YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
11 päivänä marraskuuta 1997 *

Asiassa C-408/95,

jonka Tribunal de commerce de Paris on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Eurotunnel SA ym.

vastaan

SeaFrance, aiemmin Société nouvelle d'armement transmanche SA (SNAT),

International Duty Free Confederationin (IDFC),

Airport Operators Association Ltd:n (AOA),

Bretagne Angleterre Irlande SA:n (BAI), joka toimii toiminimellä "Brittany Ferries", ja

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Passenger Shipping Association Ltd:n (PSA)

osallistuessa asian käsittelyyn,

ennakkoratkaisun sellaisen siirtymäkauden järjestelmän pätevyydestä, joka koskee verovapaita myymälöitä ja joka perustuu jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY (EYVL L 145, s. 1) 28 k artiklaan, sellaisena kuin 28 k artikla on lisättynä yhteisen arvonlisäverojärjestelmän täydentämisestä ja direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta verotuksellisten rajojen poistamiseksi 16 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/680/ETY (EYVL L 376, s. 1) 1 artiklan 22 kohdalla, ja 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 artiklaan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. Gulmann, H. Ragnemalm (esittelevä tuomari) ja M. Wathelet sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J. -P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann ja L. Sevón,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Eurotunnel SA ym., edustajinaan asianajajat Jean-Michel Darrois ja Philippe Villey, Pariisi,

— SeaFrance, edustajinaan asianajajat Xavier de Roux, Philippe Derouin ja Olivier d'Ormesson, Pariisi,

— International Duty Free Confederation (IDFC), edustajanaan solicitor Philippe Ruttley,

— Airport Operators Association Ltd (AOA), edustajinaan asianajaja Pascale Poupelin, Pariisi, ja solicitor David Marks,

— Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), edustajanaan asianajaja Jean-Michel Payre, Pariisi,

— Passenger Shipping Association Ltd (PSA), edustajinaan solicitor John Pheasant ja asianajaja Guy Danet, Pariisi,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Catherine de Salins ja saman osaston ulkoasiainsihteeri Gautier Mignot,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään Espanjan hallituksen edustamisesta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa vastaavan oikeudellisen osaston valtionasiamies Rosario Silva de Lapuerta,

— Euroopan parlamentti, asiamiehinään oikeudellisen yksikön jaostopäällikkö Johann Schoo ja oikeudellisen yksikön virkamies José-Luis Rufas Quintana,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön johtaja Jean-Paul Jacqué ja oikeudellisen yksikön neuvonantaja John Carbery,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Hélène Michard ja Enrico Traversa,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Eurotunnel SA:n ym., edustajinaan asianajajat Philippe Villey ja asianajaja Petrus Mathijsen, Bryssel, SeaFrancen, edustajinaan Xavier de Roux ja Philippe Derouin, Passenger Shipping Association Ltd:n (PSA), edustajanaan Guy Danet, International Duty Free Confederationin (IDFC), edustajinaan solicitor John Colahan ja solicitor Peter Duffy, Airport Operators Association Ltd:n (AOA), edustajinaan Pascale Poupelin ja David Marks, Bretagne Angleterre Irlande SA:n (BAI), edustajanaan Jean-Michel Payre, Ranskan hallituksen, asiamiehenään Gautier Mignot, Kreikan hallituksen, asiamiehinään valtion oikeudellisen neuvoston avustava oikeudellinen neuvonantaja Vasileios Kontolaimos ja apulaisulkoasiainministerin neuvonantaja Dimitra Tsagkaraki, Espanjan hallituksen, asiamiehenään Rosario Silva de Lapuerta, parlamentin, asiamiehinään Johann Schoo ja José-Luis Rufas Quintana, neuvoston, asiamiehinään Jean-Paul Jacqué ja John Carbery, ja komission, asiamiehinään Hélène Michard ja Enrico Traversa, 14.1.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.5.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal de commerce de Paris on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 27.11.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 29.12.1995, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä sellaisen siirtymäkauden järjestelmän pätevyydestä, joka koskee verovapaita myymälöitä ja joka perustuu jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhden-

mukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 77/388/ETY (EYVL L 145, s. 1, jäljempänä kuudes direktiivi) 28 k artiklaan, sellaisena kuin 28 k artikla on lisättynä yhteisen arvonlisäverojärjestelmän täydentämisestä ja direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta verotuksellisten rajojen poistamiseksi 16 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/680/ETY (EYVL L 376, s. 1) 1 artiklan 22 kohdalla, ja 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 artiklaan.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat toisaalta Ranskan oikeuden mukaan perustetut yhtiöt Eurotunnel SA ja France Manche SA sekä Englannin oikeuden mukaan perustetut yhtiöt Eurotunnel plc ja The Channel Tunnel Group Ltd, jotka yhdessä liikennöivät kiinteää rautatieyhteyttä Englannin kanaalin alitse (jäljempänä Eurotunnel), ja toisaalta meriliikennettä samalla kanaalilla harjoittava kuljetusyhtiö SeaFrance.

3 Direktiivin 91/680/ETY tavoitteena on täytäntöönpanna 31.12.1992 alkaen tarpeelliset edellytykset tavaroiden luovutuksia ja palvelujen suorituksia koskevien verotuksellisten rajojen poistamiselle yhteisön sisällä.

4 Direktiiviä 91/680/ETY on muutettu direktiivien 69/169/ETY ja 77/388/ETY muuttamisesta ja kolmansista maista tulevien matkustajien verovapautusten tason sekä yhteisömatkoilla tehtyjen verottomien ostoksien rajojen nostamisesta 14 päivänä helmikuuta 1994 annetulla neuvoston direktiivillä 94/4/EY (EYVL L 60, s. 14). Direktiivillä 94/4/EY korotetaan yhteisössä matkustavien verovapautuksia 23 ecusta 90 ecuun, kun taas kolmansista maista tulevien matkustajien verovapautuksia nostetaan 175 ecuun.

5 Direktiivin 91/680/ETY 13. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Yhteisön sisäisen kaupan verotuksen siirtymäkautta on hyödynnettävä tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi jäsenvaltioiden välisessä kaupassa tapahtuvan tuonnin verollisuuden ja viennin verottomuuden lakkauttamisesta mahdollisesti johtuvien yhteiskunnallisten vaikutusten lieventämiseksi asianomaisilla toiminnan alueilla sekä alueellisten ongelmien lieventämiseksi etenkin raja-alueilla; tämän vuoksi jäsenvaltioiden olisi sallittava vapauttaa 30 päivään kesäkuuta 1999 verovapaiden myymälöiden säädetyin rajoituksin suorittamat, jäsenvaltioiden väliseen matkustajien ilma- tai vesikuljetukseen liittyvät tavaroiden luovutukset."

6 Kuudennen direktiivin 28 k artiklassa säädetään seuraavaa:

"Seuraavia säännöksiä on sovellettava 30 päivään kesäkuuta 1999:

1. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa verosta verovapaiden myymälöiden suorittamat yhteisön sisäisellä lennolla tai merimatkalla toiseen jäsenvaltioon matkustavan matkustajan henkilökohtaisissa matkatavaroissa kuljetettavien tavaroiden luovutukset.

Tässä artiklassa tarkoitetaan:

a) 'verovapaalla myymälällä' lentoasemalla tai satamassa sijaitsevaa toimipaikkaa, joka täyttää toimivaltaisten viranomaisten säätämät, erityisesti 5 kohdan mukaiset, edellytykset,

b) 'toiseen jäsenvaltioon matkustavalla matkustajalla' matkustajaa, jolla on ilma- tai vesikuljetusasiakirja, jossa välittömäksi määräpaikaksi mainitaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva lentoasema tai satama,

c) 'yhteisön sisäisellä lennolla tai merimatkalla' ilma- tai vesikuljetusta, joka alkaa 3 artiklassa tarkoitetun maan alueelta ja jonka tosiasiallinen saapumispaikka sijaitsee toisen jäsenvaltion alueella.

Verovapaiden myymälöiden suorittamiin tavaroiden luovutuksiin on rinnastettava tavaroiden luovutukset, jotka suoritetaan ilma- tai vesialuksessa yhteisön sisäisen matkustajakuljetuksen aikana.

Tätä vapautusta on sovellettava myös Englannin kanaalin tunnelin jommalla kummalla pääteasemalla sijaitsevien myymälöiden sellaisille matkustajille suorittamiin tavaroiden luovutuksiin, joilla on voimassa oleva matkalippu näiden kahden pääteaseman väliselle matkalle.

— —"

7 Direktiivin 92/12/ETY tavoitteena on täytäntöönpanna 31.12.1992 alkaen edellytykset valmisteverollisten tavaroiden liikkumiselle sisämarkkinoilla, joilla ei ole verotuksellisia rajoja.

8 Direktiivin 92/12/ETY 23. perustelukappale on sanamuodoltaan lähes samanlainen kuin direktiivin 91/680/ETY 13. perustelukappale. Myös direktiivin 92/12/ETY 28 artikla ja direktiivin 91/680/ETY 1 artiklan 22 kohta, jolla on lisätty kuudenteen

direktiiviin uusi 28 k artikla (jäljempänä riidanalaiset 28 artiklat), ovat sanamuodoltaan lähes samanlaisia.

9 Direktiivien 91/680/ETY ja 92/12/ETY täytäntöönpanosta 17.7.1992 annetussa laissa nro 92-677 (JOFR 19.7.1992, s. 9700) Ranskan tasavalta on käyttänyt riidanalaisissa 28 artikloissa säädettyä vapauttamismahdollisuutta ja täytäntöönpannut ne sanatarkasti. Tätä varten Ranskan tasavalta vapauttaa riidanalaisissa 28 artikloissa säädetyin rajoituksin arvonlisäverosta (lain nro 92-677 17 II §) ja valmisteverosta (lain nro 92-677 59 §) 30.6.1999 asti sellaisten verovapaiden myymälöiden suorittamat tavaroiden luovutukset, jotka sijaitsevat lentoasemalla, satamassa ja Englannin kanaalin tunnelin pääteasemalla. Lain nro 92-677 17 ja 59 §:n nojalla on 30.9.1993 annettu asetus nro 93-1139 (JOFR 3.10.1993, s. 13769).

10 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Eurotunnel väittää SeaFrancen syyllistyneen 22.12.1994 alkaen vilpilliseen kilpailuun, koska se on myynyt aluksillaan tuotteita verotta ja valmisteverotta ja siten kompensoinut omakustannushintoja halvemmat kuljetushinnat. Eurotunnel katsoo, että tämä käytäntö perustuu kuudennen direktiivin 28 k artiklassa, sellaisena kuin tämä artikla on lisättynä direktiivin 91/680/ETY 1 artiklan 22 kohdalla, ja direktiivin 92/12/ETY 28 artiklassa annettuun toimivaltaan, joten se on riitauttanut näiden artiklojen pätevyyden kansallisessa tuomioistuimessa, joka on pitänyt tarkoituksenmukaisena saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

11 Ennen ennakkoratkaisukysymysten esittämistä kansallinen tuomioistuin on hyväksynyt yhteisöt International Duty Free Confederation (jäljempänä IDFC), Airport Operators Association Ltd (jäljempänä AOA), Bretagne Angleterre Irlande SA (jäljempänä BAI) ja Passenger Shipping Association Ltd (jäljempänä PSA) väliintulijoiksi SeaFrancen vaatimusten tueksi.

12 Kansallinen tuomioistuin on seuraavaksi todennut, että Ranskassa ei ole kiellettyä myydä tappiolla palveluja, toisin kuin tavaroita. Tämän takia se on katsonut, että

nostamassaan vilpillistä kilpailua koskevassa kanteessa Eurotunnel voi riitauttaa ainoastaan niiden neuvoston direktiivien pätevyyden, joihin SeaFrance on vedonnut verovapaan tavaramyyntinsä tueksi.

13 Sama kansallinen tuomioistuin on todennut vielä, että Eurotunnel oli 30.6.1994 myös esittänyt valituslupahakemuksen High Court of Justicessa sen toteamiseksi, ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan toimenpiteet riidanalaisten 28 artikloiden täytäntöönpanemiseksi laillisia.

14 Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian asiakirjoista siis ilmenee, että High Court of Justice on 17.2.1995 antamallaan tuomiolla hylännyt Eurotunnelin esittämän valituslupahakemuksen ensinnäkin sillä perusteella, että Eurotunnel oli esittänyt sen liian myöhään, ja toiseksi sillä perusteella, että jos lupa olisi myönnetty, siitä olisi aiheutunut vakavaa vahinkoa paitsi vastapuolille myös lukuisille henkilöille, joiden kotipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai Euroopan yhteisössä. Eurotunnel ei valittanut tästä High Courtin päätöksestä. High Court kuitenkin antoi Eurotunnelille luvan valittaa tavaroiden verottomasta myynnistä lyhyillä matkoilla, joita kutsutaan nimityksellä booze-cruises ja jotka eivät Eurotunnelin mukaan ole varsinaisia yhteisön sisäisiä matkoja. Eurotunnel ei käyttänyt tätä mahdollisuutta.

15 Tässä tilanteessa Tribunal de commerce de Paris päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kun Eurotunnel ei ole nostanut 173 artiklassa tarkoitettua kumoamiskannetta neuvoston direktiiveistä 91/680/ETY ja 92/12/ETY siltä osin kuin ne koskevat verotusta (arvonlisävero ja valmistevero) Englannin kanaalin liikenneyhteyksillä ja kun High Court of Justice on 17.2.1995 tekemällään päätöksellä hylännyt Eurotunnelin valituslupahakemuksen, voiko Eurotunnel vaatia kyseessä olevien säännösten kumoamista, kun on kyse perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitetusta menettelystä?

2) Jos kysymykseen vastataan myöntävästi, onko neuvosto antanut nämä direktiivit säännönmukaisesti?

Toissijaisesti halutaan tietää, kattaako direktiivi 94/4/ETY sen, että nämä kaksi direktiiviä mahdollisesti kumotaan.

3) Jos ne kumotaan, onko SA SNAT — Nouvelle d'Armement Transmanche — menetellyt virheellisesti, koska se on soveltanut näiden direktiivien täytäntöönpanemiseksi annettuja verolakeja? Mistä ajankohdasta alkaen se on menetellyt tuottamuksellisesti?"

16 Näillä kolmella kysymyksellään Tribunal de commerce de Paris haluaa tietää, voiko Eurotunnel ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä vedota riidanalaisten 28 artikloiden pätemättömyyteen, vaikka se ei ole nostanut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettua, näitä säännöksiä koskevaa kumoamiskannetta. Jos tähän vastataan myöntävästi, se haluaa tietää, onko neuvosto antanut nämä säännökset säännönmukaisesti. Jos ne ovat pätemättömiä, se pyytää yhteisöjen tuomioistuinta vielä täsmentämään, mitä seurauksia SeaFrancelle on riidanalaisten 28 artikloiden mahdollisesta pätemättömäksi toteamisesta.

Esitettyjen kysymysten tutkittavaksi ottaminen

17 Aluksi on vastattava SeaFrancen ja kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian väliintulijoiden esittämiin väitteisiin siitä, että ennakkoratkaisukysymyksiä ei voida ottaa tutkittavaksi, minkä takia yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi vastata niihin. Ne siis väittävät, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia on luonteeltaan keinotekoinen ja että esitetyt kysymykset eivät ole tarpeen tämän asian ratkaisun kannalta.

18 Ne katsovat Ranskan hallituksen tavoin, että SeaFrancea ei voida saattaa vahingonkorvausvastuuseen, koska se on ainoastaan noudattanut yhteisön direktiivien soveltamiseksi annettuja kansallisia lakeja ja asetuksia, huolimatta siitä, että nämä direktiivit todettaisiin pätemättömiksi. Ainoastaan neuvosto voi nimittäin joutua vastuuseen riidanalaisten 28 artikloiden antajana. Koska SeaFrance ei ole toiminut

mitenkään tuottamuksellisesti, kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevalla, vilpillistä kilpailua koskevalla kanteella ei ole kohdetta, joten esitetyt kysymykset eivät ole tarpeen. Lopuksi SeaFrance ja väliintulijat väittävät, että joka tapauksessa Eurotunnelin nostaman kanteen todellinen kohde on riidanalaisten 28 artikloiden pätevyys, ei se, että SeaFrance mahdollisesti saatettaisiin vahingonkorvausvastuuseen.

19 On muistettava, että kun kansallinen tuomioistuin esittää kysymyksen yhteisön toimielinten tekemän toimen pätevyydestä, kansallisen tuomioistuimen asiana on ratkaista, onko vastaus kysymykseen tarpeen sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi, ja siis päättää pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua tähän kysymykseen. Jos siis kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat yhteisön oikeuden oikeussäännön pätevyyttä, yhteisöjen tuomioistuimen on lähtökohtaisesti annettava asiassa ratkaisu.

20 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin muistuttanut, että tarkastaakseen, onko se toimivaltainen, sen on tutkittava edellytykset, joilla kansallinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua. Ajatus yhteistoiminnasta, jonka on oltava ennakkoratkaisutoiminnan lähtökohtana, edellyttää kansallisen tuomioistuimen ottavan puolestaan huomioon sen, että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on myötävaikuttaa lainkäyttöön jäsenvaltioissa eikä antaa neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä (ks. mm. asia C-412/93, Leclerc-Siplec, tuomio 9.2.1995, Kok. 1995, s. I-179, 12 kohta).

21 Tätä tehtäväänsä silmällä pitäen yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, ettei se voi vastata kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella tai yhteisön oikeussäännön pätevyyden tutkimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiasialliseen luonteeseen tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen, eikä

yhteisöjen tuomioistuimella ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-4921, 61 kohta ja asia C-105/94, Celestini, tuomio 5.6.1997, Kok. 1997, s. I-2971, 22 kohta).

22 Siitä, onko kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä todellinen oikeusriita, on todettava, että Eurotunnel vaatii kansallista tuomioistuinta toteamaan, että SeaFrance syyllistyy vilpilliseen kilpailuun, koska se käyttää kansallisessa lainsäädännössä tarjottua mahdollisuutta verovapaaseen tavaroiden myyntiin kanaalin liikenneyhteyksillä, siitäkin huolimatta, että tämä kansallinen lainsäädäntö perustuu yhteisön direktiiveihin, jotka ovat kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kantajan mukaan pätemättömiä. SeaFrance puolestaan kiistää kansallisessa tuomioistuimessa kaikki Eurotunnelin väitteet. Vaikuttaa siis siltä, että kansallisessa tuomioistuimessa asianosaisten välillä on todellinen riita.

23 Väitteestä, jonka mukaan esitetyt kysymykset eivät ole tarpeen kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi, on vielä todettava, että pitää kyllä paikkansa, että kansallinen tuomioistuin ei esitä yhteisöjen tuomioistuimelle riittävästi tietoja, jotta tuomioistuin voisi täysin hahmottaa, miten mahdollinen riidanalaisten 28 artikloiden pätemättömyys voisi vaikuttaa vilpillistä kilpailua koskevan kanteen ja etenkin Eurotunnelin SeaFranceen kohdistaman vahingonkorvausvaatimuksen ratkaisemiseen.

