JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
20 päivänä heinäkuuta 1995 *

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa Pretura circondiale di Genova on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan useita perustamissopimuksen määräyksiä tupakkavalmisteiden kauppaa ym. sääntelevää Italian lainsäädäntöä koskevassa asiassa.

Asiaan liittyvä kansallinen lainsäädäntö

2. Italian valtiolla on yksinoikeus valmistaa, maahantuoda ja saattaa markkinoille tupakkavalmisteita 17.7.1942 annetun lain nro 907 [1], jota on muutettu 22.12.1957 annetulla lailla nro 1293, 1 pykälän perusteella. Monopolia hallinnoi Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (jäljempänä AAMS). Tupakkatuotteita valmistaa osittain AAMS itse, osittain tähän luvan saaneet ulkomaisten valmistajien yritykset AAMS:n valvonnassa. Tupakkatuotteista kannetaan arvonlisäveron lisäksi valmistevero. AAMS:n varastoilla on keskeinen osuus monopolin hallinnoimisessa, ja niiden tehtävänä on huolehtia kyseisten verojen perimisestä ja maksamisesta sekä AAMS:n tulojen siirrosta valtiolle.

3. Muista yhteisön jäsenvaltioista tuotavia tupakkatuotteita voidaan tuoda Italiaan ja niitä voidaan myydä siellä tukkukaupassa 10.12.1975 annetun lain nro 724 [2] 1 pykälän mukaan sillä edellytyksellä, että tuotteet varastoidaan AAMS:n varastoihin tai erityisen luvan saaneisiin yksityisiin varastoihin. [3] Lain 1 pykälän 2 momentin mukaan voidaan maahantuoda kuitenkin vain sellaisia tupakkatuotteita, jotka on tätä ennen merkitty hinnastoon, ja tupakkatuotteita saadaan tuoda maahan vain valtiovarainministeriön päätöksessä määrätyissä pakkauksissa. Maahantuoduista tupakkatuotteista kannetaan lain 3 pykälän mukaan ylimääräinen tuontimaksu, joka on sen kulutusveron suuruinen, jonka maahantuoja maksaa niistä erityisistä valtion veromerkeistä, jotka on liitettävä jokaiseen pakkaukseen.

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — GURI nro 9, 13.1.1958.

2 — GURI nro 4, 7.1.1976.

3 — Edellä mainitun lain voimaantuloon saakka sovelletun tuontimonopolin sallittavuudesta perustamissopimuksen 37 artiklan kannalta kts. asia 59/75, Manghera ym., yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3.2.1976 (Kok. 1976, s. 91).

Tietojeni mukaan tupakkatuotteita on maahantuotu tähän saakka ainoastaan AAMS:n varastojen kautta.

4. Tupakkavalmisteita saavat myydä vähittäiskaupassa ainoastaan sellaiset myyjät, jotka ovat saaneet tähän AAMS:n erityisen luvan. Myyntipaikkoja on kahdenlaisia. [4] Yleistä myyntiä harjoittavat yksityiset sellaisissa paikoissa ja sellaisina aikoina, jotka ovat AAMS:n vahvistamia, ja tällaisia yleisiä myyntipaikkoja on noin 60 000. Lupaa myönnettäessä otetaan huomioon muun muassa vähittäismyyntipaikkojen etäisyys toisistaan ja niiden lukumäärän suhde kulutukseen, jota laskettaessa otetaan huomioon paikallinen väestömäärä ja erityiset tarpeet. Erityisiä myyntipaikkoja ovat hotellit, ravintolat, sairaalat ja vankilat, ja tällaisia myyntipaikkoja on noin 16 000. Myyntipaikkojen aukioloajoista määräävät AAMS:n alueelliset tarkastajat kyseisen kunnan viranomaisia kuultuaan, ja myyntipaikkojen on oltava auki vuoron perään juhlapäivinä.

5. Valtiovarainministeriö vahvistaa tupakkavalmisteiden hinnastot tietyille ajanjaksoille (ks. 7.3.1985 annettu laki nro 76 [5], jolla on muutettu 13.7.1965 annettua lakia nro 825). [6]

6. Laittomasta kotimaisen tupakan hallussapitämisestä rangaistaan salakuljetusrikoksena 17.6.1942 annetun lain nro 907 [7] 66 pykälän mukaan. Tästä rikoksesta rangaistaan 3.1.1951 annetun lain nro 27 [8] mukaan sakolla, jonka suuruus on 150 000—400 000 Italian liiraa (joka vastaa tällä hetkellä noin 70—185 ecua) kilolta tupakkavalmistetta tai sen osaa. Tässä laissa on myös säännöksiä menettämisseuraamuksesta sekä vankeusrangaistuksesta, jonka asteikko ulottuu kahteen vuoteen, jos maahan on salakuljetettu 15 kilogrammaa tai tätä enemmän tupakkaa.

7. Ulkomaisten tupakkatuotteiden salakuljetuksesta rangaistaan *Testo unico delle disposizione legislative in materia doganalen* [9] (italialainen tulliasetus, jäljempänä TULD) 341 pykälän mukaan yksinomaan niiden Italian tullilainsäädännössä säädettyjen rangaistussäännösten perusteella, jotka on vahvistettu tällä asetuksella. Salakuljetuksella tarkoitetaan TULD:n 292 pykälän mukaan kyseisen lainsäädännön mukaan maksettavien tullien maksamatta jättämistä. Rangaistuksena on tämän asetuksen 282 pykälän f momentin mukaan sakko, jonka määrä on vähintään kaksi ja enintään kymmenen kertaa maksamattoman tullin määrä, ja 301 pykälän mukaan kyseinen tavara on tuomittava menetetyksi. Asetuksen 295 ja 296 pykälän mukaan rangaistuksena voi olla myös vankeutta rikoksen uusimistapauksessa (enintään 1 vuosi) ja raskauttavien asianhaarojen vallitessa (3—5 vuotta).

4 — Se mahdollisuus, että valtio myy tupakkaa erityisesti AAMS:n omistamissa vähittäismyyntipaikoissa, poistettiin 13.5.1983 annetulla lailla nro 198, GURI nro 138, 21.5.1983.

5 — GURI nro 65, 16.3.1985.

6 — Ks. tästä asia C-306/91, komissio v. Italia, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2133).

7 — GURI nro 199, 26.7.1942.

8 — GURI nro 27, 2.2.1951.

9 — Presidentin asetus nro 43, 23.1.1973, sellaisena kuin sitä on myöhemmin muutettu.

TULD:n 25 pykälän 2 momentin mukaan sellaisten ulkomaisten tavaroiden, joista on maksettava tullia, hallussapitäjän on osoitettava, että tavarat on hankittu laillisesti. Muussa tapauksessa katsotaan, että hallussapitäjä on syyllistynyt salakuljetukseen.

Asian perustana olevat tosiseikat

8. Suoritettaessa verotarkastus 25.10.1990 yhdenmiehenyhtiön Sebastiano Bancheron tiloissa löydettiin 2,320 kilogramman erä ulkomaisia tupakkavalmisteita eli 116 erimerkkistä tupakka-askia, joissa ei ollut valtion veromerkkejä, mitä pidetään osoituksena siitä, että säädettyjä tulleja ja maksuja ei ollut maksettu.

9. Tämän vuoksi Pretura circondariale di Genovassa nostettiin syyte liikkeen omistajaa Giorgio Domingo Bancheroa vastaan, ja syytteessä hänen väitettiin syyllistyneen TULD:n 282 pykälän f momentin ja 34 pykälän rikkomiseen, koska hän oli pitänyt hallussaan ulkomaisia tavaroita eli edellä mainittuja tupakkavalmisteita, joissa ei ollut monopolin antamia merkkejä, eikä hän voinut osoittaa, että hän oli hankkinut tuotteet laillisesti.

Syytetty oli esittänyt, että hän oli ostanut kyseiset tupakkatuotteet tuntemattomalta mieheltä kadulla Genovan Ponte Monumentalen lähellä.

Ennakkoratkaisupyyntö

10. Pretura di Genova katsoi, että yhteisön oikeuden tulkinnalla oli merkitystä rikosasian ratkaisemisessa, ja teki 14.3.1992 päätöksen useiden ennakkoratkaisukysymysten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle. Asiassa C-157/92 Banchero 19.3.1993 tekemällään määräyksellä [10] yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut ennakkoratkaisukysymyksiä tutkittavaksi, koska kysymykset esittänyt tuomioistuin ei ollut riittävästi kuvaillut pääasian tosiseikkoja ja asiaan liittyvää Italian lainsäädäntöä, jotta yhteisöjen tuomioistuin olisi voinut antaa hyödyllisen vastauksen esitettyihin kysymyksiin.

11. Pretura di Genova esitti tämän jälkeen 30.7.1993 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka koskevat sitä, onko tupakkatuotteiden myyntiä koskeva Italian

10 — Asia C-157/92, Kok. 1993, s. I-1085.

lainsäädäntö ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa:

"1) Onko ETY:n perustamissopimuksen toisiinsa liittyvien 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 ja 95 artiklan vastaisena pidettävä Italian kansallisessa lainsäädännössä säädetyn kaltaista tupakka-alan kansallista monopolia, sellaisena kuin sitä sovelletaan käytännössä, kun otetaan erityisesti huomioon tupakkavalmisteiden valmistusta, markkinointia, myyntiä ja yleisemmin jakelua koskevan kansallisen monopoliyrityksen yksinoikeus, joka on sisällöltään sellainen, että se on omiaan aiheuttamaan perustamissopimuksen 37 artiklassa tarkoitettua syrjintää, tekemään mahdolliseksi tiettyjen tavaroiden suosinnan siten, että tätä voidaan pitää perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, ja luomaan mahdollisuuden määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan vastaisesti?

Erityisesti halutaan tietää, onko perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisena pidettävä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan ulkomaisten tupakkavalmisteiden jakelua vähittäismyyntiin saa harjoittaa ainoastaan yritys, jolla on näiden tuotteiden myyntimonopoli, minkä vuoksi ainoa markkinointikanava ulkomaisille tupakkavalmisteille ovat tämän monopolin hyväksymät jälleenmyyjät, ja jos kyseinen kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, onko sen katsottava olevan ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa kielletty tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide?

2) Onko ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisena pidettävä sitä, että muista jäsenvaltioista tuotavien tupakkavalmisteiden kulutusveron maksamatta jättämisestä on tämän tupakan määrästä riippumatta säädetty seuraamus, joka on epäsuhteessa säännösten rikkomisen vakavuuteen, koska kyseisten säännösten mukaan seuraamuksena voi kaikissa olosuhteissa olla sekä varsinainen rangaistus että tavaroiden tuomitseminen menetetyiksi, vaikka kysymys olisi erittäin pienistä määristä?

Jos kyseinen kansallinen lainsäädäntö on yhteisön oikeuden vastainen, onko sen katsottava olevan ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa kielletty määrällisiä tuontirajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide?

3) Onko ETY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan vastaisena tulkittaessa tätä artiklaa yhdessä 86 artiklan toisen kohdan b alakohdan kanssa pidettävä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan myös muista jäsenvaltioista maahantuotuja tupakkavalmisteita saa myydä vähittäiskaupassa ainoastaan

yritys, jolla on tällaisten tuotteiden myyntimonopoli, kun tällainen yritys ei voi tyydyttää kyseisten tuotteiden kysyntää, minkä vuoksi yksinoikeudella rajoitetaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä ja monopoliasemassa oleva yritys käyttää väärin määräävää markkina-asemaansa?"

12. Kansallinen tuomioistuin on täsmentänyt ennakkoratkaisupyynnössään, että kysymyksessä olevat tupakkavalmisteet on tuotu yhteisön alueelta.

Tutkittavaksi ottaminen

13. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen mukaan ensimmäisen kysymyksen taustalla on se ajatus, että jos kansallisen tupakkamonopolilainsäädännön katsotaan olevan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten vastainen, tällä voi olla vaikutuksia valtion mahdollisuudelle turvautua rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tämän osalta kansallinen tuomioistuin on todennut, että rikosoikeudellista vastuuta ei voida säätää seuraamukseksi sellaisten suhteettoman ankarien säännösten noudattamatta jättämisestä, jota on säädetty yhteisön oikeuden vastaisen monopolin suojaamiseksi. Kyseinen tuomioistuin on esittänyt samoin kolmannen kysymyksen osalta, että jos Italian tupakkamonopoli on perustamissopimuksen 90 artiklan vastainen tulkittaessa tätä artiklaa yhdessä 86 artiklan kanssa, tällä on väistämättä vaikutuksia nostettuun syytteeseen. Syyte koskee itse asiassa sellaisten säännösten noudattamatta jättämistä, joiden "tarkoituksena on suojella yhteisön oikeuden vastaista monopolia".

14. Syytetyn asiamies on väittänyt, että esitettyihin kysymyksiin vastaaminen on tarpeellista sen ratkaisemiseksi, onko syytetty syyllistynyt niihin tekoihin, joista syytteessä vaaditaan rangaistusta, eli tunnusmerkistön mukaisesti "pitänyt hallussaan ulkomaisia tavaroita — — pystymättä näyttämään, että tavarat on hankittu laillisesti". Vastaaja on lisäksi viitannut TULD:n 25 pykälän 2 momenttiin.

15. Italian hallitus on esittänyt, että ensimmäinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys olisi jätettävä tutkimatta. TULD:n 25 pykälän 2 momenttiin sisältyvä ilmaus "hankittu laillisesti" tarkoittaa ainoastaan sitä, että tuotteista on maksettu säädetyt verot, eikä sitä, onko tuotteet ostettu monopoliyritykseltä. Tämä käy ilmi siitä, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan myös tiettyjen muiden ulkomaalaisten tuotteiden, esimerkiksi alkoholin ja mineraaliöljyn, joita ei koske minkäänlainen kaupallinen monopoli, hallussapitoon.

16. Komissio on esittänyt, että ne säännökset, joiden rikkomisesta Bancheroa syytetään, on tosin annettu verosäännöksenä. Nii-

den seuraamusten ankaruus, joita säännösten rikkomisesta seuraa, herättää komission mukaan kuitenkin epäilyksiä siitä, ovatko kyseiset säännökset yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa, jos otetaan huomioon se, että säännösten tarkoituksena voi myös olla kyseisen monopolin suojaaminen. Vaikka esitettyjä kysymyksiä ei komission mukaan ole jätettävä yleisesti tutkimatta, komissio katsoo Ranskan ja Espanjan hallituksen tavoin, että kansallinen tuomioistuin ei ole selvittänyt, miksi se katsoo 5, 85, 92 ja 95 artiklan olevan merkityksellisiä asian ratkaisun kannalta, ja että tämän vuoksi ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta näiden määräysten osalta.

17. Ottaen huomioon sen, että Bancheroa syytetään verosäännösten rikkomisesta — eli sellaisen tupakan hallussapidosta, josta ei ollut suoritettu valmisteveroa —, voi ensi näkemältä mielestäni vaikuttaa yllättävältä, että hänet vapautettaisiin syytteestä sen vuoksi, että perustamissopimusta on tulkittava siten, että Italian tupakan myyntiä koskeva lainsäädäntö on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Asiassa on riidatonta, että tavaroista ei ollut suoritettu valmisteveroa, eikä valmisteveron kantaminen tupakkatuotteista ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. [11]

18. Se, onko yhteisön oikeuden tulkinnalla tällaisia vaikutuksia tässä asiassa, joka koskee tupakkatuotteiden myyntiä sääntelevää Italian lainsäädäntöä, riippuu kansallisen oikeuden eli TULD:n 25 pykälän 2 momenttiin sisältyvän ilmauksen "hankittu laillisesti" tulkinnasta. Kansallinen tuomioistuin on selvittänyt ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessään, että tuomioistuimen vastauksella esitettyihin kysymyksiin on välttämättä vaikutuksia syyllisyyden arviointiin, koska kansallisen tuomioistuimen mukaan kyseisen lainsäädännön tarkoituksena on suojata monopolia. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan voi ottaa kantaa siihen Italian hallituksen esittämään väitteeseen, jonka mukaan TULD:n 25 pykälän 2 momentin käsitettä "hankittu laillisesti" on tulkittava toisin kuin kansallinen tuomioistuin on sitä tulkinnut ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä. Ainoastaan kansallisten tuomioistuimien asiana on ratkaista tällaiset kansallisen oikeuden tulkintaa koskevat kysymykset. Perustamissopimuksen 177 artiklassa määrätty yhteistyömenettely on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sisällöltään sellainen, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ratkaista tällaisia kysymyksiä. [12]

19. Vastaavasti yhteistyömenettelyn osana on se, että kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida, onko yhteisöjen tuomioistuimen vastauksella yhteisön oikeuden tulkintaa koskevaan kysymykseen merkitystä kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen ainoastaan

11 — Ks. muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 19 päivänä joulukuuta 1972 annettu neuvoston direktiivi 72/464/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 19 päivänä joulukuuta 1977 annetulla neuvoston direktiivillä 77/805/ETY (EYVL L 338, s. 22, 2 ja 4 artikla).

12 — Ks. esim. asia C-347/89, Eurim-Pharm, tuomio 16.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1747).

silloin, kun mahdollisuutta ennakkoratkaisukysymysten esittämiseen käytetään väärin siten, että yhteisöjen tuomioistuimelta pyydetään ratkaisua näennäisessä riita-asiassa, tai kun on selvää, että sitä yhteisön oikeuden oikeussääntöä, jonka tulkitsemista yhteisöjen tuomioistuimelta on pyydetty, ei voida soveltaa kyseisessä asiassa. Perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisessa yhteistyömenettelyssä yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole antaa vastauksia yleisluontoisiin ja hypoteettisiin kysymyksiin, vaan sitä vastoin ottaa kantaa tarkemmin määriteltyihin, yhteisön oikeuteen liittyviin ongelmiin, jotka ovat objektiivisesti tarpeellisia riita-asian ratkaisemiseksi. [13]

20. Koska kansallinen tuomioistuin on perustellut ennakkoratkaisukysymysten esittämisen, ensimmäisen ja kolmannen kysymyksen yleiselle tutkimatta jättämiselle ei mielestäni ole riittävää perustetta.

21. Sitä vastoin olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että kansallinen tuomioistuin ei ole riittävästi perustellut sitä, millä tavalla ensimmäisessä kysymyksessä mainituilla perustamissopimuksen 5, 85, 92 ja 95 artiklan määräyksillä voisi olla merkitystä asian ratkaisemiselle. [14] Tämän vuoksi katson, että yhteisöjen tuomioistuimen ei olisi ratkaistava sitä kysymystä, onko kyseinen kansallinen lainsäädäntö ristiriidassa näiden perustamissopimuksen määräysten kanssa.

13 — Ks. asia 244/80, Foglia v. Novello, tuomio 16.12.1981 (Kok. 1981, s. 3045), asia C-231/89, Gmurzynska-Bscher, tuomio 8.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4003, 23 kohta) ja asia C-412/93, Leclerc, tuomio 9.2.1995 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

14 — Ks. esim. asia 222/78, ICAP v. Beneventi, tuomio 28.3.1979 (Kok. 1979, s. 1163)

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

22. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta todellisuudessa arvioimaan tupakkavalmisteiden kauppaa koskevaa Italian lainsäädäntöä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen 30—36 artiklan määräysten ja kaupallisia valtion monopoleja koskevan 37 artiklan perusteella.

23. Kun otetaan huomioon asiassa esitetyt seikat, mielestäni ei ole aihetta tutkia lähemmin asiaa perustamissopimuksen 37 artiklan perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään katsonut, että ainoastaan tuontimonopolit ovat ehdottomasti perustamissopimuksen 37 artiklan vastaisia. Tämän artiklan vastaisena ei sitä vastoin ole pidettävä kansallista myyntimonopolia (ks. juuri Italian tupakkamonopolia koskeva asia 78/82, komissio v. Italia, tuomio 7.6.1983, Kok. 1983, s. 1955, 11 kohta). Tässä artiklassa määrätään mukauttamaan yksinoikeuden takaavia kansallisia säännöksiä siten, että myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia (ks. asia 347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4747, 32 ja 42 kohta ja asia 361/90, komissio v. Portugali, tuomio 19.1.1993, Kok. 1993, s. I-95, 13 kohta).

24. Sen jälkeen kun 10.12.1975 annettu laki nro 724 tuli voimaan, AAMS:llä ei kuitenkaan enää ole ollut yksinoikeutta tupakan tuontiin, ja mahdollisuus valtiolliseen myyntiin muun muassa AAMS:n valvomien myyntipisteiden kautta on poistettu 13.5.1983 annetulla lailla nro 198. Tietojeni mukaan vähittäismyyjät voivat lisäksi itse päättää, mitä tupakkatuotteita ne myyvät. Katsonkin samoin kuin komissio ja Ranskan hallitus, että yhteisöjen tuomioistuimessa ei ole esitetty sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että kaupallista valtion monopolia ei olisi mukautettu 37 artiklassa asetettujen vaatimusten mukaiseksi sillä tavalla, että syrjintä tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa on mahdotonta.

25. Perustamissopimuksen 30 artiklan osalta yhteisöjen tuomioistuin on aikaisemmassa oikeuskäytännössään katsonut, että tiettyjä tavaroita koskevan myyntioikeuden antaminen kansallisessa lainsäädännössä ainoastaan tietylle elinkeinonharjoittajien ryhmälle voi vaikuttaa maahantuotujen tuotteiden markkinointimahdollisuuksiin, koska tällaisella lainsäädännöllä ohjataan myyntiä, ja tällaista lainsäädäntöä voidaan siksi pitää tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä. [15]

26. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin tutkinut uudelleen ja täsmentänyt oikeuskäytäntöään tällä alalla yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard 24.11.1993 antamassaan tuomiossa [16]. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin totesi ensiksi seuraavaa: "Niin sanotussa Cassis de Dijon -tapauksessa annetun tuomion mukaisesti (asia 120/78, Rewe-Zentral, tuomio 20.2.1979, Kok. 1979, s. 649) on todettava, että jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, 30 artiklan mukaan kiellettyinä vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on pidettävä myös sellaisia rajoituksia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista maahantuotujen ja niissä laillisesti valmistettujen ja markkinoille saatettujen tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset (jotka koskevat esimerkiksi tavaroiden nimitystä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, ulkoasua, merkintöjä tai pakkausta), ja tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin, jos nämä toimenpiteet eivät ole perusteltuja sellaisen yleistä etua koskevan tavoitteen vuoksi, jolla on etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden." [17]

Tämän jälkeen tuomioistuin totesi, että tähänastisesta oikeuskäytännöstä poiketen "... tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten säännösten soveltaminen muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin ei rajoita jäsenvaltioiden välistä kauppaa asiassa Dassonville (asia 8/74, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 837) annetussa tuomiossa tarkoitetulla tavalla suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä

15 — Ks. viimeksi asia C-271/92, LPO, tuomio 25.5.1993 (Kok. 1993, s. 2899, 7 kohta).

16 — Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Kok. 1993, s. I-6097.

17 — Ks. 15 kohta.

kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.

Jos nämä edellytykset täyttyvät, tällaisten säännösten soveltaminen sellaisten toisesta jäsenvaltiosta maahantuotujen tuotteiden myyntiin, jotka ovat tämän valtion säännösten mukaisia, ei voi estää näiden tuotteiden markkinoille pääsyä tai rajoittaa sitä enempää näiden kuin kotimaistenkaan tuotteiden osalta. Tällaiset säännökset eivät siten kuulu perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan." [18]

Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin vastasi esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen siten, että ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta sellaiseen jäsenvaltion lainsäädäntöön, jossa yleisesti kielletään jälleenmyynti tappiolla.

27. Tämä tuomio on siten ymmärrettävä niin, että sovellettaessa 30 artiklaa on erotettava kaksi kansallisten säännösten ryhmää. *Ensimmäiseen ryhmään* kuuluvat sellaiset kansalliset säännökset, joilla rajoitetaan tai kielletään tiettyjä myyntijärjestelyjä. [19] Tällaisten säännösten soveltaminen muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin ei rajoita jäsenvaltioiden välistä kauppaa suoraan tai välillisesti taikka tosiasiallisesti tai mahdollisesti kuitenkin sillä edellytyksellä, että niitä *sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella* toimiviin elinkeinonharjoittajiin ja että niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten että maahantuotujen tuotteiden myyntiin.

28. Jos nämä edellytykset eivät täyty, myös tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavat tai kieltävät säännökset ovat perustamissopimuksen 30 *artiklassa tarkoitettuja vaikutukseltaan* vastaavia toimenpiteitä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Lucien Ortscheit GmbH 10.11.1994 antamassaan tuomiossa [20], että pelkästään ulkomaisiin lääkkeisiin kohdistuva mainostamisen kielto ei vaikuttanut samalla tavalla muista jäsenvaltioista tuotujen ja kotimaisten lääkkeiden myyntiin, minkä vuoksi kieltoa ei voitu suoraan sulkea perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Siksi oli katsottava, että riidanalaisella kiellolla rajoitettiin mahdollisesti lääkkeiden tuonnin määrää kyseisessä jäsenvaltiossa, minkä vuoksi sitä oli pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

Palvelujen alalla yhteisöjen tuomioistuin on vastaavasti katsonut asiassa Alpine Investments BV 10.5.1995 antamassaan tuomiossa [21], että kieltoa ottaa ilman edeltävää

18 — Ks. 16 ja 17 kohta.
19 — Tätä ryhmää käsitellään tarkemmin jäljempänä 30 kohdassa.
20 — Asia C-320/93 (Kok. 1994, s. I-5243).
21 — Asia C-384/93 (Kok. 1995, s. I-1141).

suostumusta puhelimitse yhteyttä yksityishenkilöihin tiettyjen rahoituspalvelujen tarjoamiseksi on pidettävä perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena. Yhteisöjen tuomioistuin korosti, että kiellon oli asettanut se valtio, johon palvelujen tarjoaja oli sijoittautunut, eikä kielto koskenut ainoastaan palvelujen tarjoamista tässä valtiossa asuville henkilöille tai sinne palvelujen vastaanottamiseksi siirtyville henkilöille, vaan myös palvelujen tarjoamista muiden jäsenvaltioiden alueella oleville vastaanottajille. Kielto vaikutti siten suoraan pääsyyn toisten jäsenvaltioiden palvelumarkkinoille.

29. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard 24.11.1993 antamassaan tuomiossa, että kansallinen säännös, jossa kiellettiin jälleenmyynti tappiolla, kuului niiden säännösten ryhmään, joilla "rajoitetaan tai kielletään tiettyjä myyntijärjestelyitä" ja joita ei yleisesti ole pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuina vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä. [22] Asiassa Hünermund 15.12.1993 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi tähän ryhmään kuuluvan ammatillisen säännöksen, jolla kiellettiin apteekkareita mainostamasta apteekkituotteita apteekin ulkopuolella. [23] Yhdistetyissä asioissa Tankstation 't Heukske ja Boermans 2.6.1994 annetun tuomion perusteella tähän ryhmään kuuluvat huoltoasemien aukioloa koskevat säännökset, koska ne koskevat niitä edellytyksiä, "missä ja milloin tavaroita voidaan myydä — —". [24] Yhdistetyissä asioissa Punto Casa ja PPV 2.6.1994 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kielto pitää vähittäismyyntiliikkeitä auki sunnuntaisin kuului tähän ryhmään, koska kyseiset säännökset koskivat niitä "edellytyksiä, joilla tavaroita saadaan myydä kuluttajille". [25] Yhteisöjen tuomioistuin on viimeksi katsonut asiassa Leclerc-Siplec 9.2.1995 antamassaan tuomiossa tähän ryhmään kuuluvan säännöksen, jolla kielletään jakeluyrityksiltä televisiomainonta; tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että toimenpiteellä kiellettiin "tietty myynninedistämisen muoto (televisiomainonta) tietyltä tuotteiden myynnin muodolta (jakeluyrityksiltä)". [26]

30. *Toiseen ryhmään* kuuluvat kaikki muut tapaukset, jotka on luonnehdittu yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard 24.11.1993 annetussa tuomiossa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksiksi, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista maahantuotujen ja niissä laillisesti valmistettujen ja markkinoille saatettujen tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset, jotka koskevat esimerkiksi tavaroiden nimitystä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, ulkoasua, merkintöjä tai pakkausta. Sillä ei ole merkitystä, että näitä toimenpiteitä sovelletaan erotuksetta sekä ulkomaisiin että kotimaisiin tavaroihin,

22 — Alaviitteessä 16 mainittu tuomio.

23 — Asia C-292/92 (Kok. 1993, s. I-6787).

24 — Yhdistetyt asiat C-401/92 ja C-402/92 (Kok. 1994, s. I-2199).

25 — Yhdistetyt asiat C-69/93 ja C-258/93 (Kok. 1994, s. I-2355, 13 kohta).

26 — Asia C-412/93 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

jos näitä ei voida perustella sellaisella yleistä etua koskevalla tavoitteella, jolla on etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden.

Kyseisen 24.11.1993 antamansa tuomion jälkeisessä oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tähän ryhmään kuuluvan sellaisten kansallisten säännösten, joissa kielletään tavaran maahantuonti ja myynti tietyllä myyntinimityksellä [27], tai rajoitetaan mahdollisuutta merkitä pakkaukseen tavaran viimeinen käyttöpäivä [28].

Tähän ryhmään ei kuitenkaan kuulu ainoastaan sellaisia kansallisia säännöksiä, joissa säädetään tavaroille asetettavista edellytyksistä. Yhteisöjen tuomioistuin on siten katsonut yhdistetyissä asioissa Ligur Carni ym. 15.12.1993 antamassaan tuomiossa [29], että 30 artiklassa tarkoitettuna vaikutukseltaan vastaavana maksuna on pidettävä kansallisia säännöksiä, joilla velvoitetaan tuoreen lihan maahantuoja joko käyttämään tiettyä yritystä tavaroiden kuljetuksessa ja toimittamisessa tai maksamaan tietty maksu kyseiselle yritykselle. Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa Centre d'Insémination de la Crespelle 5.10.1994 antamassaan tuomiossa [30], että vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä on pidettävä kansallisia säännöksiä, joiden mukaan elinkeinonharjoittajan, joka tuo toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevaa naudan siemennestettä, on toimitettava kyseinen tavara luvan saaneeseen siittolaan.

31. Syytetyn asiamies on esittänyt, että tupakkavalmisteiden kauppaa säätelevää Italian lainsäädäntöä on kokonaisuudessaan pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä. Hän on esittänyt muun muassa, että tupakkatuotteiden tuontia Italiaan rajoittaa se, että ne on varastoitava joko AAMS:n varastoon tai sellaiseen varastoon, joka on saanut erityisen luvan. Rajoituksena on pidettävä myös sitä, että tupakkatuotteita ei saa maahantuoda tai myydä muissa kuin italialaisissa säännöksissä edellytetyissä pakkauksissa ja että tuotteet on merkittävä valtionvarainministeriön vahvistamaan hinnastoon, minkä voi katsoa vastaavan velvollisuutta saada virallinen lupa tuotteiden myyntiin. Lainsäädännöstä seuraa käytännössä se, että ulkomaisten tupakan valmistajien, jotka haluavat myydä tuotteitaan Italian markkinoilla, on tehtävä monopoliviranomaisen kanssa sopimus tuotteidensa varastoinnista ja jakelusta.

32. Italian hallitus on tämän osalta viitannut yhteisöjen tuomioistuimen uusimpaan oikeuskäytäntöön, joka koskee tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavia tai kieltäviä kansallisia säännöksiä. Italian hallituksen mukaan Italian lainsäädännöllä ei rajoiteta tupakkatuotteiden tuontia muista jäsenvaltioista. Lainsäädännöllä suojellaan lisäksi kansanterveyttä ja varmistetaan valtion tulonsaanti alalla, jolla kannetaan erittäin suuria veroja.

27 — Asia C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, tuomio 2.2.1994 (Kok. 1994, s. I-317).

28 — Asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2039).

29 — Yhdistetyt asiat C-277/91, C-318/91 ja C-319/91 (Kok. 1993, s. I-6621).

30 — Asia C-323/93 (Kok. 1994, s. I-5077).

33. Ranskan hallitus ja Espanjan hallitus ovat esittäneet, että yhdistettyjä asioita Keck ja Mithouard koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kansalliset oikeussäännöt, jotka koskevat vähittäiskauppamonopoleja, eivät ole 30 artiklassa tarkoitettuja rajoituksia, jos niillä on sama vaikutus sekä ulkomaisten että kotimaisten tuotteiden myyntiin. Ranskassa ja Espanjassa on myös tupakkatuotteita koskeva vähittäiskauppamonopoli, jonka perusteena on muun muassa veronkiertämisen estäminen. Ranskan hallitus on lisäksi todennut, että tupakkaa myydään maaseudulla kahvila- ja lehtikioskitoiminnan yhteydessä, millä on tärkeä sosiaalinen merkitys.

34. Komissio on esittänyt, että tupakkavalmisteiden kauppaa koskevaa Italian lainsäädäntöä on pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä. Kiellolla, jonka mukaan ainoastaan tietyllä kauppiasryhmällä on oikeus myydä tupakkatuotteita, ohjataan myyntiä siinä määrin, että tämä voi rajoittaa kyseisten tuotteiden tuontia. Uusin oikeuskäytäntö, joka perustuu yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamaan tuomioon, ei komission mukaan sovellu kyseisen kaltaiseen kieltoon, ja vaikka soveltuisikin, kieltoa olisi silti pidettävä vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, koska Italian hallitus ei ole näyttänyt toteen, että lainsäädännöllä on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti sama vaikutus kotimaassa valmistettujen ja muista jäsenvaltioista tuotujen tuotteiden myyntiin. Tämä on komission mukaan erityisen selvää tässä asiassa, jossa tietty viranomainen valvoo kaikkia tupakan jakeluportaita ja jossa on todellisuudessa kysymys tukkukaupan monopolista. Lainsäädännöstä aiheutuvaa rajoitusta ei voida perustella 36 artiklaan vetoamalla erityisesti siksi, että sillä rikotaan suhteellisuusperiaatetta.

35. Mielestäni käsiteltävänä olevassa asiassa kysymyksessä oleva tupakkavalmisteiden myyntiä koskeva lainsäädäntö eroaa ratkaisevasti niistä säännöksistä, jotka yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamassaan ja sitä myöhemmissä tuomioissa katsonut kuuluvan siihen säännösten ryhmään, jolla "rajoitetaan tai kielletään tiettyjä myyntijärjestelyitä". Kaikki nämä tuomiot ovat koskeneet säännöksiä, joilla on rajoitettu kaikkien tai tiettyjen taloudellisten toimijoiden markkinointimahdollisuuksia niin yleisesti ja niin vähän, että ei ole voitu olettaa, että ne olisivat merkittävästi vaikuttaneet maahantuotujen tavaroiden myyntiin.

36. Mielestäni voidaan olettaa, että sellaisten kansallisten säännösten, joiden mukaan ainoastaan tietty taloudellisten toimijoiden ryhmä saa myydä tiettyjä tuotteita, on kuuluttava niiden säännösten ryhmään, joilla "rajoitetaan tai kielletään tiettyjä myyntijärjestelyitä". Käsiteltävänä olevassa asiassa on sitä vastoin kysymys tiettyjä tuotteita eli tupakkavalmisteita koskevien säännösten kokonaisuudesta, jolla ohjataan valmistusta, tuontia, varastointia ja myyntiä; järjestelmän hallinnoiminen on puolestaan uskottu viranomaiselle, joka myös kantaa tämän yhteydessä veroja ja maksuja. Lainsäädännössä asetetaan myös tavaroiden pakkaustapaa

koskevia edellytyksiä, ja edellytyksenä tupakkatuotteiden tuomiselle muista jäsenvaltioista on se, että tuotteet on merkitty valtiovarainministeriön vahvistamaan hinnastoon. Lainsäädännön seurauksena on tosiasiallinen tukkukaupan monopoli, ja maahantuodut tuotteet on varastoitava luvan saaneeseen varastoon, jos niitä ei varastoida viranomaisen omaan varastoon (ks. tämän osalta yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ligur Carni ym. 15.12.1993 annettu tuomio ja edellä mainitussa asiassa Centre d'Insémination de la Crespelle 5.10.1994 annettu tuomio). Mielestäni voi tuskin olla epäilystä siitä, että italialaisten, tupakkavalmisteiden myyntiä koskevien säännösten kokonaisuudella on vaikutuksia mahdollisuuteen markkinoida maahantuotuja tavaroita, ja siksi kyseistä lainsäädäntöä on mielestäni pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

37. Perustamissopimuksen 36 artiklan mukaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia voidaan perustella ihmisten elämän ja terveyden suojelemisella.

38. Nykyään on yleisesti tunnettua, että sekä aktiivinen että passiivinen tupakointi on äärimmäisen vaarallista ihmisten elämälle ja terveydelle. Yhteisöjen tuomioistuimen on mielestäni tuettava täysin niitä aloitteita, joita jäsenvaltiot saattavat tehdä tämän terveysvaaran rajoittamiseksi, vaikka nämä aloitteet aiheuttaisivatkin rajoituksia tietyillä keskeisillä aloilla eli esimerkiksi rajoittaisivat tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Useat jäsenvaltiot ovat antaneet erilaisia säännöksiä, joilla pyritään rajoittamaan aktiivisen ja passiivisen tupakoinnin aiheuttamia terveysvaaroja, ja siten esimerkiksi kieltäneet tupakoinnin yleisissä tiloissa, ravintoloissa ja muissa julkisissa paikoissa, rajoittaneet tupakkavalmisteissa sallittuja nikotiini- ja tervapitoisuuksia sekä kieltäneet tiettyjä tupakkavalmisteita tai tupakkamainonnan.

39. Mielestäni ei kuitenkaan voida olettaa, että tupakkatuotteiden myyntiä koskevalla Italian lainsäädännöllä olisi tarkoitus suojella ihmisten elämää tai terveyttä rajoittamalla aktiivista tai passiivista tupakointia tai että tämä lainsäädäntö olisi sovelias tähän tarkoitukseen. Italiassa tupakkavalmisteita myydään 76 000 myyntipisteessä, joiden sijoittelussa on otettu huomioon muun muassa kuluttajien määrä, johon vaikuttavat paikallinen asukasmäärä ja erityiset tarpeet. Myyntipaikkojen on myös oltava juhlapäivinä vuorotellen avoinna. Asiassa ei ole myöskään esitetty näyttöä siitä, että tämän lainsäädännön takia tupakan kulutus olisi pienempi Italiassa kuin muissa jäsenvaltioissa. Toimenpidettä ei siksi voida perustella ihmisten elämän ja terveyden suojelemisella.

40. Verojen ja maksujen tehokkaan perimisen ja verovalvonnan varmistamisella voidaan perustella tiettyjä yhteisön sisäisen kaupan rajoituksia (ks. erityisesti edellä mainitussa asiassa Rewe-Zentral 20.2.1979 annettu tuomio, 26 kohta). Voidaan tuskin epäillä sitä,

että kyseinen Italian lainsäädäntö on tehokas keino tupakkavalmisteiden valmisteveron perimisen ja verovalvonnan varmistamiseksi. Tällainen lainsäädäntö ei kuitenkaan mielestäni ole tarpeellinen sen varmistamiseksi, että raskaasti verotetuista tuotteista kannettaisiin tehokkaasti valmistevero, ja valvonnan toteuttamiseksi. Tämä tavoite voidaan saavuttaa myös vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, joilla ei ohjata valmistusta, maahantuontia, varastointia ja myyntiä. Myös muut jäsenvaltiot kantavat tehokkaasti tupakkaalan verot ja valvovat verotuksen toteutumista ilman kyseisen kaltaista lainsäädäntöä. Lisäksi voidaan todeta, että Italiassa verotetaan myös esimerkiksi alkoholia, mutta sitä varten ei ole ollut tarpeellista säätää vastaavaa monopolia. Toimenpidettä ei siten myöskään voida perustella sillä, että tupakkavalmisteiden valmisteveron tehokas kantaminen ja verovalvonnan toteutuminen olisi varmistettava.

41. Jäsenvaltioiden on tietysti voitava toteuttaa riittäviä toimenpiteitä varmistaakseen sen, että välttämättömät ostomahdollisuudet säilyisivät maaseudulla. On kuitenkin vaikeata ymmärtää, että pelkästään tällaisella tavoitteella voitaisiin perustella Italian lainsäädännön kaltaisia laajoja toimenpiteitä. Tällä seikalla ei voida ainakaan perustella sitä, että monopolisäännökset koskevat myös muita paikkoja, kuten suuria kaupunkeja. Tässä tapauksessa olisi myös näytettävä toteen, että tupakkatuotteiden myynnillä on todellista taloudellista merkitystä sille, että esimerkiksi kioskit, kahvilat ja postitoimistot voivat harjoittaa toimintaansa maaseudulla. Toimenpidettä ei siten voida perustella myöskään vetoamalla tähän seikkaan.

42. Yhteenvetona totean, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen olisi vastattava, että perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklaa on tulkittava siten, että niiden vastaisena on pidettävä ennakkoratkaisupyynnössä kuvaillun kaltaista, tupakkavalmisteiden myyntiä koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

43. Ymmärrän tämän kysymyksen siten, että kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan sitä, onko perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisena pidettävä Italian lainsäädännön kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jossa määrätään rangaistuksia ja muita seuraamuksia sellaisten tupakkavalmisteiden hallussapidosta, joista ei ole maksettu valmisteveroa. Voidaanko tällaista lainsäädäntöä pitää tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä?

44. Tavaran maahantuojalle osoitettuja kieltäviä tai käskeviä oikeussääntöjä, joiden rikkomisesta on rikosoikeudellisia seuraamuksia, voidaan yhteisöjen tuomioistuimen

oikeuskäytännön mukaan pitää tietyissä tapauksissa perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuina vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä. Yhteisöjen tuomioistuin on siten asiassa Donckerwolcke 15.12.1976 antamassaan tuomiossa [31] katsonut, että kansallinen säännös, jonka mukaan maahantuodun tavaran alkuperämaa on ilmoitettava tietyssä tulliselvitysasiakirjassa, kuuluu perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan, jos säännöksellä vaaditaan tuojaa ilmoittamaan muusta kuin sellaisesta seikasta, joka on tai jonka voidaan kohtuudella olettaa olevan maahantuojan tiedossa, tai jos ilmoituksen antamatta jättämisestä tai virheellisten tietojen antamisesta on määrätty seuraamus, joka ei ole oikeassa suhteessa siihen, että asiassa on rikottu pelkästään hallinnollisia määräyksiä. Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut asiassa Wurmser 11.5.1989 antamassaan tuomiossa [32], että sellainen kansallinen säännös, jossa velvoitetaan rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla se, joka ensimmäisen kerran saattaa tuotteen kyseisen jäsenvaltion markkinoille, huolehtimaan siitä, että tuote täyttää kansalliset vaatimukset, on 30 ja 36 artiklan mukainen ainoastaan sillä edellytyksellä, että maahantuoja voi vapautua vastuusta esittämällä näyttönä selvityksen siitä, että hän on täyttänyt tavaroiden laatua koskevan valvontavelvollisuutensa.

45. Käsiteltävänä olevassa asiassa tilanne on toinen. Bancheroa syytetään siitä, että hän on pitänyt hallussaan tupakkatuotteita, joista ei ollut suoritettu säädettyjä veroja. Häntä ei syytetä siitä, että hän olisi maahantuonut tuotteet maksamatta veroa näistä tuotteista, jotka hän oli asiassa esitetyn mukaan ostanut Genovassa tuntemattomalta mieheltä kadulla lähellä Ponte Monumentalea.

46. Niillä säännöksillä, joiden perusteella Bancheroa syytetään, on tarkoitus täytäntöönpanna tupakkatuotteiden valmisteveroa koskevat säännökset, jotka sisältyvät muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 19 päivänä joulukuuta 1972 annettuun neuvoston direktiiviin 72/464/ETY [33]. On aivan normaalia, että jäsenvaltiot säätävät rikosoikeudellisia seuraamuksia näiden säännösten täytäntöönpanemiseksi ja että ne säätävät rangaistuksen tai menettämisseuraamuksen määrättäväksi siitä, että joku pitää hallussaan tuotteita, joista ei ole suoritettu veroa. Tällaisilla rikosoikeudellisilla säännöksillä ei estetä sitä, että tavaroita tuodaan maahan kyseisiä verosäännöksiä noudattaen, jotka muuten ovat yhteisön oikeuden mukaisia.

47. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siten mielestäni vastattava, että perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan eivät kuulu sellaiset kansalliset säännökset, joissa määrätään rangaistuksia tai muita seuraamuksia sellaisten tupakkatuotteiden hallussapidosta, joista ei ole maksettu valmisteveroa.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

48. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua siitä, ovatko Italian lainsäädännön kaltaiset tupakkatuotteiden vähittäismyyntiä koskevat kansalliset säännökset perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan mukaisia. Kysymyksen

31 — Asia 41/76 (Kok. 1976, s. 1921).

32 — Asia 25/88 (Kok. 1989, s. 1105).

33 — EYVL L 303, s. 1.

taustana näyttää olevan se, että kansallinen tuomioistuin ei ole varma siitä, voivatko vähittäiskauppiaat — esimerkiksi aukiolosäännösten ja lakkojen vuoksi — tyydyttää tupakan kulutuskysynnän.

49. Syytetyn asiamies on esittänyt, että perustamissopimuksen 90 artiklaa voidaan soveltaa AAMS:n toimintaan vähittäiskaupassa, koska tupakan myyntipaikkoja on pidettävä AAMS:n osana tai niillä voidaan katsoa olevan kollektiivinen määräävä markkina-asema. Yksinoikeuksien sisältö on siten 86 artiklan vastainen, koska tupakoitsijoiden pitäisi pystyä ostamaan tupakkaa kaikkina vuorokauden aikoina ja vapaasti kaikissa niissä myyntipaikoissa, joissa halutaan myydä tupakkaa, ja koska kauppiaiden määrän rajoittaminen rajoittaa tupakkatuotteiden myyntiä kuluttajien vahingoksi.

50. Komissio on esittänyt Italian hallituksen tukemana, että Italian lainsäädännön mukaan AAMS ei saa itse toimia tupakkatuotteiden vähittäismyyjänä ja että AAMS toimii vähittäismyyntimarkkinoilla ainoastaan viranomaisena, joka myöntää lupia vähittäismyyjille. Komission mukaan AAMS:n ei voida katsoa johtavan ja valvovan taloudellisesti vähittäismyyjiä niin, että niitä voitaisiin todellisuudessa pitää pelkästään AAMS:n epäitsenäisinä osina. Perustamissopimuksen 90 artiklaa ei siksi voida soveltaa tässä asiassa.

51. Italian oikeuden mukaan AAMS ei voi itse vähittäismyydä tupakkatuotteita. Vaikka tietyn toiminnan harjoittamiseen on saatava lupa, tämä ei tarkoita sitä, että luvan myöntäjää ja luvan saaneita yrityksiä olisi pidettävä yhtenä yrityksenä perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitetulla tavalla. AAMS:ää ja tupakkatuotteiden vähittäismyyjiä on pidettävä perustamissopimuksen kilpailumääräyksissä tarkoitettuna yhtenä yrityksenä, jos ne muodostavat taloudellisen kokonaisuuden, jossa vähittäismyyjät eivät todellisuudessa voi määrätä itsenäisesti toiminnastaan markkinoilla, ja jos kyseisten yritysten välisten sopimusten tarkoituksena on jakaa sisäisesti näiden yritysten tehtävät. [34]

52. On selvää, että Italian valtio (eli tarkemmin valtiovarainministeriö) vahvistaa tuotteiden myyntihinnat ja vähittäiskauppiaiden voittomarginaalin ja että Italian valtio (käytännössä AAMS:n alueelliset tarkastajat) vahvistaa myyntipaikkojen aukioloajat kunnan viranomaisia kuultuaan. Tämä ei kuitenkaan mielestäni ole riittävää, jotta voitaisiin katsoa, että AAMS:ää ja 76 000 vähittäismyyjää olisi pidettävä yhtenä yrityksenä

34 — Ks. asia 15/74, Centrafarm, tuomio 31.10.1974 (Kok. 1974, s. 1147, 41 kohta); asia 170/83, Hydrotherm, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 2999, 11 kohta) ja asia 30/87, Bodson, tuomio 4.5.1988 (Kok. 1988, s. 2479, 19 ja 20 kohta).

sovellettaessa perustamissopimuksen kilpailumääräyksiä. AAMS:llä ja vähittäismyyjillä ei ole esimerkiksi mitään omistuksellista yhteyttä, ja vähittäismyyjät ovat itsenäisiä oikeudellisia yksiköitä. Saatujen tietojen mukaan vähittäismyyjät kantavat myös vastuun tappioista, jos ne eivät saa tupakkatuotteita myytyä. Lisäksi on huomattava, että asiassa esitetyn perusteella vähittäiskauppiaat määräävät itse siitä, mitä AAMS:n jakelemia tupakkamerkkejä ne myyvät. Näiden seikkojen vuoksi katson, että kansallisen tuomioistuimen esittämän kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen perusolettama eli se, että AAMS toimii tupakkatuotteiden vähittäismyyntimarkkinoilla, ei pidä paikkaansa.

53. Ehdotan siksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että viranomaista, joka ei voi itse toimia tupakkavalmisteiden vähittäismyyjänä ja jolla on toimivalta antaa muille lupia näiden tuotteiden vähittäismyyntiin, ei ole pidettävä perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklassa tarkoitettuna, näillä markkinoilla toimivana yrityksenä.

Ratkaisuehdotus

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Pretura di Genovan 30.7.1993 tekemällään päätöksellä esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklaa on tulkittava siten, että niiden vastaisena on pidettävä ennakkoratkaisupyynnössä kuvaillun kaltaista, tupakkavalmisteiden myyntiä koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

2) Perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan eivät kuulu sellaiset säännökset, joissa määrätään rangaistuksia tai muita seuraamuksia sellaisten tupakkatuotteiden hallussapidosta, joista ei ole maksettu valmisteveroa.

3) Viranomaista, joka ei voi itse toimia tupakkavalmisteiden vähittäismyyjänä ja jolla on toimivalta antaa muille lupia näiden tuotteiden vähittäismyyntiin, ei ole pidettävä perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklassa tarkoitettuna, näillä markkinoilla toimivana yrityksenä.