JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
9 päivänä tammikuuta 1997 *

1. Bundesverwaltungsgericht esittää yhteisöjen tuomioistuimelle saman oikeudenkäynnin johdosta täsmälleen samat kysymykset kuin ne, joihin vastattiin asiassa C-426/92, Deutsches Milch-Kontor, 22.6.1994 annetussa tuomiossa [1] (jäljempänä aikaisempi tuomio tai 22.6.1994 annettu tuomio).

Kysymykset koskevat useiden sellaisten yhteisön asetusten tulkintaa, joissa säädetään siitä, millä edellytyksillä maksetaan yhteisön tukea jossakin jäsenvaltiossa tuotetulle ja toisessa jäsenvaltiossa jalostettavaksi tarkoitetulle rasvattomalle maitojauheelle.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että 22.6.1994 annetussa tuomiossa annetut vastaukset koskevat tosiasioiden osalta erilaista tilannetta kuin mitä ennakkoratkaisupyynnössä oli esitetty, joten vastaukset eivät voineet poistaa sitä epävarmuutta, jota kansallinen tuomioistuin tuntee pyydetyn yhteisön oikeuden tulkinnan osalta.

3. En toista asian taustana olevia seikkoja yksityiskohtaisesti — tarvittaessa viittaan 22.6.1994 annettuun tuomioon ja julkisasiamies Darmonin tuossa asiassa antamaan ratkaisuehdotukseen —, vaan pelkästään muistutan siitä, että asiassa oli kyse pääasiallisesti kahdesta ongelmasta. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettiin toisaalta kysymys siitä, miten usein ja minkälaisia tarkastuksia voidaan suorittaa asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön mukaisesti, ja toisaalta siitä, onko se, että jalostettavaksi vietävän maidon järjestelmällisten tarkastusten yhteydessä otettujen näytteiden analysointikulut kannetaan taloudellisilta toimijoilta, yhteensoveltuvaa yhteisön oikeuden kanssa.

4. Muistutan, että asiaan sovellettava yhteisön lainsäädäntö on annettu tukemaan sen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden menekkiä markkinoilla siten, että tuotteita käytetään eläinrehuina. Käyttöönotetussa järjestelmässä säädetään, että tuki myönnetään periaatteessa siinä jäsenvaltiossa, jossa tuote jalostetaan. [2] Jäsenvaltioilla on kuitenkin myös mahdollisuus poiketa tästä järjestelmästä, koska tuen voi maksaa paitsi valtio, jossa tuote jalostetaan, myös valtio, jossa tuote on valmistettu. Jäsenvaltiot ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta ainoastaan rasvattoman maitojauheen viennissä Italiaan. Tähän maahan vietävien tuotteiden osalta tuen maksaa jäsenvaltio, josta tuotteet

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Asia C-426/92, Deutsches Milch-Kontor, tuomio 22.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2757).

2 — Eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maidolle ja rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevista yleisistä säännöistä 15 päivänä heinäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 986/68 (EYVL L 169, s. 4).

viedään ja jonka alueella on valmistettu rasvaton maitojauhe, joka on tarkoitettu denaturoitavaksi tai jalostettavaksi Italiassa. [3] Tuen maksamiselle on asetettu tiettyjä edellytyksiä. [4]

5. Deutsches Milch-Kontor-niminen yritys (jäljempänä DMK) vie rasvatonta maitojauhetta Saksasta Italiaan, jossa se on tarkoitus jalostaa rehuseoksiksi. Tavara kuljetetaan kuorma-autoilla noin 25 tonnin suuruisissa erissä.

6. Sen todentamiseksi, voitiinko maidolle myöntää tukea, Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (liittovaltion ravitsemus- ja metsätalousvirasto) pyysi toimivaltaista vientitullitoimipaikkaa tekemään tarkastuksia. Tarkastukset tehtiin järjestelmällisesti ottamalla näytteitä jokaisen kuorma-auton kuormasta ja analysoimalla näytteet. BEF veloitti näihin tarkastuksiin liittyvät näytteiden analysointikulut DMK:lta.

3 — Toisen jäsenvaltion alueella denaturoidulle tai rehuseoksiksi jalostetulle rasvattomalle maitojauheelle maksettavaa tukea koskevista erityissäännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1976 annettu komission asetus (ETY) N:o 1624/76 (EYVL L 180, s. 9).

4 — Tuen myöntämisen edellytyksistä on säädetty eläinten ruokintaan tarkoitetun rasvattoman maitojauheen erityisiä tukija myyntitoimenpiteitä koskevien asetusten (ETY) N:o 1624/76, (ETY) N:o 368/77, (ETY) N:o 443/77 ja (ETY) N:o 1844/77 muuttamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1979 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 1726/79 (EYVL L 199, s. 10) ja rehuseoksiksi jalostetulle rasvattomalle maidolle ja vasikoiden rehuksi tarkoitetulle rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 26 päivänä heinäkuuta 1979 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 1725/79 (EYVL L 199, s. 1).

7. Bundesverwaltungsgericht täsmentää tässä ennakkoratkaisupyynnössä [5], että kyseinen tullitoimipaikka on Hampurissa ja että tarkastukset suoritetaan vientimuodollisuuksien yhteydessä, *mutta maan sisällä*, kaukana siitä rajasta (Saksan ja Itävallan tai Saksan ja Sveitsin välinen raja), jonka yli tavarat on vietävä.

8. Koska asianosaiset olivat eri mieltä siitä, voiko DMK vaatia BEF:ää palauttamaan nämä maksut, kansallinen tuomioistuin esitti yhteisöjen tuomioistuimelle asiassa C-426/92 seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko 2.7.1976 annetun asetuksen (ETY) N:o 1624/76 2 artiklan 4 kohdan ensimmäistä alakohtaa, sellaisena kuin artikla on muutettuna 26.7.1979 annetun asetuksen (ETY) N:o 1726/79 1 artiklalla, tulkittava siten, että kun Saksassa valmistettua rasvatonta maitojauhetta viedään sekarehun valmistamista varten Italiaan kuorma-autoilla, jokaisen kuorma-auton kuormasta on otettava ja tarkastettava näyte, ennen kuin tässä säännöksessä mainittu todistus voidaan antaa?

2. Jos kysymykseen 1 vastataan kieltävästi, mitä perusteita on käytettävä, jotta voitaisiin

5 — Ennakkoratkaisupyyntö, s. 6, toinen kappale.

vastata asetuksen (ETY) N:o 1624/76 2 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, sellaisena kuin artikla on muutettuna asetuksen (ETY) N:o 1726/79 1 artiklalla, yhdessä asetuksen (ETY) N:o 1725/79 10 artiklan kanssa tulkittaessa, siihen kysymykseen, miten usein näytteitä täytyy ja saadaan ottaa vietäessä rasvatonta maitojauhetta Italiaan kuormaautoilla?

3. Onko se, että viejä velvoitetaan kansallisten säännösten perusteella maksamaan kaikki — järjestelmällisistä tai satunnaisista — tarkastuksista aiheutuvat kulut, sopusoinnussa tulleja vaikutukseltaan vastaavien maksujen kiellon (ETY:n perustamissopimuksen 9, 12 ja 16 artikla), syrjintäkiellon (ETY:n perustamissopimuksen 95 artikla) ja muiden yhteisön oikeuden sääntöjen kanssa?"

9. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 22.6.1994 antamassaan tuomiossa seuraavaa:

"1) Toisen jäsenvaltion alueella denaturoidulle tai rehuseoksiksi jalostetulle rasvattomalle maitojauheelle maksettavaa tukea koskevista erityissäännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1976 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1624/76 2 artiklan 1 ja 4 kohtaa, sellaisena kuin artikla on muutettuna 26 päivänä heinäkuuta 1979 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 1726/79, ja rehuseoksiksi jalostetulle rasvattomalle maidolle ja vasikoiden rehuksi tarkoitetulle rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 26 päivänä heinäkuuta 1979 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1725/79 10 artiklaa yhdessä ETY:n perustamissopimuksen 34 artiklan kanssa luettuina on tulkittava siten, että niissä ei sallita järjestelmällisiä tarkastuksia rajalla sen todentamiseksi, täyttyvätkö toisessa jäsenvaltiossa rehuseosten valmistukseen tarkoitetun rasvattoman maitojauheen koostumusta ja laatua koskevat edellytykset, joista vientituen saaminen riippuu. Edellä mainituissa säännöksissä ei kuitenkaan kielletä rajalla suoritettavia tarkastuksia, edellyttäen, että tarkastukset suoritetaan pelkästään pistokokeina.

2) Maksu, joka kannetaan rajalla suoritettavista järjestelmällistä tarkastuksista, on perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklalla kielletty vientitullia vaikutukseltaan vastaava maksu, vaikka se vastaisikin kustakin tarkastuksesta aiheutuneita todellisia kuluja."

10. Tästä tuomiosta huolimatta Bundesverwaltungsgericht esittää yhteisöjen tuomioistuimelle samat kysymykset ja perustelee niiden uudelleen esittämistä jäljempänä esitettävällä tavalla.

11. Se toteaa, että paitsi tuomiolauselmassa myös tuomion perusteluissa on nimenomaisesti mainittu järjestelmälliset "tarkastukset rajalla". Bundesverwaltungsgericht arvioi, että yhteisöjen tuomioistuin on näin tehdessään perustanut käsityksensä seikkoihin, jotka poikkeavat siitä, mitä ennakkoratkaisupyynnössä oli esitetty, ja että asiaa ei tämän vuoksi vielä voida ratkaista. Tässä 22.6.1994 annetussa tuomiossa käytetyn terminologian perusteella voitaisiin sen mukaan päätellä, että yhteisöjen tuomioistuin tarkoitti "tarkastuksia, jotka suoritetaan rajan välittömässä läheisyydessä, mutta ei aiottua rajanylitystä varten maan sisällä tehtyjä tarkastuksia", koska maan välittömässä läheisyydessä tehdyillä tarkastuksilla tarkoitetaan "yksinomaan tarkastuksia, jotka suoritetaan välittömästi rajalla rajanylityshetkellä". [6]

12. Bundesverwaltungsgericht täsmentää käsiteltävänä olevassa asiassa, että riidanalaiset tarkastukset teki "hakijan osalta toimivaltainen vientitullitoimipaikka Hampurissa, ja ne tehtiin vientiä varten mutta maan sisällä, kaukana siitä rajasta, jonka yli tavarat oli vietävä". [7]

13. Tämän ennakkoratkaisupyynnön ainoana tarkoituksena on itse asiassa se, että yhteisöjen tuomioistuin täsmentäisi, onko 22.6.1994 annettua tuomiota sovellettava kansallisen tuomioistuimen nyt tarkemmin selvittämässä tosiasiatilanteessa, eikä aikaisempaa ratkaisua tarvitse muutoin käsitellä. Toisin sanottuna yhteisöjen tuomioistuimelta kysytään ainoastaan sitä, vastataanko esitettyihin kysymyksiin siinä tapauksessa, että tarkastukset suoritetaan vientiä varten mutta maan sisällä, kaukana siitä rajasta, jonka yli tavarat on tarkoitus viedä, samoin kuin siinä tapauksessa, että tarkastukset suoritetaan rajanylityksen yhteydessä.

14. Katson, että uudelleen muotoiltuun kysymykseen on vastattava myöntävästi.

15. Käsittelen vuorollaan kansallisen tuomioistuimen kummallakin kerralla esittämiä kysymyksiä ja vertaan yhteisöjen tuomioistuimen antamia vastauksia tosiseikkoihin, sellaisina kuin niitä on nyt täsmennetty.

16. Yhteisöjen tuomioistuin on kahteen ensimmäiseen kysymykseen antamassaan vastauksessa katsonut, että näytteitä ottamalla vientivaltiossa *järjestelmällisesti* tehtävät tarkastukset, joiden tarkoituksena on todentaa maidon koostumus ja laatu vientituen myöntämistä varten, joista ei ollut säädetty asiaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä ja jotka eivät olleet perusteltuja minkään perustamissopimuksen 36 artiklassa määrätyn vaatimuksen vuoksi, ovat jäsenvaltioiden välisessä kaupassa viennin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, jotka on kielletty perustamissopimuksen 34 artiklalla.

6 — Ennakkoratkaisupyyntö, s. 4—5.

7 — Ennakkoratkaisupyyntö, s. 6, toisen kappaleen viides rivi.

17. Se, että yhteisöjen tuomioistuin on viitannut tarkastuksiin *rajalla*, ei mielestäni ole millään tavalla ratkaisevaa yhteisöjen tuomioistuimen päätelmissä.

18. Tarkastusten suorittamispaikalla ei nimittäin ole suurta merkitystä tuomiota tulkittaessa. Yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt yhteisön oikeuden vastaisena kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen tarkastusten tiheyttä ja luonnetta, toisin sanottuna sitä, että tarkastukset olivat järjestelmällisiä ja ne tehtiin näytteitä ottamalla.

Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että samaa tarkoitusta varten suoritettavat tarkastukset rajalla olisivat sallittuja, jos niiden luonne ja suorittamistiheys olisivat erilaisia:

"— — ei voida sulkea pois sitä, että [jäsenvaltiot] jatkavat vietävien erien tarkastuksia rajalla, *jos tarkastukset ovat satunnaisia*" [8];"— — [riidanalaisilla yhteisön] säännöksillä ei kuitenkaan estetä rajalla suoritettavia tarkastuksia, *jos tarkastukset suoritetaan ainoastaan pistokokeina*" [9].

8 — Ks. alaviite 1, tuomion 44 kohta (kursivointi tässä).

9 — Ks. alaviite 1, tuomion 45 kohta (kursivointi tässä).

19. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomion perustelut ovat päteviä riidanalaisten tarkastusten suorittamispaikasta riippumatta.

20. Yhteisöjen tuomioistuin on aikaisempaan oikeuskäytäntöönsä [10] viitaten muistuttanut aluksi seuraavaa:

"— — yhteisön sisäisessä kaupassa kaikki järjestelmälliset tarkastukset rajalla ovat sellaisia esteitä, jotka voivat olla vastoin perustamissopimuksen 30 ja 34 artiklaa" [11].

Jotta näissä määräyksissä olevaa kieltoa sovellettaisiin, riittää, että riidanalaisilla toimenpiteillä voidaan suoraan tai välillisesti taikka tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa tuontia tai vientiä jäsenvaltioiden välillä. Tällaisia toimenpiteitä ovat kaikki tarkastukset, jotka niihin kuluvan ajan tai taloudelliselle toimijalle niistä mahdollisesti aiheutuvien ylimääräisten kuljetuskustannusten vuoksi ovat "omiaan vaikeuttamaan tuontia tai vientiä tai tekemään siitä kalliimpaa" [12].

10 — Asia 35/76, Simmenthal, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1871, 14 kohta) ja asia 190/87, Moormann, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4689, 8 kohta), jotka on mainittu aikaisemman tuomion 20 ja 21 kohdassa.

11 — Ks. alaviite 1, tuomion 22 kohta.

12 — Ks. alaviite 1, tuomion 20 kohta.

Se, suoritetaanko tarkastukset konkreettisesti silloin, kun tavara tosiasiallisesti ylittää rajan viennin yhteydessä, vai ennen rajan ylitystä mutta rajan ylitystä varten, ei millään tavalla muuta sitä, että ne ovat järjestelmällisyytensä ja suorittamistapansa vuoksi "omiaan vaikeuttamaan kauppaa tai tekemään siitä kalliimpaa", jolloin ne ovat perustamissopimuksen 34 artiklan vastaisia.

21. Koska on todettu, että kansallisen tuomioistuimen kuvailemat tarkastukset suorittamispaikastaan riippumatta ovat yhteisön oikeudessa kiellettyjä viennin määrällisiä rajoituksia, on tutkittava, voiko suorittamispaikan huomioon ottaminen saattaa kyseenalaiseksi yhteisöjen tuomioistuimen arvioinnin siitä, että tällaiset tarkastukset eivät ole perusteltuja perustamissopimuksen 36 artiklan mukaan.

22. On esitetty kolmentyyppisiä perusteluja.

23. Tarkastusten suorittamispaikan huomioon ottamisen perusteella ei mielestäni voida kyseenalaistaa sitä, että yhteisöjen tuomioistuin on esittämillään perusteilla perustellusti hylännyt ne kaksi perustelua, joista ensimmäinen koskee taloudellisia ja käytännöllisiä syitä ja toinen väitettä, joka perustuu analyysiin, jonka mukaan tarkastukset ovat vastike niistä eduista, joita on saatu vapaaehtoisesta liittymisestä vientitukijärjestelmään. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi taloudellisia ja käytännöllisiä syitä koskevan perustelun osalta, "riittää, kun muistutetaan, että perustamissopimuksen 36 artiklaan ei voida vedota sellaisten hyödyllistenkään säädösten tai käytäntöjen perustelemiseksi, joiden sisältämät rajoittavat tekijät selittyvät pääasiallisesti sillä, että on pyritty keventämään hallintoa tai alentamaan julkisia menoja" [13], ja toisen perustelun osalta, "riittää, kun todetaan, että järjestelmälliset tarkastukset, joista ei ole säädetty asiaan sovellettavissa yhteisön säännöksissä, eivät voi olla tällainen vastike" [14].

24. Komissio yritti asiassa C-426/92 perustella riidanalaisia tarkastuksia kolmannella väitteellä — jonka BEF:n edustaja esitti myös käsiteltävänä olevan asian suullisessa käsittelyssä — todeten, että "ainoastaan rajalla suoritettavilla tarkastuksilla voidaan estää *petokset*, joita mahdollisesti tehdään tuotantotehtaan ja jalostusyrityksen välisen matkan aikana" [15]. Kun yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tällaisen arvioinnin katsomalla oikeuskäytäntönsä [16] perusteella, että "rajalla suoritettavat järjestelmälliset tarkastukset eivät ole yhteensoveltuvia tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten ja määräysten kanssa" [17], se ei antanut suurta merki-

13 — Ks. alaviite 1, tuomion 39 kohta.

14 — Ks. alaviite 1, tuomion 40 kohta.

15 — Ks. alaviite 1, tuomion 37 kohta (kursivointi tässä).

16 — Asia 39/70, Fleischkontor, tuomio 11.2.1971 (Kok. 1971, s. 49, 5 kohta).

17 — Ks. alaviite 1, tuomion 42 kohta.

tystä tarkastusten suorittamispaikalle. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin totesi seuraavaa:

"vaikka riidanalaisilla rajalla suoritetuilla tarkastuksilla voitaisiin estää petokset kuljetettaessa tavaraa Saksan alueella, niillä ei kuitenkaan voida taata, että tavara saapuu jalostusyritykselle sellaisena, että se vielä täyttää yhteisön säännöstössä asetetut koostumusta ja laatua koskevat vähimmäisedellytykset. Ei nimittäin voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että petoksia tehdään kuljetuksen aikana kauttakulkumaissa tai itse määrämaassa" [18].

Rajan ylitystä varten vientivaltion sisällä tehdyillä tarkastuksilla ei myöskään voida sen enempää taata, ettei jäljellä olevan matkan aikana tehdä petoksia.

25. Yhteisöjen tuomioistuimen kahteen ensimmäiseen kysymykseen antama vastaus on siten edelleen pätevä siinäkin tapauksessa, että tarkastuksia ei suoriteta rajan ylityksen yhteydessä vaan toimivaltaisessa vientitullitoimipaikassa Hampurissa.

26. Viimeisellä kysymyksellään Bundesverwaltungsgericht haluaa täsmennettäväksi sitä seikkaa, voidaanko kaikki riidanalaisista tarkastuksista aiheutuneet kulut kantaa viejältä.

27. Katson myös tämän osalta, että on pitäydyttävä siinä, mitä yhteisöjen tuomioistuin vastasi aikaisemmassa ennakkoratkaisuasiassa. Tarkastusten suorittamispaikka ei voi vaikuttaa siihen, että riidanalaisista järjestelmällisistä tarkastuksista kannettu maksu "on perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklalla kielletty vientitullia vaikutukseltaan vastaava maksu, vaikka se vastaisi tarkastuksesta aiheutuneita todellisia kustannuksia" [19].

28. Ne "tarkastukset rajalla", joihin tuomiossa on viitattu, on mielestäni loppujen lopuksi ymmärrettävä siten, että niiden maantieteellisellä suorittamispaikalla ei ole merkitystä. Sillä ei ole merkitystä, suoritetaanko ne kahden valtion välisen fyysisen rajan välittömässä läheisyydessä vai jommankumman valtion alueen sisällä, kun raja on tarkoitus ylittää.

29. Ratkaiseva tekijä ei suinkaan ole tarkastusten suorittamispaikka vaan niiden suorittamisen syy eli se, että kuljetettava tavara

18 — Ks. alaviite 1, tuomion 43 kohta.

19 — Ks. alaviite 1, tuomion 56 kohta.

ylittää rajan. Merkitystä ei ole sillä, otetaanko näytteet välittömästi rajalla sen ylityksen yhteydessä vai toimivaltaisessa vientitullitoimipaikassa.

30. Ratkaisevia tekijöitä ovat tarkastusten tyyppi ja tiheys. Näytteitä ottamalla suoritettuja järjestelmällisiä tarkastuksia ei voida hyväksyä riidanalaisen säännöstön yhteydessä, kuten 22.6.1994 annetussa tuomiossa todettiin.

31. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-426/92, Deutsches Milch-Kontor, 22.6.1994 antamaa tuomiota on sovellettava riidanalaisten tarkastusten suorittamispaikasta riippumatta ja erityisesti siinä tapauksessa, että tarkastukset suoritetaan maan sisällä kaukana ylitettävästä rajasta, kun raja on todellakin tarkoitus ylittää.