YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
25 päivänä tammikuuta 1977 *

Asiassa 46/76,

jonka Arrondissementsrechtbank te Haag on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

W. J. G. Bauhuis

vastaan

Alankomaiden valtio

ennakkoratkaisun vientitulleja vaikutukseltaan vastaavat maksut kieltävien perustamissopimuksen määräysten ja 26.6.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/432/ETY (EYVL N:o L 121, 29.7.1964, s. 1977) tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti H. Kutscher, jaostojen puheenjohtajat A. M. Donner ja P. Pescatore sekä tuomarit J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco ja A. Touffait,

julkisasiamies: G. Reischl,
kirjaaja: A. Van Houtte,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage on pyytänyt 10.5.1976 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.6.1976, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ratkaisua perustamissopimuksen 16 artiklan tulkinnasta ja siltä osin vastausta seuraaviin ennakkoratkaisukysymyksiin:

"Onko maksuja, joita jäsenvaltio kohdistaa toiseen jäsenvaltioon lähetettävän karjan terveystarkastuksiin, pidettävä vaikutukseltaan vientitulleja vastaavina maksuina, jos nämä maksut kattavat mutta eivät ole suuremmat kuin kansallisen viranomaisen määräyksestä suoritetun terveystarkastuksen kustannukset, kun tarkastus tehdään

a) (nautaeläinten ja sikojen osalta)

lähtöjäsenvaltiolle 26.6.1964 annetulla Euroopan talousyhteisön neuvoston direktiivillä 64/432/ETY säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi, tai

b) (nautaeläinten ja sikojen osalta)

edellä a kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden täyttämiseksi ja lisäksi sen toteamiseksi, että kyseiset nautaeläimet ja siat täyttävät määräjäsenvaltion tuonnilleen asettamat erityiset edellytykset, tai

c) (muiden eläinten kuin nautaeläinten ja sikojen osalta)

sen toteamiseksi, että kyseiset eläimet täyttävät määräjäsenvaltion tuontia koskevat edellytykset?"

2 Kysymykset esitettiin asiassa, jonka asianosaisina ovat Alankomaiden viranomaiset sekä karjakauppias, joka elokuun 1966 ja heinäkuun 1971 välisenä aikana on vienyt eläviä eläimiä muihin jäsenvaltioihin. Ennen tätä vientiä Alankomaiden viranomaiset tekivät terveystarkastuksia, joista suoritettujen maksujen palauttamista asianomainen karjakauppias vaatii.

3 Karjakauppias väittää, että kyseiset maksut olivat vaikutukseltaan vientitulleja vastaavia maksuja, jotka perustamissopimuksen 16 artiklassa on kielletty 1.1.1962 lähtien ja jotka siten perittiin perusteettomasti.

4 Kansallisen tuomioistuimen tuomiosta ilmenee, että riidanalaisia maksuja perittiin sekä yhteisön sisäiseen nautaeläinten ja sikojen kauppaan liittyvistä eläintautiongelmista 26 päivänä kesäkuuta 1964 annetulla neuvoston direktiivillä 64/432/ETY (EYVL N:o 121, 29.7.1964, s. 1977) säädetyistä ja säännellyistä nautaeläinten ja sikojen terveystarkastuksista että muista kuin kyseisessä direktiivissä säädetyistä terveystarkastuksista taikka sellaisista tarkastuksista, jotka tehtiin muille kuin direktiivissä tarkoitetuille eläimille ja joita säännellään yksinomaan kansallisessa lainsäädännössä.

5 Kumpaakin tilannetta on tarkasteltava erikseen.

6 Aluksi on kuitenkin tarpeen määritellä esitettyihin kysymyksiin annettavien vastausten laajuus.

7 ETY:n perustamissopimuksen 9 artiklan mukaan vienti- ja tuontitullit sekä kaikki vaikutukseltaan vastaavat maksut ovat kiellettyjä jäsenvaltioiden välillä.

8 Perustamissopimuksen 16 artiklan mukaan jäsenvaltiot poistavat vientitullit ja vaikutukseltaan vastaavat maksut väliltään viimeistään siirtymäkauden ensimmäisen vaiheen lopussa.

9 Vaikutukseltaan tulleja vastaavia maksuja koskeva kielto perustuu siihen, että rajan ylityksen perusteella tavaroihin sovellettavat pienetkin maksut haittaavat tavaroiden liikkuvuutta, jota lisäksi vaikeuttavat niihin liittyvät hallinnolliset muodollisuudet.

10 Rajanylityksen perusteella tavaroille yksipuolisesti määrätyt maksut, jotka eivät ole varsinaisia tulleja, ovat niiden nimityksestä ja perimistavasta riippumatta perustamissopimuksen 9, 12, 13 ja 16 artiklassa tarkoitettuja vaikutukseltaan vastaavia maksuja, vaikka niitä ei peritäkään valtion lukuun.

11 Tilanne on toisenlainen ainoastaan, jos maksu on vastike viejälle tosiasiallisesti suoritetuista palveluista ja sen määrä on suhteessa suoritettuihin palveluihin, tai jos se liittyy yleiseen sisäiseen maksujärjestelmään, jota sovelletaan järjestelmällisesti ja samoilla perusteilla sekä kansallisiin tuotteisiin että tuonti- ja vientitavaroihin.

12 Vaikka perustamissopimuksen 36 artiklassa määrätään, että 30–34 artiklan määräykset eivät estä sellaisia vientiä tai tuontia koskevia kieltoja tai määrällisiä rajoituksia, jotka ovat perusteltuja ihmisten tai eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi, tämä määräys on poikkeus perusperiaatteesta, jonka mukaan kaikki jäsenvaltioiden väliset tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet poistetaan. Määräystä on tulkittava suppeasti eikä voida katsoa, että se oikeuttaa muihin kuin 30–34 artiklassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

13 Vaikka 36 artiklan määräykset eivät estä terveystarkastuksia, sitä ei kuitenkaan voida tulkita siten, että se tämän vuoksi oikeuttaisi kattamaan tarkastuksista aiheutuneita kuluja perimällä maksuja tarkastetuista tuonti- tai vientitavaroista.

14 Näiden maksujen periminen ei ole ehdottoman välttämätöntä 36 artiklassa tarkoitetun toimivallan käytön kannalta, ja se voi siten myös olla yhteisön sisäisen kaupan este.

15 Nämä arviot on otettava huomioon tarkasteltaessa esitettyjä kysymyksiä.

I – Direktiivissä 64/432/ETY määrätyistä terveystarkastuksista perittävät maksut

16 Yhteisön sisäisen nautaeläinten ja sikojen kaupan esteiden poistamiseksi neuvosto on yhdenmukaistanut jäsenvaltioissa voimassa olevat eläinten terveyttä koskevat määräykset 26.6.1964 annetulla direktiivillä 64/432/ETY, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan yhdenmukaistamaan asiaa koskevat kansalliset säännöksensä kyseisen direktiivin mukaisesti.

17 Johdanto-osan toisen ja kolmannen perustelukappaleen mukaan 26.6.1964 annetun direktiivin tavoite on naudanlihan ja sianlihan yhteisestä markkinajärjestelystä annettujen asetusten vaikutuksen tehostaminen korvaamalla "useat ja perinteiset rajasuojatoimenpiteet yhtenäisellä järjestelmällä, jonka ensisijaisena tavoitteena on helpottaa yhteisön sisäistä kauppaa".

18 Johdanto-osan kolmannen ja neljännen perustelukappaleen mukaan tämä tavoite saavutetaan ainoastaan poistamalla kansallisten lainsäädäntöjen väliset erot lähentämällä "terveyttä koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä".

19 Tämä lähentäminen merkitsee pääasiassa sitä, että karjaa vievät jäsenvaltiot velvoitetaan valvomaan tiettyjen sellaisten terveyteen liittyvien toimenpiteiden noudattamista, joilla pyritään takaamaan muun muassa, että viedyt eläimet eivät levitä tarttuvia tauteja.

20 Kaikista edellä esitetyistä huomioista ilmenee, että direktiivillä käyttöön otettu yhdenmukaistettu terveystarkastusjärjestelmä perustuu kaikissa jäsenvaltioissa vaadittavien terveystakeiden vastaavuuteen ja että sillä taataan terveyden suojeleminen ja tuotteiden yhdenmukainen kohtelu.

21 Järjestelmän tavoite on tarkastuksen siirtäminen lähtöjäsenvaltiolle ja rajalla suoritettujen järjestelmällisten suojatoimenpiteiden korvaaminen yhdenmukaisella järjestelmällä siten, että moninkertaiset rajatarkastukset tulevat tarpeettomiksi ja määräjäsenvaltiolle taataan mahdollisuus valvoa, että näin yhdenmukaistetun tarkastusjärjestelmän tarjoamat takeet tosiasiallisesti toteutuvat.

22 Järjestelmä perustuu jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen eläinten lähettämisen yhteydessä suoritettujen lähtöjäsenvaltion terveysviranomaisten tarkastusten tarjoamien takeiden osalta.

23 Näiden takeiden toimivuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden säännökset yhdenmukaistettiin direktiivillä, jolla saatettiin yleiseen käyttöön erityisen ankarat tarkastusmenetelmät.

24 Tästä seuraa, että direktiivissä säädetyt tarkastustoimenpiteet ovat usein ainakin osittain samanlaiset kuin tarkastukset, joita suoritetaan kyseisen jäsenvaltion alueella samojen eläinten myynnin ja kuljetuksen yhteydessä.

25 Jos näistä tarkastuksista vaaditaan maksuja sekä kotimaan myynnissä että viennissä, ne ovat osa yleistä sisäisten maksujen järjestelmää. Ne eivät ole vaikutukseltaan vientitulleja vastaavia maksuja, vaan kuuluvat perustamissopimuksen 95 artiklan syrjintää koskevan kiellon soveltamisalaan.

26 Ensimmäinen kysymys koskee vaikutukseltaan vientitullia vastaavan maksun käsitteen tulkintaa niiden maksujen osalta, jotka määrätään tarkastuksista, jotka suoritetaan yksinomaan toiseen jäsenvaltioon vietäville eläimille neuvoston direktiivin 64/432/ETY velvoitteiden täyttämiseksi.

27 Vaikka tarkastukset liittyvät toiseen jäsenvaltioon suuntautuvaan vientiin, on lähtöjäsenvaltio direktiivillä velvoitettu toteuttamaan tarkastukset, jotta tuojajäsenvaltion yksipuoliset rajatarkastukset tulisivat tarpeettomiksi tai ainakin

vähenisivät sellaisiksi satunnaisiksi tarkastuksiksi, joilla valvotaan terveystoimenpiteiden noudattamista lähtöjäsenvaltiossa.

28 Jäsenvaltio ei voi yksipuolisesti vaatia tällaisia toimenpiteitä, vaan ne on saatettu pakollisiksi ja yhdenmukaisiksi kaikille kyseisille tuotteille lähtö- tai määräjäsenvaltiosta riippumatta.

29 Toimenpiteistä ei määrää kukin yksittäinen jäsenvaltio omien etujensa valvomiseksi, vaan neuvosto yhteisön yleisen edun mukaisesti.

30 Toimenpiteitä ei voida pitää kauppaa estävinä yksipuolisina toimenpiteinä vaan lähinnä toimenpiteinä, joilla pyritään edistämään tavaroiden vapaata liikkuvuutta, erityisesti tekemällä tehottomiksi esteet, joita tälle vapaalle liikkuvuudelle mahdollisesti aiheutetaan 36 artiklan nojalla toteutettuihin terveystarkastuksiin liittyvillä toimenpiteillä.

31 Näissä olosuhteissa yhteisön säätämistä terveystarkastuksista perittävät maksut, jotka ovat yhdenmukaiset ja lähtöjäsenvaltiossa pakolliset ennen tavaran lähettämistä, eivät ole vaikutukseltaan vientitulleja vastaavia maksuja, jos ne eivät ylitä tästä tarkastuksesta aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia.

32 Ne perusteet, jotka ovat johtaneet kieltoon asettaa yhteisön sisäisen kaupan esteitä joko tulleja vaikutukseltaan vastaavien maksujen tai määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden muodossa, eivät sovellu nyt esillä olevaan asiaan.

33 Sen seikan osalta, onko maksun vaatiminen laillista, on erotettava toisistaan direktiivissä vaaditut tarkastukset ja sellaiset tarkastukset, joita jäsenvaltiot saavat direktiivin nojalla ainoastaan satunnaisesti suorittaa rajalla. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat tarkastukset ovat pakollisia ja yleisiä ja koskevat kaikkia kyseisiä tavaroita. Maksut, jotka vaaditaan jälkimmäiseen ryhmään kuuluvista, ainoastaan satunnaisesti ja pistokokeenomaisesti suoritettavista tarkastuksista, koskevat yksinomaan tarkastettuja tavaroita.

34 Kyseessä on taloudellisesti ja kaupallisesti perusteltu korvaus kaikkia jäsenvaltioita yhtäläisesti koskevasta yhteisön oikeuden velvoitteesta.

35 Tarkastustoimenpiteiden kustannukset saattavat vaihdella eri jäsenvaltioissa siten, että maksut voivat olla eri suuruiset sen mukaan, missä jäsenvaltiossa tarkastus suoritetaan.

36 Terveystarkastusmaksujen yhdenmukaistaminen saattaa olla toivottavaa, mutta sen tosiseikan perusteella, että ne eivät saa olla suuremmat kuin toimenpiteestä aiheutuneet tosiasialliset kustannukset, jotta niitä ei luokiteltaisi vaikutukseltaan tulleja vastaaviksi maksuiksi, niitä ei voida pitää kiellettynä vientitukena tai tavaroiden liikkuvuuden esteenä.

II - Nautaeläimille ja sioille viennin yhteydessä suoritetuista erityisistä terveystarkastuksista perittävät maksut

37 Nautaeläinten ja sikojen vapaan kaupan edistämiseksi direktiivillä 64/432/ETY saatettiin yleiseen käyttöön ja yhdenmukaistettiin yhteisön koko alueella henkilöiden ja eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi suoritettavat terveystarkastukset.

38 Keskinäinen luottamus, jota jäsenvaltioiden on osoitettava toisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten säädetyin edellytyksin suorittamiin tarkastuksiin, on direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän perusedellytys, ja ilman sitä direktiivi menettäisi merkityksensä.

39 Edellä esitetystä seuraa, että nautaeläimet ja siat, joille on suoritettu kyseisellä direktiivillä säädettyjä tarkastuksia, on voitava kuljettaa jäsenvaltiosta toiseen ilman, että niiden osalta vaaditaan täyttämään terveyteen liittyviä lisävaatimuksia.

40 Lukuun ottamatta itse direktiivissä säädettyjä poikkeuksia, kaikki toiseen jäsenvaltioon vietävien nautaeläinten tai sikojen lisätarkastukset, jotka jäsenvaltio määrää yksipuolisesti joko omasta aloitteestaan tai toisen jäsenvaltion vaatimuksesta, joka ei enää ole perusteltu, ovat vaikutukseltaan määrällisiä rajoituksia vastaavia toimenpiteitä, ja kaikki niiden yhteydessä perittävät maksut ovat sen vuoksi ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

41 Tilanne olisi toinen ainoastaan, jos kyseisestä tarkastuksesta ja tarkastusmaksusta säädettäisiin kansallisessa lainsäädännössä myös kyseisen jäsenvaltion alueella tapahtuvan nautaeläinten ja sikojen myynnin ja kuljetuksen osalta.

42 Jos kyseessä ovat direktiivin 64/432/ETY 8 artiklan kaltaisten erityissäännösten mukaisesti ja niissä säädetyin edellytyksin lähtömaassa suoritetut lisätarkastukset, maksut ovat edellä tarkasteltujen säännösten mukaisia, kunhan ne eivät ole suuremmat kuin toimenpiteestä aiheutuneet tosiasialliset kulut, eivätkä maksut ole myöskään vaikutukseltaan vientitulleja vastaavia maksuja.

III – Muille kuin nautaeläimille ja sioille lähtömaissa suoritetuista terveystarkastuksista perittävät maksut

43 Esitettyjen kysymysten loppuosassa tarkoitetut tarkastukset suorittaa kukin jäsenvaltio yhteisön sääntelyn ulkopuolella yksipuolisesti tavalla, jota ei ole yhdenmukaistettu.

44 Niiltä osin kuin nämä tarkastukset suoritetaan ainoastaan vientiin tarkoitetuille eläimille ja ne poikkeavat samojen eläinten myynnin tai kuljetuksen yhteydessä kyseisen jäsenvaltion alueella suoritetuista tarkastuksista, kysymyksessä ovat vaikutukseltaan määrällisiä rajoituksia vastaavat toimenpiteet.

45 Nämä tuojamaan terveyspoliittisten etujen valvomiseksi toteutetut toimenpiteet ovat perustamissopimuksen mukaiset sen 36 artiklassa määrätyin edellytyksin.

46 Perustamissopimuksen 36 artiklassa ei kielletä tuojavaltion rajanylityksen yhteydessä suorittamien tarkastusten korvaamista lähtöjäsenvaltion ennen tavaran lähtöä suorittamilla tarkastuksilla.

47 Tuojavaltion edun vuoksi edelleen suoritettavien tarkastusten suorituspaikan siirtäminen ei kuitenkaan saa johtaa niiden luonteen muuttumiseen.

48 Edellä on jo todettu, että vaikka 36 artiklan määräykset eivät estä siinä määrätyin edellytyksin pitämästä voimassa tiettyjä rajoituksia erityisesti terveystarkastusten muodossa, siinä ei kuitenkaan sallita maksujen perimistä tarkastusten alaisista tavaroista, sillä tällaisten maksujen periminen ei ole välttämätöntä 36 artiklassa tarkoitetun toimivallan käytön kannalta ja se voisi siten myös olla yhteisön sisäisen kaupan este.

49 Yleisistä, yhdenmukaisista ja yhteisössä sovellettavista tarkastuksista perittävien asianmukaisten maksujen laillisuuden perusteita ei voida soveltaa yksipuolisiin toimenpiteisiin, jotka ovat edelleen kaupan esteitä.

50 Tämä koskee myös tapauksia, joissa nämä kansalliset tarkastukset ovat vienninedistämistoimenpiteitä.

51 Kysymykseen on vastattava, että vaikutukseltaan tulleja vastaavina maksuina on pidettävä lähtöjäsenvaltion perimiä maksuja sen viranomaisten suorittamista terveystarkastuksista, joista ei säädetä yhteisön asetuksella tai direktiivillä, mutta jotka kyseinen jäsenvaltio on määrännyt pakollisiksi sen varmistamiseksi, että määräjäsenvaltion tuontia koskevat edellytykset ovat täyttyneet.

Oikeudenkäyntikulut

52 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Alankomaiden hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Arrondissementsrechtbank te Haagin 10.5.1976 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Yhteisön säätämistä terveystarkastuksista perittävät maksut, jotka ovat yhdenmukaiset ja lähtöjäsenvaltiossa pakolliset ennen tavaran lähettämistä, eivät ole vaikutukseltaan vientitulleja vastaavia maksuja, jos ne eivät ylitä tästä tarkastuksesta aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia.

2) Lukuun ottamatta itse direktiivissä 64/342/ETY säädettyjä poikkeuksia, kaikki toiseen jäsenvaltioon vietävien nautaeläinten tai sikojen lisätarkastukset, jotka jäsenvaltio määrää yksipuolisesti joko omasta aloitteestaan tai toisen jäsenvaltion vaatimuksesta, joka ei enää ole perusteltu, ovat vaikutukseltaan määrällisiä rajoituksia vastaavia toimenpiteitä, ja kaikki

niiden yhteydessä perittävät maksut ovat sen vuoksi ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

3) **Vaikutukseltaan tulleja vastaavina maksuina on pidettävä lähtöjäsenvaltion perimiä maksuja sen viranomaisten suorittamista terveystarkastuksista, joista ei säädetä yhteisön asetuksella tai direktiivillä, mutta jotka kyseinen jäsenvaltio on määrännyt pakollisiksi sen varmistamiseksi, että määräjäsenvaltion tuontia koskevat edellytykset ovat täyttyneet.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä tammikuuta 1977.

A. Van Houtte
kirjaaja

H. Kutscher
presidentti