24 Tältä osin on kuitenkin riittävää todeta, että jos direktiivit todettaisiin pätemättömiksi, kansallinen tuomioistuin voisi ainakin Eurotunnelin vaatimalla tavalla määrätä, että SeaFrance ei tulevaisuudessa saa jatkaa verovapaata myyntiä.

25 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että esitettyihin kysymyksiin on aiheellista vastata.

Ensimmäinen kysymys

26 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, voiko luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, kuten Eurotunnel, vedota kansallisessa tuomioistuimessa riidanalaisten 28 artikloiden kaltaisten direktiivin säännösten pätemättömyyteen, vaikka se ei ensinnäkään ole nostanut perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettua kumoamiskannetta näistä säännöksistä ja vaikka toiseksi toisen jäsenvaltion kansallinen tuomioistuin on jo antanut asiassa ratkaisun toisessa oikeudenkäynnissä.

27 Kysymyksen ensimmäisessä osassa kansallinen tuomioistuin tiedustelee, voiko Eurotunnel asiassa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, 9.3.1994 annettu tuomio (Kok. 1994, s. I-833) huomioon ottaen esittää kyseisessä tuomioistuimessa riidanalaisia 28 artikloita koskevan lainvastaisuusväitteen, vaikka se ei ole nostanut niistä kumoamiskannetta perustamissopimuksen 173 artiklassa mainitussa määräajassa.

28 On todettava, että edellä mainitussa asiassa TWD Textilwerke Deggendorf oli kyse yhtiöstä, jolla oli kiistatta oikeus nostaa kumoamiskanne yhteisön toimesta, mistä sille oli ilmoitettu, ja se oli tehnyt kansallisessa tuomioistuimessa tästä toimesta lainvastaisuusväitteen.

29 Tämän osalta on riittävää todeta, että kun on kyse yhteisön direktiiveistä, joiden riidanalaiset säännökset on muotoiltu yleisesti ja osoitettu jäsenvaltioille eikä luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, ei ole selvää, että Eurotunnelin 173 artiklan nojalla nostama kanne riidanalaisista 28 artikloista olisi otettu tutkittavaksi (ks. asetuksen osalta asia C-241/95, Accrington Beef ym., tuomio 12.12.1996, Kok. 1996, s. I-6699, 15 kohta).

30 Missään tapauksessa ei voitaisi katsoa, että riidanalaiset 28 artiklat koskisivat suoraan Eurotunnelia. Näillä säännöksillä käyttöön otettu vapautusjärjestelmä tarkoittaa ainoastaan jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta. Tästä seuraa, että riidanalaisia 28 artikloita ei voida välittömästi soveltaa kyseessä oleviin toimijoihin eli matkustajiin ja kuljettajiin.

31 Ensimmäisen kysymyksen toisesta osasta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä valvoa sitä, onko ennakkoratkaisukysymys tarpeen ottaen huomioon toisen jäsenvaltion tuomioistuimen toisessa oikeudenkäynnissä antama, vastaavaa ongelmaa koskeva ratkaisu.

32 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa riidanalaisten 28 artikloiden kaltaisten direktiivin säännösten pätemättömyyteen, vaikka se ei ensinnäkään ole nostanut perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettua kumoamiskannetta näistä säännöksistä ja vaikka toiseksi toisen jäsenvaltion kansallinen tuomioistuin on jo antanut asiassa ratkaisun toisessa oikeudenkäynnissä.

Toinen kysymys

33 Eurotunnel väittää, että toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää paitsi sen, onko parlamenttia säännönmukaisesti kuultu, myös sen, vaikuttaako mikään Eurotunnelin kannekirjelmässään mainitsemista pätemättömyysperusteista riidanalaisten 28 artikloiden pätevyyteen. Nämä muut kanneperusteet koskevat perustelujen puuttumista, EY:n perustamissopimuksen 7 a, 92, 93 ja 99 artiklan rikkomista, harkintavallan väärinkäyttöä, johon neuvoston väitetään syyllistyneen, ja luottamuksensuojan, oikeusvarmuuden, suhteellisuus- ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista.

34 Ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ja toisen kysymyksen sanamuodosta ilmenee tältä osin selvästi, että kaikki kansallisen tuomioistuimen mainitsemat pätemättömyysperusteet liittyvät siihen, onko riidanalaisia 28 artikloita annettaessa mahdollisesti menetelty säännönvastaisesti, ja koskevat yhtäältä sitä, että komissio ei olisi tehnyt ehdotusta, ja toisaalta sitä, että parlamenttia ei olisi kuultu uudestaan. Tämä käsitys vahvistuu kansallisen tuomioistuimen toissijaisesti esittämän kysymyksen takia, joka koskee sitä, mikä vaikutus parlamentin oikeudet huomioon ottaen säännönmukaisella direktiivin 94/4/ETY antamisella on riidanalaisten 28 artikloiden säännönmukaisuuteen.

Komission ehdotuksen puuttuminen

35 Eurotunnel ja parlamentti väittävät, että riidanalaisista 28 artikloista ei ole annettu komission ehdotusta, mikä on vastoin ETY:n perustamissopimuksen 99 artiklan määräyksiä.

36 Neuvosto väittää, että muutokset, joita se on tehnyt direktiivejä 91/680/ETY ja 92/12/ETY koskeviin ehdotuksiin, kuuluvat näiden direktiivien soveltamisalaan sellaisena kuin se on määritelty komission alkuperäisissä ehdotuksissa.

37 Tältä osin on todettava, että tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassa olleen ETY:n perustamissopimuksen 149 artiklan 1 kohdan (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 189 a artiklan 1 kohta) mukainen neuvoston toimivalta muuttaa ehdotusta merkitsi sitä, että neuvosto saattoi muuttaa komission ehdotusta, jos se päätti tästä yksimielisesti; yksimielisyyttä edellytettiin joka tapauksessa näiden kahden direktiivin oikeudellisessa perustassa eli perustamissopimuksen 99 artiklassa.

38 Lisäksi on todettava, että verovapaiden myymälöiden suorittamien tavaroiden luovutusten määräaikaista vapauttamista arvonlisäverosta ja valmisteverosta koskeva

järjestelmä kuuluu täysin direktiivien 91/680/ETY ja 92/12/ETY soveltamisalaan riippumatta siitä, vastustaako komissio järjestelmän voimassaoloa yhteisön sisäisten matkojen osalta; näiden direktiivien tarkoituksena on täytäntöönpanna 1.1.1993 alkaen tarpeelliset edellytykset arvonlisäverollisten tai valmisteverollisten tavaroiden ja palvelujen liikkumiselle sisämarkkinoilla, joilla ei ole verotuksellisia rajoja.

39 Näin ollen neuvosto ei ole ylittänyt sille perustamissopimuksen 149 artiklan mukaan kuuluvaa toimivaltaa ehdotusten muuttamiseen siltä osin kuin sen direktiivejä 91/680/ETY ja 92/12/ETY koskeviin ehdotuksiin tekemät muutokset kuuluvat näiden direktiivien soveltamisalaan, sellaisena kuin komissio on sen alkuperäisissä ehdotuksissaan määritellyt.

Vaatimus kuulla parlamenttia uudelleen

40 Eurotunnel ja parlamentti väittävät, että riidanalaisilla 28 artikloilla, sellaisina kuin ne on annettu, tehdään komission ehdotuksiin huomattavia muutoksia, jotka eivät vastaa parlamentin toiveita.

41 Parlamentti toteaa kuudennen direktiivin 28 k artiklasta, että neuvoston tekemät muutokset ovat sekä määrällisesti että laadullisesti olennaisia verrattuna teksteihin, jotka parlamentille oli esitetty kuulemista varten. Lisäksi parlamentti väittää, ettei se ole koskaan ehdottanut tällaista poikkeusjärjestelmää.

42 Direktiivin 92/12/ETY 28 artiklasta parlamentti toteaa, että neuvoston lopullisesti hyväksymä teksti ei vastaa sen tarkistusten nro 25 ja 38 tarkoitusta, ensinnäkään koska päivämäärää on muutettu (tarkistuksessa 31.12.1995 ja direktiivissä

30.6.1999), ja toiseksi koska tarkistuksessa ei nimenomaisesti mainita Englannin kanaalin alittavaa tunnelia vaan ainoastaan "satamat" ja "lentokentät".

43 SeaFrance, IDFC, AOA, BAI, Espanjan ja Ranskan hallitukset, neuvosto ja komissio väittävät, että direktiivejä 91/680/ETY ja 92/12/ETY annettaessa ei ole menetelty millään tavalla virheellisesti. Erot sen tekstin, josta parlamentti on antanut lausuntonsa, ja sen tekstin, joka on lopullisesti hyväksytty, välillä eivät ole olennaisia ja kokonaisuutena tarkasteltuna näiden kahden direktiivin keskeinen sisältö on sama kuin komission alkuperäisissä ehdotuksissa, jotka se on esittänyt parlamentille.

44 Joka tapauksessa SeaFrance, IDFC, AOA, BAI, Espanjan ja Ranskan hallitukset sekä neuvosto katsovat, ettei uudelleen kuulemiseen ollut aihetta, koska direktiivien muutokset vastasivat parlamentin toiveita, sillä se halusi ylläpitää verovapaiden myymälöiden järjestelmää. Tämän takia parlamenttia ei tarvinnut kuulla uudestaan.

45 On syytä muistuttaa, että parlamentin säännönmukainen kuuleminen perustamissopimuksessa edellytetyissä tilanteissa on olennainen muotomääräys, jonka laiminlyönti on säädöksen kumoamisperuste. Parlamentin todellinen osallistuminen yhteisön lainsäädäntömenettelyyn perustamissopimuksessa määrättyjen menettelyjen mukaisesti on olennainen osa perustamissopimuksessa tavoiteltua toimielinten välistä tasapainoa. Tämä toimivalta on ilmaus perustavanlaatuisesta demokratian periaatteesta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä (ks. mm. asia C-392/95, parlamentti v. neuvosto, tuomio 10.6.1997, Kok. 1997, s. I-3213, 14 kohta).

46 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vaatimus kuulla Euroopan parlamenttia säädösten antamismenettelyssä perustamissopimuksessa edellytetyissä tilanteissa sisältää vaatimuksen Euroopan parlamentin uudelleen kuulemisesta joka kerta, kun lopullisesti hyväksytty säädös kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaa keskeiseltä

sisällöltään siitä säädösehdotuksesta, josta parlamenttia jo on kuultu, paitsi jos muutokset vastaavat olennaisilta osin parlamentin itsensä ilmaisemia toiveita (ks. em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 15 kohta).

47 Kuudennen direktiivin 28 k artiklasta on ensinnäkin todettava, että sen perustana on komission alkuperäinen, 7.8.1987 tehty ehdotus (EYVL C 252, s. 2), jota on muutettu kahdesti eli 17.5.1990 (EYVL C 176, s. 8) ja 2.5.1991 (EYVL C 131, s. 3). Alkuperäisessä, parlamentille antamassaan ehdotuksessa, jota ei tältä osin ole muutettu kahdella myöhemmällä ehdotuksella, komissio ehdotti, että kansainvälisessä matkustajaliikenteessä tapahtuvassa maahantuonnissa kannettaviin liikevaihto- ja valmisteveroihin liittyviä vapautuksia koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistamisesta 28 päivänä toukokuuta 1969 annetun neuvoston direktiivin 69/169/ETY (EYVL L 133, s. 6) voimassaolo lakkaisi yhteisön sisäisten suhteiden osalta 31.12.1992.

48 Parlamentin talous- ja raha-asioita sekä teollisuuspolitiikkaa käsittelevän valiokunnan kuudennen direktiivin muuttamisesta tehtyä direktiiviehdotusta koskevan, 7.11.1990 annetun kertomuksen (Fuchsin kertomus nro A3-0271/90) perusteluiden mukaan verottoman myynnin ja siihen sidoksissa olevan myyntihenkilökunnan tilannetta oli tutkittava, jotta voitiin päätellä, olivatko erityiset toimenpiteet tarpeellisia.

49 Parlamentti puolestaan ehdotti 20.11.1990 tarkistuksia nro 6 ja 31, joiden sanamuoto tässä järjestyksessä on seuraavanlainen:

"Siirtymäkautta on hyödynnettävä tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi verotuksellisten rajojen poistamisesta mahdollisesti johtuvien yhteiskunnallisten vaikutusten lieventämiseksi asianomaisilla toiminnan alueilla sekä alueellisten ongelmien lieventämiseksi etenkin raja-alueilla" (4 f perustelukappale).

"Sisämarkkinoiden toteutumisen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset verovapaan myynnin osalta määritellään komission kertomuksessa neuvostolle ja Euroopan parlamentille" (4 g perustelukappale).

50 Komissio ehdotti edellä mainitussa, 2.5.1991 antamassaan muutetussa ehdotuksessa seuraavanlaisen yhdeksännen perustelukappaleen lisäämistä:

"Siirtymäkautta on hyödynnettävä tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi verotuksellisten rajojen poistamisesta mahdollisesti johtuvien yhteiskunnallisten vaikutusten lieventämiseksi asianomaisilla toiminnan alueilla sekä alueellisten ongelmien lieventämiseksi etenkin raja-alueilla."

51 Direktiivin 92/12/ETY 28 artiklan antamismenettelyn osalta on todettava, että komission 27.9.1990 antamassa ehdotuksessa (EYVL C 322, s. 1) ei ollut säännöksiä yhteisön sisällä matkustavien mahdollisuudesta hankkia tavaroita valmisteverotta.

52 Parlamentin talous- ja raha-asioita sekä teollisuuspolitiikkaa käsittelevän valiokunnan valmisteverodirektiiviehdotusta koskevan, 27.5.1991 annetun kertomuksen (Pattersonin kertomus nro A3-0137/91) perusteluiden mukaan lopullisesti hyväksytyllä tarkistuksella ei muuteta lopullista sanamuotoa, koska käytössä ei ole verottoman myynnin ja siihen sidoksissa olevan myyntihenkilökunnan tilannetta koskevaa kertomusta.

53 Parlamentti ehdotti 12.6.1991 18 artiklaan muutosta, jolla siihen lisättäisiin seuraava kohta:

"Tämän direktiivin säännöksillä ei mitenkään vaikuteta voimassa oleviin sopimuksiin, jotka koskevat valmisteverollisten tavaroiden myymistä 31.12.1995 asti verovapaissa myymälöissä satamissa ja lentokentillä sekä matkalla olevissa ilma- tai vesialuksissa."

54 Komissio muutti ehdotustaan viimeksi 24.1.1992 (EYVL C 45, s. 10) ottamatta kuitenkaan huomioon parlamentin ehdotusta.

55 On siis tutkittava, koskevatko muutokset, joihin Eurotunnel ja parlamentti viittaavat, tekstien keskeistä sisältöä niitä kokonaisuutena tarkastellen.

56 Komission parlamentille antamien ehdotusten direktiiveiksi 91/680/ETY ja 92/12/ETY tarkoituksena oli mukauttaa arvonlisäveroa ja valmisteveroa koskevaa verotusjärjestelmää sisämarkkinoihin, joka on määritelty alueeksi ilman sisärajoja.

57 Riidanalaisten 28 artikloiden tavoitteena puolestaan on mahdollistaa aiemman järjestelmän voimassaolo, jos jäsenvaltiot niin haluavat. Näitä artikloita on siis tarkasteltava valinnaisina poikkeuksina, joiden soveltamisalaa on rajoitettu. Mahdollisuus verovapaaseen myyntiin on nimittäin annettu vain joillekin toimijaryhmille, minkä lisäksi myynnin määrää (enintään 90 ecua) ja aikaa (30.6.1999 asti) on rajoitettu.

58 Tästä seuraa, että riidanalaisilla 28 artikloilla tehdyt muutokset eivät ole sellaisia, että niillä vaikutettaisiin direktiivien 91/680/ETY ja 92/12/ETY säännösten ytimeen, joten niitä ei voida pitää keskeisinä.

59 On myös täsmennettävä, että parlamentilla on joka tapauksessa ollut tilaisuus lausua käsityksensä verovapaasta myynnistä, minkä lisäksi myös se suositteli verovapauden jatkamista.

60 Direktiivistä 91/680/ETY antamassaan lausunnossa parlamentti oli ehdottanut edellä mainittuja tarkistuksia nro 6 ja 31, jotka ovat täysin yhteensopivia direktiivin lopullisen sanamuodon sisällön kanssa. Tarkistuksessa nro 31 suositeltiin, että siirtymäkautta on hyödynnettävä, jotta voidaan ottaa huomioon verotuksellisten rajojen poistamisesta mahdollisesti johtuvat yhteiskunnalliset vaikutukset sekä alueelliset ongelmat etenkin raja-alueilla.

61 Direktiivistä 92/12/ETY antamassaan lausunnossa parlamentti ehdotti nimenomaisesti, että voimassa olevan, valmisteverotonta myyntiä koskevan poikkeusjärjestelmän väliaikaista voimassaoloa jatketaan 31.12.1995 asti.

62 Koska neuvosto päätti pitää verovapaata myyntiä koskevan järjestelmän voimassa 30.6.1999 asti yhteiskunnallisten vaikutusten lieventämiseksi asianomaisella toiminnan alueella, se siis olennaisilta osin toimi parlamentin toiveiden mukaisesti.

63 Tässä tilanteessa parlamenttia ei ollut tarpeen kuulla uudestaan riidanalaisten 28 artikloiden osalta.

64 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että esitettyjä kysymyksiä tutkittaessa ei ole paljastunut mitään, mikä vaikuttaisi riidanalaisten 28 artikloiden pätevyyteen.

65 Annettu vastaus huomioon ottaen ei ole syytä vastata toisen kysymyksen toiseen osaan, joka koskee myöhemmin tapahtunutta direktiivin 94/4/EY antamista, eikä kolmanteen kysymykseen.

Oikeudenkäyntikulut

66 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ranskan, Kreikan ja Espanjan hallituksille sekä Euroopan parlamentille, Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Tribunal de commerce de Paris'n 27.11.1995 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa yhteisen arvonlisäverojärjestelmän täydentämisestä ja direktiivin

77/388/ETY muuttamisesta verotuksellisten rajojen poistamiseksi 16 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/680/ETY 1 artiklan 22 kohdan ja valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25 päivänä helmikuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/12/ETY 28 artiklan kaltaisten direktiivin säännösten pätemättömyyteen, vaikka se ei ensinnäkään ole nostanut perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettua kumoamiskannetta näistä säännöksistä ja vaikka toiseksi toisen jäsenvaltion kansallinen tuomioistuin on jo antanut asiassa ratkaisun toisessa oikeudenkäynnissä.

2) Esitettyjä kysymyksiä tutkittaessa ei ole paljastunut mitään, mikä vaikuttaisi direktiivin 91/680/ETY 1 artiklan 22 kohdan ja direktiivin 92/12/ETY 28 artiklan pätevyyteen.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä marraskuuta 1997.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti