YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
14 päivänä joulukuuta 1995 *

Asiassa C-387/93,

jonka Pretura circondariale di Genova (Italia) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jossa vastaajana on

Giorgio Domingo Banchero

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 ja 95 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat D. A. O. Edward, J.- P. Puissochet (esittelevä tuomari) ja G. Hirsch sekä tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray ja P. Jann,

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— G. D. Banchero, edustajinaan asianajajat Giuseppe Conte ja Giuseppe Michele Giacomini, Genova,

— Espanjan hallitus, asiamiehinään yhteisön oikeudellisiin ja toimielimiin liittyvien asioiden koordinointiyksikön johtaja Alberto José Navarro Gonzáles ja valtionasiamies Miguel Bravo-Ferrer Delgado,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Catherine de Salins ja saman ministeriön valtuuttamana Jean-Marc Belorgey,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Enrico Traversa ja Anders Christian Jessen, joita avustaa asianajaja Alberto Dal Ferro, Vicenza,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan G. D. Bancheron, edustajinaan asianajajat Giuseppe Conte ja Giuseppe Michele Giacomini, Espanjan hallituksen, asiamiehenään Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Ranskan hallituksen, asiamiehenään Jean-Marc Belorgey, Italian hallituksen, asiamiehenään valtionasiamies Ivo-Maria Braguglia, ja komission, asiamiehenään Enrico Traversa, esittämät suulliset huomautukset 5.4.1995 pidetyssä käsittelyssä,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.6.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretura circondariale di Genova on 30.7.1993 tekemällään ja yhteisöjen tuomioistuimeen 11.8.1993 saapuneella päätöksellään esittänyt ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä ETY:n perustamissopimuksen 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 ja 95 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset liittyvät Italian viranomaisten Bancheroa vastaan vireillepanemaan rikosoikeudenkäyntiin, jossa Bancheroa syytetään siitä, että hänellä oli ollut laittomasti hallussaan ulkomailta peräisin olevia tupakkavalmisteita.

3 Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että tupakkavalmisteiden tuonnista ja markkinoinnista sekä muutoksista ulkomaisen tupakan salakuljetuksesta annettuihin säännöksiin 10.12.1975 annetun lain nro 724, jolla muutettiin tasavallan presidentin asetuksella nro 43 23.1.1973 annetun Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganalen (yhtenäistullisäädös) 341 pykälää, voimaantulosta lähtien ulkomaisen tupakan salakuljetukseen sovelletaan yksinomaan tällä asetuksella säädettyjä Italian tullilainsäädännön rangaistussäännöksiä.

4 Edellä mainitun asetuksen 25 pykälän toisen momentin mukaan sellaisten ulkomaisten tavaroiden, joista on maksettava tullia, hallussapitäjän on osoitettava, että tavarat on hankittu laillisesti. Jos hän kieltäytyy tästä, ei pysty tätä osoitta-

maan tai jos esitettyjä todisteita ei voida hyväksyä, hänen katsotaan syyllistyneen salakuljetukseen, ellei tavara ole hänen hallussaan jonkin muun hänen tekemänsä rikoksen takia.

5 Asetuksen nro 43 282 pykälän f momentissa säädetään, että sitä, jolla ulkomaiset tavarat ovat hallussa 25 pykälän 2 momentin mukaisen salakuljetuksen tunnusmerkistön täyttyessä, on rangaistava sakolla, jonka suuruus on vähintään kaksi ja enintään kymmenen kertaa maksamattoman, rajan ylityksen takia suoritettavan veron määrä. Asetuksen nro 43 301 pykälän mukaan salakuljetettu tavara on aina tuomittava menetetyksi. Asetuksen 295 ja 296 pykälän mukaan rangaistuksena voidaan tuomita vankeutta raskauttavien asianhaarojen vallitessa (3—5 vuotta) ja rikoksen uusimistapauksessa (enintään 1 vuosi).

6 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että Banchero tuomittiin sakkorangaistukseen, koska hänen hallussaan oli muista jäsenvaltioista peräisin olevia savukerasioita eli yhteensä 2,320 kg tupakkavalmisteita, joissa ei ollut Italian valtion merkintää siitä, että tulli on maksettu, ja joiden laillista hankintatapaa Banchero ei pystynyt osoittamaan. Päätöksessä täsmennetään, että Bancheroa syytetään sellaisen ylimääräisen tuontimaksun maksamatta jättämisestä, joka on kansallisille tuotteille asetetun valmisteveron suuruinen.

7 Bancheroa syytetään myös siitä, että hän ei ole maksanut arvonlisäveroa, mutta ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että tämän osalta kansallinen tuomioistuin antoi erillisen vapauttavan tuomion. Bancheroa syytetään yhä tasavallan presidentin asetuksen nro 43 282 pykälän f momentin ja 341 pykälän rikkomisesta.

8 Banchero on kansallisessa tuomioistuimessa väittänyt, että italialainen tupakkavalmisteiden monopoli ja tietyt muista jäsenvaltioista peräisin olevien tupakkavalmisteiden tuontiin sovellettavat oikeussäännöt ovat ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

9 Pretore di Genova lykkäsi asian käsittelyä 14.3.1992 tekemällään päätöksellä ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksiä perustamissopimuksen 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 ja 95 artiklan ja muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 19 päivänä joulukuuta 1972 annetun neuvoston direktiivin (EYVL L 303, s. 1) 2 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 2 kohdan tulkinnasta.

10 Yhteisöjen tuomioistuin antoi 19.3.1993 asiassa C-157/92 määräyksen (Kok. 1993, s. I-1085), jossa se päätti jättää ennakkoratkaisukysymyksen tutkimatta, koska se ei voinut antaa asiassa sovellettavissa olevaa tulkintaa yhteisön oikeudesta sen vuoksi, että kansallinen tuomioistuin kuvaili liian epätäsmällisesti asiaan liittyvää lainsäädäntöä ja asian tosiseikkoja.

11 Tässä tilanteessa Pretore di Genova esitti perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimelle uudelleen seuraavat kysymykset:

"Kysymys 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 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.

Kysymys 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 tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide?

Kysymys 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?"

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

12 Suullisessa käsittelyssä Italian hallitus on väittänyt, että ensimmäistä ja kolmatta kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska yhteisöjen tuomioistuimen vastaus niihin ei ole tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.

13 Tätä perustetta ei voida hyväksyä.

14 Itse asiassa on todettava, että Pretore di Genovan mukaan säännöksillä, joita Banchero on rikkonut, pyritään myös kansallisen tupakkavalmisteiden monopolin suojelemiseen. Pretore di Genova lisää, että jos koko kansallinen monopoli on ristiriidassa sen mainitsemien yhteisön oikeuden määräysten ja erityisesti perustamissopimuksen 30 ja 90 artiklan kanssa, tällä on vaikutuksia Bancheroa vastaan nostettuihin syytteisiin.

15 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (ks. erityisesti asia C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, tuomio 2.6.1994, Kok. 1994, s. I-2305, 18 kohta).

16 Kirjallisissa huomautuksissaan komissio ja Espanjan hallitus toteavat lisäksi, että kansallinen tuomioistuin viittaa perustamissopimuksen 5, 85, 92 ja 95 artiklaan täsmentämättä mitenkään kysymystään tai edes selittämättä kysymyksen perustana olevia tosiasioihin perustuvia olettamuksiaan.

17 Perustamissopimuksen 5 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan uskollisesti toteuttamaan jäsenyysvelvoitteensa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä määräystä ei kuitenkaan sovelleta itsenäisesti, jos kyseessä olevaan tilanteeseen sovelletaan perustamissopimuksen erityistä määräystä, kuten tässä asiassa (ks. yhdistetyt asiat C-78/90—C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest ym., tuomio 11.3.1992, Kok. 1992, s. I-1847, 19 kohta). Tämän takia siltä osin kuin kysymykset koskevat perustamissopimuksen useita määräyksiä yhdessä, ja näistä yksi on 5 artikla, kysymyksiä ei tarvitse tutkia 5 artiklan osalta muuten kuin yhdessä yhteisöjen tuomioistuimen tulkintaa vaativien erityisten määräysten kanssa, joita ovat asiakirjojen perusteella erityisesti 90 ja 86 artikla.

18 Perustamissopimuksen 85 ja 92 artiklan osalta Pretore ei selitä niitä riidan tosiasioita koskevia olettamuksiaan, joiden perusteella se kysyy, ovatko tässä kyseessä 85 artiklassa tarkoitut yritysten väliset sopimukset tai yhdenmukaistetut menettelytavat tai 92 artiklassa tarkoitettu tuki.

19 Yhteisöjen tuomioistuin ei siis voi antaa kansalliselle tuomioistuimelle tässä asiassa tarkoituksenmukaista tulkintaa näistä artikloista, kuten se ei voinut tehdä myöskään asiassa C-157/92.

20 Tilanne on sama perustamissopimuksen 95 artiklan osalta. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä itse asiassa ilmenee, että kansallinen tuomioistuin ei kysy yhteisöjen tuomioistuimelta sitä, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen seuraamusjärjestelmä 95 artiklan vastainen, vaan sitä, onko Bancherolle mahdolli-

sesti asetettavan kaltaista rangaistusta pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa kiellettynä tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, koska se on suhteeton todetun säännösten rikkomisen vakavuuteen nähden. Tämä kysymys koskee itse 30 artiklan tulkintaa.

21 Esitettyihin kysymyksiin ei siis ole syytä vastata siltä osin kuin ne koskevat perustamissopimuksen 85, 92 ja 95 artiklan tulkintaa.

Pääasia

22 Pretore di Genovan toisessa määräyksessään kuvaamista lainsäädännöstä ja tosiseikoista ilmenee, että huolimatta ensimmäisen kysymyksen ensimmäisen osan yleisluontoisuudesta se haluaa kolmella ennakkoratkaisukysymyksellään, jotka on siis rajattu koskemaan perustamissopimuksen 5, 30, 37, 86 ja 90 artiklan tulkintaa, olennaisesti tietää, onko näiden perustamissopimuksen määräysten kanssa yhteensopivana pidettävä jakelujärjestelmää, jossa tupakan vähittäismyynti on sallittua vain viranomaisilta luvan saaneille liikkeille (ensimmäinen ja kolmas kysymys). Se kysyy myös, onko perustamissopimuksen 30 artiklan vastaista soveltaa tällaisessa järjestelmässä säädettyjä rangaistussäännöksiä (toinen kysymys).

23 Asiakirjoissa ei missään tapauksessa ole riittävän täsmällisiä tietoja kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön muiden eli esimerkiksi näiden tuotteiden tuotantoon, tuontiin tai pakkauksiin liittyvien oikeussääntöjen tutkimiseksi.

24 On syytä vastata ensin ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen.

Ensimmäinen kysymys

25 Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko Italian lainsäädännössä säädetyn kaltaista tupakkavalmisteiden jakelujärjestelmää pidettävä perustamissopimuksen 30 ja 37 artiklan kanssa yhteensopivana.

Perustamissopimuksen 37 artikla

26 Perustamissopimuksen 37 artiklan 1 kohdan toinen alakohta on kaupallisia valtion monopoleja koskeva erityinen määräys, jota sovelletaan sanamuotonsa mukaan tilanteisiin, joissa kansalliset viranomaiset pystyvät valvomaan tai ohjaamaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa tai olennaisesti vaikuttamaan siihen tätä varten perustetun toimielimen tai valtion myöntämään yksinoikeuteen perustuvan monopolin avulla (asia 30/87, Bodson, tuomio 4.5.1988, Kok. 1988, s. 2479, 13 kohta ja asia C-393/92, Almelo ym., tuomio 27.4.1994, Kok. 1994, s. I-1477, 29 kohta).

27 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut erityisesti asiassa 59/75, Manghera ym., 3.2.1976 antamassaan tuomiossa (Kok. 1976, s. 91), asiassa 91/78, Hansen, 7.6.1983 antamassaan tuomiossa (Kok. 1983, s. 935) ja asiassa 78/82, komissio vastaan Italia, 7.6.1983 antamassaan tuomiossa (Kok. 1983, s. 1955), perustamissopimuksen 37 artiklassa ei vaadita kaikkien kaupallisten valtion monopolien lakkauttamista, vaan niiden mukauttamista siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Sekä 37 artiklan sanamuodosta että sen asemasta perustamissopimuksen järjestelmässä seuraa, että sillä pyritään varmistamaan perustavanlaatuinen tavaroiden vapaa liikkuvuus koko yhteismarkkinoilla erityisesti poistamalla jäsenvaltioiden väliset kaupan määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ja siten säilyttämällä jäsenvaltioiden talouksien välisen kilpailun normaalit edellytykset silloin, kun tietty tuote kuuluu jossakin jäsenvaltiossa kaupalliselle valtion monopolille.

28 Ensin on todettava, että kansallisen tuomioistuimen kysymykset koskevat vain epäsuorasti tupakan tuotantoa Italiassa ja tuontia sinne.

29 Toiseksi 37 artiklalla ei ole vaikutusta kansallisiin oikeussääntöihin, jotka eivät koske sitä, että julkinen monopoli käyttää yksinoikeuttaan, vaan jotka koskevat yleisesti tavaroiden tuotantoa ja markkinointia, riippumatta siitä, koskeeko monopoliasema näitä tavaroita (asia 120/78, Rewe-Zentral eli ns. Cassis de Dijon, tuomio 20.2.1979, Kok. 1979, s. 649, 7 kohta). Kun on kyse juuri ennakkoratkaisukysymysten aiheena olevan kaltaisesta jakelujärjestelmästä, tilanne voisi olla toinen ainoastaan, jos kyseessä olevissa oikeussäännöissä annettaisiin kansallisille viranomaisille mahdollisuus vaikuttaa vähittäismyyjien hankintoihin.

30 Tältä osin on syytä todeta, että Italian lainsäädännön mukaan tupakkavalmisteiden vähittäismyynnin yksinoikeus kuuluu yksityisille oikeussubjekteille, jotka ovat saaneet siihen yksinoikeuden tai luvan Amministrazione autonoma dei monopoli di Statolta (jäljempänä AAMS). Tältä osin asiakirja-aineistosta ei ilmene, että lainsäädännön mukaan kansalliset viranomaiset voisivat AAMS:n välityksellä vaikuttaa tupakkaliikkeiden liiketoimintaan siten, että ne valvoisivat vähittäismyyjien hankintoja tai vaikuttaisivat hankintoihin joko varmistaakseen markkinat monopolin tuottamalle tupakalle (ks. tältä osin asia C-347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4747, 43 ja 44 kohta) tai suosiakseen tai rajoittaakseen tiettyä tuontia toisista jäsenvaltioista. Italian hallitus on sitä paitsi täsmentänyt vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että vähittäismyyjät saivat vapaasti valita hankintalähteensä markkinoiden kysynnän mukaisesti.

31 Ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on siis syytä vastata, että ETY:n perustamissopimuksen 37 artiklaa ei sovelleta Italian lainsäädännön kaltaiseen

kansalliseen lainsäädäntöön, jonka mukaan oikeus tupakkavalmisteiden vähittäismyyntiin on ainoastaan viranomaisilta luvan saaneilla jälleenmyyjillä, jos julkinen valta ei vaikuta vähittäismyyjien hankintoihin.

Perustamissopimuksen 30 artikla

32 Perustamissopimuksen 30 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

33 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määrällisiä tuontirajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä ovat kaikki kauppaa koskevat oikeussäännöt, jotka voivat rajoittaa suoraan tai välillisesti taikka tosiasiallisesti tai mahdollisesti yhteisön sisäistä kauppaa (asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 837, 5 kohta).

34 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard 24.11.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-6097, 16 kohta), tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten säännösten soveltaminen muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin ei rajoita jäsenvaltioiden välistä kauppaa asiassa Dassonville 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 kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.

35 Tässä asiassa on todettava, että riidanalaisessa lainsäädännössä täytetään edellä mainitut edellytykset, koska sen mukaan ainoastaan luvan saaneilla jälleenmyyjillä on oikeus myydä tupakkaa vähittäiskaupassa.

36 Tällainen lainsäädäntö ei koske tuotteiden ominaisuuksia vaan ainoastaan tupakkavalmisteiden vähittäismyynnin myyntijärjestelyjä, koska siinä kielletään tupakan myynti kuluttajille muualla kuin luvan saaneissa kaupoissa. Se seikka, että lainsäädäntöä sovelletaan tiettyihin tuotteisiin eli tupakkavalmisteisiin eikä yleensä vähittäiskauppaan, ei vaikuta tähän tulkintaan (ks. samoin asia C-292/92, Hünermund ym., tuomio 15.12.1993, Kok. 1993, s. I-6787 ja asia C-391/92, komissio v. Kreikka, tuomio 29.6.1995, Kok. 1995, s. I-1621).

37 Lisäksi kaikkia toimijoita koskevaa velvollisuutta jaella tuotteet luvan saaneiden vähittäismyyjien kautta sovelletaan riippumatta kyseessä olevien tuotteiden alkuperästä eikä sillä vaikuteta eri tavalla muista jäsenvaltioista maahantuotujen kuin kotimaisten tuotteiden markkinointiin.

38 Kansallinen tuomioistuin arvioi, että järjestelmällä, jossa tupakkaliikkeiden on saatava lupa, rajoitetaan kauppaa perustamissopimuksen 30 artiklassa kielletyllä tavalla, kun otetaan huomioon tupakkaliikkeiden maantieteellinen sijoittautuminen Italian alueella, niiden aukioloajat ja niiden toiminnan puutteet, joita ovat esimerkiksi kuluttajien harvoin kysymien savukemerkkien riittämätön toimittaminen tiettyihin myyntipaikkoihin tai toimitusten ajoittainen keskeytyminen lakkojen takia.

39 Asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että liikkeille myönnettäisiin niin vähän lupia, että vaarannettaisiin se, että kotimaista tai tuotua tupakkaa toimitetaan kuluttajille heitä tyydyttävällä tavalla. Italian hallitus täsmensi vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että riidanalaisella lainsäädännöllä pyritään varmistamaan vähittäismyyjien mahdollisimman hyvä maantieteellinen sijoittautuminen ottaen huomioon erityisesti yhdyskuntasuunnitteluun liittyvät seikat ja kauppojen välisen etäisyyden suhde asiakkaiden määrään.

40 Joka tapauksessa on todettava, että vähittäismyyntiin mahdollisesti vaikuttavat puutteellisuudet eivät haittaa muista jäsenvaltioista peräisin olevan tupakan myyntiä enempää kuin kotimaassa tuotetun tupakan myyntiä.

41 Komissio on viitannut asioissa C-369/88, Delattre (Kok. 1991, s. I-1487) ja C-60/89, Monteil ja Samanni (Kok. 1991, s. I-1547) 21.3.1991 annettuihin tuomioihin ja todennut, että Italian järjestelmän kaltainen tupakan vähittäismyyntijärjestelmä ohjaa tupakan myyntiä ja siten saattaa vaikuttaa maahantuotujen tuotteiden markkinointimahdollisuuksiin ja voi näillä edellytyksillä olla perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Itse asiassa AAMS valvoo jakeluverkostoa, ja tätä keskitettyä valvontaa vahvistaa tosiasiallinen monopoli, joka hallinnolla on kaiken tupakan tukkukaupassa Italiassa.

42 On kuitenkin huomattava, kuten komissio itsekin on kirjallisissa huomautuksissaan todennut, että Italian tupakkamonopoli on järjestetty uudelleen siten, että AAMS ei hallinnoi suoraan tupakkaliikkeitä ja että luvan saaneet vähittäismyyjät asioivat suoraan tukkukauppiaiden kanssa. Komissio on myös vahvistanut, että sille esitetyissä valituksissa ei ollut mitään viitettä siitä, että monopoli syrjii yhteisön tuottajia. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut tässä asiassa annetun tuomion 30 kohdassa, Italian hallitus on ilmoittanut, että vähittäismyyjät saivat vapaasti valita kauppojensa hankintalähteet markkinoiden kysynnän mukaisesti. Tätä väitettä komissio ei ole kiistänyt.

43 Vaikka muiden jäsenvaltioiden tupakkavalmisteiden tuottajat ovat pitäneet parempana käyttää AAMS:n varastoja kuin omien tukkuvarastojen luomista, mihin niillä on mahdollisuus edellä mainitun, 10.12.1975 annetun lain nro 724 1 pykälän

mukaan, tämä ei tarkoita sitä, että Italian lainsäädännöllä ohjataan tupakkavalmisteiden myyntiä ja että se saattaa olla tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Tuottajien menettely voi itse asiassa olla perusteltavissa niiden omilla valinnoilla, erityisesti tupakan tukkujakeluun liittyvien kustannusten alentamisella.

44 Kaiken edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että Italian lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan ainoastaan luvan saaneet jälleenmyyjät saavat myydä vähittäiskaupassa tupakkatuotteita niiden alkuperästä riippumatta mutta jolla ei estetä muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä kansallisille markkinoille tai rajoiteta tätä pääsyä enempää kuin sillä rajoitetaan kotimaisten tuotteiden pääsyä jakeluverkostoon, ei kuulu perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan.

Kolmas kysymys

45 Kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, onko sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan oikeus myydä tupakkatuotteita vähittäiskaupassa kuuluu julkiselta vallalta luvan saaneille jälleenmyyjille, ristiriidassa perustamissopimuksen 5, 90 ja 86 artiklan kanssa. Kansallinen tuomioistuin haluaa erityisesti tietää, eikö tällaisen jakelujärjestelmän, jota valvovalla yrityksellä on monopoli näiden tuotteiden osalta, seurauksena voi olla määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, jota voi 86 artiklan toisen kohdan b alakohdan mukaan olla tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi.

46 Yksi niistä velvoitteista, joita jäsenvaltioiden on uskollisesti täytettävä 5 artiklan mukaan, on 90 artiklan 1 kohtaan perustuva velvoite, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia

yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen ja etenkin sen 7, eli EY:n perustamissopimuksen 6, artiklan ja 85—94 artiklan määräysten kanssa.

47 Ensin on todettava, että toisin kuin kansallisen tuomioistuimen esittämän kysymyksen sanamuodosta voisi päätellä, AAMS:llä ei ole yksinoikeutta tupakkavalmisteiden jakeluun niiden alkuperästä riippumatta.

48 Itse asiassa edellä mainitun, 10.12.1975 annetun ja Italian tupakkamonopolia muuttaneen lain nro 724 1 artiklassa sallitaan muista yhteisön jäsenvaltioista peräisin olevien tupakkavalmisteiden — joiden markkinaosuus on merkittävä — sijoittaminen muihin kuin AAMS:n tukkuvarastoihin jakelua varten. Tässä säännöksessä mahdollistetaan siis se, että näiden tupakkalajikkeiden tuottajat luovat omat tukkuvarastonsa ja siten varmistavat suoraan tuotteidensa markkinoinnin vähittäismyyjille.

49 Kuten komissio on kirjallisissa huomautuksissaan todennut, AAMS:n toiminta vähittäismyynnissä on olennaisesti lupien myöntämistä tupakkaliikkeiden avaamiseksi sekä niiden lukumäärän ja jakautumisen valvomista Italian alueella, mitä on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä eikä varsinaisena taloudellisena toimintana. Sitä paitsi on selvää, että suoraan monopolin hallinnoimat valtion tupakkakaupat on lakkautettu vuonna 1983, eikä vaikuta siltä, että AAMS osallistuisi vähittäismyyjien varsinaiseen kaupalliseen toimintaan (ks. edellä 30 ja 42 kohta).

50 Kun toisaalta AAMS:n harjoittaman kaikkien tupakkalajikkeiden varastointitoiminnan lisäksi otetaan huomioon toisaalta yksinoikeudet, jotka sillä on kotimaisen tupakan tuotannossa ja tukkukaupassa, ja toisaalta sillä oleva julkisen vallan oikeus

vähittäismyynnissä, nämä yhdessä voivat vaikuttaa siten, että tällä yrityksellä on määräävä asema tupakkavalmisteiden jakelumarkkinoilla.

51 Joka tapauksessa on muistettava, että pelkkä määräävän markkina-aseman luominen perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla yksinoikeuden myöntämisellä ei sinänsä ole ristiriidassa 86 artiklan kanssa. Itse asiassa jäsenvaltio rikkoo näissä kahdessa määräyksessä olevia kieltoja ainoastaan, jos kyseessä oleva yritys pelkällä sille myönnetyn yksinoikeuden käyttämisellä käyttää väärin määräävää markkina-asemaansa (ks. asia C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, tuomio 10.12.1991, Kok. 1991, s. I-5889, 17 kohta ja asia C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-5077, 18 kohta).

52 Kuten tässä asiassa annetun tuomion 43 kohdassa todetaan, se että muiden jäsenvaltioiden tupakkavalmisteiden tuottajat ovat pitäneet parempana käyttää AAMS:n varastoja kuin luoda omia tukkuvarastoja, voi itse asiassa olla perusteltavissa niiden omilla valinnoilla. Tämän seikan perusteella ei voida päätellä, että juuri muista yhteisön jäsenvaltioista peräisin olevan tupakan tukkukaupan sallimiseksi muutettu Italian lainsäädäntö johtaa siihen, että AAMS ohjaa tupakkatuotteiden myyntiä ja siten käyttää väärin mahdollista määräävää asemaansa jakelumarkkinoilla.

53 Asiakirjoista ei myöskään ilmene, että tällä lainsäädännöllä perustettu tupakan vähittäisjakelujärjestelmä olisi perustamissopimuksen 86 artiklan toisen kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla kuluttajien eduille vahingollinen sen takia, että järjestelmässä annetaan AAMS:lle yksinoikeus myöntää liikkeille lupia tupakan myyntiin. Kun otetaan huomioon erityisesti tässä asiassa annetun tuomion 39 kohdassa jo todetut seikat, ei missään tapauksessa voida väittää, ettei tällä järjestelmällä täydellisesti tyydytettäisi kuluttajien kysyntää (ks. tältä osin asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-1979, 31 kohta).

54 Vähittäismyyjien osalta on todettava, että niillä itsellään ei ole mitään yksinoikeutta tai erityistä oikeutta jakeluun paikkakunnalla, johon ne ovat sijoittautuneet. Riidanalaisessa lainsäädännössä tyydytään itse asiassa sääntelemään niiden pääsyä tupakan vähittäisjakelumarkkinoille. Luvan saaneet vähittäismyyjät tyydyttävät toistensa kanssa kilpaillen kuluttajien tupakan ja savukkeiden kysyntää, eikä millään vähittäismyyjällä ole kilpailijoita parempaa asemaa. Siten niitä ei voida pitää yrityksinä, joilla on perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja oikeuksia.

55 Sitä suuremmalla syyllä ei voida katsoa, että Italian lainsäädännöllä perustetaan näiden jälleenmyyjien hyväksi joukko alueellisesti rajoitettuja monopoleja ja luodaan siten jäsenvaltion alueelle perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitettu määräävä asema (ks. tästä edellä mainittu asia Centre d'insémination de la Crespelle, tuomio 5.10.1994, 17 kohta).

56 Edellä esitetystä seuraa, että Italian lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla oikeus tupakkatuotteiden vähittäismyyntiin on annettu julkiselta vallalta luvan saaneille jälleenmyyjille, ei ole ristiriidassa 5, 90 ja 86 artiklan kanssa.

Toinen kysymys

57 Kansallinen tuomioistuin kysyy vielä yhteisöjen tuomioistuimelta, ovatko sellaiset rikosoikeudelliset säännökset, joiden perusteella Bancheroa syytetään, perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisia.

58 Periaatteessa rikoslainsäädäntö ja rikosprosessilainsäädäntö kuuluvat yhä jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa asetetaan rajat valvontatoimille, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa tavaroiden ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa asioissa. Hallintotoimilla ja rangaistuksilla ei saa ylittää sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä, valvontatoimilla ei saa rajoittaa perustamissopimuksella tavoiteltua vapautta ja rangaistus ei

saa olla niin suhteeton säännöksen rikkomisen vakavuuteen nähden, että siitä tulee tämän vapauden este (asia 203/80, Casati, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2595, 27 kohta; ks. myös asia 157/79, Pieck, tuomio 3.7.1980, Kok. 1980, s. 2171, 19 kohta ja asia 299/86, Drexl, tuomio 25.2.1988, Kok. 1988, s. 1213, 18 kohta).

59 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 45 ja 46 kohdassa, Bancheroa ei todellisuudessa syytetä tupakkatuotteiden laittomasta tuonnista vaan siitä, että hän on pitänyt hallussaan tupakkaa, josta ei ollut maksettu sinänsä yhteisön oikeuden sallimaa valmisteveroa.

60 Bancherolle asetetut rangaistukset eivät millään tavalla rajoita tupakkavalmisteiden tuontia muista jäsenvaltioista, vaan pelkästään estävät kuluttajaa hankkimasta tupakkaa, josta ei ole maksettu yhteisön oikeuden mukaisia veroja, jälleenmyyjiltä, joilla ei ole lupaa ja jotka itse toimivat tupakkavalmisteiden jakeluun sovellettavan Italian lainsäädännön vastaisesti.

61 Siten rangaistusten ankaruutta ei voida arvioida yhteisön oikeuden perusteella.

62 Italian lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan salakuljetuksena rangaistavaa on se, että kuluttajalla on laittomasti hallussaan muista jäsenvaltioista peräisin olevia tupakkatuotteita, joista ei ole maksettu yhteisön oikeuden mukaista valmisteveroa, kun ainoastaan julkiselta vallalta luvan saaneilla jakelijoilla on oikeus näiden ja vastaavien kotimaisten tuotteiden vähittäismyyntiin, ei siis ole ristiriidassa perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

63 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Espanjan, Italian ja Ranskan hallituksille 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 oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Pretore di Genovan 30.7.1993 esittämät kysymykset seuraavasti:

1) ETY:n perustamissopimuksen 37 artiklaa ei sovelleta Italian lainsäädännön kaltaiseen kansalliseen lainsäädäntöön, jonka mukaan oikeus tupakkavalmisteiden vähittäismyyntiin on ainoastaan julkiselta vallalta luvan saaneilla jälleenmyyjillä, jos julkinen valta ei vaikuta vähittäismyyjien hankintoihin.

2) Italian lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan ainoastaan luvan saaneet jälleenmyyjät saavat myydä vähittäiskaupassa tupakkatuotteita niiden alkuperästä riippumatta mutta jolla ei estetä muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä kansallisille markkinoille tai rajoiteta tätä pääsyä enempää kuin sillä rajoitetaan kotimaisten tuotteiden pääsyä jakeluverkostoon, ei kuulu ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan.

3) Italian lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla oikeus tupakkatuotteiden vähittäismyyntiin on annettu julkiselta vallalta luvan saaneille jälleenmyyjille, ei ole ristiriidassa ETY:n perustamissopimuksen 5, 90 ja 86 artiklan kanssa.

4) Italian lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan salakuljetuksena rangaistavaa on se, että kuluttajalla on laittomasti hallussaan muista jäsenvaltioista peräisin olevia tupakkatuotteita, joista ei ole maksettu yhteisön oikeuden sallimaa valmisteveroa, kun ainoastaan julkiselta vallalta luvan saaneilla jakelijoilla on oikeus näiden ja vastaavien kotimaisten tuotteiden vähittäismyyntiin, ei ole ristiriidassa ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa.

Rodríguez Iglesias Edward Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Murray Jann

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä joulukuuta 1995.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti