JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
13 päivänä maaliskuuta 2003 [1]

Johdanto

1. Tämä Corte d'Appello di Firenzen (Italia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee sitä, estääkö yhteisön oikeus jäsenvaltioita kantamasta sähkön toimittamista koskevia lisämaksuja sellaiselta yritykseltä, joka käyttää sähköä raaka-aineena sähkökemiallisessa prosessissa, jossa tuotetaan natriumhydroksidia ja kaliumhydroksidia. Lisämaksulla on tarkoitus erityisesti kattaa kustannuksia, jotka aiheutuvat sähköä tuottavien ydinvoimaloiden sulkemisesta ja muuntamisesta sekä uusiutuvista energialähteistä sähköä tuottavien voimaloiden rakentamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansallinen lainsäädäntö

2. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan asiassa relevantit yhteisön oikeuden säännökset ovat EY 81, EY 82 ja EY 85 artikla, valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä niiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25 päivänä helmikuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/12/ETY [2] ja sähköenergian hinnasta yhteisössä 27 päivänä lokakuuta 1981 annettu neuvoston suositus 81/924/ETY. [3]

3. Comitato Interministeriale dei Prezzi (hintoja käsittelevä ministeriöiden välinen komitea; jäljempänä CIP), jonka tehtävänä oli hintojen koordinoiminen ja sääntteleminen, perustettiin 19.10.1944 annetulla asetuksella nro 347. [4] CIP:llä oli 15.9.1947 annetun asetuksen nro 896 [5] mukaan toimivalta perustaa korvausrahastoja ja vahvistaa perusteet avustuksille sekä tärkeimpien tuotteiden ja palvelujen hintojen

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.
2 — EYVL 1992, L 76, s. 1.
3 — EYVL 1981, L 337, s. 12.
4 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (*GURI*) nro 90, 5.12.1944.
5 — *GURI* nro 217, 22.9.1947.

yhtenäistämiselle ja tasoittamiselle. Asetuksessa nro 98,[6] joka annettiin 26.1.1948, säädettiin lisämaksun laiminlyöntitapauksissa määrättävästä sakosta, joka oli kolme kertaa lisämaksun suuruinen. Lisäksi verohallinnon oli pakkotäytäntöönpantava lisämaksut ja sakot valtion verojen pakkotäytäntöönpanossa käytettävän menettelyn mukaisesti.

4. Näiden säännösten nojalla CIP otti vuonna 1974 käyttöön sovrapprezzo termicon (lämpölisämaksun),[7] jolla pyrittiin "kompensoimaan korkeampia polttoainekustannuksia lämpösähkökeskuksissa" 1970-luvun alun öljykriisin jälkeen. Se perusti myös Cassa Conguaglio per il Settore Elettricon (Sähköalan korvausrahasto), johon sähkönjakeluyrityksiltä perityt lisämaksut maksettiin.

5. Vuoden 1987 kansanäänestyksen jälkeen Italia päätti luopua ydinvoimaloista. Kattaakseen osan tämän päätöksen aiheuttamista kustannuksista CIP pidensi 21.12.1988 maggiorazione straordinaria del sovrapprezzo termicon (lämpölisämaksun erityinen lisäosa)[8] voimassaoloaikaa. Alun perin 27.1.1988 tämä lisäosa oli otettu käyttöön väliaikaisesti lämpölisämaksun täydennykseksi.[9]

6. Laissa nro 9, joka annettiin 9.1.1991 (laki nro 9/91)[10] ja jolla toteutettiin uusi kansallinen energiasuunnitelma, säädettiin, että lämpölisämaksun erityinen lisäosa on pysyvä ja että siitä saatavat tulot on käytettävä ENELille ja rakennusyrityksille ydinvoimaloiden sulkemispäätöksestä aiheutuvien kustannusten osittaiseen korvaamiseen (sovrapprezzo per onere nucleare tai ydinvoimasta luopumisesta aiheutuva lisämaksu) sekä kompensoimaan valtion lain nro 9/91 soveltamisen vuoksi saamia alhaisempia tuloja. Lain nro 9/91 22 artiklassa säädettiin toimenpiteistä, joilla kehitetään energian tuottamista uusiutuvista energialähteistä. Kyseisen säännöksen nojalla CIP otti 29.4.1992 käyttöön sovrapprezzo per nuovi impianti da fonti rinnovabili e assimilaten (uusista, uusiutuvia tai muita vastaavia energialähteitä käyttävistä voimaloista aiheutuva lisämaksu tai uusista voimaloista aiheutuva lisämaksu), jolla pyrittiin avustamaan taloudellisesti niitä yrityksiä, jotka tuottavat sähköä uusiutuvista energialähteistä tai muista vastaavista lähteistä.[11]

7. ENEL, joka hoitaa sähkön jakelua, kantaa molemmat lisämaksut, ja ne maksetaan Sähköalan korvausrahastoon, joka sitten maksaa ne edunsaajille.

8. Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (sähköstä ja kaasusta vastaava viran-

6 — *GURI* nro 56, 6.3.1947.
7 — *GURI* nro 181, 11.7.1974.
8 — *GURI* nro 305, 30.12.1988.
9 — *GURI* nro 26, 2.2.1988.
10 — *GURI*, Supplemento Ordinario nro 13, 16.1.1991.
11 — *GURI* nro 109, 12.5.1992.

omainen) päätti 26.6.1997,[12] että ydinvoimasta luopumisesta ja uusista voimaloista aiheutuvat lisämaksut oli yhdistettävä sähkön hintaan. Sen sijaan se osa lämpölisämaksun erityistä lisäosaa, jolla kompensoitiin Italian valtion alhaisempia tuloja, jäi sähkön hinnasta erilliseksi.

Yhteisön oikeuden säännökset

9. EY 81 artiklan 1 kohdan ja EY 82 artiklan mukaan kiellettyjä ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset ja yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat sekä yrityksen määräävän aseman väärinkäytöt, jotka vääristävät kilpailua yhteismarkkinoilla. Molemmat määräykset viittaavat muun muassa menettelyyn, jonka mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.[13]

10. Direktiivi 92/12/ETY[14] sisältää yleiset säännökset valmisteveron alaisista tuotteista ja näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta. Direktiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "valmisteveron alaisten tuotteiden käsite on määriteltävä; yhteisön säännökset voivat koskea ainoastaan tavaroita, joita kohdellaan valmisteveron alaisina kaikissa jäsenvaltioissa; — — muiden välillisten verojen voimassapitäminen tai käyttöönotto ei saa aiheuttaa rajojen ylitykseen liittyviä muodollisuuksia".

11. Direktiivin 92/12/ETY 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä sovelletaan yhteisön tasolla seuraaviin asiaa koskevissa direktiiveissä määriteltyihin tuotteisiin:

— kivennäisöljyt,

— alkoholi ja alkoholijuomat,

— valmistettu tupakka.

2. Edellä 1 kohdassa mainituista tuotteista voidaan erityistarkoituksiin kantaa myös muita välillisiä veroja, jos näiden verojen kannossa noudatetaan valmisteverojen ja

12 — *GURI* nro 150, 30.6.1997.

13 — EY 81 artiklan 1 kohdan e alakohta ja EY 82 artiklan d kohta.

14 — Mainittu alaviitteessä 2.

arvolisäverojen veron perusteen määräämistä, laskentaa, verovaateen täytäntöönpanokelpoisuutta ja valvontaa koskevia verotussääntöjä.

3. Jäsenvaltiot saavat edelleen ottaa käyttöön tai pitää voimassa muihin kuin 1 kohdassa mainittuihin tuotteisiin kohdistuvia veroja, jos nämä verot eivät aiheuta rajojen ylitykseen liittyviä muodollisuuksia jäsenvaltioiden välisessä kaupassa. — — "

12. Niiden kivennäisöljyjen määritelmä, joita koskee yhdenmukaistettu valmisteveto, on direktiivissä 92/81/ETY. [15] Direktiivin 2 artiklan 1 kohta sisältää luettelon tuotteista, jotka sisältyvät Yhdistettyyn nimikkeistöön. Luettelo ei sisällä sähköä.

13. Kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään edelleen seuraavaa:

"2. Muiden kivennäisöljyjen kuin niiden, joiden valmisteveron taso vahvistetaan

15 — Kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/81/ETY, EYVL L 316, s. 12, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 22.12.1994 annetulla neuvoston direktiivillä 94/74/EY, EYVL L 365, s. 46.

direktiivissä 92/82/ETY, on oltava valmisteveron alaisia, jos ne on tarkoitettu käytettäviksi tai niitä myydään taikka käytetään lämmityspolttoaineina tai moottoripolttoaineina. — —

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen valmisteveron alaisten tuotteiden lisäksi kaikkia tuotteita, jotka on tarkoitettu käytettäviksi tai joita myydään taikka käytetään moottoripolttoaineina, lisäaineina tai moottoripolttoaineiden tilavuutta lisäävinä aineina, on verotettava moottoripolttoaineiden tavoin. Kaikkien muiden lämmitykseen käytettäväksi tarkoitettujen, myytävien tai käytettävien hiilivetyjen, lukuun ottamatta kivihiiltä, ruskohiiltä, turvetta tai muita vastaavia kiinteitä hiilivetyjä taikka maakaasua, valmisteveron määrän on oltava vastaavan kivennäisöljyn valmisteveron määrän suuruinen".

14. Direktiivin 92/81/ETY 4 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kivennäisöljyjen kulutusta kivennäisöljyjä tuottavan laitoksen alueella ei ole pidettävä valmisteveron aiheuttavana tosiseikkana, jos se liittyy tämän tuotannon tarkoituksiin. — — "

15.Lisäksi 8 artiklassa säädetään pakollisesta ja vapaaehtoisesta yhdenmukaistetusta valmisteverosta vapauttamisesta tai sen määrää koskevista alennuksista. Erityisesti 8 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään, että pakollisen verovapauden

piiriin kuuluvat "kivennäisöljyt, jotka ruiskutetaan masuuneihin kemiallista pelkistystä varten pääasiallisena polttoaineena käytettävän koksin lisäksi".

16. Direktiivin 92/82/ETY,[16] jossa säädetään kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä, 2 artikla sisältää luettelon siinä säännellyistä kivennäisöljyistä. Nämä kivennäisöljyt ovat lyijypitoinen bensiini, lyijytön bensiini, kaasuöljy, raskas polttoöljy, nesteytetyt maaöljykaasut, metaani ja lentopetroli.

17. Sähköenergian hinnasta annetun suosituksen 81/924/ETY[17] 1 artiklan mukaan "sähköenergian hinta on eriteltävä ja määriteltävä siten, että on mahdollista noudattaa järkevää hintapolitiikkaa ja että sähkön toimituksesta eri käyttäjäryhmille aiheutuvat kustannukset voidaan ottaa huomioon".

Asian käsittely kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisupyyntö

18. Altair Chimica tuottaa natriumhydroksidia ja kaliumhydroksidia sähkökemiallisessa prosessissa. Corte d'Appello di Firenzen (jäljempänä Corte d'Appello) mukaan "kyse on — — paljon sähköä kuluttavasta teollisuudenalasta, jolla 'teollisen prosessin energialähteenä' käytetään sähköä, joka sellaisenaan on myös todellinen tuotantoprosessiin sisältyvä raaka-aine, koska se sisällytetään lopputuotteeseen, josta sitä ei voida erottaa, minkä vuoksi se on välttämätön ja korvaamaton tekijä kyseisessä tuotantotoiminnassa, ottaen huomioon, ettei minkäänlaista sähkökemiallista prosessia voida toteuttaa ilman sähköenergiaa".

19. Ennakkoratkaisukysymys on esitetty yhteisöjen tuomioistuimelle siinä yhteydessä, että Altair Chimica hakee muutosta Tribunale di Firenzen tuomioon, jolla i) Altair Chimican väite siitä, että ydinvoimasta luopumisesta ja uusista voimaloista aiheutuvat lisämaksut ovat yhteisön oikeuden vastaisia ja että kyseessä olevat rahasummat tulee palauttaa, hylättiin, ja ii) Altair Chimica määrättiin maksamaan kyseisille rahasummille kertyneet korot ENELin kanssa tehdyn, sähkön tuottamista koskevan sopimuksen mukaisesti.

20. Altair Chimica väitti Corte d'Appellossa, että oikeussäännöt, joiden nojalla otettiin käyttöön ydinvoimasta luopumisesta ja uusista voimaloista aiheutuva lisämaksu, ovat vastoin yhteisön oikeutta, eri-

16 — Kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/82/ETY, EYVL 1992, L 316, s. 19.

17 — Mainittu alaviitteessä 3.

tyisesti EY 81, EY 82 ja EY 85 artiklaa, direktiiviä 92/12/ETY ja suositusta 81/924/ETY.

21. Corte d'Appello on ilmeisesti ollut samaa mieltä siitä, että kyseiset kansallisen lain säännökset ovat vastoin yhteisön oikeutta. Se huomauttaa, että lisämaksujen ja sähkön toimittamista koskevan sopimuksen kohteen välillä ei ole ilmeistä yhteyttä ja että sähkön käyttö raaka-aineena tulisi vapauttaa veroista. Joka tapauksessa Corte d'Appello pitää tarpeellisena sitä, että yhteisöjen tuomioistuin antaa ennakkoratkaisun, jossa vahvistetaan kyseessä olevan yhteisön lainsäädännön soveltamisala ja tulkinta.

22. Sen vuoksi Corte d'Appello pyytää 23.1.2001 tehdyllä päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua EY 81, EY 82 ja EY 85 artiklan sekä direktiivin 92/12/ETY ja suosituksen 81/924/ETY tulkinnasta sen selvittämiseksi, ovatko 1944 annetun asetuksen nro 347, 1947 annetun asetuksen nro 896, 1994 annetun presidentin asetuksen nro 373, 1948 annetun asetuksen nro 98 ja lain nro 9/91 sisältämät kansallisen säännökset näiden yhteisön säännösten ja määräysten mukaisia.

23. Altair Chimica, Italian hallitus ja komissio toimittivat yhteisöjen tuomioistuimeen kirjelmät. Kaikki edellä mainitut sekä ENEL olivat myös edustettuina suullisessa käsittelyssä.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

24. Altair Chimica korostaa, että sen tuotantoprosessi vaatii jatkuvasti huomattavien sähköenergian määrien käyttöä. Sen vuoksi sen sähkömenot ovat suuret. Toisaalta ENELin todelliset kustannukset sen toimittaessa sähköä Altair Chimicalle ovat alhaiset verrattuna sähkön toimittamiseen muille käyttäjille. Altair Chimica huomauttaa, että sen sähkömenot muodostavat puolet sen teollisista kokonaiskustannuksista ja että se maksaa kaksi kertaa enemmän sähköstä Italiassa kuin mitä se maksaisi muissa jäsenvaltioissa. Tätä taustaa vasten Altair Chimica väittää, että kyseessä olevien lisämaksujen kantaminen on vastoin yhteisön kilpailuoikeutta, koska sillä asetetaan italialaiset yritykset huomattavasti epäedullisempaan kilpailuasemaan kuin yritykset, jotka toimivat muissa jäsenvaltioissa, joissa vastaavia lisämaksuja ei kanneta. Lisämaksut ovat EY 81 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja EY 82 artiklan d kohdassa tarkoitettuja "lisäsuorituksia", koska niillä ei ole yhteyttä sähkön toimittamiseen. Tässä yhteydessä Altair Chimica huomauttaa, että ratkaisevana ajankohtana ENELillä oli määräävä, jopa monopolin, asema sähkön jakelussa. Se, että lisämaksut eivät ole oikeassa suhteessa niihin todelli-

siin kustannuksiin, jotka ENELille on aiheutunut sähkön toimittamisesta Altair Chimicalle, on vastoin sekä kilpailuoikeuden sääntöjä että suositusta 81/924/ETY.

25. Altair Chimica katsoo myös, että direktiiviä 92/12/ETY tulisi tulkita laajentavasti siten, että se koskee sähköä. Lisämaksut, joita on pidettävä veroina, eivät yrityksen mukaan ole sen direktiivissä 92/12/ETY vahvistetun periaatteen mukaisia, että sähkön käyttöä raaka-aineena tuotantoprosessissa ei tule verottaa silloin kuin eri käyttötavat ovat mahdollisia.

26. ENEL väittää ensin, että ennakkoratkaisupyynnössä ei ole riittävästi tietoa EY 81 ja EY 82 artiklan rikkomisen toteamiseksi. Lisämaksut ovat valtion toimenpiteitä ja sen vuoksi kyseiset määräykset eivät periaatteessa koske niitä. Joka tapauksessa yleisen edun mukaisten pakollisten lisämaksujen kantamista ei voida pitää EY 81 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja EY 82 artiklan d kohdassa tarkoitettuna lisäsuorituksena. ENEL katsoo, että Altair Chimican valitus itse asiassa koskee Italian sähköä koskevan verojärjestelmän ja muiden jäsenvaltioiden vastaavien verojärjestelmien välisiä eroja. Italialaiset yritykset ovat — niin väitetään — näiden erojen vuoksi epäedullisemmassa kilpailuasemassa. Toisin sanoen valituksen mukaan kyseistä alaa ei ole yhdenmukaistettu. Direktiivit 92/12/ETY, 92/81/ETY ja 92/82/ETY eivät koske sähköä. Tämän vahvistaa energiatuotteiden verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta tehty neuvoston direktiiviehdotus,[18] jossa nimenomaisesti säännellään sähköä ja vapautetaan veroista sähkö, jota käytetään raaka-aineena sähkökemiallisissa tuotantoprosesseissa. Joka tapauksessa direktiivit 92/12/ETY, 92/81/ETY ja 92/82/ETY eivät sisällä mitään yleistä periaatetta, jonka mukaan raaka-aineita ei tule verottaa.

27. Italian hallitus huomauttaa ensiksi, että Corte d'Appellon ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, koska se ei sisällä riittäviä tietoja asiaa koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä eikä tosiseikoista. Toissijaisesti se väittää, että sen paremmin EY 81 artikla kuin EY 82 artiklakaan eivät sovellu tapaukseen, koska lisämaksut kantaa valtio. Lisämaksuja ei voida pitää lisäsuorituksina, joilla ei ole yhteyttä kyseessä olevan sopimuksen kohteeseen, koska ne koskevat sähkön tuotantoa ja jakelua. Lisäksi direktiivejä 92/12/ETY ja 92/81/ETY ei voida soveltaa, koska ne eivät koske sähköä. Joka tapauksessa lisämaksuihin sovellettaisiin direktiivin 92/12/ETY 3 artiklan 2 kohdan sisältämää

18 — KOM(97) 30 lopullinen (EYVL 1997, C 139, s. 14).

poikkeussäännöstä. Väitetty Altair Chimican epäedullisempaan kilpailuasemaan joutuminen on seurausta siitä, että alaa ei ole yhdenmukaistettu. Suositus 81/924/ETY ei puolestaan ole sitova.

28. Komissio on samaa mieltä Corte d'Appellon kanssa lisämaksujen veronluonteisuudesta. Tämän kannan tueksi se vetoaa tapauksiin, joissa samanlaisia lisämaksuja on pidetty veronluonteisina. [19] Se toteaa, että EY 81 ja EY 82 artikloja, jotka koskevat yritysten käyttäytymistä, ei voida soveltaa valtion kantamiin veroihin. Sen vuoksi komissio katsoo, että ennakkoratkaisukysymys tulee muotoilla uudelleen niin, että siitä jätetään pois viittaus EY 81 ja EY 82 artiklaan ja siihen lisätään viittaus direktiiviin 92/81/ETY. Ottaen huomioon lisämaksujen veronluonteisuuden suositusta 81/924/ETY, joka koskee sähköenergian hinnan avoimuutta, ei myöskään voida soveltaa. Direktiivien 92/12/ETY ja 92/81/ETY osalta komissio toteaa, että niitä ei sovelleta sähköön ja että niiden soveltamisalaa ei voida laajentaa analogisella lain tulkinnalla. Komissio huomauttaa myös, että direktiiviehdotus, jota vastaavaa direktiiviä ei vielä ole annettu, koskee sähkön verotuksen yhdenmukaistamista. [20] Lopuksi, vaikka komissio kirjallisissa huomautuksissaan katsoo, että ei ole olemassa perusteita soveltaa EY 90 artiklaa, jonka mukaan kiellettyä on sisäinen verotus, joka tekee eron kotimaisten ja maahan tuotujen tuotteiden välille, se pyysi suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuinta tutkimaan, voidaanko perustamissopimuksen verotusta koskevia määräyksiä soveltaa lisämaksuihin.

Asian arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

29. Italian hallitus katsoo, että ennakkoratkaisupyyntöä ei voida tutkia, koska se ei sisällä riittävästi tietoa asiaan liittyvistä oikeussäännöistä tai niistä syistä, joiden perusteella ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että kysymys siitä, ovatko kyseessä olevat kansalliset säännökset yhteisön oikeuden mukaisia, on ratkaiseva pääasian ratkaisun kannalta. ENEL esitti suullisessa käsittelyssä vastaavan väitteen ainakin EY 81 ja EY 82 artiklan osalta.

30. Olen eri mieltä asiasta. Katson, että Corte d'Appellon antamat tiedot, täydennettyinä kirjallisiin huomautuksiin sisältyvillä tiedoilla, mahdollistavat sen, että

19 — Asia 77/76, Cucchi, tuomio 25.5.1977 (EYVL 1977, s. 987, Kok. Ep. III, s. 409); asia 105/76, Interzuccheri, tuomio 25.5.1977 (EYVL 1977, s. 1029); asia C-99/92, Terni ja Italsider, tuomio 24.2.1994 (EYVL 1994, s. I-541) ja asia C-100/92, Fonderia, tuomio 24.12.1994 (EYVL 1994, s. I-561).

20 — Ks. edellä alaviite 18.

yhteisöjen tuomioistuin voi täyttää velvollisuutensa tulkita yhteisön oikeutta.

Pääasia

31. Lisäksi vaikka vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä, tehtävänä on harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta, se ei estä yhteisöjen tuomioistuinta muotoilemasta uudelleen noita kysymyksiä, jos se on tarpeen hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Tätä toimivaltaa ei kuitenkaan tule pitää niin laajana, että yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia oikeuskysymyksiä, joita ei ole lainkaan esitetty ennakkoratkaisupyynnössä ja joita ei ole yhteisön tuomioistuimelle toimitettujen asiakirjojen perusteella käsitelty kansallisessa oikeudenkäynnissä. Muuten yhteisöjen tuomioistuin tulkitsisi kysymyksiä, jotka eivät lainkaan sisälly ennakkoratkaisupyyntöön.

32. Mielestäni näin olisi, jos yhteisöjen tuomioistuin hyväksyisi komission ehdotuksen siitä, että sen tulisi ratkaista lisämaksujen yhteensopivuus perustamissopimuksen verotusta koskevien määräysten kanssa. Kyseisten määräysten tulkinta menisi selvästi Corte d'Appellon esittämän ennakkoratkaisupyynnön ulkopuolelle.

33. Ensinnäkin, en näe mitään syytä, miksi kyseessä olevien lisämaksujen kaltaisia lisämaksuja ei pidettäisi yhteisön oikeudessa tarkoitettuina verotuksellisina toimenpiteinä. Kaikki asianosaiset näyttävät myös pääpiirteissään olevan tätä mieltä.

34. Valtio kantaa lisämaksut julkisiin tarkoituksiin ja ne maksetaan julkiseen rahastoon. Jos maksu laiminlyödään, määrätään, julkisoikeudellisille seuraamuksille tyypillistä kaavaa noudattaen, sakko, joka on kolme kertaa lisämaksun suuruinen. Lisäksi lisämaksut ja sakot perii verohallinto valtion verojen pakkotäytäntöönpanossa käytettävän menettelyn mukaisesti.

35. Tätä luokittelua tukee kaksi komission mainitsemaa tapausta, Cucchi ja Interzuccheri,[21] joissa samankaltaisia lisämaksuja kuin kyseessä olevassa tapauksessa — jotka CIP oli ottanut käyttöön ja jotka maksettiin tasausrahastoon, joka myönsi avustuksia sokeriteollisuudelle — pidettiin yksiselitteisesti verotuksellisina toimenpiteinä.

21 — Mainittu alaviitteessä 19.

36. Päätelmää, että ydinvoimaloiden sulkemisesta ja uusista ydinvoimaloista aiheutuvat lisämaksut ovat veronluonteisia, ei heikennä se, että sähköstä ja kaasusta vastaava viranomainen on yhdistänyt lisämaksut sähkön hintaan, mutta jättänyt lämpölisämaksun erityisen täydennysmaksun (joka kompensoi Italian valtion alhaisempia tuloja) sähkön hinnasta erilliseksi. Näin ollen voitaisiin väittää, että tämä yhdistäminen osoittaa sen, että ainoastaan alhaisempia verotuloja kompensoiva osa voidaan luokitella veroksi.

37. Tämä väite ei kuitenkaan ole vakuuttava. Sellaiset lisämaksuja koskevat tärkeät näkökohdat kuten niiden alkuperä, tarkoitus, ja maksujen laiminlyöntitapauksissa seuraamukset ja pakkotäytäntöönpanomenettelyt, kaikki johtavat siihen päätelmään, että ne ovat yhteisön oikeuden näkökulmasta veronluonteisia riippumatta niiden määritelmästä ja luokittelusta kansallisessa lainsäädännössä. Lisämaksun sisällyttäminen sähkön hintaan ei vaikuta sen luokittelemiseen veroksi yhteisön oikeuden mukaan.

EY 81 ja EY 82 artikla ja verotukselliset toimenpiteet

38. EY 81 artiklassa kielletään sellaiset yritysten väliset sopimukset ja yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka rajoittavat tai estävät kilpailua yhteismarkkinoilla. EY 82 artiklassa kielletään yritysten määräävän aseman väärinkäyttö. Siten on selvää, että näitä määräyksiä sovelletaan yritysten käyttäytymiseen, eivätkä ne koske jäsenvaltioiden lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten säännöksiä ja määräyksiä. Vain poikkeuksellisesti soveltamalla näitä määräyksiä yhdessä EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohdan, EY 10 artiklan 2 kohdan ja EY 86 artiklan 1 kohdan kanssa jäsenvaltioita voidaan estää toteuttamasta tai pitämästä voimassa toimenpiteitä, vaikka ne olisivat lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelinten säännöksiä ja määräyksiä, joilla voidaan poistaa kyseisten kilpailumääräysten tehokas vaikutus.[22] Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näin on, kun jäsenvaltio joko yhtäältä määrää yritykset tekemään 81 artiklan vastaisia yritysten välisiä yhteisjärjestelyjä, suosii tällaisia järjestelyjä taikka vahvistaa niiden vaikutuksia tai toisaalta poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille toimijoille vastuunsa tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä.[23]

39. EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohtaa, EY 10 artiklan 2 kohtaa ja EY 81 artiklaa ei kuitenkaan voida soveltaa, jos ei ole olemassa mitään yhteyttä perustamissopimuksen 81 artiklassa tarkoitetun kaltaiseen yritysten käyttäytymiseen.[24] "Perustamissopimuksen [81 ja 82] artikla koskevat

22 — Asia 13/77, Inno v. ATAB, tuomio 16.11.1977 (Kok. 1977, s. 2115, Ep. Kok. III, s. 497, 31 kohta) ja asia C-2/91, Meng, tuomio 17.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5751, Ep. Kok. XIV, s. I-453, 14 kohta).

23 — Ks. esim. asia 267/86, Van Eycke v. ASPA, tuomio 21.9.1988 (Kok. 1988, s. 4769; Ep. Kok. IX, s. 603, 16 kohta).

24 — Edellä alaviitteessä 22 mainitussa asiassa Meng annetun tuomion 22 kohta.

ainoastaan yritysten omasta aloitteesta toteuttamia kilpailunrajoituksia. Jos kilpailua rajoittavan menettelyn käytöstä määrätään kansallisessa lainsäädännössä tai siinä luodaan sellaiset puitteet, jotka itsestään eliminoivat mahdollisuuden yritysten väliseen kilpailuun, [81 ja 82] artiklaa ei sovelleta. Tällaisessa tilanteessa kilpailunrajoitus ei johdu — kuten näistä määräyksistä käy ilmi — yritysten itsenäisestä menettelystä." [25]

40. Verotukselliset toimenpiteet ovat tyypillinen valtion tapa puuttua talouteen, sillä nämä toimenpiteet voi määrätä ainoastaan hallitus. Ne johtuvat siten yksinomaan valtiosta eikä niitä voida mistään näkökulmasta pitää yksityisten yritysten menettelynä. Sen vuoksi verot eivät voi olla EY 81 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja EY 82 artiklan d kohdassa tarkoitettuja "lisäsuorituksia".

41. Kyseessä olevien lisämaksujen valtiolliseen luonteeseen ei vaikuta se, että yksityiset toimielimet tai yksiköt voivat kantaa niitä, kuten voi olla veronluonteisten maksujen kohdalla erityisesti silloin, kun — kuten käsillä olevassa tapauksessa — nuo maksut pakkotäytäntöönpanee verohallinto verojen pakkotäytäntöönpanossa käytettävän julkisen menettelyn mukaisesti.

42. Altair Chimica on myös väittänyt, että käsillä olevassa tapauksessa on rikottu kilpailuoikeuden sääntöjä, koska lisämaksujen maksaminen saattaa sen epäedullisempaan kilpailuasemaan kuin sen kilpailijat muissa jäsenvaltioissa, joissa sen mukaan ei ole vastaavia lisämaksuja. On kuitenkin selvää, että jäsenvaltioiden välillisessä verotuksessa olevista eroista johtuvaa epäedullisempaa (tai edullisempaa) kilpailuasemaa ei säännellä EY 81 ja EY 82 artiklalla vaan, mikäli se on tarpeen, yhteisön tasolla tehdyillä sopivilla harmonisointitoimenpiteillä, kuten valmisteveroja sääntelevillä direktiiveillä.

43. Sen vuoksi yritysten käyttäytymistä sääntelevät kilpailumääräykset eivät koske kyseessä olevia lisämaksuja.

Direktiivit 92/12/ETY ja 92/81/ETY

44. Direktiivien 92/12/ETY ja 92/81/ETY osalta olen samaa mieltä kuin ENEL, Ita-

25 — Yhdistetyt asiat C-359/95 P ja C-379/95, komissio ja Ranska v. Ladbroke racing, tuomio 11.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6265, 33 kohta).

lian hallitus ja komissio. Kyseiset direktiivit ja direktiivi 92/82/ETY eivät ole relevantteja käsillä olevassa tapauksessa, koska niitä ei asiallisesti sovelleta sähköön.

45. Direktiivien 92/12/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaan sitä "sovelletaan — — asiaa koskevissa direktiiveissä määriteltyihin" kivennäisöljyihin, alkoholiin ja tupakkaan. Käsillä olevassa tapauksessa "asiaa koskevat" direktiivit ovat direktiivit 92/81/ETY ja 92/82/ETY, joissa ei kuitenkaan määriteltäessä kivennäisöljyjä viittaamalla yhdistettyyn nimikkeistöön mainita sähköä.

46. Tähän päätelmään ei vaikuta direktiivin 92/81/ETY 2 artiklan 2 ja 3 kohta. Sähköä ei voida missään olosuhteissa pitää "kivennäisöljy[nä]", "hiilivety[nä]" tai "*tuotte[ena]*, [joka] on tarkoitettu käytettäv[ä]ksi tai [jota] myydään taikka käytetään *moottoripolttoaineena*, lisäaine[e]na tai moottoripolttoaineiden tilavuutta lisääv[ä]nä aine[e]na". [26]

47. Lisäksi Altair Chimica katsoo, että direktiivit 92/12/ETY ja 92/81/ETY ilmaisevat yleisen periaatteen, jonka mukaan raaka-aineita ei voida verottaa. Sen mukaan tämä periaate estää kyseessä olevien lisämaksujen kantamisen käsillä olevassa tapauksessa, koska sähköä käytetään raaka-aineena sähkökemiallisessa prosessissa natriumhydroksidin ja kaliumhydroksidin tuottamiseen.

48. Ei kuitenkaan ole tarpeen, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii tätä kysymystä, koska direktiivejä 92/12/ETY, 92/81/ETY ja 92/82/ETY ei selvästikään sovelleta lisämaksuihin, sillä sähkö ei kuulu niiden asialliseen soveltamisalaan. Sitä paitsi jopa ne säännökset, jotka Altair Chimican mukaan ilmaisevat edellä mainitun periaatteen, itse asiassa tukevat käsitystä, että direktiivejä ei voida soveltaa. Näin ollen direktiivin 92/81/ETY 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen osan mukaan "*kivennäisöljyjen* kulutusta *kivennäisöljyjä* tuottavan laitoksen alueella ei ole pidettävä valmisteveron aiheuttavana tosiseikkana, jos se liittyy tämän tuotannon tarkoituksiin". [27] Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan d alakohdassa puolestaan viitataan "*kivennäisöljy[ihin]*, jotka ruiskutetaan masuuneihin kemiallista pelkistystä varten pääasiallisena polttoaineena käytettävän koksin lisäksi". [28]

26 — Kursivointi tässä.

27 — Kursivointi tässä.

28 — Kursivointi tässä.

49. On epäilemättä selvää, että kumpaakaan edellä mainituista säännöksistä ei voida soveltaa käsillä olevassa tapauksessa siitä yksinkertaisesta syystä, että ne koskevat kivennäisöljyjen kulutusta, tuotantoa ja käyttöä ja sähkö ei, kuten edellä on osoitettu, kuulu kivennäisöljyjen luokkaan edes silloin, kun kyseessä olevien direktiivien asiallista soveltamisalaa tulkitaan laajasti.

50. On huomattava, että Altair Chimica epäsuorasti hyväksyy sen, että direktiivejä ei voida soveltaa sähköön, koska se väittää, että sähköä tulisi "verrata" kivennäisöljyyn. Siten se ilmeisesti katsoo, että käsitettä olisi tulkittava laajasti tai ehkä analogisestikin. En kuitenkaan pidä mahdollisena sitä, että direktiivien soveltamisalaa laajennetaan tällaisella tulkinnalla. Direktiiveissä on yksiselitteinen luettelo tuotteista, joihin niitä sovelletaan. Nuo tuotteet eivät sisällä sähköä. Kuten direktiivin 92/12/ETY johdanto-osa osoittaa,[29] yksi direktiivin tavoitteista on nimen omaan valmisteveron alaisten tuotteiden käsitteen määrittely. Siten myös se tukee sitä, että niitä tuotteita, joihin direktiiviä sovelletaan, tulkitaan tiukasti.[30]

51. Koska sähkö ei kuulu mineraaliöljyjen luokkaan eikä sitä voida verrata niihin, Italian hallituksen esittämä direktiivin 92/12/ETY 3 artiklan 2 kohtaa koskeva väite ei ole relevantti. Tämä säännöksen mukaan jäsenvaltio voi kantaa erityistarkoituksiin muita välillisiä veroja "1 kohdassa mainituista tuotteista", joihin ei, kuten edellä on osoitettu, sisälly sähköä.

52. Kuten ENEL ja komissio ovat oikein huomauttaneet tätä näkemystä tukee myöskin jotkut neuvoston energiatuotteiden verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta tekemän direktiiviehdotuksen[31] säännökset, jotka sääntelevät muun muassa sähkön verotusta.

53. Direktiiviehdotuksen johdanto-osan ensimmäisessä ja kahdennessatoista perustelukappaleessa todetaan, että "direktiivin 92/81/ETY — — ja direktiivin 92/82/ETY soveltamisala *rajoittuu kivennäisöljyihin*" ja että "sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja yhteisön muiden politiikkojen

29 — Kolmannen perustelukappaleen ensimmäinen osa.

30 — Samanlaisia lausuntoja, jotka korostavat kivennäisöljyjen määrittelemisen tärkeyttä, on myös direktiivin 92/81/ETY johdanto-osassa sekä 22.12.1994 annetun direktiivin 94/74/EY, joka täydentää direktiivejä 92/12/ETY, 92/81/ETY ja 92/82/ETY, johdanto-osassa, EYVL 1994, L 365, s. 46.

31 — Ks. edellä alaviite 18.

tavoitteiden toteutuminen edellyttävät, että kaikkien energiatuotteiden, *sähkö* mukaan lukien, verotuksen vähimmäistasot vahvistetaan yhteisön tasolla". [32]

54. Direktiiviehdotuksen kiinnostavimmat säännökset ovat kuitenkin 2 artikla ja 13 artiklan 1 kohdan a alakohta. Ensin mainitussa määritellään, mitä "energiatuotteilla" tarkoitetaan direktiiviehdotuksessa. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan sähkö kuuluu tähän luokkaan. Direktiiviehdotuksen 13 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan taas "[jäsenvaltioiden on vapautettava verosta myös pääasiallisesti kemialliseen pelkistykseen sekä metallurgisessa ja elektrolyyttisissä menetelmissä käytetty sähkö]". ENEL ja komissio katsovat, että tällä säännöksellä nimenomaisesti vapautettaisiin sähkö veroista silloin, kun sitä käytetään käsillä olevassa tapauksessa kyseessä olevan tuotantoprosessin kaltaisissa tuotantoprosesseissa.

Suositus 81/924/ETY

55. Oikeuskäytännön mukaan [33] kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua suosituksen tulkinnasta, vaikka, kuten EY 249 artiklassa nimenomaisesti määrätään, "suositukset — — eivät ole sitovia". Suositukset eivät voi luoda oikeuksia, joihin yksityiset oikeussubjektit voisivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa. [34]

56. Asianosaiset eivät ole esittäneet väitteitä, joiden mukaan suosituksella 81/924/ETY olisi sen muodosta ja sisällöstä huolimatta tarkoitus luoda sitovia oikeusvaikutuksia ja sen vuoksi sitä ei tulisi pitää suosituksena. Päin vastoin, jopa Altair Chimica näyttää myös olevan sitä mieltä, että kyseinen säädös ei ole sitova.

57. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin myös korostanut, että se seikka, että suositukset eivät ole sitovia, ei tarkoita, että ne ovat vailla minkäänlaisia oikeusvaikutuksia. "Kansallisten tuomioistuinten on otettava huomioon suositukset ratkaistessaan niiden käsiteltäviksi saatettuja asioita erityisesti silloin, kun niissä selvennetään suositusten toteuttamiseksi annettujen kansallisten säädösten tulkintaa tai kun niiden tarkoi-

32 — Kursivointi tässä.

33 — Asia C-322/88, Grimaldi, tuomio 13.12.1989 (Kok. 1989, s. 4407, Kok. Ep. X, s. 303, 8 ja 9 kohta).

34 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia C-322/88, tuomion 16 kohta.

tuksena on täydentää yhteisön sitovia säädöksiä." [35] Siten suositukset on korkeintaan "otettava huomioon" ja ne voivat "selventää" tiettyjä kansallisia tai yhteisön säännöksiä. Siten vaikuttaa siltä, että niiden vaikutukset ovat varsin rajallisia.

58. Myöskään se komission näkemys ei ole täysin perusteeton, että koska kyseessä olevat lisämaksut ovat epäilemättä veronluonteisia, suositus 81/924/ETY, joka pääosin keskittyy sähkön hinnan avoimuuteen, on irrelevatti. On kuitenkin totta, että vuodesta 1997 lähtien lisämaksut on sisällytetty sähkön hintaan siten, että niitä voidaan kohtuudella pitää sen osana. Ja mikä tärkeintä, se seikka, että hinta sisältää verotuksellisen osan, ei tee avoimuudesta vähemmän tärkeää, vaan se tekee sen entistäkin tärkeämmäksi.

59. On kuitenkin huomautettava, että vaikka katsottaisiinkin, että suositusta 81/924/ETY voidaan soveltaa, se ei edistä asian ratkaisemista. Ainoassa säännöksessä, jolla mahdollisesti saattaa olla merkitystä käsillä olevassa tapauksessa, vaaditaan ainoastaan, että "sähköenergian hinta on eriteltävä ja määriteltävä siten, että on mahdollista noudattaa järkevää hintapolitiikkaa ja että sähkön toimituksesta eri käyttäjäryhmille aiheutuvat kustannukset voidaan ottaa huomioon". Säännöstä ei voida ymmärtää siten, että sen mukaan tiettyjen kuluttajaryhmien maksaman sähkön hinnan tulisi heijastaa *yksinomaan* tälle ryhmälle sähkön toimittamisesta aiheutuvia kustannuksia ja että siinä suljetaan pois mahdollisuus kattaa kustannuksia, jotka aiheutuvat suurimittaisista, sähköä tuottavaan ja jakelua hoitavaan teollisuuteen vaikuttavista uudelleenjärjestelyistä. Tätä päätelmää tukee suosituksen 81/924/ETY johdanto-osa, jonka mukaan "sähköä tuottavien yritysten on hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti katettava kustannuksensa kohdentamalla ne *mahdollisimman* objektiivisesti eri käyttäjäryhmien välille". [36]

60. Suosituksen 81/924/ETY oikeasta tulkinnasta riippumatta, kun otetaan huomioon sen rajoitetut oikeusvaikutukset, se ei voi estää kyseessä olevan lisämaksun kaltaisten lisämaksujen kantamista.

35 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia C-322/88, tuomion 18 kohta.

36 — Kuudes perustelukappale. Kursivointi tässä. [Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.]

Ratkaisuehdotus

61. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Corte d'Appello di Firenzen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

EY 81 ja EY 82 artikla, valmisteverojen alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä niiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25 päivänä helmikuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/12/ETY, kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/81/ETY, kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/82/ETY ja sähköenergian hinnasta yhteisössä 27 päivänä lokakuuta 1981 annettu neuvoston suositus 81/924/ETY eivät estä jäsenvaltiota kantamasta lisämaksuja sähköstä, jota käytetään sähkökemiallisessa prosessissa natriumhydroksidin ja kaliumhydroksidin tuottamiseen.