliikenteen osalta, koska kyseisillä säännöksillä ei voida pätevästi säännellä myyntiä yhteisön sisäisiä merireittejä liikennöivillä laivoilla. Se vetoaa tässä yhteydessä väitetyn vahingon syyn osalta sekä yhteisön vastuuseen lainvastaisesta toimesta että yhteisön vastuuseen laillisesta toimesta.

Yhteisön vastuu lainvastaisesta toimesta

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

— Neuvoston ja komission lainvastaiseksi väitetty menettely

23 Kantaja väittää, että direktiivillä ja asetuksella käyttöön otettu yleinen järjestelmä koskee vain yrityksiä ja yksinomaan taloudellisten toimijoiden välisiä suhteita. Yhteisön sisäisen matkustajameriliikenteen vähittäismyyntiä ei sään-

nellä. Tästä yleisestä järjestelmästä seuraa, että kyseisten tavaroiden kuljettaminen lähtöjäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon aiheuttaa valmisteverovaateen. Vaadituista byrokraattisista muodollisuuksista seuraa se, että lähtöjäsenvaltiossa jo kannetuista valmisteveroista ei voida saada palautusta, joten direktiivi aiheuttaa tavaroiden kaksinkertaisen verotuksen ja luo esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

24 Kantaja täsmentää, että vastaanottotodistuksella, joka on palautuksen aineellinen edellytys, on siinä mielessä rajoittava vaikutus, että sen vuoksi matkustaja joutuu verotusmenettelyyn, joka on liian monimutkainen ja altistaa hänet sille vaaralle, että hän joutuu suorittamaan veron, mikäli sääntöjenvastaisuuksia ilmenee. Koska täytettävät muodollisuudet ovat liiallisia, laivayrittäjät ovat vakavan syrjinnän kohteena vähittäiskaupassa. Verotuksellisen rajan ylittämiseen liittyvä verotus johtaa sellaisiin velvoitteisiin kuin varastojen valvonta, veroilmoitusten laatiminen, verovapautuksen hakeminen, hintojen uudelleen merkitseminen jne., jotka pysäyttävät kokonaan myynnin laivalla.

25 Siltä osin kuin vastaajat vetoavat siihen, että vapautus verosta perustuu "tuonnin" ja "viennin" käsitteisiin ja että jäsenvaltioiden välisten verotuksellisten rajojen poistamisen vuoksi nämä käsitteet eivät enää sovellu koskemaan sisämarkkinoita, joten ne on poistettava, kantaja ilmoittaa, että sisämarkkinoiden verotuksellisia rajoja ei ole lähimainkaan poistettu. Neuvoston asettamaa tavoitetta, jonka mukaan valmisteverojen pitäisi olla samat kaikissa jäsenvaltioissa, ei näillä näkymin saavuteta. Näin ollen vastaajat ovat uhranneet taloudellisesti kukoistavan verovapaan myynnin alan sisämarkkinoihin liittyvän epärealistisen filosofian hyväksi.

26 Kantaja arvostelee neuvostoa siitä, että tämä on tällä tavoin loukannut oikeusvaltion periaatetta, rikkonut jäsenvaltioiden välisten määrällisten rajoitusten kieltoa (EY 28 ja EY 29 artikla), laiminlyönyt EY 93 artiklasta johtuvia vel-

voitteita, loukannut suhteellisuusperiaatetta, luottamuksensuojan periaatetta sekä kantajan ammatin vapaaseen harjoittamiseen, omistamiseen ja kaupan ja talouden vapauteen liittyviä perustavanlaatuisia oikeuksia. Neuvosto on lisäksi rikkonut EY 208 artiklaa, kun se on pidättäytynyt vaatimasta komissiota esittämään sille asianmukaisen direktiiviehdotuksen, joka olisi edellä mainittujen säännösten ja periaatteiden mukainen.

27 Komissio on sen mielestä puolestaan ylittänyt ilmeisellä ja vakavalla tavalla harkintavaltansa rajat, kun se ei ole ottanut huomioon sitä, että direktiivin yleisen järjestelmän täytäntöönpano on mahdotonta, ja kun se ei ole tehnyt neuvostolle asianmukaisia ehdotuksia sitä koskevista liitännäistoimenpiteistä.

28 Neuvosto ja komissio sitä vastoin katsovat, että kantajan riitauttamat säännökset soveltuvat asianmukaisesti koskemaan myyntiä yhteisön sisäisiä merireittejä liikennöivillä aluksilla.

29 Vastaajina olevat toimielimet korostavat muun muassa, että kantajan väite on ristiriidassa tosiseikkojen kanssa. Muut Saksan ja Tanskan välisiä meriyhteyksiä liikennöivät laivayritykset ovat jatkaneet valmisteveron alaisten tuotteiden myyntiä 30.6.1999 jälkeenkin. Ne viittaavat tässä yhteydessä Tanskan valtiovarainministeriön todistukseen, jonka mukaan Scandlines-yhtiö harjoittaa tätä toimintaa kahdella lauttareitillä Etelä-Tanskan ja Saksan välillä, vaikka viinin, oluen, alkoholin ja tupakan myynnistä laivalla kannetaan Tanskan tai Saksan verot. Ne täsmentävät, että myynti matkustajille tapahtuu todellisuudessa sen jäsenvaltion alueella, jossa valmisteverot ovat alhaisimmat, ja myymälät ovat suljettuina sen aikaa, kun reitti kulkee toisen jäsenvaltion alueella. Näin ollen ylimääräisiä hallinnollisia muodollisuuksia tai taloudellisia pakotteita ei ole.

30 Komissio lisää, että sillä ei ole oikeudellista velvoitetta toimia kantajan haluamalla tavalla, joten sitä ei voida arvostella siitä, että se ei ole esittänyt neuvostolle tätä alaa koskevia ehdotuksia. Se voitaisiin pakottaa esittämään neuvostolle erityinen lainsäädäntöön liittyvä ehdotus vain siinä tapauksessa, että sen harkintavalta olisi rajoitettu olemattomaksi, mikä ei ole tilanne tässä tapauksessa.

— Kantajalle aiheutunut vahinko

31 Kantaja vaatii korvausta voitosta, joka NF:ltä on jäänyt saamatta sen vuoksi, että tämä lopetti liiketoimintansa sen jälkeen kun verovapaata myyntiä koskenut vapautus lainvastaisesti lakkasi. Vahinko perustuu todennäköisiä voittoja koskevan ennusteeseen siinä tapauksessa, että direktiivin 28 artikla olisi pysynyt voimassa ja että NF olisi kyennyt jatkamaan verovapaiden tuotteiden myyntiä. Se väittää, että siinä tapauksessa NF olisi voinut odottaa tekevänsä saman liikevaihdon kuin aikaisemminkin.

32 Neuvosto ja komissio katsovat, että yhteisön sisäiseen liikenteeseen sovellettavan verojärjestelmän määrittäminen kuuluu lainsäädäntövallan piiriin. Koska lainsäätäjä on päättänyt lopettaa poikkeussääntelyn, jota sovellettiin myyntiin 30.6.1999 saakka, se, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaisi, että poikkeussääntelyä on edelleen sovellettava, koska yleinen järjestelmä on osoittautunut käytännössä soveltamiskelvottomaksi, merkitsisi lainvastaista puuttumista lainsäätäjän toimivaltuuksiin. Näin ollen kantajalle aiheutunut vahinko on joka tapauksessa rajoitettava määrään, joka vastaa liikevaihtoa, jonka NF olisi kyennyt tekemään jatkaessaan laivaliikennettä poikkeussääntelyn voimassaolon lakkaamisen jälkeen. Liikevaihto, jonka NF olisi kyennyt tekemään 1.7.1999 jälkeen, olisi ollut huomattavasti pienempi kuin sen aikaisemmasta myynnistään saama liikevaihto. Kantajien mukaan NF:ään sovellettiin näet 1.7.1999 saakka erittäin edullista verosääntelyä. Kantajina olevat toimielimet katsovat näiden seikkojen perusteella, että kantaja ei ole täsmentänyt vahinkoaan riittävällä tavalla.

— Syy-yhteys

33 Kantajan mielestä syy-yhteys sille aiheutuneen vahingon ja neuvoston ja komission riidanalaisen käyttäytymisen välillä on ilmeinen. Saamatta jäänyt voitto, johon kantaja vetoaa, johtuu yksinomaan siitä, että direktiivin 28 artiklan mukainen sääntely on lainvastaisesti lakannut olemasta voimassa. NF ei ole kyennyt välttämään tätä vahinkoa, koska sen ei olisi ollut taloudellisesti järkevää tehdä toimintaansa rakenteellisia muutoksia.

34 Vastaajat korostavat, että direktiiveillä ei voida luoda oikeussubjekteja välittömästi sitovia velvoitteita, joten niillä ei normaalisti voida aiheuttaa heille myöskään vahinkoa. Ne muistuttavat siitä, että valmisteveron alaisten tuotteiden myynti on edelleen mahdollista Tanskan ja Saksan välisillä merireiteillä 30.6.1999 jälkeenkin. NF:llä olisi ollut asiaa koskevien kansallisten säännösten perusteella mahdollisuus halutessaan jatkaa tällaisten tuotteiden myyntiä laivoillaan. NF on siis lopettanut toimintansa vapaaehtoisesti, joten väitetyn vahingon ja yhteisön toimielinten riidanalaisen menettelyn välillä ei ole minkäänlaista syy-yhteyttä.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

35 On muistettava, että EY 288 artiklan toiseen kohtaan perustuva vahingonkorvauskanne on itsenäinen kannetyyppi, jolla on oma tehtävänsä kannetyyppien joukossa ja jonka nostamisen edellytykset määräytyvät sen erityisen tarkoituksen perusteella (asia 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971, Kok. 1971, s. 975, 3 kohta; Kok. Ep. I,s. 609; asia 175/84, Krohn v. komissio, tuomio 26.2.1986, s. 753, 26 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 495 ja asia

C-87/89, Sonito ym. v. komissio, tuomio 17.5.1990, Kok. 1990, s. I-1981, 14 kohta). Vahingonkorvauskanne eroaa kumoamiskanteesta siinä, että sillä pyritään tietyn toimenpiteen poistamisen asemesta korvauksen saamiseen vahingosta, jonka toimielin on aiheuttanut (em. asia Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuomion 3 kohta; em. asia Krohn v. komissio, tuomion 32 kohta ja em. asia Sonito ym. v. komissio, tuomion 14 kohta).

36 Kantaja ei siis voi nyt käsiteltävällä vahingonkorvauskanteellaan saada kumotuksi kaikkia yhteisön oikeuden rikkomisia, jotka objektiivisesti arvioiden saattaisivat rasittaa direktiiviä, vaan se voi ainoastaan esittää väitteitä, jotka liittyvät konkreettisesti vahinkoon, jonka korvaamista vaaditaan.

37 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymisen edellytyksenä on se, että kantaja näyttää toteen toimielimen riitautetun toiminnan lainvastaisuuden, vahingon syntymisen ja toiminnan ja väitetyn vahingon välisen syy-yhteyden (asia 26/81, Oleifici Mediterranei v. ETY, tuomio 29.9.1982, Kok. 1982, s. 3057, 16 kohta; asia T-175/94, International Procurement Services v. komissio, tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. II-729, 44 kohta; asia T-336/94, Efisol v. komissio, tuomio 16.10.1996, Kok. 1996, s. II-1343, 30 kohta; asia T-267/94, Oleifici Italiani v. komissio, tuomio 11.7.1997, Kok. 1997, s. II-1239, 20 kohta ja asia T-113/96, Dubois et Fils v. neuvosto ja komissio, tuomio 29.1.1998; jäljempänä Dubois-tuomio, Kok. 1998, s. II-125, 54 kohta). Jos yksi näistä edellytyksistä jää täyttymättä, vaatimus on kokonaisuudessaan hylättävä, eikä ole tarpeen tutkia sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun muita edellytyksiä (asia C-146/91, KYDEP v. neuvosto ja komissio, tuomio 15.9.1994, Kok. 1994, s. I-4199, 19 kohta).

38 Se nimenomainen menettelytapa, jonka lainvastaisuuteen kantaja vetoaa, on määritettävä näiden periaatteiden valossa ja samalla on tutkittava, missä määrin tämä menettelytapa on voinut aiheuttaa kantajalle vahinkoa.

39 Kantaja esittää tämän vahingon osalta, että NF joutui lopettamaan liiketoimintansa 30.6.1999 sen vuoksi, että direktiivin asiaa koskevat säännökset olivat käytännössä soveltamiskelvottomia, että NF olisi todennäköisesti jatkanut liiketoimintaansa samassa laajuudessa vuoden 1999 toisella puoliskolla, mikäli direktiivillä ei olisi viety siltä oikeudellista mahdollisuutta tähän, ja että sille aiheutunut vahinko on tämän toisen vuosipuoliskon osalta 1 miljoonaa DEM (kannekirjelmä nro 85).

40 Kantaja lisää nimenomaisesti, että "verovapaan sääntelyn voimassaolon lakkaaminen 30.6.1999 on pakottanut NF:n — — lopettamaan laivaliikenteen ja näin ollen koko liiketoimintansa" ja että "NF:n koko liiketoiminta riippui direktiivin 92/12/ETY 28 artiklan mukaisesta sääntelystä ja sen voimassa pitämisestä" (kannekirjelmä nro 85). Lisäksi kirjanpidon asiantuntijat, joilta kantaja on pyytänyt asiantuntijalausuntoa, ovat todenneet, että NF ei kykenisi harjoittamaan "kannattavaa toimintaa — — siinä tapauksessa, että lupa myydä verovapaita tuotteita yhteisön sisäisillä reiteillä lakkaisi olemasta voimassa" (kannekirjelmä nro 3), ja he ovat laskeneet väitetyn vahingon "sen olettamuksen perusteella, että verovapaa myynti jatkuisi" (kannekirjelmä nro 7).

41 Kantajan itsensä esittämistä luvuista — joiden mukaan matkalippujen myynti oli ollut ajanjaksolla 1997/98 noin 17 miljoonaa DKK, kun NF:n liikennöintikulut olivat olleet 69 miljoonaa DKK (kannekirjelmä nro 3) — ilmenee vielä, että olennainen osa NF:n tuloista ei ollut peräisin sen toiminnasta liikenteenharjoittajana vaan verovapaan myynnin tuotosta.

42 Tästä seuraa, että kantajan itsensä esittämien väitteiden mukaan väitetty vahinko on syntynyt yksinomaan sen vuoksi, että direktiivin 28 artiklan mukaista poikkeussääntelyä ei ole pidetty voimassa 30.6.1999 jälkeen. Vahingon määrä on laskettu yksinkertaisesti ekstrapoloimalla vuoden 1999 toiseen puoliskoon kantajan tilikausiin 1995/96—1997/98 liittyvät tilinpäätöstiedot. Vahingon laajuus

ei liity mitenkään siihen alentuneeseen liikevaihtoon, jonka olisivat aiheuttaneet riidanalaiset byrokraattiset pakotteet ja jonka NF olisi voinut tehdä 30.6.1999 jälkeen.

43 Nyt käsiteltävän asian kannalta on siis merkityksetöntä, onko direktiivin ja asetuksen yleinen järjestelmä käytännössä sovellettavissa ja ovatko vaadittavat muodollisuudet mahdollisesti liiallisia, vaikka kantaja pitääkin niitä nyt käsiteltävän asian kannalta ratkaisevina kysymyksinä. Vaikka tämän järjestelmän täytäntöönpanolle, erityisesti siltä osin kuin se koskee lähtövaltiossa jo suoritettujen valmisteverojen palautusta määränpäävaltiossa, ei olisi asetettu mitään hallinnollisia pakotteita yhteisön sisäisessä meriliikenteessä, NF olisi kantajan oman ilmoituksen mukaan kuitenkin joutunut lopettamaan liiketoimintansa kannattamattomana, mikäli sen laivoilla myydyistä tuotteista olisi jouduttu suorittamaan vaikka vain toisenkin maan valmisteveroa.

44 Lähinnä vain verovapaan sääntelyn poistaminen sellaisenaan riippumatta kantajan kyseenalaistaman yleisen verojärjestelmän mahdollisesta käytännön soveltumattomuudesta on kyennyt aiheuttamaan vahingon, johon kantaja vetoaa.

45 On siis tutkittava, onko verovapaan sääntelyn kumoaminen voinut synnyttää yhteisön vastuun NF:ää kohtaan.

46 Tässä yhteydessä on muistettava, että kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut Dubois-tuomiossaan (46 kohta), verotuksellisten rajojen ja tullirajojen poistaminen perustuu välittömästi yhtenäisasiakirjaan (ks. edellä

2 kohta), jossa määrätään, että "sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja". Tämän primäärioikeuden yleismääräyksen täytäntöönpanoon direktiivin ja asetuksen kaltaisilla lainsäädäntötoimilla liittyy selvästi talouspoliittisia valintoja ja yhteisön toimielinten laaja harkintavalta (ks. vastaavasti Dubois-tuomion 61 kohta), joka vastaa poliittista vastuuta, joka perustamissopimuksella annetaan yhteisön lainsäätäjälle.

47 Tästä seuraa sen arvostelun osalta, joka neuvostoon on kohdistettu sen vuoksi, että se on saattanut NF:n harjoittaman toiminnan direktiivin ja asetuksen yleisen järjestelmän piiriin, että yhteisö voi olla vastuussa ainoastaan, jos on osoitettu, että yksityisiä suojaavaa ylemmäntasoista oikeussääntöä on rikottu ilmeisellä tavalla eli että sitä on rikottu selkeällä ja vakavalla tavalla (Dubois-tuomion 59 kohta ja asia C-352/98 P, Bergaderm & Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5291, 42 ja 43 kohta).

48 Väitteestä, joka koskee sitä, että komissio on laiminlyönyt esittää neuvostolle ehdotuksia asianmukaisiksi lainsäädäntötoimiksi, on todettava, että kyseistä selvän rikkomisen perustetta sovelletaan myös silloin, kun laiminlyönti perustuu lainvastaiseen toimeen (Dubois-tuomion 60 kohta).

49 Tältä osin on todettava, että yhtenäisasiakirjalla luodulla alueella, jolla ei ole sisäisiä verotuksellisia rajoja ja jossa kaikista tavaroista kannetaan valmisteveroa, ei ole olemassa mitään sellaista ylemmäntasoista oikeussääntöä, joka velvoittaisi yhteisön lainsäätäjää liittämään pelkän laivalla tapahtuvan kansallisen rajan ylittämisen kuljetuksen aikana ostettujen tavaroiden vapauttamiseen verosta. Tämän alueen yhtenäisyyttä koskeva periaate antaa päinvastoin lainsäätäjälle luvan käsitellä tällaisia kuljetuksia verotuksen kannalta samalla tavoin kuin esimerkiksi kuljetuksia yhden valtion sisällä, jossa ei myöskään ole olemassa sisäisiä rajoja eikä vapautusta verosta pelkästään kuljetusten perusteella, tai samalla tavoin kuin yhteisön sisäisiä linja-auto- tai junakuljetuksia, joihin ei myöskään sovelleta verovapautta koskevaa järjestelmää.

50 Kyseisen verovapauden poistamista sillä perusteella, että sellaista ei voi olla alueella, jolla ei ole sisäisiä rajoja, ei siis voida pitää lainvastaisena toimena eikä missään tapauksessa vakavana ja ilmeisenä lainvastaisena toimena. Tämä toteamus on erityisen paikkansapitävä sen vuoksi, että meriliikennealalle on myönnetty direktiivin 28 artiklalla seitsemän vuoden siirtymäaika, jonka kuluessa asianomaisilla taloudellisilla toimijoilla on ollut tilaisuus sopeutua uuteen tilanteeseen. Lisäksi direktiivin 23 artiklan 5 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat pitää voimassa alusten ja lentokoneiden polttoaine- ja tavaratäydennyksiä koskevat kansalliset säännöksensä, joten näiden alojen yritykset saavat hyväkseen täyden vapautuksen aluksissa välittömään kulutukseen myytyjen tuotteiden ja alusten polttoaineiden valmisteveroista siihen saakka, kunnes tätä alaa koskeva yhteisön lainsäädäntö annetaan.

51 On totta, että vaikka alue, jolla ei enää ole sisäisiä rajoja, on jo luotu, valvontaan liittyviä direktiivin ja asetuksen yleisen järjestelmän kohteena olevan kaltaisia hallinnollisia muodollisuuksia ei ole vielä poistettu yhteisön sisäisiä kansallisia rajoja poistettaessa. Tämä valvontaa koskevien rajojen säilyttäminen selittyy sillä, että yhteisön lainsäätäjä ei ole vielä kyennyt yhdenmukaistamaan kansallisten valmisteverojen verokantaa yhteisön piirissä.

52 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimielimet voivat kuitenkin toteuttaa asteittain tietyn alan yhdenmukaistamisen tai edetä vaiheittain kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisessä. Tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen on yleensä vaikeaa, koska ne edellyttävät, että yhteisön toimielimet laativat toisistaan poikkeavien ja monimutkaisten kansallisten säännösten perusteella yhteiset säännöt, jotka ovat perustamissopimuksessa määriteltyjen tavoitteiden mukaisia ja sellaisia, että neuvoston jäsenet ovat valmiita hyväksymään ne määräenemmistöllä tai verotusasioissa jopa yksimielisesti (asia C-166/98, Socridis, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3791, 26 kohta).

53 Edellä esitetystä seuraa, että se, että neuvosto on kumonnut direktiivin 28 artiklan mukaisen verovapautta koskevan järjestelmän ja komissio on pidättäytynyt esittämästä neuvostolle ehdotuksia tällaisen järjestelmän voimassa pitämisestä, ei voi synnyttää yhteisön lainvastaiseen toimeen perustuvaa vastuuta.

Yhteisön vastuu laillisesta toimesta

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

54 Kantaja vetoaa toissijaisesti oikeuteen saada korvausta sääntöjenmukaisia toimia koskevaan vastuuseen liittyvien periaatteiden perusteella. Se väittää, että direktiivin 28 artiklan mukaisen poikkeussääntelyn voimassaolon lakkaaminen on aiheuttanut NF:lle erityistä ja riittävällä tavalla yksilöitävissä olevaa vahinkoa.

55 Neuvoston ja komission mukaan tässä tapauksessa eivät täyty edellytykset, joiden perusteella toimielimille syntyisi vastuu laillisesta toimesta. Kantaja ei ole osoittanut, että sille aiheutunut vahinko ylittäisi kyseisen alan toimintaan olennaisena osana kuuluvat taloudelliset riskit.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

56 Kuten asiassa Dorsch Consult vastaan neuvosto ja komissio 15.6.2000 annetusta tuomiosta ilmenee (asia C-237/98 P, Kok. 2000, s. I-4549, 18, 19 ja 53 kohta),

lailliseen toimeen perustuvan yhteisön vastuun syntymisen edellytyksenä, mikäli tällaista vastuuta koskeva periaate pitäisi hyväksyä yhteisön oikeudessa, olisi joka tapauksessa "epätavallisen" ja "erityisen" vahingon olemassaolo. Asiassa Dorsch Consult vastaan neuvosto ja komissio 28.4.1998 antamassaan tuomiossa (asia T-184/95, Kok. 1998, s. II-667, 80 kohta), joka pysytettiin edellä mainitulla tuomiolla, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin puolestaan määritteli nämä kaksi käsitettä siten, että erityinen vahinko vaikuttaa erityiseen taloudellisten toimijoiden ryhmään suhteettomalla tavalla muihin toimijoihin verrattuna ja epätavallinen vahinko on suurempi kuin kyseisen alan toimintaan kuuluvat taloudelliset riskit, ilman että väitetyn vahingon aiheuttanut säädös olisi yleisen taloudellisen edun vuoksi perusteltu.

57 Nämä päällekkäiset edellytykset eivät selvästikään täyty nyt käsiteltävässä asiassa. Direktiivi koski ensinnäkin NF:ää ainoastaan, koska se on objektiivisesti arvioitava taloudellinen toimija, joka 28 artiklan mukaisen siirtymäkauden järjestelmän lakattua olemasta voimassa kykeni harjoittamaan taloudellista toimintaa, johon direktiiviä sovellettiin, ja tämä päti kaikkiin muihinkin yhteisössä samaa toimintaa harjoittaviin taloudellisiin toimijoihin. Kyseessä ei siis ole erityinen uhraus, jonka NF olisi yksinään tehnyt.

58 Toisaalta NF:n harjoittamaan toimintaan kuuluvia taloudellisia ja kaupallisia riskejä ei ole ylitetty. Tältä osin on riittävää todeta, että NF:n harjoittama toiminta oli kohdistettu sellaisten tuotteiden myyntiin, jotka oli vapautettu 30.6.1999 saakka valmisteveroista, jolloin se, että nämä tuotteet myytiin laivalla, oli välttämätön edellytys vapautuksen saamiseksi. Kuten kantajan esittämistä luvuista (ks. edellä 13 ja 41 kohta) ilmenee, matkustajien kuljettaminen laivalla oli vain verovapaan myynnin peitetoimintaa. Kantaja on tässä yhteydessä itse täsmentänyt, että suurin osa NF:n verovapaasta kaupasta saamasta liikevaihdosta perustui ylimääräiseen kulutukseen, joka sai kimmokkeen "mahdollisuudesta päästä tekemään hyvät kaupat", ja että kyseessä olivat "heräteostokset", joihin laivalla tapahtuva myynti antoi innoituksen (kannekirjelmä nro 61).

59 Koska tällaiseen verovapautukseen perustuva toiminta on väistämättä alttiina riskeille, jotka liittyvät yhteisön vero-oikeuden mahdollisiin muutoksiin, NF:n olisi pitänyt ennakoida seuraukset, jotka aiheutuisivat vapautuksen poistamisesta sen vuoksi, että yleisen taloudellisen edun nimissä luotaisiin alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja, ja tämä tapahtui seitsemän vuoden varoitusajalla. Tämä kehitys oli objektiivisesti arvioiden nähtävissä jo vuoden 1986 Euroopan yhtenäisasiakirjan täytäntöönpanoon liittyvistä ensimmäisistä poliittisista keskusteluista lähtien ja joka tapauksessa vuonna 1992, jolloin direktiivi annettiin ja jolloin lopullisesti päätettiin poikkeussääntelyn poistamisesta 1.7.1999 alkaen. NF:lle ei näin ollen ole aiheutunut epätavallista eikä erityistä vahinkoa.

60 Tästä syystä yhteisölle ei voi myöskään syntyä vastuuta laillisesta toimesta.

61 Tästä seuraa, että kanne on hylättävä kaikilta osin perusteettomana.

Oikeudenkäyntikulut

62 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja koska neuvosto ja komissio ovat vaatineet kantajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, kantaja on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä korvaamaan neuvoston ja komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(toinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Kantaja velvoitetaan korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.**

Moura Ramos Pirrung Meij

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä helmikuuta 2002.

H. Jung
kirjaaja

R. M. Moura Ramos
jaoston puheenjohtaja