YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
27 päivänä marraskuuta 2003 *

Asiassa C-185/00,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. Traversa ja I. Koskinen, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukee

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään I. Simfors ja A. Kruse,

väliintulijana,

vastaan

Suomen tasavalta, asiamiehinään T. Pynnä ja E. Bygglin, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/81/ETY (EYVL L 316, s. 12) 8 artiklan 2 ja 3 kohdan ja kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/82/ETY (EYVL L 316, s. 19) 5 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lakeja ja asetuksia, jotka koskevat kaasuöljyn käyttöä moottoripolttoaineena, sellaisina kuin kyseisiä lakeja ja asetuksia sovelletaan käytännössä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: V. Skouris (esittelevä tuomari), joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. Gulmann, J.-P. Puissochet, F. Macken ja N. Colneric,

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 26.9.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.12.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 17.5.2000 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/81/ETY (EYVL L 316, s. 12) 8 artiklan 2 ja 3 kohdan ja kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/82/ETY (EYVL L 316, s. 19) 5 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lakeja ja asetuksia, jotka koskevat kaasuöljyn käyttöä moottoripolttoaineena, sellaisina kuin kyseisiä lakeja ja asetuksia sovelletaan käytännössä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Kuten direktiivin 92/82/ETY johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, "jäsenvaltioiden on 1 päivästä tammikuuta 1993 sovellettava [kivennäisöljyihin] valmisteverojen vähimmäismääriä, jotta sisämarkkinat toteutuisivat tästä ajankohdasta"

3 Direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Moottoripolttoaineena käytettävän kaasuöljyn valmisteveron vähimmäismäärä on 1 päivästä tammikuuta 1993 vahvistettava 245 ecuksi 1 000 litralta — — .

2. Direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 3 kohdassa määriteltyihin tarkoituksiin käytettävän kaasuöljyn valmisteveron vähimmäismäärä on 1 päivästä tammikuuta 1993 vahvistettava 18 ecuksi 1 000 litralta."

4 Direktiivin 92/81/ETY 2 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Muiden kivennäisöljyjen kuin niiden, joiden valmisteveron taso vahvistetaan direktiivissä 92/82/ETY, on oltava valmisteveron alaisia, jos ne on tarkoitettu käytettäviksi tai niitä myydään taikka käytetään lämmityspolttoaineina tai moottoripolttoaineina. Kannettavan valmisteveron määrä on vahvistettava käyttötarkoituksen mukaan vastaavan lämmityspolttoaineen tai moottoripolttoaineen valmisteveron määrän suuruiseksi.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen valmisteveron alaisten tuotteiden lisäksi kaikkia tuotteita, jotka on tarkoitettu käytettäviksi tai joita myydään taikka käytetään moottoripolttoaineina, lisäaineina tai moottoripolttoaineiden tilavuutta lisäävinä aineina, on verotettava moottoripolttoaineiden tavoin. — — "

5 Direktiivin 92/81/ETY kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että "on kuitenkin annettava jäsenvaltioiden halutessaan soveltaa alueillaan tiettyjä — — verovapautuksia tai alennettuja verojen määriä, jos tämä ei vääristä kilpailua".

6 Direktiivin 92/81/ETY 8 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Sen lisäksi, mitä direktiivissä 92/12/ETY säädetään yleisesti valmisteveron alaisten tuotteiden vapauttamisesta valmisteverosta tiettyjen käyttötarkoitusten perusteella, jäsenvaltioiden on vapautettava yhdenmukaistetusta valmisteverosta jäljempänä luetellut tuotteet edellytyksin, jotka jäsenvaltioiden on vahvistettava verovapautuksien oikean ja selkeän soveltamisen varmistamiseksi sekä veropetosten, veron kiertämisen tai muiden väärinkäytösten estämiseksi,

a) kivennäisöljyt, joita käytetään muutoin kuin moottori- tai lämmityspolttoaineina;

— —

2. Jäsenvaltiot voivat soveltaa täydellisiä tai osittaisia valmisteveron määrää koskevia vapautuksia tai alennuksia kivennäisöljyihin, joita käytetään verovalvonnassa:

— —

f) yksinomaan maataloudessa tai puutarhataloudessa sekä metsänhoidossa ja sisävesikalastuksessa;

— —

sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden yhteisön säännösten soveltamista.

3. Jäsenvaltiot voivat myös soveltaa verovalvonnassa käytettäviin kaasuöljyyn ja/tai nesteytettyyn maaöljykaasuun ja/tai metaaniin ja/tai lentopetroliin alennettua valmisteveron määrää, joka ei saa olla alhaisempi kuin kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä annetussa direktiivissä 92/82/ETY vahvistettu valmisteveron vähimmäismäärä, kaikkien tai joidenkin seuraavien teollisuuden ja kaupan käyttötarkoitusten osalta:

— —

b) rakennusteollisuudessa, maa- ja vesirakentamisessa sekä julkisissa rakennusurakoissa käytettävät materiaalit ja koneet;

— — .”

7 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), jossa säädetään valmisteverojen ja muiden välittömästi tai välillisesti tuotteiden kulutukseen kohdistuvien välillisten verojen alaisia tuotteita koskevasta järjestelmästä, 3 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan muun muassa kivennäisöljyihin.

8 Tämän direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan valmisteverosaatava syntyy, kun valmisteveron alaiset tuotteet luovutetaan kulutukseen, lukuun ottamatta sellaisia tapauksia, joissa näitä tuotteita, jotka on jo luovutettu kulutukseen yhdessä jäsenvaltiossa, pidetään hallussa kaupallisiin tarkoituksiin toisessa jäsenvaltiossa. Tällaisissa tapauksissa valmisteverot on kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan nojalla kannettava siinä jäsenvaltiossa, jossa näitä tuotteita pidetään hallussa.

9 Direktiivin 92/12/ETY 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

10 Direktiivin 92/12/ETY 9 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

Tällöin valmistevero on kannettava siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella tuotteet ovat, ja se on kannettava tuotteiden haltijalta.

— —

3. Jäsenvaltiot voivat myös säätää, että hankittaessa kivennäisöljyjä, jotka on jo luovutettu kulutukseen toisessa jäsenvaltiossa, valmisteverosaatava syntyy jäsenvaltiossa, jossa kulutus tapahtuu, jos yksityishenkilöt tai muut näiden puolesta kuljettavat nämä tuotteet poikkeuksellisilla kuljetustavoilla. Poikkeuksellisena kuljetustapana on pidettävä moottoripolttoaineiden kuljetusta muutoin kuin ajoneuvojen polttoainesäiliöissä tai asianmukaisissa varapolttoainesäiliöissä sekä nestemäisten lämmityspolttoaineiden kuljetusta muutoin kuin ammattimaisten elinkeinonharjoittajien puolesta käytettävissä säiliöautoissa."

Kansallinen lainsäädäntö

11 Suomen markkinoilla myytävien kaasuöljyjen eli dieselöljyn ja kevyen polttoöljyn valmisteveroista säädetään nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 29.12.1994 annetussa laissa 1472/1994, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna lailla 509/1998 (jäljempänä laki 1472/1994). Tämän lain 2 §:n mukaan dieselöljyllä tarkoitetaan kaasuöljyä, joka luovutetaan käytettäväksi polttoaineena dieselmoottoreissa (jäljempänä dieselöljy). Kevyellä polttoöljyllä tarkoitetaan kaasuöljyä, joka luovutetaan käytettäväksi lämmitykseen ja joka on markkinoille saatettaessa tehty tunnistettavaksi silmämääräisesti nähtävissä olevalla punaisella väriaineella (jäljempänä kevyt polttoöljy tai kevyemmin verotettu kaasuöljy).

12 Laissa 1472/1994 säädetään, että dieselöljyn ja kevyen polttoöljyn valmistevero koostuu perus- ja lisäverosta, jonka määrä määräytyy polttoaineen tilavuuden perusteella. Vuoden 1999 alusta alkaen dieselöljyn valmistevero on 325 euroa 1 000 litralta ja kevyen polttoöljyn valmistevero 64 euroa 1 000 litralta. Jos kaasuöljyä käytetään moottoripolttoaineena, sitä verotetaan dieselöljyyn sovellettavan valmisteverokannan mukaisesti.

13 Moottoriajoneuvoverosta annetussa laissa 722/1966 (jäljempänä laki 722/1966) otetaan käyttöön lisävero, joka varsinaisen vuotuisen, dieselajoneuvoista kannettavan moottoriajoneuvoveron tapaan on myös vuosivero.

14 Lain 722/1966 14—22 §:ssä säädetään, että lisäverouhka koskee kaikkia Suomessa rekisteröityjä tai rekisteröimättömänä käytettäviä moottorikäyttöisiä ajoneuvoja, joiden polttoainesäiliöön laitetaan dieselöljyn sijasta kevyttä polttoöljyä. Saman lain 16 §:n mukaan lisäveron suuruus on kyseisen ajoneuvon moottoriajoneuvoveron määrä kaksikymmenkertaisena.

15 Lain 722/1966 17 ja 17 a §:n mukaan lisävero koskee myös traktoreita ja moottorityökoneita, mutta ei traktoreita silloin, kun niitä käytetään maa- ja metsätaloudessa tai niihin läheisesti liittyvässä toiminnassa, eikä moottorityökoneita, jos niitä ei käytetä muihin kuljetuksiin kuin niiden käyttötarkoituksesta johtuviin kuljetuksiin itse työpaikalla tai niiden omien poltto- ja voiteluaineiden kuljetukseen tahi niiden siirtyessä työpaikalta toiseen. Jos maataloustraktoria tai moottorityökonetta kuitenkin käytetään tavarankuljetustarkoituksiin, niissä on käytettävä dieselöljyä.

16 Lain 722/1966 25 §:n mukaan lain säännösten soveltamista valvovat poliisi- ja tulliviranomaiset, joilla kyseisen lain 28 §:n mukaan on oikeus suorittaa sellaisia polttonesteen säilytystilojen ja moottoriajoneuvojen tarkastuksia, jotka ovat tarpeen moottoriajoneuvoissa käytettävän polttoaineen laadun selvittämiseksi. Kyseisen säännöksen mukaan ajoneuvoja voidaan myös pysäyttää tällaisten tarkastusten suorittamiseksi. Jos ajoneuvon polttoainesäiliössä todetaan olevan kevyttä polttoöljyä, viranomaisten on kyseisen lain 27 §:n mukaisesti estettävä moottoriajoneuvon käyttö, kunnes asianmukaiset seuraamukset on pantu täytäntöön.

17 Polttoainemaksusta annetussa laissa 337/1993, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna lailla 234/1998 (jäljempänä laki 337/1993), säädetään polttoainemaksusta, jota kannetaan sen perusteella, kuinka monena päivänä Suomessa tai ulkomailla rekisteröidyssä ajoneuvossa on käytetty kevyttä polttoöljyä, enintään 60 päivältä kerrallaan ja vähintään kymmeneltä päivältä silloin, kun ajoneuvon maahantuonnin ajankohtaa ei voida selvittää. Maksun määrä on henkilöautosta 1 000 Suomen markkaa (FIM), pakettiautosta 1 500 FIM, linja-autosta 2 000 FIM ja kuorma-autosta 3 000 FIM päivältä.

18 Lisäksi kevyen polttoöljyn lainvastainen käyttö eli käyttö, josta ei ole etukäteen ilmoitettu toimivaltaiselle viranomaiselle 3 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti, johtaa siihen, että polttoainemaksu kannetaan kolminkertaisena.

19 Lain 337/1993 8 §:ssä täsmennetään poliisi- ja tulliviranomaisten valvonta-oikeudet. Kyseisen lain 11 §:ssä säädetään maastavientikielto sellaiselle ulkomailla rekisteröidylle ajoneuvolle, josta on tullut kannettavaksi polttoainemaksu sen takia, että siinä on käytetty kevyttä polttoöljyä dieselöljyn sijasta.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

20 Komissio pyysi 16.7.1996 ja 3.4.1997 päivätyillä kirjeillä Euroopan unionissa toimivalta Suomen pysyvältä edustajalta tietoja kivennäisöljyjen verotuksesta Suomessa ja täsmensi jälkimmäisessä kirjeessä, että kysymys oli erityisesti direktiivien 92/81/ETY ja 92/82/ETY soveltamisesta.

21 Suomen pysyvä edustaja vastasi näihin pyyntöihin 3.10.1996 ja 5.6.1997 päivätyillä kirjeillä.

22 Komissio lähetti 3.12.1997 Suomen hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa se katsoi, että mahdollisuuksia käyttää kevyemmin verotettua kaasuöljyä moottoripolttoaineena ei voinut pitää yhteisön oikeussääntöjen mukaisina.

23 Suomen hallitus vastasi viralliseen huomautukseen 26.1.1998 päivätyllä kirjeellä, jossa se väitti, että Suomen lainsäädäntö on yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten mukainen.

24 Suomen pysyvä edustaja toimitti 4.5.1998 päivätyllä kirjeellä komissiolle lain 337/1993 muuttamisesta annetun lain 234/1998, joka oli tullut voimaan 1.5.1998.

25 Komissio lähetti 6.8.1998 Suomen hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se toisti viralliseen huomautukseen sisältyvät väitteet ja totesi lisäksi, että lain 337/1993 muutos ei asettanut kyseenalaiseksi mahdollisuutta käyttää kevyttä polttoöljyä moottoripolttoaineena.

26 Suomen hallitus piti 22.9.1998 antamassaan vastauksessa kiinni kannastaan.

27 Komissio päätti tässä tilanteessa nostaa käsiteltävänä olevan kanteen.

28 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 15.1.2001 antamalla määräyksellä Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

Asianosaisten lausumat

Alustava huomautus

29 Aluksi on todettava, että Suomen hallitus on esittänyt oikeudenkäyntiväitteitä, jotka koskevat sekä komission kannetta että Ruotsin hallituksen väliintuloha-

kemusta, joten se on esittänyt pääasiaa koskevat perusteensa toissijaisesti. Koska oikeudenkäyntiväitteet liittyvät kuitenkin erottamattomasti asianosaisten ja väliintulijan esittämiin pääasiaa koskeviin lausumiin, oikeudenkäyntiväitteet on asianmukaista esittää pääasian esittelyn jälkeen.

Pääasia

30 Komissio arvostelee Suomen tasavaltaa siitä, ettei tämä ole tehnyt tarvittavia muutoksia lainsäädäntöönsä, joka koskee kaasuöljyn käyttöä moottoripolttoaineena ja joka oli voimassa Suomen tasavallan liittyessä Euroopan unioniin, siten, että kyseinen lainsäädäntö olisi direktiivin 92/82/ETY 5 artiklassa ja direktiivin 92/81/ETY 8 artiklassa säädetyn järjestelmän mukainen.

31 Komissio väittää yhtäältä, että vaikka Suomen lainsäädännössä säädetään laista 1472/1994 ilmenevällä tavalla moottoripolttoaineena käytettävää kaasuöljyä koskevasta valmisteverokannasta, joka on suurempi kuin direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdassa säädetty vähimmäisverokanta, kyseistä lainsäädäntöä ei kuitenkaan voida pitää mainitun säännöksen mukaisena, koska sillä ei kaikissa tapauksissa taata sitä, että kyseisestä kaasuöljystä verotettaisiin tosiasiassa lainsäädännössä säädetyn verokannan mukaisesti.

32 Komissio toteaa, että vaikka jäsenvaltioita ei direktiivin 92/82/ETY 5 artiklassa velvoiteta sisällyttämään lainsäädäntöönsä muodollista kieltoa käyttää kevyemmin verotettua kaasuöljyä moottoripolttoaineena, kyseisestä säännöksestä ilmenee kuitenkin, että asiassa sovellettavalla kansallisella lainsäädännöllä on estettävä tällainen käyttö käytännössä.

33 Komission mukaan Suomen järjestelmä ei ole omiaan tämän tavoitteen saavuttamiseen, koska siinä sallitaan kevyemmin verotetun kaasuöljyn käyttö moottoripolttoaineena edellyttäen, että asiasta ilmoitetaan etukäteen ja että suoritetaan lain 722/1966 mukainen lisävero ja/tai lain 337/1993 mukainen polttoainemaksu. Komissio toteaa tämän perusteella, että tällainen käyttö pitäisi käytännössä kieltää.

34 Komissio väittää toisaalta, ettei Suomen tasavalta ole direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin käytettävän kaasuöljyn jakelun ja käytön osalta pannut täytäntöön riittävää ja tehokasta valvontaa, jota kyseisissä säännöksissä edellytetään sen varmistamiseksi, että kaasuöljyä käytetään ainoastaan siihen tarkoitukseen, jonka perusteella sitä verotetaan.

35 Komissio väittää tältä osin, että Suomessa huoltoasemat voivat myydä kevyemmin verotettua kaasuöljyä ilman minkäänlaista verovalvontaa, kun taas loppukäyttäjien tasolla tapahtuvien, tieliikenteessä suoritettujen tarkastusten määrä on riittämätön dieselmoottorilla varustettujen ajoneuvojen määrään nähden. Komissio väittää lisäksi, ettei sillä ole tietoja, jotka osoittaisivat, että verovalvonta taataan riittävästi siltä osin kuin kevyttä polttoöljyä käytetään direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 kohdan f alakohdassa ja 3 kohdassa tarkoitetuilla aloilla, kuten maa- ja metsätaloudessa sekä julkisissa rakennusurakoissa.

36 Komissio toteaa lisäksi, että nimenomaan Suomessa suoritetun valvonnan riittämättömyyden takia Ruotsin lainsäätäjä suunnitteli antavansa lain, jonka tarkoituksena oli taata se, että kieltoa käyttää kevyemmin verotettua ruotsalaista polttoöljyä moottoripolttoaineena sovellettaisiin myös Suomesta lähtöisin olevaan kevyeen polttoöljyyn. Komissio selittää tältä osin, että koska tullitarkastukset Ruotsin ja Suomen välisellä rajalla ovat lähes mahdottomia ottaen huomioon rajan pituuden ja tullitoimipaikkojen vähäisyyden, salakuljettajat tuovat helposti suomalaista kevyttä polttoöljyä Ruotsiin siten, että siitä ei kanneta valmisteveroa ja että se myydään moottoripolttoaineeksi.

37 Suomen hallitus väittää, että Suomen lainsäädännössä säädetty järjestelmä perustuu ajoneuvojen omistajille tai haltijoille asetettuun velvollisuuteen ilmoittaa etukäteen veroviranomaisille aikomuksestaan alkaa käyttää kevyttä polttoöljyä moottoripolttoaineena. Jos ennakkoilmoitusta ei ole tehty, lisävero voidaan lain mukaan korottaa kolminkertaiseksi ja polttoainemaksu on tällaisissa tapauksissa kannettava aina kolminkertaisena.

38 Lisäveroa ja polttoainemaksua ei näin ollen pidetä Suomen hallituksen mukaan kevyen polttoöljyn käyttöön moottoripolttoaineena oikeuttavina maksuina eikä myöskään liikenne- tai valmisteveroina, vaan veronluonteisina seuraamuksina, joilla on väärinkäytöksiä ehkäisevä vaikutus.

39 Tukeakseen näkemystä, jonka mukaan mahdollisuus ilmoittaa kevyen polttoöljyn käytöstä etukäteen ja maksaa ennakkoon lisävero ja polttoainemaksu on ainoastaan teoreettinen eikä se voi koskaan olla taloudellisesti kannattavaa, Suomen hallitus toteaa lisäksi, että kuluneiden kymmenen vuoden aikana tätä mahdollisuutta ei ole käytetty kertaakaan ja että kaikki tapaukset, joissa kyseiset kaksi veroseuraamusta on määrätty maksettavaksi, koskevat käytännössä tarkastusten yhteydessä todettuja väärinkäytöksiä.

40 Suomen hallitus väittää, että direktiivin 92/82/ETY 5 artiklasta ei mitenkään seuraa velvollisuutta sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön muodollinen kielto, joka koskee kevyen polttoöljyn käyttöä moottoripolttoaineena, vaan ainoastaan velvollisuus varmistaa se, ettei sitä käytetä sellaisena. Suomen hallitus katsoo, että kyseisessä artiklassa vahvistetun tavoitteen toteuttamistapa on jäsenvaltioiden toimivallan alaan jätetty asia, ja toteaa, että Suomen lainsäädännössä käyttöön otettu veroseuraamusjärjestelmä on asianmukaisin keino tällaisen käytön estämiseksi.

41 Kyseinen hallitus toteaa lisäksi, että muodollisen kiellon säätäminen merkitsisi veroseuraamusjärjestelmän korvaamista rikosoikeudellisilla seuraamuksilla, joiden avulla ei olisi yhtä tehokkaasti mahdollista saavuttaa direktiivin 5 artiklan mukaista tavoitetta.

42 Suomen hallitus toteaa yhtäältä erityisesti, että rikosoikeudellisen seuraamuksen taso olisi johdonmukaisuussyistä sovitettava muiden rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän seuraamusten yleiseen tasoon. Tämä johtaisi käytännössä siihen, että seuraamukset olisivat tuntuvasti vähäisempiä kuin nykyiset veroseuraamukset. Voimassa olevia veroseuraamuksia ei myöskään voida täydentää rikosoikeudellisella seuraamuksella, koska Suomen oikeuden periaatteiden mukaan rikosoikeudessa kiellettyä toimintaa ei voida verottaa.

43 Suomen hallitus väittää toisaalta, että turvautuminen rikosoikeuteen johtaisi siihen, että seuraamusten täytäntöönpano hankaloituisi vaaditun näytön osalta. Suomen hallitus korostaa tältä osin, että veroseuraamusten täytäntöönpanon kannalta on riittävää, että poliisi- tai tulliviranomaiset toteavat, että ajoneuvon polttoainesäiliössä on vähäinenkin määrä punaiseksi värjättyä kevyttä polttoöljyä. Näin ollen muuta näyttöä esimerkiksi autoilijan tahallisuudesta ei tarvita, toisin kuin rikosoikeudellisessa järjestelmässä.

44 On väitetty, että kevyemmin verotetun kaasuöljyn jakelua ja käyttöä ei valvota riittävästi, ja tältä osin Suomen hallitus toteaa aluksi, että yhteisön lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä siitä, miten siinä säädetty verovalvonta on toteutettava. Suomen hallitus toteaa erityisesti, ettei kyseisessä lainsäädännössä aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta kohdistaa kevyen polttoöljyn myyntiin tai jakeluun erityistä valvontaa tai säätää vähittäismyyjiin kohdistuvia seuraamuksia.

45 Suomen hallitus katsoo, että kyseisestä lainsäädännöstä seuraa ainoastaan velvollisuus taata se, ettei loppukäyttäjä käytä kevyemmin verotettua kaasuöljyä moottoripolttoaineena, ja että on yksinomaan kunkin jäsenvaltion asiana oman alueensa yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen valita ne keinot, joilla kyseinen tavoite on mahdollista saavuttaa. Kyseinen hallitus katsoo, että verovalvonta on kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi toteutettu Suomen oloihin parhaiten soveltuvalla tavalla.

46 Suomen hallitus kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että Suomessa kevyttä polttoöljyä käytetään huomattavasti enemmän lämmitykseen kuin muissa jäsenvaltioissa. Itse asiassa lämmitystarkoitukseen käytettävän kaasuöljyn kokonaismäärä on huomattavasti suurempi kuin tieliikenteessä käytettävän dieselöljyn määrä. Suomen hallitus toteaa lisäksi, että pientalojen lämmityssäiliöihin mahtuu kerrallaan 1 500—3 000 litraa öljyä ja että yleensä öljysäiliö on täytettävä vähintään kaksi kertaa vuodessa. Yleensä lämmitysöljyn toimittaa öljyyhtiön jakeluauto, mutta pitkät etäisyydet ja maan harvaanasuttujen pohjoisosien äärimmäiset ilmasto-olosuhteet aiheuttavat sen, että kevyttä polttoöljyä on myytävä myös huoltoasemilla. Huoltoasemat myyvät kuitenkin ainoastaan neljä prosenttia kevyen polttoöljyn kokonaismäärästä.

47 Suomen hallitus toteaa, että kyseisten alueiden jo valmiiksi harvan jakeluverkoston haavoittuvuuden, pitkän lämmityskauden ja lämmitysöljyä jatkuvasti tarvitsevien talouksien suuren määrän vuoksi kevyen polttoöljyn jakelua ei voida rajoittaa yksinomaan viranomaisvalvonnassa tapahtuvaksi. Suomen hallitus nimittäin toteaa, että maalla ei ole tällaisen järjestelmän toiminnan edellyttämiä resursseja ja että jakeluverkoston rajoittaminen voisi tarkoittaa kevyen polttoöljyn saantivaikeuksia, millä voisi olla pahimmassa tapauksessa kohtalokkaita seurauksia.

48 Tähän on Suomen hallituksen mukaan vielä lisättävä se, että mahdollisuus ostaa kevyttä polttoöljyä pieninä määrinä huoltoasemilta voidaan perustella myös maanviljelijöiden tarpeilla ja sillä, että yksinomaan jakeluautojen avulla toteutettaviin hankintoihin liittyvät kustannukset ovat liian suuret.

49 Verovalvonnan osalta Suomen hallitus toteaa, että kevyt polttoöljy on varastoitu kymmeniin tuhansiin säiliöihin pientaloissa ja maa- ja metsätiloilla ja että se on suhteellisen helposti otettavissa pois näistä säiliöistä ja siirrettävissä ajoneuvojen polttoainesäiliöihin ilman, että tällaisia väärinkäytöksiä olisi mitenkään mahdollista estää valvomalla jakelua tai vähittäismyyntiä. Suomen hallitus väittää, että tästä syystä kevyen polttoöljyn käytön estämiseksi tieliikenteessä Suomen lainsäädännössä säädetään järjestelmästä, johon kuuluvat riittävän tehokkaat seuraamukset ja loppukäyttäjän tasolla toteutettu valvonta, ja että samasta syystä ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa valvontatoimenpiteitä niihin käyttötarkoituksiin, joihin kevyttä polttoöljyä saa käyttää, kuten maa- ja metsätaloudessa.

50 Suomen hallitus katsoo sitä paitsi, että sen alueella toteutettu verovalvontajärjestelmä on oikein kohdennettu, tehokas ja riittävä, koska sillä saavutetaan direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan säännösten tavoite eli sen varmistaminen, että kevyemmin verotettua kaasuöljyä ei käytännössä käytetä tieliikenteessä.

51 Suomen hallitus toteaa, että noin 3 500—4 500 ajoneuvoa tarkastetaan vuosittain, ja esittää esimerkkinä, että vuonna 1999 tarkastuksia tehtiin 3 923 ja että 141 tapauksessa otettiin laboratorionäytteitä, joista tulos oli positiivinen 125 tapauksessa, joka kyseisen hallituksen mukaan on hyvin vähäinen määrä ottaen huomioon sen, että maassa kulutetun kevyen polttoöljyn kokonaismäärä on huomattavan suuri.

52 Komission sellaisten väitteiden osalta, jotka koskevat Ruotsiin tapahtuvaa salakuljetusta, Suomen hallitus toteaa, etteivät kyseiset väitteet mitenkään osoita, ettei Suomen tasavalta noudata asiaa koskevien direktiivien säännöksiä. Suomen hallitus toteaa tältä osin, että myös ruotsalaisia ostajia koskee velvollisuus ilmoittaa kevyen polttoöljyn käytöstä etukäteen ja maksaa lisävero ja että jos ruotsalaisautoilija, joka täyttää polttoainesäiliönsä kevyemmin verotetulla kaasuöljyllä Suomessa ilmoittamatta siitä etukäteen viranomaisille ja maksamatta siitä lisämaksua, kyseistä kaasuöljyä ei tällöin ole ostettu laillisesti. Suomen hallitus katsoo näin ollen, ettei Suomen lainsäädäntöön sisällytetty muodollinen kielto estäisi salakuljetuksen mahdollisuutta, ja korostaa, että tässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse siitä, miten salakuljetusta tulisi torjua.

53 Suomen hallitus on väittänyt, että laissa säädetyt mahdolliset rikosoikeudelliset seuraamukset olisivat lievempiä kuin veroseuraamukset, ja tältä osin komissio kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisuutta turvautua hallinnollisiin seuraamuksiin kevyen polttoöljyn käyttöä moottoripolttoaineena koskevien väärinkäytösten estämiseksi olisi myös voinut hyödyntää. Komissio mainitsee esimerkkinä Suomen lainsäädännössä säädetyt hallinnolliset seuraamukset, jotka koskevat ajoneuvon ylikuormaan liittyviä tapauksia tai varastonpitäjiä silloin, kun nämä ovat laiminlyöneet kevyen polttoöljyn tunnistettavaksi tekemisen, ja väittää, että Suomen lainsäätäjä olisi voinut käyttää tätä mahdollisuutta myös säätääkseen seuraamuksia kevyen polttoöljyn käytöstä moottoripolttoaineena.

54 Direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdasta johtuvia velvollisuuksia koskevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen osalta komissio katsoo, että Suomen hallituksen toimittamat tilastotiedot vahvistavat komission näkemyksen, jonka mukaan Suomessa ei ole järjestelmällistä dieselajoneuvojen valvontaa ja poliisin suorittamat tarkastukset ovat satunnaisia. Komissio toteaa, että Suomen hallitus on vastineessaan väittänyt, että vuosittain tarkastetaan nykyään 3 500—4 500 ajoneuvoa, kun taas viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa kyseinen hallitus ilmoitti, että vuosittaisten tarkastusten lukumäärä oli suurempi kuin 5 000. Komissio korostaa sitä, että tilastojen mukaan Suomessa rekisteröityjen dieselajoneuvojen ja -traktoreiden kokonaismäärä vuonna 1998

oli 755 377, ja väittää, että ottaen huomioon dieselajoneuvojen määrän kasvun ja sen, että myös ulkomailla rekisteröityjä ajoneuvoja on todennäköisesti tarkastettu, Suomen hallituksen vuoden 1999 osalta ilmoittamaa 3 923 tarkastuksen määrää on pidettävä hyvin vähäisenä.

55 Komissio korostaa sitä, että missään tapauksessa kattavakaan verovalvonta ei estä sitä, että Suomen voimassa oleva lainsäädäntö on yhteisön oikeuden vastainen ja mahdollistaa sen, että maksamalla veroa — riippumatta siitä, kuinka suuri se on määrältään — kevyttä polttoöljyä voidaan yleisesti käyttää moottoripolttoaineena.

56 Ruotsin hallitus väittää väliintulokirjelmässään ensinnäkin, että Suomen järjestelmä, joka mahdollistaa kevyen polttoöljyn — laittoman tai laillisen — käytön dieselmoottorilla varustetuissa ajoneuvoissa, on ristiriidassa direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdan kanssa, koska viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään valmisteveron vähimmäisverokannasta. Ruotsin hallitus väittää yhtäältä, että laittoman käytön yhteydessä kannettu valmistevero, eli kevyeen polttoöljyyn sovellettava valmistevero, on määrältään liian alhainen. Toisaalta ne verot, jotka kannetaan ennakkoilmoitukseen perustuvan laillisen käytön tapauksessa, eli lisävero ja polttoainemaksu, eivät ole valmisteveroja, koska niitä ei kanneta käytetyn kevyen polttoöljyn määrän vaan käytön keston perusteella.

57 Ruotsin hallitus väittää toiseksi, että vaikka oletettaisiin, että Suomen järjestelmä johtaisi käytännössä siihen, että kukaan ei käytä Suomessa kevyttä polttoöljyä moottoripolttoaineena, tällaista käyttöä koskevan laissa säädetyn kiellon puuttuminen merkitsee sellaisenaan yhteisön oikeuden rikkomista, koska se tekee mahdottomaksi rajat ylittävää liikennettä koskevan tehokkaan valvonnan toteuttamisen ja näin ollen myös sen, että kivennäisöljyjä koskevaa yhteisön valmisteverojärjestelmää voitaisiin täysimääräisesti soveltaa Ruotsissa.

58 Ruotsin hallitus selittää tältä osin, että direktiivien 92/81/ETY ja 92/82/ETY täytäntöönpano Ruotsissa on johtanut yleiseen kieltoon käyttää kevyttä polttoöljyä moottoripolttoaineena ja merkittävien hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoon. Ruotsin hallitus täsmentää vielä, että ottaen huomioon ne määrät, joista lämmitykseen tarkoitetun öljyn osalta on kyse, Ruotsissa ei missään tapauksessa ole koskaan tunnettu tarvetta siihen, että ylläpidettäisiin järjestelmää, jossa yksityishenkilöiden itse tarvitsisi kuljettaa öljy huoltoasemilta asuntoihin. Kysynnän puuttuminen selittää Ruotsin hallituksen mukaan sen, että kevyttä polttoöljyä ei myydä huoltoasemilla, ja tämä huolimatta siitä, että tällainen myynti ei ole kiellettyä ja että ilmastolliset ja väestölliset olosuhteet ovat pääsääntöisesti samat Pohjois-Ruotsissa ja Pohjois-Suomessa.

59 Vaikka Ruotsin lainsäädännössä säädetään tehokkaasta valvontajärjestelmästä sen estämiseksi, että vihreäksi värjättyä ruotsalaista kevyttä polttoöljyä käytetään moottoripolttoaineena, Suomen järjestelmä on aiheuttanut sen, että Ruotsin ja Suomen liityttyä Euroopan unioniin alkoi mittava rajakauppa suomalaisella punaiseksi värjätyllä polttoöljyllä ja että se oli niin laajaa, että laillinen öljytuotteiden kauppa Pohjois-Ruotsissa oli vaarassa loppua kokonaan.

60 Ruotsin hallitus toteaa, että kyseisen salakuljetuksen torjumiseksi kieltoa, joka koskee ruotsalaisen kevyen polttoöljyn käyttöä moottoripolttoaineena, laajennettiin vuonna 1996 koskemaan myös suomalaista kevyttä polttoöljyä, mikä johti siihen, että sen tuonti Ruotsiin väheni välittömästi.

61 Ottaen huomioon yhtäältä direktiivin 92/12/ETY 8 artiklan ja 9 artiklan 3 kohdan ja toisaalta sen, ettei yhteisön oikeuden mukaisena voida pitää sitä, että jäsenvaltio säätää kansallisessa lainsäädännössään yksipuolisesti toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on kompensoida se, että toinen jäsenvaltio jättää noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, Ruotsin lainsäätäjä kuitenkin kumosi vuonna 1997 yksipuolisen kiellon käyttää suomalaista kevyttä polttoöljyä moottoripolttoaineena.

62 Ruotsin hallitus selittää tältä osin, että direktiivillä 92/12/ETY luodusta järjestelmästä seuraa, että yksityishenkilöiden omiin tarpeisiinsa hankkimiensa ja itse kuljettamiensa kivennäisöljyjen valmistevero on kannettava siinä jäsenvaltiossa, josta ne hankitaan. Tämä merkitsee Ruotsin kuningaskunnan mukaan sitä, että Ruotsin kuningaskunta ei voi kantaa valmisteveroja sellaiselta ruotsalaiselta yksityishenkilöltä tai määrätä seuraamuksia sellaiselle ruotsalaiselle yksityishenkilölle, joka on Suomessa laillisesti täyttänyt ajoneuvonsa polttoainesäiliön tai varasäiliön kevyellä polttoöljyllä.

63 Nyt voimassa olevan Ruotsin lainsäädännön mukaan on siis sallittua pitää suomalaista punaiseksi värjättyä kevyttä polttoöljyä ajoneuvon polttoainesäiliössä tai varasäiliössä, jonka suuruus on enintään kymmenen litraa, jos asianomainen on tuonut polttoaineen yksityiseen käyttöön.

64 Suomesta lähtöisin olevan kevyen polttoöljyn, josta Ruotsissa ei kanneta minkäänlaista veroa, salakuljetus Ruotsiin on tämän jälkeen lisääntynyt jälleen huomattavasti. Ruotsin hallitus korostaa sitä, että kun viranomaiset toteavat tarkastuksen yhteydessä, että ajoneuvon polttoainesäiliössä on suomalaista kevyttä polttoöljyä, heidän on lähtökohtaisesti mahdotonta osoittaa vääräksi väitettä siitä, että polttoainesäiliö on täytetty Suomessa. Asia olisi toisin, jos myös Suomen tasavallan lainsäädännön mukaan olisi kiellettyä käyttää kevyttä polttoöljyä moottoripolttoaineena.

65 Ruotsin hallitus toteaa edellä esitetyn perusteella, että vaikka direktiiveissä 92/81/ETY ja 92/82/ETY ei nimenomaisesti säädetä kiellosta käyttää kevyemmin verotettua kaasuöljyä moottoriajoneuvon polttoaineena, direktiiveillä luodun järjestelmän tavoitteesta ja sen rakenteesta seuraa, että tällainen laissa säädetty kielto on sisämarkkinoiden toiminnan edellytys. Ruotsin hallitus katsoo näin ollen, että vaikka Suomen järjestelmä toimii Suomessa, kyseinen jäsenvaltio ei täytä yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska kyseinen järjestelmä aiheuttaa sisämarkkinoilla kilpailun vääristymistä, jota vastaan Ruotsi ei voi toimia yksipuolisesti.

66 Suomen hallitus vastaa näihin väitteisiin toteamalla aluksi, ettei Suomen ja Ruotsin tilanteita voida verrata keskenään, koska toisin kuin Suomessa, Ruotsissa ei käytetä kevyttä polttoöljyä maa- ja metsätaloudessa.

67 Suomen hallitus toteaa lisäksi, ettei Suomen lainsäädäntö estä sitä, että kevyen polttoöljyn käyttöä voidaan valvoa tehokkaasti muissa jäsenvaltioissa. Suomen hallitus selittää, että siinä tapauksessa, että ruotsalainen autoilija väittää väärin perustein, että hänen käyttämänsä suomalainen punaiseksi värjätty kevyt polttoöljy on laitettu ajoneuvon polttoainesäiliöön tai varasäiliöön Suomessa, vaikka se on todellisuudessa tuotu ensin petoksellisesti Ruotsiin ja siirretty vasta kyseisen jäsenvaltion alueella ajoneuvon polttoainesäiliöön, kyseinen autoilija tarjoaa riittävän näytön, jotta häneen voidaan kohdistaa Suomen lainsäädännön mukaisia seuraamuksia. Tältä osin on riittävää, että Ruotsin viranomaiset kirjaavat väitteensä ja toimittavat tarvittavat tiedot Suomen viranomaisille.

68 Suomen hallitus toteaa lisäksi henkilöautojen osalta, että jos ilmoitusta ei ole tehty ja ajoneuvon maahantuonnin ajankohtaa ei voida selvittää, polttoainemaksun määrä ylittää selvästi Ruotsissa käytössä olevan vastaavan seuraamuksen tason. Kyseinen hallitus korostaa vielä, että liikenteessä tapahtuva valvonta ei kata ainoastaan Suomessa rekisteröityjä ajoneuvoja, ja toteaa, että vuosina 1998—2002 tarkastettiin 120 ruotsalaista autoilijaa ja että Suomen järjestelmän tehokkuutta ja ennaltaehkäisevyyttä lisää se, että ulkomailla rekisteröityä ajoneuvoa, josta on kannettava polttoainemaksu, ei saa viedä maasta ennen kuin polttoainemaksu on maksettu.

69 Komissio toteaa tältä osin, että koska Suomessa ei harjoiteta jakelua koskevaa verovalvontaa, ulkomailla rekisteröityjen ajoneuvojen kuljettajat voivat vapaasti täyttää polttoainesäiliönsä kevyellä polttoöljyllä huoltoasemalla, jolla ei ole oikeutta vaatia selvitystä polttoainemaksun maksamisesta. Ruotsissa ei sitä vastoin ole lainmukaista mahdollisuutta vaatia tällaista selvitystä, koska sillä ei ole vastinetta Ruotsin lainsäädännössä.

70 Komissio korostaa vielä, että Suomen pohjoisella tullipiirillä, jonka palveluksessa on kaiken kaikkiaan 223 henkilöä, ei liene suurestikaan mahdollisuuksia harjoittaa riittävää valvontaa tullipiirin yli 150 000 neliökilometrin suuruisella alueella. Lisäksi Suomen pohjoisosissa on vähemmän poliiseja neliökilometriä kohden kuin muualla maassa. Komissio pitää näin ollen hyvin todennäköisenä, että rajojen valvonnasta vastaavilla viranomaisilla ei ole riittävää henkilöstöä suorittaakseen ulkomaalaisten ajoneuvojen valvontaa ennen kuin nämä poistuvat Suomen alueelta.

Tutkittavaksi ottaminen

71 Komissio on esittänyt väitteitä, jotka koskevat yhtäältä sitä, ettei verovalvontaa suoriteta kevyen polttoöljyn käytön osalta direktiivin 8 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuilla aloilla, kuten maa- ja metsätaloudessa ja julkisissa rakennusurakoissa, ja toisaalta Ruotsin lainsäätäjän suunnittelemia toimenpiteitä, ja tältä osin Suomen hallitus väittää, että komissio on viitannut näihin seikkoihin ensimmäisen kerran kannekirjelmässään ja että Suomen hallituksella ei näin ollen ollut mahdollisuutta esittää kantaansa tältä osin oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä. Suomen hallitus muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin on perustuttava oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä esitettyihin perusteisiin, ja väittää, että komission esittämät seikat on jätettävä tutkimatta.

72 Komissio täsmentää tältä osin muun muassa, että se on katsonut hyödylliseksi esittää kannekirjelmässään ilmoitusluonteisesti, että Suomessa toteutetun valvonnan riittämättömyys on aiheuttanut sen, että Ruotsissa esiintyy laajalti suomalaisen kevyen polttoöljyn käyttöön liittyviä veropetoksia, mikä on edellyttänyt lainsäädännön antamista, esittämättä kuitenkaan uutta vaatimusta tai kanneperustetta.

73 Lisäksi Suomen hallitus vaatii ensisijaisesti, että Ruotsin hallituksen väliintulokirjelmässään esittämät vaatimukset on jätettävä tutkimatta, koska ne eivät täytä yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan 4 kohdassa ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 93 artiklan 5 kohdassa asetettuja edellytyksiä.

74 Suomen hallitus toteaa erityisesti yhtäältä, ettei komissio missään yhteydessä väitä, ettei Suomen lainsäädäntö takaa sitä, että direktiivissä 92/81/ETY säädettyä valmisteveron vähimmäismäärää sovelletaan moottoripolttoaineena käytettävään kevyeen polttoöljyyn. Ruotsin hallituksen vaatimuksella ei näin ollen pyritä tukemaan komission esittämiä vaatimuksia vaan kyseessä on uusi itsenäinen vaatimus.

75 Suomen hallitus väittää toisaalta, että komissio on nimenomaisesti todennut, että Ruotsin ja Suomen suhteita koskevilta osin kyse ei ole uudesta vaatimuksesta tai kanneperusteesta vaan ainoastaan informaatioluonteisesta toteamuksesta. Suomen hallitus viittaa tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan väliintulija saa esittää tukemansa asianosaisen väitteistä poikkeavia väitteitä, kunhan niillä tuetaan kyseisen asianosaisen vaatimuksia, ja väittää, että Ruotsin hallitus ei väliintulijana voi pätevästi esittää vaatimuksia tai väitteitä, jotka koskevat Suomen järjestelmästä Ruotsin kuningaskunnalle aiheutuvia seuraamuksia.

76 Komissio sitä vastoin väittää, että Ruotsin kuningaskunnan vaatimukset on otettava tutkittaviksi.

77 Komissio ilmoittaa erityisesti kannattavansa Ruotsin hallituksen näkemystä, jonka mukaan lisävero ja polttoainemaksu eivät ole valmisteveroja, ja toteaa, että se ilmoitti tämän kantansa Suomen hallitukselle jo virallisessa huomautuksessa.

78 Komissio väittää lisäksi, että niitä seikkoja, jotka se on ensiksi esittänyt itse ja sen jälkeen Ruotsin hallitus ja jotka koskevat Suomen ja Ruotsin välistä organisoitua salakuljetusta, on pidettävä näyttönä niistä seurauksista, joita Suomen järjestelmällä on Suomen rajojen ulkopuolella.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

Tutkittavaksi ottaminen

Komission kannetta koskevat oikeudenkäyntiväitteet

79 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan (ks. mm. asia C-152/98, komissio v. Alankomaat, tuomio 10.5.2001, Kok. 2001, s. I-3463, 23 kohta ja asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, Kok. 2002, s. I-305, 10 kohta).

80 Tästä seuraa, että komission jäsenvaltiolle lähettämässä virallisessa huomautuksessa ja sen lähettämässä perustellussa lausunnossa rajataan oikeusriidan kohde, jota ei näin ollen voida enää laajentaa. Näin ollen perustellun lausunnon ja kanteen on perustuttava täsmälleen samoihin/identtisiin väitteisiin (ks. mm. asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998, Kok. 1998, s. I-5449, 55 kohta ja asia C-139/00, komissio v. Espanja, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6407, 18 kohta).

81 Tämä vaatimus ei kuitenkaan merkitse sitä, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen väitteiden, perustellun lausunnon lausunto-osan ja kannekirjelmässä esitettyjen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kunhan perustellussa lausunnossa määritettyä oikeusriidan kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu (ks. mm. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 56 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 19 kohta).

82 On todettava, että komissio ei käsiteltävänä olevassa asiassa ole muuttanut oikeusriidan kohdetta muuttamalla väitettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia perusteita.

83 Komissio on nimittäin sekä oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä että kannekirjelmässään selvästi ilmoittanut, että se arvostelee Suomen tasavaltaa siitä, että tämä on jättänyt noudattamatta velvoitteita, jotka johtuvat yhtäältä direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdasta, siltä osin kuin Suomen lainsäädännössä ei taata sitä, että kaasuöljyihin sovelletaan asianmukaisia valmisteveroja niiden käyttötarkoituksen perusteella, ja toisaalta direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdasta, siltä osin kuin kyseisessä lainsäädännössä ei säädetä riittävästä verovalvonnasta, joka koskee verovapautuksien tai alempien valmisteverokantojen soveltamista kivennäisöljyihin viimeksi mainitun säännöksen mukaisesti.

84 On totta, että komissio on vasta kannekirjelmässään vedonnut ensimmäisen kerran niihin seurauksiin, joita sillä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisellä, josta Suomen tasavaltaa moititaan, on kivennäisöljyjen markkinoilla Ruotsissa. Tämä tosiseikka, jonka tarkoituksena on kuvastaa Suomen lainsäädännössä säädetyn järjestelmän riittämättömyyttä, ei kuitenkaan muuta väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen määritelmää tai perustaa.

85 Myöskään ne väitteet, jotka komissio on esittänyt ensimmäisen kerran kannekirjelmässään ja jotka koskevat sitä, että kevyen polttoöljyn käyttöä koskeva

verovalvonta puuttuu erityisesti maa- ja metsätalouden ja julkisten rakennusurakoiden alalla, eivät laajenna tai muuta väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohdetta, koska velvollisuudesta harjoittaa tällaista valvontaa kyseisillä aloilla säädetään nimenomaisesti direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdassa.

86 Tästä seuraa, että komissio on oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä määritellyt oikeusriidan kohteen riittävän tarkkasanaisesti, kun se on maininnut direktiiveihin 92/81/ETY ja 92/82/ETY perustuvat sellaiset velvoitteet, joita Suomen tasavalta ei sen mukaan ole noudattanut.

87 Se, että komissio on kannekirjelmässään täsmentänyt niitä väitteitä, jotka se oli jo yleispiirteisemmin esittänyt virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa, ei näin ollen ole vaikuttanut oikeusriidan ulottuvuuteen.

88 Suomen hallituksen esittämät komission kannetta koskevat oikeudenkäyntiväitteet on näin ollen hylättävä.

Ruotsin hallituksen väliintulokirjelmää koskevat oikeudenkäyntiväitteet

89 Suomen hallituksen tältä osin esittämän, tämän tuomion 74 kohdassa mainitun ensimmäisen oikeudenkäyntiväitteen osalta on muistettava, että komission

ensimmäinen väite koskee sitä, ettei Suomen lainsäädännössä taata sitä, että direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdassa säädettyä valmisteveron vähimmäismäärää sovelletaan moottoripolttoaineena käytettävään kaasuöljyyn.

90 Näin ollen on ilmeistä, että Ruotsin hallituksen tältä osin esittämillä, tämän tuomion 56 kohdassa esitellyillä väitteillä pyritään nimenomaan tukemaan komission vaatimusta komission muotoileman ensimmäisen väitteen osalta.

91 Toisen oikeudenkäyntiväitteen osalta, sellaisena kuin se on mainittu tämän tuomion 75 kohdassa, on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan 4 kohdan vastaista ei ole se, että väliintulija esittää tukemansa asianosaisen väitteistä poikkeavia väitteitä, kunhan niillä pyritään tukemaan tämän asianosaisen vaatimuksia (ks. mm. asia C-150/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 19.11.1998, Kok. 1998, s. I-7235, 36 kohta ja asia C-200/92 P, ICI v. komissio, tuomio 8.7.1999, Kok. 1999, s. I-4399, 31 kohta).

92 On todettava, että tämän tuomion 57—65 kohdassa esitellyillä Ruotsin hallituksen väitteillä, joiden tarkoituksena on osoittaa, että Suomen verovalvontajärjestelmän riittämättömyydestä seuraa se, että asiaa koskevien yhteisön säännösten täytäntöönpanemiseksi annetun Ruotsin lainsäädännön tehokas soveltaminen estyy, pyritään tukemaan komission kanteen menestymistä tuomalla oikeusriitaan lisäselvityksiä. Kyseiset väitteet koskevat nimittäin nimenomaan sellaisia verovalvontaan liittyviä puutteellisuuksia, joiden komissio on esittänyt olevan sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen taustalla, josta Suomen tasavaltaa arvostellaan.

93 Tästä seuraa, että myös Ruotsin hallituksen väliintulokirjelmää koskevat oikeudenkäyntiväitteet on hylättävä.

Pääasia

94 Kaasuöljyn käyttöä moottoripolttoaineena koskeva Suomen järjestelmä, sellaisena kuin siitä on säädetty laeissa 722/1966, 337/1993 ja 1472/1994 ja sellaisena kuin sitä noudatetaan käytännössä, perustuu kahteen pääasialliseen tekijään. Yhtäältä ajoneuvojen omistajat tai haltijat ovat velvollisia ilmoittamaan etukäteen veroviranomaisille aikomuksestaan alkaa käyttää kevyttä polttoöljyä moottoripolttoaineena ja maksamaan lisäveron ja/tai polttoainemaksun. Toisaalta viranomaiset valvovat näiden edellytysten noudattamista tieliikenteessä suoritettujen tarkastusten yhteydessä, ja todetuista rikkomuksista määrätään ilman muita toimenpiteitä veronluonteisia seuraamuksia, joiden määrä on riittävän korkea, jotta niillä on väärinkäytöksiä ehkäisevä vaikutus.

95 Kuten tämän tuomion 38, 56 ja 77 kohdasta ilmenee, on selvää, että lisävero ja polttoainemaksu, jotka on säädetty kannettaviksi ennakkoilmoituksen perusteella, eivät ole valmisteveroja. Näin ollen on ilmeistä, että niiltä osin kuin Suomen lainsäädännössä säädetään mahdollisuudesta käyttää moottoripolttoaineena kevyemmin verotettua kaasuöljyä, kyseistä lainsäädäntöä ei voida pitää direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdan mukaisena, koska viimeksi mainitussa säännöksessä edellytetään, että moottoripolttoaineena käytettävään kaasuöljyyn on sovellettava säännöksen mukaista valmisteveron vähimmäisverokantaa, eikä sillä Suomen hallituksen mainitsemalla seikalla, että tämä mahdollisuus on ainoastaan puhtaasti teoreettinen, ole merkitystä tältä osin.

96 Sen määrittämiseksi, saavutetaanko Suomen järjestelmällä yhteisön lainsäädännössä asetetut tavoitteet niiltä osin kuin kyseisellä järjestelmällä Suomen hallituksen mukaan estetään käytännössä kevyemmin verotetun kaasuöljyn käyttö moottoripolttoaineena, on täsmennettävä niiden velvollisuuksien ulottuvuus, joita jäsenvaltioilla on direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdan säännösten perusteella, kun näitä säännöksiä tarkastellaan yhdessä direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdan säännösten kanssa.

97 Tältä osin on todettava, että vaikka direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus taata se, että moottoripolttoaineena käytettäviin kivennäisöljyihin sovelletaan kyseisessä säännöksessä vahvistettua valmisteveron vähimmäisverokantaa, direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdassa luetellaan tiettyjä aloja, joilla kivennäisöljyjen käyttöön moottoripolttoaineena voidaan soveltaa verovapautuksia tai alennettua valmisteverokantaa edellyttäen, että käyttöön kohdistetaan verovalvontaa.

98 Direktiivin 92/81/ETY kuudennen perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden on valvottava, että verovapautuksien tai alennettujen verokantojen soveltaminen niiden alueella ei vääristä kilpailua. Tässä tarkoituksessa jäsenvaltioiden on toteutettava verovalvontaa, jonka tarkoituksena on kyseisen direktiivin 8 artiklan 1 kohdasta ilmenevällä tavalla estää veropetokset, veron kiertäminen ja muut väärinkäytökset.

99 Direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdan säännöksistä, tarkasteltuina yhdessä direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa, ilmenee näin ollen, että tehokkaan verovalvonnan harjoittaminen on välttämätön edellytys niiden eri valmisteverokantojen asianmukaiselle soveltamiselle, joita kivennäisöljyihin sovelletaan niiden käyttötarkoituksen perusteella.

100 Kyseisistä säännöksistä seuraa täsmällisemmin ottaen se, että varmistaakseen kyseisillä säännöksillä luodun valmisteverojärjestelmän tehokkuuden moottoripolttoaineena käytettävien kivennäisöljyjen osalta jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan kansallisessa oikeudessaan käyttöön sellaisia menettelyjä, joilla estetään käytännössä sellaisten kivennäisöljyjen käyttö moottoripolttoaineena, jotka on tarkoitettu muihin käyttötarkoituksiin ja joihin direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan sovelletaan näin ollen valmisteverokantaa, joka on pienempi kuin direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdassa vahvistettu vähimmäisverokanta.

101 Näin ollen on tutkittava, täyttääkö Suomen lainsäädännön mukainen menettely täytäntöönpanoa koskevien keinojensa puolesta tämän tuomion 97—100 kohdassa kuvaillut tehokkuutta koskevat vaatimukset, jotka seuraavat kivennäisöljyihin sovellettavia valmisteveron vähimmäisverokantoja koskevasta yhteisön järjestelmästä.

102 Se, ettei kevyen polttoöljyn — jota myydään vapaasti huoltoasemilla — jakeluun kohdistu rajoituksia tai valvontaa, aiheuttaa väistämättä tosiasiallisen tilanteen, joka suosii petoksellista toimintaa. Tämä tilanne huomioon ottaen on näin ollen arvioitava sen menettelyn tehokkuutta, josta Suomen lainsäädännössä on säädetty väärinkäytösten estämiseksi.

103 Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä tilastotiedoista, sellaisina kuin ne on esitelty tämän tuomion 51 ja 54 kohdassa, ilmenee, että poliisi- ja tulliviranomaisten tässä tarkoituksessa suorittama valvonta loppukäyttäjän tasolla ei ole riittävä keino torjua sitä suurta väärinkäytösten vaaraa, jonka huoltoasemien sisällyttäminen kevyen polttoöljyn jakeluketjuun aiheuttaa. Tältä osin on muistettava, että Suomen hallituksen esimerkinomaisesti antamat tiedot osoittavat, että vuonna 1999 viranomaiset suorittivat 3 923 tarkastusta, kun taas Suomessa rekisteröityjen dieselajoneuvojen ja -traktoreiden kokonaismäärä oli 755 377, johon on lisättävä vielä Suomessa käytetyt ulkomailla rekisteröidyt dieselajoneuvot, ja että Suomen hallitus on edelleen todennut, että tieliikenteessä suoritettujen tarkastusten vuosittainen määrä koko Suomen alueella on 3 000—5 000.

104 Suomen lainsäädännössä säädetyn valvontajärjestelmän riittämättömyyden vahvistaa toisaalta veropetosten suuri määrä, johon Ruotsin hallitus on vedonnut ja jota Suomen hallitus ei ole kiistänyt ja joka seuraa siitä, että Ruotsiin salakuljetetaan Suomesta lähtöisin olevaa kevyttä polttoöljyä.

105 Tätä arviointia ei voida asettaa kyseenalaiseksi Suomen hallituksen väitteellä siitä, että valvonnan tai muiden rajoittavien toimenpiteiden käyttöön ottaminen kevyen polttoöljyn myynnissä ja jakelussa ei olisi millään tavalla järkevää sen takia, että pientalojen lämmityskattiloissa oleva kevyt polttoöljy on aina mahdollista ottaa niistä pois ja että sama vaara on olemassa myös maa- ja metsätalouteen ja julkisiin rakennusurakoihin tarkoitettujen öljytoimitusten osalta. Tältä osin on huomionarvoista, ettei Suomen hallitus ole esittänyt mitään väitettä, jonka tarkoituksena olisi osoittaa, että tämä mahdollisuus olisi voinut olla niiden rikkomusten taustalla, jotka on todettu Suomessa tieliikenteessä suoritetuissa tarkastuksissa, tai että sillä olisi mitään yhteyttä niihin Suomen järjestelmään liittyviin puutteellisuuksiin, jotka komissio on tuonut esille.

106 Lisäksi ei myöskään ole kiistetty sitä, että maa- ja metsätaloudessa ja julkisissa rakennusurakoissa moottoripolttoaineena käytettävä kevyt polttoöljy toimitetaan pääsääntöisesti suoraan yksityistalouksiin tai tiloille, toisin sanoen huoltoasemien ulkopuolelle.

107 Suomen hallitus on myös väittänyt, että jos kansallisessa lainsäädännössä säädettäisiin muodollisesta kiellosta käyttää kevyttä polttoöljyä moottoripolttoaineena rikosoikeudellisine seuraamuksineen, tämä ei estäisi tällaista käyttöä nykyistä järjestelmää tehokkaammin, ja tältä osin on lopuksi todettava, että kyseinen tavoite voi olla saavutettavissa eri keinoin, joihin ei välttämättä liity rikosoikeudellisia seuraamuksia. Kuten komissio on todennut Suomen hallituk-

sen tätä kiistämättä, mainitunlaiseen kieltoon, johon liitetään hallinnollisia seuraamuksia, ei pitäisi liittyä ylitsepääsemättömiä vaikeuksia.

108 Näin ollen on todettava, että Suomen lainsäädännön mukaisen verovalvontamenettelyn täytäntöönpanon tarkastelu on osoittaa, että kyseinen menettely ei mahdollista direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdan säännösten, tarkasteltuina yhdessä direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdan säännösten kanssa, tavoitteen saavuttamista, koska kyseinen menettely ei ole omiaan estämään tehokkaasti sellaisten kivennäisöljyjen käyttöä moottoripolttoaineena, jotka on tarkoitettu muihin käyttötarkoituksiin ja joita siten verotetaan kevyemmin, ja takaamaan näin ollen sitä, että moottoripolttoaineena käytettävään kaasuöljyyn sovelletaan tosiasiallisesti kyseisissä säännöksissä säädettyä valmisteveron vähimmäisverokantaa.

109 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdan ja direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lakeja ja asetuksia, jotka koskevat kaasuöljyn käyttöä moottoripolttoaineena, sellaisina kuin kyseisiä lakeja ja asetuksia sovelletaan käytännössä.

Oikeudenkäyntikulut

110 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Suomen tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska viimeksi mainittu on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Kyseisen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti Ruotsin kuningaskunta, joka on väliintulijana tukenut komission vaatimuksia, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Suomen tasavalta ei ole noudattanut kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 2 ja 3 kohdan ja kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lakeja ja asetuksia, jotka koskevat kaasuöljyn käyttöä moottoripolttoaineena, sellaisina kuin kyseisiä lakeja ja asetuksia sovelletaan käytännössä.**

2) **Suomen tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Ruotsin kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Skouris Gulmann Puissochet

Macken Colneric

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä marraskuuta 2003.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti