JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
D. RUIZ-JARABO COLOMER
26 päivänä syyskuuta 2000 [1]

I Johdanto

1. Tribunale di Genova (Italia) pyytää EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimelta tulkintaa yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 [2] 243 ja 244 artiklasta.

II Pääasiaan liittyvät tosiseikat

2. Ennakkoratkaisukysymykset on esitetty asiassa Kofisa Italia s.r.l. (jäljempänä Kofisa) vastaan Ministero delle Finanze ja Genovan alueen veronkannosta vastaava yksikkö.

3. Hakematta ensin muutosta hallintoviranomaisilta Kofisa riitautti suoraan Tribunale di Genovassa Genovan tulliviranomaisen sille antaman yksipuolisen maksumääräyksen, jonka mukaan Kofisan oli maksettava 782 393 152 Italian liiraa korkoineen niiden sääntöjenvastaisuuksien vuoksi, joita oli tapahtunut sen hyödyntäessä vuonna 1995 tuonnin yhteydessä kannettavaan arvonlisäveroon sovellettavaa ylärajaa koskevia määräyksiä.

4. Asian ollessa käsiteltävänä veronkannosta vastaava yksikkö kohdisti Kofisaan pakkotäytäntöönpanon edellä mainitun määrän perimiseksi erääntyneine ja tulevaisuudessa erääntyvine korkoineen ja kuluineen. Kofisa riitautti tämän toimenpiteen ja vaati tuomioistuinta toteamaan sen lainvastaiseksi ja lykkäämään tulliviranomaisen antaman yksipuolisen maksumääräyksen ja ulosoton täytäntöönpanoa, jotta voitaisiin estää pakkotäytäntöönpanon kohdistaminen kyseiseen yhtiöön niin kauan kuin tuomioistuin ei ole antanut ratkaisua siitä, onko verovelka syntynyt.

5. Tämän viimeksi mainitun asian ja tarkemmin sanoen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan hakemuksen yhteydessä Tribunale di Genova totesi, ettei se ollut voimassa olevan kansallisen lainsäädännön ja asiaa koskevan oikeuskäytännön mukaan toimivaltainen ratkaisemaan asiaa, ja huomautti, että yhteisön tullikoodeksin 244 artiklassa säädetään, että tulliviran-

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.
2 — EYVL L 302, s. 1 (jäljempänä yhteisön tullikoodeksi).

omaiset voivat eräin edellytyksin lykätä sellaisen päätöksen täytäntöönpanoa, johon niiltä on haettu muutosta.

6. Todettuaan ensin, että 244 artiklassa riidanalaisten päätösten täytäntöönpanon lykkäämiselle asetetut edellytykset näyttivät täyttyvän, Tribunale di Genova esitti tiettyjä epäilyjä siitä, voitiinko tätä säännöstä soveltaa, koska Kofisa oli esittänyt vaatimuksensa hakematta ensin muutosta tulliviranomaisilta tullikoodeksin 243 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja koska 244 artiklassa annetaan toimivalta lykätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa yksinomaan tulliviranomaisille. Sen sijaan tuomioistuimille ei tätä mahdollisuutta ole siinä annettu.

7. Tästä syystä Tribunale di Genova on päättänyt lykätä oikeudenkäyntiä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä tullikoodeksin 243 ja 244 artiklan tulkintaa koskevan epätietoisuutensa selvittämiseksi.

III Ennakkoratkaisukysymykset

8. Tribunale di Genova pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua seuraaviin tulkintaa koskeviin ennakkoratkaisukysymyksiin:

"1) Voidaanko 12.10.1992 annetun asetuksen N:o 2913/92 243 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muutoksenhaku toteuttaa siten, että asia saatetaan suoraan lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ilman että samanlainen vaatimus olisi ensin esitetty tulliviranomaisille?

2) Onko 12.10.1992 annetun asetuksen N:o 2913/92 244 artiklassa tarkoitettu toimivalta lykätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa annettu yksinomaisesti tulliviranomaisille vai kuuluuko se myös lainkäyttöelimelle, jolta muutosta on haettu?"

IV Yhteisön oikeussäännöt

9. Yhteisön tullikoodeksin 243 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Henkilöllä on oikeus hakea muutosta itseään suoraan ja henkilökohtaisesti kos-

kevaan tullilainsäädännön soveltamiseen liittyvään tulliviranomaisen päätökseen.

Oikeus hakea muutosta on myös henkilöllä, joka on hakenut tulliviranomaisilta tullilainsäädännön soveltamiseen liittyvää päätöstä, jos hän ei ole saanut ratkaisua hakemuksen johdosta 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa määräajassa.

Muutosta on haettava siinä jäsenvaltiossa, jossa päätös on tehty tai sitä on haettu.

2. Muutosta voi hakea:

a) ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltioiden tähän tarkoitukseen nimeämiltä tulliviranomaisilta;

b) toisessa vaiheessa riippumattomalta elimeltä, joka voi olla lainkäyttöviranomainen tai vastaava erikoistunut elin, jäsenvaltiossa voimassa olevien säännösten mukaisesti."

10. Tullikoodeksin 244 artiklassa säädetään puolestaan seuraavaa:

"Muutoksenhaku ei estä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa.

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

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

11. Tullikoodeksin 245 artiklassa säädetään vielä seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on annettava muutoksenhakumenettelyn täytäntöönpanoa koskevat säännökset."

V Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

12. Asiassa kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisessa määräajassa Kofisa, Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio. Suullisessa käsittelyssä, joka pidettiin 22.6.2000, esittivät suullisia huomautuksiaan Kofisan edustaja sekä Italian tasavallan ja komission asiamiehet.

13. Kofisa väittää, että yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan asian asiassa Dzodzi [3] ja asiassa Giloy [4] annettujen tuomioiden perusteella. Koska Italian tulliviranomaiset ovat vastuussa tuonnin yhteydessä sekä tullien että arvonlisäverojen kantamisesta ja niitä koskevat menettelyt ovat samat, asiaa koskevia säännöksiä on sen mielestä tulkittava yhdenmukaisella tavalla. Toisaalta Italian arvonlisäverolain [5] 70 §:ssä säädetään, että riitaisuuksiin sovelletaan sitä, mitä on säädetty tullilaeissa tullien kantamisesta ulkorajalla.

Ensimmäisen kysymyksen osalta Kofisa toteaa, ettei 243 artiklan perusteella voida päätellä, että suoraan lainkäyttöviranomaiseen tehdyn valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuisivat. Koska lisäksi ensinnäkin yhteisön tullikoodeksin 245 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava muutoksenhakumenettelyn täytäntöönpanoa koskevat säännökset, ja koska toisaalta Italian tullilaissa säädetään yksipuolisen maksumääräyksen osalta vain tuomioistuimeen tehtävästä valituksesta, verovelvollisella ei ole muuta keinoa kuin noudattaa tätä sääntelyä, joten sen ei voida katsoa rikkoneen 243 artiklaa.

Toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta Kofisa väittää vastauksen löytyvän osittain asiassa Factortame ym. annetusta yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta, [6] koska yhteisön oikeuden ensisijaisuus merkitsee sitä, että kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta sellaista kansallisen oikeuden säännöstä, joka estää välitoimien määräämisen.

Tuomioistuimen toimivallasta määrätä täytäntöönpanon lykkäämisestä Kofisa katsoo, että ei olisi järkevää hyväksyä lykkäämismahdollisuutta yksinomaan muutoksenhaun ensimmäisessä vaiheessa. Se pitää myös epäjohdonmukaisena sitä, että lainkäyttöviranomaisella olisi toimivalta kumota tulliviranomaisen päätös mutta ei toimivaltaa lykätä sen täytäntöönpanoa. Sen mielestä tämä perustelu pitää erityisesti paikkansa Italian oikeusjärjestyksen kaltaisissa järjestelmissä, joissa muutosta ei voida hakea tulliviranomaisilta, mikä mer-

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

4 — Asia C-130/95, Giloy, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4291).

5 — DPR 633/1972, 26.10.1972 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, 11.11.1972, täydennysosa nro 1).

6 — Asia C-213/89, Factortame, tuomio 19.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2433).

kitsee, ettei olisi mitään mahdollisuutta saada riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa lykätyksi. Se katsoo myös, että tämän toimivallan virallinen toteaminen tullikoodeksissa on tarpeetonta, koska mahdollisuus määrätä välitoimista kuuluu kansallisten tuomioistuinten normaaliin toimivaltaan.

14. Italian hallitus käsittelee aluksi yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevaa kysymystä. Se toteaa ensin, että riidan kohde eli tuonnin yhteydessä kannettava arvonlisävero ei kuulu tullikoodeksin soveltamisalaan, ja väittää, että vaikka Italian arvonlisäverolain 70 §:ssä viitataan tullilainsäädäntöön tuonnin yhteydessä kannettavaa arvonlisäveroa koskevien riitaisuuksien ja sanktioiden osalta, tämä viittaus koskee vain ulkorajalla kannettaviin tulleihin liittyviä kansallisia lakeja ja kyseinen säännös on annettu vuonna 1972 eli aikana, jolloin tällä alalla ei ollut vielä annettu yhteisön säännöksiä. Italian oikeusjärjestyksessä ei ole yhtään oikeussääntöä, jonka perusteella tullikoodeksia ja erityisesti sen 243 ja 244 artiklaa pitäisi soveltaa tuonnin yhteydessä kannettavaa arvonlisäveroa koskeviin riita-asioihin, minkä perusteella yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen tutkimaan nyt käsiteltävää asiaa, toisin kuin asiassa Giloy.

Italian hallitus ottaa vain toissijaisesti kantaa ennakkoratkaisukysymyksiin. Ensimmäisen kysymyksen osalta se korostaa, että tullikoodeksin 243 artiklan mukaan edeltävän hallinnollisen vaiheen poisjättäminen ei ole mahdollista ja että tästä syystä suoraan tuomioistuimelle tehty valitus on jätettävä tutkimatta.

Toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta Italian hallitus toteaa, että "riippumattomalla elimellä" ei ole ensimmäisenä asiaa käsittelevänä elimenä valtaa lykätä tulliviranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanoa. Sitä vastoin silloin, kun se on järjestyksessä toinen asiaa käsittelevä elin, on mahdollista hakea muutosta tulliviranomaisen täytäntöönpanon lykkäyksestä antamaan kieltävään päätökseen, ja siinä tapauksessa riippumaton elin voi ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin ja muun muassa lykätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa.

15. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa huomautuksissaan, että yhteisön tullikoodeksin 243 artiklassa säädetään muutoksenhakumenettelystä, joka on välttämättä kaksivaiheinen, mikä merkitsee sitä, että valittaja ei voi kääntyä lainkäyttöviranomaisen puoleen saattamatta asiaa ensin tulliviranomaisen käsiteltäväksi. Tämä kaksivaiheinen järjestelmä hyödyttää sekä valittajaa, joka voi riitauttaa tulliviranomaisen päätökset epävirallisemman ja kustannuksiltaan edullisen menettelyn kautta, että itse tulliviranomaista, koska sillä on mahdollisuus korjata viipymättä ilmeisen virheellinen päätös.

Toissijaisesti Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, että kyseisessä artiklassa jätetään jäsenvaltioiden harkintavaltaan mahdollisuus ottaa käyttöön kaksivaiheinen menettely, eikä 243 artiklaan voida vedota ensimmäisen vaiheen kiertämiseksi, jos jäsenvaltio on päätynyt lainsäädännössään kaksivaiheiseen menettelyyn.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei esitä huomautuksia toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta.

16. Myös komissio ottaa aluksi esiin ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä koskevan kysymyksen. Kun asiassa Giloy antamassaan tuomiossa, joka niin ikään koski tuonnin yhteydessä kannettavaa arvonlisäveroa, yhteisöjen tuomioistuin korosti, ettei ollut epäilystäkään siitä, etteikö pääasian kohteena oleva riita pitäisi ratkaista soveltamalla yhteisön oikeussääntöjä, nyt käsiteltävässä asiassa ei komission mielestä ole tällaista varmuutta, koska todellisuudessa tullilainsäädäntö on saanut vaikutteita välittömien ja välillisten verojen kuten arvonlisäveron alalla voimassa olevasta järjestelmästä eikä päinvastoin. Komissio katsoo, että tässä tapauksessa ei ole sellaisia seikkoja, jotka olisivat tarpeen, jotta voitaisiin epäilyksettä todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen on annettava asiassa ratkaisu.

Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta komissio väittää, että tullikoodeksin 243 artiklaa on tulkittava siten, että vaatimuksen esittäminen suoraan lainkäyttöelimelle hakematta sitä ennen muutosta tulliviranomaisilta ei ole ristiriidassa kyseisen säännöksen kanssa. [7]

Toisen kysymyksen osalta komissio katsoo, että 244 artiklassa annetaan vain tulliviranomaisille mahdollisuus lykätä päätöksen täytäntöönpanoa. Siinä ei kuitenkaan suljeta pois sitä, että lainkäyttöviranomaiset voisivat määrätä täytäntöönpanon lykkäämisestä kansallisessa oikeusjärjestyksessä voimassa olevien prosessisääntöjensä nojalla. Lisäksi komissio muistuttaa siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa taataan yksityisille kattava ja tehokas oikeussuoja, mikä edellyttää muun muassa sitä, että voidaan taata väliaikainen suoja silloin, kun se on tarpeen lopullisen päätöksen täyden vaikutuksen turvaamiseksi.

VI Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta

17. Tutkin aluksi, onko yhteisöjen tuomioistuin toimivaltainen antamaan ratkaisua esitetyistä kysymyksistä. Tältä osin on todettava, että pääasian riidan kohteena oleva alue jää yhteisön tullikoodeksin soveltamisalan ulkopuolelle. Sen 4 artiklan 10 kohdan mukaan tuontitullien käsite koskee vain tuontitavaroista kannettavia tulleja ja vaikutukseltaan vastaavia maksuja sekä yhteisessä maatalouspolitiikassa tai tietyissä muissa maatalouden erityisjärjestelyissä käyttöön otettuja tuontimaksuja. Siihen ei sisälly maahantuonnin yhteydessä kannettava arvonlisävero, joka siis jää tullikoodeksin soveltamisalan ulkopuolelle.

18. Kansallinen tuomioistuin ei kuitenkaan näytä epäilevän tullikoodeksin säännösten

7 — Komission asiamies totesi suullisessa käsittelyssä komission katsovan, että jos jäsenvaltio edellyttää muutoksen hakemista ensin tulliviranomaiselta, ennen kuin riita voidaan saattaa lainkäyttöviranomaisen käsiteltäväksi, yksityinen ei voi 243 artiklaan vedoten kääntyä suoraan tuomioistuimen puoleen.

sovellettavuutta eikä näin ollen tarvetta saada yhteisöjen tuomioistuimelta tulkintaa sen säännöksistä. Se nojautuu tältä osin asiassa Giloy annettuun tuomioon, [8] jonka kohde eli tuonnin yhteydessä kannettu arvonlisävero jäi niin ikään yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle ja jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi olevansa toimivaltainen, koska riidanalaisia Saksan oikeussääntöjä sovellettiin samalla tavalla kansallisen oikeusjärjestyksen ja yhteisön oikeuden piiriin kuuluviin tilanteisiin, joten säännöksiä oli tulkittava yhdenmukaisesti.

19. On siis esitettävä uudelleen kysymys siitä, onko yhteisöjen tuomioistuin EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla toimivaltainen vastaamaan kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, jotka liittyvät yhteisön oikeuden tulkintaan, kun kysymykset perustuvat riita-asiaan, jossa yhteisön oikeutta ei sovelleta sellaisenaan, vaan sillä perusteella, että yhteisön oikeuden säännökset on kansallisessa lainsäädännössä säädetty koskemaan myös yhteisön oikeuteen liittymätöntä asiaa.

20. Yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut tätä kysymystä useissa eri yhteyksissä. Ensimmäinen asiaa koskeva ratkaisu annettiin vuonna 1985 asiassa Thomasdünger. [9] Tämän jälkeen sitä seurasivat tuomiot asioissa Dzodzi, [10] Gmurzynska-Bscher, [11] Tomatis ja Fulchiron, [12] Kleinwort Benson, [13] Leur-Bloem [14] ja Giloy. [15] Tähän on vielä lisättävä asioissa Federconsorzi [16] ja Fournier [17] annetut tuomiot, jotka koskevat sopimusehtoihin sisältyviä viittauksia yhteisön oikeuteen.

21. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuin on EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan yhteisön oikeutta niissä tapauksissa, joissa kansallinen lainsäätäjä on päättänyt viitata yhteisön oikeussääntöihin säännellessään kansallisen oikeutensa soveltamisalaan kuuluvia asioita.

22. On merkittävää, että julkisasiamiehet ovat ratkaisuehdotuksissaan aina vastustaneet tätä oikeuskäytäntöä. Esimerkiksi julkisasiamies Mancini totesi asiassa Thomasdünger antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi vastata esitettyihin kysymyksiin, koska siitäkin huolimatta, että ne näyttivät koskevan yhteisen tullitariffin tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuin antaisi todellisuudessa ratkaisun kansallisista oikeussäännöistä, joihin ne oli sisällytetty sitovuutensa menettäen. [18]

8 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu tuomio.

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

10 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu tuomio.

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

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

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

14 — Asia C-28/95, Leur-Bloem, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4161).

15 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia.

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

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

18 — Ratkaisuehdotuksen 2 kohta.

23. Julkisasiamies Darmon totesi puolestaan asioissa Dzodzi ja Gmurzynska-Bscher antamissaan ratkaisuehdotuksissa, että ennakkoratkaisumenettelyn päämäärä eli yhteisön oikeuden yhdenmukaisten vaikutusten varmistaminen koskee yksinomaan yhteisön oikeuden soveltamisalaa sellaisena kuin se on määritelty yksinomaan yhteisön oikeudessa. Darmonin mukaan kansallisessa lainsäädännössä tehdyllä viittauksella ei voida laajentaa yhteisön oikeuden soveltamisalaa eikä näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa, koska loppujen lopuksi "yhteisön oikeutta ei ole olemassa sen soveltamisalan ulkopuolella". [19]

24. Julkisasiamies Jacobs on, tutkittuaan ensin tarkasti asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä, todennut asioissa Leur-Bloem ja Giloy antamissaan ratkaisuehdotuksissa, että yhteisöjen tuomioistuimen on annettava ratkaisu vain niissä tapauksissa, joissa se tuntee riitaa koskevan tosiseikaston ja lainsäädännön ja joissa tämä asiayhteys sisältyy yhteisön oikeussäännön soveltamisalaan. [20]

25. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole kuitenkaan koskaan noudattanut näitä julkisasiamiesten ehdotuksia, ja kuten olen edellä todennut, se on vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella katsonut olevansa EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan perusteella toimivaltainen tulkitsemaan yhteisön oikeussääntöjä silloinkin, kun niillä ei välittömästi säädellä riidanalaista tilannetta, mutta kansallinen lainsäätäjä on pitänyt niitä lähtökohtanaan.

26. Yhteisöjen tuomioistuin perustaa toimivaltansa tällaisissa asioissa kolmeen olennaiseen näkökohtaan. Se katsoo ensinnäkin, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. [21]

Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin nojautuu siihen, ettei ole olemassa päinvastaistakaan normia, koska sen enempää perustamissopimuksen 177 artiklan sanamuodosta kuin tällä artiklalla käyttöön otetun menettelyn tarkoituksestakaan ei ilmene, että perustamissopimuksen laatijat olisivat tarkoittaneet, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa yhteisön oikeuden säännöstä koskevaa ennakkoratkaisua siinä erityistapauksessa, että jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa viitataan

19 — Em. asiassa Gmurzynska-Bscher annetun ratkaisuehdotuksen 5 ja 6 kohta ja em. asiassa Dzodzi annetun ratkaisuehdotuksen 8—11 kohta.

20 — Ratkaisuehdotuksen 75 kohta. Tehdessään tämän päätelmän Jacobs nojautuu lähinnä seuraaviin perusteluihin: tarpeeseen tulkita yhteisön oikeussääntöjä niiden todellisessa asiayhteydessä, koska ei ole varmuutta siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen sellaisen riidan osalta antamalla ratkaisulla, joka on syntynyt muussa kuin yhteisöä koskevassa asiayhteydessä, olisi merkitystä kyseisen riidan kannalta; lisäksi kansallisilla tuomioistuimilla olisi vapaus jättää yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot huomiotta sen vuoksi, että asiayhteys eroaa siitä asiayhteydestä, jossa yhteisön oikeussääntöä on sovellettava, mikä merkitsisi sitä, että vaarannettaisiin yhteisöjen tuomioistuimen 177 artiklan nojalla antamien ratkaisujen sitovuus; kansallisilla tuomioistuimilla, joiden ratkaisuista ei voida valittaa, ei ole velvollisuutta esittää asiassa kysymystä yhteisöjen tuomioistuimelle; ja lopuksi siihen seikkaan, että tämän toimivallan hyväksyminen saattaisi lisätä merkittävästi niiden asioiden lukumäärää, joissa yhteisöjen tuomioistuimen olisi annettava ratkaisu.

21 — Ks. em. asiassa Dzodzi annetun tuomion 33 ja 34 kohta, em. asiassa Gmurzynska-Bscher annetun tuomion 18 ja 19 kohta, em. asiassa Leur-Bloem annetun tuomion 24 kohta ja em. asiassa Giloy annetun tuomion 20 kohta.

kyseisen säännöksen sisältöön pelkästään tämän valtion sisäiseen tilanteeseen sovellettavien sääntöjen määrittelemiseksi. [22]

Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin arvioi, että yhteisöllä on selvä intressi sen osalta, että yhteisön oikeudesta omaksuttuja säännöksiä ja käsitteitä tulkitaan yhdenmukaisesti myöhempien tulkintaerojen välttämiseksi, sovellettiinpa niitä missä tilanteissa hyvänsä. [23]

27. Tämän oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen tekemä ennakkoratkaisupyyntö voidaan jättää tutkimatta ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että perustamissopimuksen 177 artiklan mukaista menettelyä käytetään väärään tarkoitukseen ja että sillä itse asiassa pyritään saamaan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu näennäisen oikeudenkäyntiasian avulla, tai kun on selvää, että yhteisön oikeutta ei suoraan eikä välillisesti sovelleta kyseiseen asiaan. [24]

28. Nämä perustelut eivät ole mielestäni täysin vakuuttavia.

29. Ensimmäinen perustelu, jossa nojaudutaan lainkäyttötehtävien jakoon kansallisten tuomioistuinten kanssa, sopii mielestäni huonosti yhteen niiden periaatteiden kanssa, jotka on vakiinnutettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen osalta.

Yhteisöjen tuomioistuin esimerkiksi katsoo, ettei sen tehtävänä ole antaa neuvoaantavia lausuntoja yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä, [25] ja se jättää tutkimatta kysymykset, joilla selvästi ei ole mitään yhteyttä pääasian kohteena olevan riidan tosiseikkoihin tai kohteeseen, [26] erityisesti silloin, kun kansallinen tuomioistuin pyytää tulkintaa sellaisista yhteisön oikeussäännöistä, joita ei voida soveltaa kyseiseen tapaukseen. [27] Yhteisöjen tuomioistuin on niin ikään todennut, että sellaisten ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty, joihin vastaaminen ei ole objektiivisen välttämätöntä pääasian kohteena olevan riidan ratkaisemiseksi. [28]

30. Kun yhteisöjen tuomioistuin toteaa olevansa toimivaltainen sellaisissa asioissa, joissa kansallinen tuomioistuin pyytää siltä tulkintaa yhteisön oikeussäännöstä tilanteessa, joka ei kuulu kyseisen oikeussäännön soveltamisalaan, ja nojautuen periaatteeseen, jonka mukaan yksinomaan

22 — Ks. em. asiassa Dzodzi annetun tuomion 36 kohta, em. asiassa Gmurzynska-Bscher annetun tuomion 25 kohta, em. asiassa Leur-Bloem annetun tuomion 25 kohta ja em. asiassa Giloy annetun tuomion 21 kohta.

23 — Ks. em. asiassa Dzodzi annetun tuomion 37 kohta, em. asiassa Leur-Bloem annetun tuomion 32 kohta ja em. asiassa Giloy annetun tuomion 28 kohta.

24 — Ks. em. asiassa Dzodzi annetun tuomion 40 kohta, em. asiassa Gmurzynska-Bscher annetun tuomion 23 kohta, em. asiassa Leur-Bloem annetun tuomion 26 kohta ja em. asiassa Giloy annetun tuomion 22 kohta.

25 — Ks. esim. asia C-343/90, Lourenço Dias, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4673, 17 kohta) ja asia C-83/91, Meilicke, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4871, 25 kohta).

26 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-332/92, C-333/92 ja C-335/92, Eurico Italia, tuomio 3.3.1994 (Kok. 1994, s. I-711, 17 kohta).

27 — Asia C-297/93, Grau-Hupka, tuomio 13.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5535, 18 kohta).

28 — Ks. esim. asia 244/80, Foglia, tuomio 16.12.1981 (Kok. 1981, s. 3045, 17 kohta; Kok. Ep. VI, s. 251); yhdistetyt asiat 98/85 ja 162/85, Bertini, tuomio 12.6.1986 (Kok. 1986, s. 1885, 6 kohta) ja asia C-18/93, Corsica Ferries, tuomio 17.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1783, 14 kohta).

kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on harkita, onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta, se saattaa menetellä ristiriitaisesti: se arvioi ankarammin sellaisissa asioissa esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, jotka on ratkaistava soveltamalla yhteisön oikeussääntöjä yhteisöön liittyvässä asiayhteydessä, kuin sellaisten kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, joissa pääasiaan liittyvän riidan kohde ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

31. Toisaalta ei pidä unohtaa, että on tärkeää, että yhteisöjen tuomioistuin antaa tulkinnan asianmukaisessa asiayhteydessä. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Telemarsicabruzzo ym. antamastaan tuomiosta [29] lähtien nostanut vaatimustasoa ja edellyttänyt, että kansalliset tuomioistuimet yksilöivät selvästi tosiseikaston ja lainsäädännön, joihin esitetyt kysymykset liittyvät. Nämä täsmennykset ovat olennaisia paitsi siksi, että vain näin kansalliselle tuomioistuimelle voidaan antaa pääasian ratkaisemiseksi käyttökelpoinen vastaus, mutta myös siksi, että usein on vaikeaa tai jopa mahdotonta tulkita säännöstä abstraktisti.

32. Tulkinta, jonka yhteisöjen tuomioistuin voisi antaa, kun tosiasiallinen tilanne, jonka perusteella ennakkoratkaisupyyntö on esitetty, ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, ei välttämättä olisi asianmukainen, koska se annettaisiin asianomaisen asiayhteyden ulkopuolella. Tästä syystä voidaan väittää, kuten julkisasiamies Jacobs on tehnyt asiassa Giloy ja Leur-Bloem antamissaan ratkaisuehdotuksissa, että yhteisöjen tuomioistuimen on annettava ratkaisu vain niissä tapauksissa, joissa riitaa koskeva tosiseikasto ja lainsäädäntö ovat yhteisön oikeussäännön soveltamisalalla. [30]

33. Toisen perustelun osalta, jonka mukaan sen enempää perustamissopimuksen 177 artiklan sanamuodosta kuin tällä artiklalla käyttöön otetun menettelyn tarkoituksestakaan ei ilmene, että perustamissopimuksen laatijat olisivat halunneet jättää nämä ennakkoratkaisupyynnöt yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle, totean, että siinä unohdetaan yksi yhteisön toimivallanjaon perusperiaatteista eli rajoitetun erityistoimivallan periaate.

34. EY 5 artiklan mukaan yhteisö toimii sille perustamissopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa. EY 7 artiklassa määrätään puolestaan, että kukin toimielin toimii sille perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa.

Näin ollen yhteisölle ja samalla sen toimielimille annettu toimivalta on rajoitettua erityistoimivaltaa, eli se on olemassa ainoastaan siltä osin kuin se perustuu perustamissopimuksiin. Kansallinen toimivalta on lähtökohta ja yhteisön toimivalta poik-

29 — Yhdistetyt asiat C-320/90, C-321/90 ja C-322/90, Telemarsicabruzzo ym,. tuomio 26.1.1993 (Kok. 1993, s. I-393).

30 — Ratkaisuehdotuksen 75 kohta.

keus; toisin sanoen kansallinen toimivalta on periaatteessa rajatonta, kun taas yhteisön toimivalta on rajallinen. [31]

35. Mielestäni perustamissopimuksissa ei ole annettu yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi ratkaista sellaisia asioita, jotka eivät kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, joten päinvastaisten normien puuttumiseen liittyvät yhteisöjen tuomioistuimen perustelut eivät minua vakuuta. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta antaa ratkaisu tällaisissa asioissa voi perustua vain mahdolliseen yhteisön intressiin, joka onkin kolmas käytetty perustelu, joka sekään ei mielestäni ole pitävä.

36. Edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan yhteisön intressi perustuisi tarpeeseen varmistaa yhteisön oikeuden yhtenäinen tulkinta. Tämän väitteen puolustamiseksi olisi kuitenkin ensin määritettävä, millainen yhteisön oikeuden yhtenäistä soveltamista koskeva uhka on sellainen, että se saa yhteisöjen tuomioistuimen ottamaan itselleen tämän toimivallan. Sitä yhteisöjen tuomioistuin ei ole oikeuskäytännössään koskaan selvittänyt.

37. Mielestäni väitettyä yhteisön intressiä siihen, että näissä tapauksissa jokaista yhteisön oikeussääntöä tulkitaan yhdenmukaisella tavalla, ei ole olemassa. Kuten julkisasiamies Jacobs korostaa asioissa Giloy ja Leur-Bloem antamissaan ratkaisuehdotuksissa, se uhka, että yhteisön oikeutta ei sovelleta oikein kyseisessä jäsenvaltiossa, olisi suurimmillaankin vain epäsuora ja tilapäinen. On näet selvää, ettei mikään kansallisen tuomioistuimen yhteisön säännöstä koskeva tulkinta perustuisi yhteisöjen tuomioistuimen antamaan ratkaisuun ja että niin pian kuin tätä tulkintaa sovellettaisiin yhteisön oikeuden soveltamisalalla, sitä voitaisiin arvioida uudelleen. [32]

38. Tämän toimivallan ottaminen ei myöskään ole asianmukainen keino tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, koska sillä vaarannetaan yksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden perustavanlaatuisista ominaisuuksista eli niiden sitovuus. Yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäävien tilanteiden osalta kansallisilla tuomioistuimilla ei olisi velvollisuutta noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen antamaa tulkintaa.

31 — Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin lieventänyt rajoitetun erityistoimivallan periaatteen soveltamisalaa. Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut huomioon yhteisön oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvan tavoitteellisuuden ja dynaamisuuden ja todennut, että vaikka yhteisöllä on vain erityistoimivaltaa, se saattaa perustua sekä perustamissopimusten nimenomaisiin määräyksiin että implisiittisesti niiden rakenteeseen ja järjestelmään.

Lisäksi rajoitetun erityistoimivallan periaatteen jäykkyyttä lieventävät sellaiset lausekkeet kuten EY 308 artikla sekä implisiittinen toimivalta. Näiden implisiittisten toimivaltuuksien hyväksyminen merkitsee sitä, että toimielimillä on tarvittavat valtuudet suorittaa niille perustamissopimuksissa annetut tehtävät. Implisiittisten valtuuksien teoriaa on sovellettu käytännössä ulkosuhteissa, kun toimielinten puuttuminen suhteisiin kolmansien maiden kanssa on ollut tarpeen yhteisöllä olleiden sisäisten toimivaltuuksien soveltamiseksi (asia 22/70, komissio v. neuvosto, "AETR", tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263; Kok. Ep. I, s. 553; yhdistetyt asiat 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer, tuomio 14.7.1976, Kok. 1976, s. 1279; Kok. Ep. III, s. 163 ja lausunto 1/76, 26.4.1977, Kok. 1977, s. 741; Kok. Ep. III, s. 357).

32 — Ratkaisuehdotuksen 49 kohta.

Tämä seikka vaikuttaa ensinnäkin olevan avoimessa ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, sillä siinä todetaan,[33] että on mahdotonta hyväksyä sitä, että jäsenvaltioiden tuomioistuimille annettavat vastaukset olisivat vain neuvoa-antavia eivätkä sitovia, koska sillä vääristettäisiin yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksessa annettua tehtävää toimia tuomioistuimena, jonka ratkaisut ovat sitovia.

Toisaalta tämä toteamus merkitsee sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen perustelu, joka koskee intressiä suojata jokaisen yhteisön oikeussäännön tulkinnan yhdenmukaisuutta, menettää lopullisesti merkityksensä. Jos kansallisilla tuomioistuimilla ei olisi velvollisuutta noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen tulkintaa, miten se, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa tämän toimivallan itselleen, voisi varmistaa sen, että yhteisön oikeudesta lainattuja säännöksiä ja käsitteitä tulkittaisiin yhdenmukaisella tavalla?

39. Toisin sanoen tämän oikeuskäytännön perusteella yhteisöjen tuomioistuin asettaa yhteisön oikeuden soveltamisalan laajuuden ja samalla oman toimivaltansa riippumaan jäsenvaltioiden viranomaisten myöhemmin tekemästä ratkaisusta. Tällä tavoin, yhdenmukaisen tulkinnan varmistamista koskevalla verukkeella, yhteisöjen tuomioistuin vaarantaa paradoksaalisesti yhteisön oikeusjärjestyksen toisen olennaisen periaatteen eli riippumattomuutensa jäsenvaltioiden lainsäädännöstä. Tämä riippuvuus kansallisesta lainsäädännöstä merkitsee lisäksi sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta saattaa vaihdella hyvinkin paljon eri jäsenvaltioissa. On vaikeaa hyväksyä sitä, että yhteisön oikeuden perustavanlaatuisen oikeussäännön, kuten EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan, soveltamisala määritettäisiin osittain kansallisissa oikeusjärjestyksissä.

40. Ei voida jättää huomiotta myöskään muita hankaluuksia, joita yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan laajentamisesta aiheutuu, kuten sitä, että tuomioistuimilla, joiden ratkaisuihin ei saa hakea muutosta, ei olisi velvollisuutta esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä, tai niitä ongelmia, jotka voivat aiheutua siitä, että tällaisessa asiassa esitetään ennakkoratkaisukysymys yhteisön säädöksen tai päätöksen pätevyydestä.

41. Toimivallan laajentaminen voisi merkitä myös sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistaviksi tulevien asioiden määrä kasvaisi merkittävästi. Tämä saattaisi heikentää piilevästi yhteisön oikeuden yhdenmukaista tulkintaa enemmän kuin toimivallan laajentamisella voidaan sitä edistää: koska toimivallan laajentaminen tällaisiin asioihin todennäköisesti lisää yhteisöjen tuomioistuimen työmäärää ja samalla pidentää asioiden ratkaisemiseen kuluvaa aikaa, ratkaisuaikojen pidentyminen saattaisi vähentää jäsenvaltioiden tuomioistuinten halua esittää ennakkoratkaisukysymyksiä yhteisöjen tuomioistuimelle.

42. Näistä syistä olen samaa mieltä asiaa aikaisemmin selvittäneiden julkisasiamies-

33 — Ks. esim. em. asiassa Kleinwort Benson annetun tuomion 24 kohta.

ten kanssa siitä, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, jotka koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, jos ne perustuvat sellaiseen riita-asiaan, jossa yhteisön oikeutta ei sovelleta sen soveltamisalalla vaan kansallisessa lainsäädännössä on säädetty yhteisön oikeussääntö koskemaan muuta kuin yhteisöön liittyvää asiaa.

43. Viimeisimmistä asiaa koskevista yhteisöjen tuomioistuimen antamista ratkaisuista on huomautettava, että asiassa Kleinwort Benson antamassaan tuomiossa,[34] jossa siltä pyydettiin tulkintaa Brysselin yleissopimuksen[35] tietyistä määräyksistä, yhteisöjen tuomioistuin omaksui hieman suppeamman kannan oman toimivaltansa rajoihin. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei noudattanut julkisasiamies Tesauron ehdotusta oikeuskäytäntönsä muuttamisesta, se totesi, ettei sillä ollut toimivaltaa vastata kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

44. Kyseisessä asiassa Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksissä ei viitattu suoraan ja ehdottomasti yhteisön oikeuteen. Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimilla ei ollut myöskään velvollisuutta ratkaista käsiteltävänään olevia asioita soveltamalla ehdottomasti yhteisöjen tuomioistuimen yleissopimuksesta niille antamaa tulkintaa. Tästä syystä tuomiossa arvioitiin, että tulkinta ei sitoisi kysymykset esittänyttä kansallista tuomioistuinta, ja viitaten lausuntoon 1/91[36] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ei voitu hyväksyä sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen sopimusvaltioiden tuomioistuimille antamilla vastauksilla olisi ainoastaan neuvoa-antava eikä pakottava vaikutus, koska tällainen tilanne vääristäisi 3.6.1971 tehdyssä pöytäkirjassa[37] määritellyn yhteisöjen tuomioistuimen tehtävän toimia tuomioistuimena, jonka antamat tuomiot ovat sitovia.[38]

45. Kaiken kaikkiaan asiassa Kleinwort Benson annetussa tuomiossa on huomattavissa tietty oikeuskäytännön muutos yhteisöjen tuomioistuimen aikaisempiin tuomioihin nähden. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin edellyttää, että kansallisessa oikeudessa viitataan suoraan ja ehdottomalla tavalla yhteisön oikeuteen ja että yhteisön oikeussääntö on otettu sellaisenaan kansalliseen oikeuteen. Aikaisemmassa oikeuskäytännössä ei sitä vastoin asetettu viittauksen laatua koskevia edellytyksiä, ja siinä katsottiin, että viittauksen merkityksen ja vaikutusten arviointi kuului yksinomaan kansalliselle tuomioistuimelle. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että sen tulkinnan on sidottava ennakkoratkaisukysymyksen esittänyttä tuomioistuinta, mitä ei ole esitetty sen aikaisemmassa oikeuskäytännössä.

46. Asioissa Leur-Bloem ja Giloy antamissaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan sovella asiassa Kleinwort

34 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu tuomio.

35 — Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskeva 27 päivänä syyskuuta 1968 allekirjoitettu yleissopimus.

36 — Lausunto 1/91, 14.12.1991 (Kok. 1991, s. I-6079, 61 kohta).

37 — Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevan 27 päivänä syyskuuta 1968 allekirjoitetun yleissopimuksen tulkitsemisesta yhteisöjen tuomioistuimessa tehty pöytäkirja.

38 — Ks. tuomion 23 ja 24 kohta.

Benson antamassaan tuomiossa asetettuja edellytyksiä, vaan se arvioi toimivaltaansa aikaisemman oikeuskäytännön valossa. Yhteisöjen tuomioistuin ei tutki sitä, onko kansallisessa oikeudessa esitetty viittaus suora ja ehdoton, eikä sitä, sitooko annettava tulkinta kysymyksen esittävää tuomioistuinta. Näin ollen toimivalta näyttää olevan pääsääntö ja oletus, kun toimivallan puuttuminen on puolestaan vain poikkeus, joka rajoittuu keinotekoisiin riita-asioihin tai niihin tilanteisiin, joissa on ilmeistä, ettei yhteisön oikeussääntöä sovelleta pääasian kohteena olevaan riitaan.

Kun asiassa Kleinwort Benson annetussa tuomiossa (16 kohta) todettiin, että yhteisöjen tuomioistuin edellyttää suoraa ja ehdotonta viittausta yhteisön oikeuteen, asiassa Giloy annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta on sitä vastoin oletus, kuten tuomion 26 kohdasta ilmenee, kun siinä todetaan, että minkään asiakirja-aineistoon sisältyvän seikan perusteella ei voida päätellä, että pääasiaa ei ratkaistaisi yhteisön oikeusnormeja soveltamalla. Yhteisöjen tuomioistuin näyttää pitävän kansallisten tuomioistuinten autonomiaa hyvin merkityksellisenä, ja se jättää niiden pyynnöt tutkimatta vain silloin, kun ne ovat ilmeisen aiheettomia.

47. Italian hallitus toteaa nyt käsiteltävässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa, että Italian kansallisessa oikeudessa ei ole yhtään sellaista säännöstä, jonka perusteella yhteisön tullikoodeksia pitäisi soveltaa. Komissio puolestaan katsoo, että toisin kuin asiassa Giloy, nyt käsiteltävässä asiassa ei ole varmuutta siitä, että pääasia olisi ratkaistava yhteisön oikeussääntöjä soveltamalla.

48. Loppujen lopuksi, ja koska yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta, päädytään tilanteeseen, jossa ei ole mahdollista olla varma siitä, että yhteisön tuomioistuimelta pyydetty yhteisön oikeussääntöjen tulkinta on välttämätön pääasian ratkaisemiseksi.

49. Tässä yhteydessä haluan viitata niihin edellytyksiin, joiden täyttymistä yhteisöjen tuomioistuin vaatii ennen kuin se ottaa ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi. Kuten edellä olen jo korostanut, yhteisöjen tuomioistuimella on ollut korkeampi vaatimustaso sen edellyttäessä, että kansalliset tuomioistuimet määrittävät selkeästi tosiseikaston ja lainsäädännön, johon esitettävät kysymykset liittyvät. Lisäksi huolimatta lähtökohtasäännöstä, jonka mukaan kansallisella tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta määrittää EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla esitettyjen kysymysten merkitys asian kannalta, oikeuskäytännössä on vakiintunut periaate, jonka mukaan sellaiset kysymykset jätetään tutkimatta, jotka eivät erottamattomasti liity pääasian kohteena olevaan riitaan ja jotka eivät ole objektiivisen välttämättömiä kyseisen riidan ratkaisemiseksi.

50. Asiaan Kleinwort Benson liittyvä oikeuskäytäntö vastaa mielestäni huomattavasti paremmin näitä ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamiselle asetettuja vaatimuksia kuin myöhemmät, asioissa Giloy ja Leur-Bloem annetut tuomiot. Asiassa Kleinwort Benson asetettu

edellytys, jonka mukaan yhteisön oikeuteen on viitattava suoraan ja ehdottomalla tavalla, kuvastaa yhteisöjen tuomioistuimen ilmaisemaa halua varmistaa se, että siltä pyydetty tulkinta on objektiivisesti tarpeen pääasian riidan ratkaisemiseksi. Sen sijaan asioissa Leur-Bloem ja Giloy annetuissa tuomioissa käytetty muotoilu ei takaa sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomio on tarpeen pääasian ratkaisemiseksi, eikä sitä, että kansallisilla tuomioistuimilla on tästä syystä velvollisuus noudattaa sitä.

51. Jotta vältettäisiin se, että yhteisöjen tuomioistuin antaa ratkaisun yhteisön oikeussäännöstä, joka ei liity pääasian kohteeseen, ja jotta noudatettaisiin sitä olettamusta, jonka mukaan kansallisten tuomioistuinten esittämät ennakkoratkaisukysymykset ovat merkityksellisiä asian ratkaisun kannalta, ja samalla ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamista koskevaa oikeuskäytäntöä, ehdotan, että asiassa Kleinwort Benson sovellettu edellytys otettaisiin jälleen käyttöön ja todettaisiin, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen antamaan ratkaisua ennakkoratkaisukysymyksistä, jotka koskevat sellaisen yhteisön oikeussäännön tulkintaa, joka ei täytä edellytystä, jonka mukaan sitä sovelletaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä yhteisön oikeuteen tehdyn suoran ja ehdottoman viittauksen perusteella.

52. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kaikki edellytykset eivät täyty, jotta voitaisiin varmuudella todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen on annettava ratkaisu esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä, koska pääasian tosiseikat eivät ole yhteisön oikeuden soveltamisalalla ja koska ei ole selvitetty, miten niiden yhteisön oikeussääntöjen, joiden tulkintaa pyydetään, sovellettavuudesta on säädetty kansallisessa oikeudessa tehdyllä viittauksella.

53. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei se ole toimivaltainen antamaan ratkaisua Tribunale di Genovan esittämiin kysymyksiin.

54. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei noudattaisi ehdotustani, tutkin seuraavassa kansallisen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset toissijaisesti.

VII Ennakkoratkaisukysymysten tutkiminen

A. *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

55. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään Tribunale di Genova tiedustelee, voidaanko yhteisön tullikoodeksin 243 artiklassa tarkoitettu päätöstä koskeva muutoksenhaku toteuttaa siten, että asia saatetaan suoraan tuomioistuimen käsiteltäväksi ilman että samanlainen vaatimus olisi ensin esitetty tulliviranomaisille.

56. Tullikoodeksin 243 artiklassa säädetään, että muutosta voidaan hakea ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltioiden tähän tarkoitukseen nimeämiltä tulliviranomaisilta ja toisessa vaiheessa riippumattomalta elimeltä. Tämä sanamuoto näyttää viittaavan siihen, että lainsäätäjä on halunnut

asettaa muutoksenhakukeinot tiettyyn järjestykseen.

57. Kuten komissio huomautuksissaan korostaa, toisin kuin yleensä tullikoodeksin säännöksissä, joissa otetaan käyttöön täsmällisesti ilmaistu järjestely ja viitataan tarvittaessa täytäntöönpanosäännöksiin, joita yhteisön lainsäätäjä antaa, muutoksenhakua koskevassa kahdeksannessa osastossa säädetään kuitenkin ainoastaan tietyistä taloudellisten toimijoiden suojaa koskevista olennaisista seikoista, mutta ei vahvisteta tyhjentävästi eikä pakottavalla tavalla muutoksenhakua koskevia edellytyksiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä.

58. Kuten talous- ja sosiaalikomitea totesi yhteisön tullikoodeksista annettavaa neuvoston asetusta koskeneesta ehdotuksesta laatimassaan lausunnossa, "Muutoksenhakuoikeuksien yhdenmukaistamisen erityispiirteinä eivät ole yksinomaan osittain merkittävätkin erot kansallisten järjestelmien välillä, vaan myös se, että nämä järjestelmät ovat yleensä samanlaisia koko kansallisessa hallinto-oikeudessa tai verooikeudessa, ja se, että muutoksenhakuoikeuden yhdenmukaistaminen yksinomaan tullilainsäädännön kannalta merkitsisi, että kansallisten muutoksenhakujärjestelmien tähänastinen yhteneväisyys menetettäisiin". [39] Tästä syystä yhteisön lainsäätäjä on päätynyt sääntelemään vain tiettyjä yleisiä näkökohtia.

59. Tämä lainsäätäjän tahto tulee selvästi ilmi, kun verrataan komission alun perin esittämää ehdotusta [40] lopulta hyväksyttyyn tullikoodeksiin.

60. Komission ehdotuksessa muutoksenhakua koskeva osasto sisälsi yksityiskohtaisen, neljään lukuun jaotellun sääntelyn. Ensimmäinen luku ("Oikeus hakea muutosta") sisälsi 241 artiklan, joka vastasi pääpiirteiltään tullikoodeksin 243 artiklaa.

Kahdessa seuraavassa luvussa ("Muutoksenhaun ensimmäinen vaihe" ja "Muutoksenhaun toinen vaihe") vahvistettiin oikeussäännöt, joita sovelletaan tulliviranomaisissa ja riippumattomissa elimissä käytävissä menettelyissä.

Neljänteen lukuun ("Muut muutoksenhakua koskevat säännökset") sisältyi lopuksi 250 artikla, jossa ensinnäkin myönnettiin nimenomaisesti yksityisille oikeus kääntyä suoraan riippumattoman elimen puoleen, jolloin niiden katsottiin luopuneen oikeudestaan hakea muutosta tulliviranomaisilta, ja toisaalta siinä sallittiin jäsenvaltioissa voimassa olevien sellaisten säännösten soveltaminen, joiden mukaan tietyissä

39 — EYVL 1991, C 60, s. 5, 2.50 kohta.

40 — EYVL 1990, C 128, s. 1.

tapauksissa muutosta oli haettava suoraan riippumattomalta elimeltä.

61. Suurin osa tästä yksityiskohtaisesta tullialan muutoksenhaun sääntelystä jätettiin pois lopullisesta neuvoston hyväksymästä versiosta. Lukuun ottamatta edellä mainittua 243 artiklaa ja riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevaa 244 artiklaa (johon palaan toista kysymystä käsitellessäni) lopulliseen säädöstekstiin otettiin vain 245 artikla, jossa hyvin lyhyesti säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava muutoksenhakumenettelyn täytäntöönpanoa koskevat säännökset.

62. Tämä lyhytsanaisuus osoittaa kaiken kaikkiaan sen, että yhteisön lainsäätäjän säätämässä muutoksenhakujärjestelmässä on säännökset vain joistain perustavanlaatuisista seikoista taloudellisten toimijoiden oikeuksien suojelemiseksi. Sen sijaan asiaa koskeva yksityiskohtainen sääntely jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi siten, että niiden on noudatettava yhteisön oikeussääntöjä.

63. Toisaalta se, että lainsäätäjä on halunnut käyttää 243 artiklassa ilmaisua "henkilöllä on oikeus hakea muutosta" eikä esimerkiksi ilmaisua "muutosta on haettava", merkitsee sitä, että lainsäätäjän aikomuksena ei ole ollut ottaa käyttöön pakollista kaksivaiheista menettelyä.

64. Kuten komissio on todennut, on olemassa vielä yksi seikka, joka tukee tätä tulkintaa tullikoodeksin 243 artiklasta: muutoksenhaun kohteena, haettiinpa muutosta sitten tulliviranomaisilta tai lainkäyttöviranomaisilta, on aina tullilainsäädännön soveltamista koskeva tulliviranomaisten päätös. Jos tavoitteena olisi ollut ottaa käyttöön kaksivaiheinen muutoksenhakujärjestelmä, olisi pitänyt säätää siitä, että toisessa vaiheessa lainkäyttöviranomaiselta muutosta ei haeta tulliviranomaisten alun perin tekemään päätökseen vaan ensimmäisessä vaiheessa tehdystä muutoksenhausta annettuun ratkaisuun.

65. Tästä syystä 243 artiklaa ei pidä tulkita siten, että siinä yhteisön tasolla edellytettäisiin kaksivaiheista muutoksenhakumenettelyä. Kyseisessä artiklassa jätetään tyhjentävä sääntely jäsenvaltioiden harkintavaltaan ja samalla myös mahdollisuus soveltaa kaksivaiheista menettelyä. Siten jäsenvaltio voi vaatia valituksen tekemistä ensin tulliviranomaisille, ennen kuin kääntyminen tuomioistuimen puoleen on mahdollista, kun taas toinen jäsenvaltio voi luopua vaatimasta tällaista edeltävää käsittelyä.

66. Jotta kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin antaa käyttökelpoinen vastaus, on kuitenkin ratkaistava se, voiko yksityinen vedota tullikoodeksin 243 artiklaan välttääkseen ensimmäisen vaiheen ja saattaakseen asian suoraan riippumattoman elimen käsiteltäväksi, jos jäsenvaltio on ottanut käyttöön kaksivaiheisen järjestelmän, jossa muutoksenhaun tutkittavaksi

ottaminen riippumattomassa elimessä riippuu siitä, onko asiassa ensin haettu muutosta tulliviranomaiselta.

67. Edellä esittämistäni syistä vastauksen on oltava kieltävä. Koska tullikoodeksissa annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi organisoida muutoksenhakumenettely ottaen huomioon, kuten edellä olen todennut, jäsenvaltioiden oikeudellisten järjestelmien väliset erot, on vastaavasti katsottava, että jos jäsenvaltio on ottanut käyttöön kaksivaiheisen menettelyn, yksityisten on noudatettava sitä ja haettava muutosta ensin tulliviranomaiselta ja vasta tämän jälkeen riippumattomalta elimeltä.

68. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle, että tullikoodeksin 243 artiklaa on tulkittava siten, että sen perusteella jäsenvaltiot voivat järjestää tulliviranomaisten päätöksiä koskevan muutoksenhakumenettelyn joko kaksivaiheiseksi — ensimmäinen vaihe tulliviranomaisessa ja toinen vaihe riippumattomassa elimessä — tai vain yksivaiheiseksi, jolloin muutosta haetaan riippumattomalta elimeltä. Mikäli jäsenvaltio valitsee kaksivaiheisen menettelyn, kansallisen oikeuden perusteella on ratkaistava, voivatko yksityiset hakea muutosta suoraan riippumattomalta elimeltä ja millä edellytyksillä näin voidaan menetellä.

B. *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

69. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään Tribunale di Genova tiedustelee, onko tullikoodeksin 244 artiklassa tarkoitettu toimivalta lykätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa annettu yksinomaisesti tulliviranomaisille vai kuuluuko se myös tuomioistuimelle, jossa muutosta on haettu.

70. Tullikoodeksin 244 artiklassa säädetään tältä osin vain siitä, että tulliviranomaisten on lykättävä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa kokonaan tai osittain, jos niillä on perusteltua syytä epäillä, että se ei ole tullilainsäädännön mukainen, tai jos on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu siitä vahinkoa, joka ei ole korvattavissa.

71. Jo tämän artiklan sanamuodon perusteella tulkinnaksi on vahvistettava, että mahdollisuus määrätä täytäntöönpanon lykkäämisestä on annettu vain tulliviranomaisille. Tullikoodeksin 243 artiklassa säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta hakea muutosta sekä tulliviranomaisilta että riippumattomalta elimeltä (lainkäyttöviranomainen tai vastaava erikoistunut elin), mutta 244 artiklassa annetaan vain tulliviranomaisille mahdollisuus määrätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa lykättäväksi.

72. Lisäksi on korostettava, kuten komissio on huomautuksissaan tehnyt, että kyseinen säännös on poikkeus pääsäännöstä (tullikoodeksin 7 artiklasta),

jonka mukaan muissa kuin 244 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tulliviranomaiset voivat panna tehdyt päätökset välittömästi täytäntöön.

Koska poikkeuksia yhteisön oikeudesta on tulkittava suppeasti, 244 artiklan mukainen mahdollisuus lykätä päätösten täytäntöönpanoa on tunnustettava olevan yksinomaan kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti mainituilla viranomaisilla, joten tätä säännöstä ei voida tulkita laajentavasti siten, että tämä mahdollisuus annettaisiin analogian kautta myös lainkäyttöviranomaisille.

73. Edellytykset, joista tullikoodeksin 244 artiklassa säädetään, jotta tulliviranomainen voisi määrätä täytäntöönpanon lykkäämisestä, vahvistavat tämän tulkinnan. Tämän artiklan mukaan täytäntöönpanon lykkääminen hyväksytään vain niissä tapauksissa, joissa tulliviranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että riidanalainen päätös ei ole tullilainsäädännön mukainen, tai jos on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu siitä vahinkoa, joka ei ole korvattavissa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Giloy antamassaan tuomiossa,[41] tulliviranomaiset voivat lykätä riidanalaisen tullauspäätöksen täytäntöönpanoa, jos toinen näistä kahdesta edellytyksestä täyttyy. Näin ollen tulliviranomainen voi määrätä täytäntöönpanoa lykättäväksi jo sillä perusteella, että on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu vahinkoa, joka ei ole korvattavissa.

41 — Asia C-130/95, Giloy, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4291).

Sen sijaan siinä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä,[42] joka koskee tuomioistuinten mahdollisuutta lykätä yhteisön asetuksen täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen hallinnollisen toimenpiteen täytäntöönpanoa, on katsottu, että tuomioistuimet voivat lykätä täytäntöönpanoa muiden edellytysten täyttyessäkin vain siinä tapauksessa, kun niillä on vakavia epäilyksiä yhteisön säädöksen tai päätöksen pätevyydestä ja asia on samalla kiireellinen sen vuoksi, että kantajalle saattaa aiheutua vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa.

74. Tämä 244 artiklan tulkinta ei kuitenkaan sulje pois sitä, että tuomioistuimet, jotka käsittelevät asiaa tullikoodeksin 243 artiklan nojalla, voivat määrätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä kansallisessa oikeusjärjestyksessä voimassa olevien prosessisääntöjensä mukaisesti.

75. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä[43] on todettu vastaavasti, että yhteisön oikeusjärjestyksessä annetaan oikeussubjekteille kattava ja tehokas oikeussuoja, mikä merkitsee erityisesti sitä, että heille annetaan oikeus välitoimiin, joilla taataan sellaisen tuomioistuinratkaisun täysi vaikutus, joka annetaan yhteisön

42 — Ks. yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415); asia C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I), tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3761) ja asia C-334/95, Krüger, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4517).

43 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Factortame, tuomion 21 kohta; edellä alaviitteessä 42 mainituissa yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest annetun määräyksen 16—18 kohta; asia C-399/95 R, Saksa v. komissio, määräys 3.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2441, 46 kohta) ja asia C-393/96 P(R), Antonissen v. neuvosto ja komissio, määräys 29.1.1997 (Kok. 1997, s. I-441, 36 kohta).

oikeuden perusteella esitettyjen vaatimusten pohjalta.

76. Lopuksi todettakoon, että tullikoodeksin 244 artikla ei estä sitä, että tuomioistuimet, jotka käsittelevät asiaa tullikoodeksin 243 artiklan perusteella, voivat määrätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä joko kansallisessa oikeusjärjestyksessä voimassa olevien prosessisääntöjensä perusteella tai sen kattavan ja tehokkaan oikeussuojan perusteella, joka yhteisön oikeudessa taataan oikeussubjekteille.

77. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että tullikoodeksin 244 artiklaa on tulkittava siten, että mahdollisuus lykätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa annetaan yksinomaan tulliviranomaisille. Kyseinen säännös ei kuitenkaan estä sitä, että tuomioistuimet, jotka käsittelevät asiaa 243 artiklan perusteella, voivat määrätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä joko kansallisessa oikeusjärjestyksessä voimassa olevien prosessisääntöjensä perusteella tai sen kattavan ja tehokkaan oikeussuojan perusteella, joka yhteisön oikeudessa taataan oikeussubjekteille.

VIII Ratkaisuehdotus

78. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, ettei sillä ole toimivaltaa vastata Tribunale di Genovan esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin.

79. Toissijaisesti ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi kysymyksiin seuraavalla tavalla:

1) Tullikoodeksin 243 artiklaa on tulkittava siten, että sen perusteella jäsenvaltiot voivat järjestää tulliviranomaisten päätöksiä koskevan muutoksenha-

kumenettelyn joko kaksivaiheiseksi — ensimmäinen vaihe tulliviranomaisessa ja toinen vaihe riippumattomassa elimessä — tai yksivaiheiseksi, jolloin muutosta haetaan riippumattomalta elimeltä. Mikäli jäsenvaltio valitsee kaksivaiheisen menettelyn, kansallisen oikeuden perusteella on ratkaistava, voivatko yksityiset hakea muutosta suoraan riippumattomalta elimeltä ja millä edellytyksillä näin voidaan menetellä.

2) Tullikoodeksin 244 artiklaa on tulkittava siten, että mahdollisuus lykätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa annetaan yksinomaan tulliviranomaisille. Kyseinen säännös ei kuitenkaan estä sitä, että tuomioistuimet, jotka käsittelevät asiaa tullikoodeksin perusteella, voivat määrätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä joko kansallisessa oikeusjärjestyksessä voimassa olevien prosessisääntöjensä perusteella tai sen kattavan ja tehokkaan oikeussuojan perusteella, joka yhteisön oikeudessa taataan oikeussubjekteille.