JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
25 päivänä helmikuuta 1999 *

1. Société critouridienne de distribution (jäljempänä Socridis) on nostanut veroviranomaista vastaan kanteen Tribunal de grande instance de Foix'ssa Socridisin vuoden 1993 touko- ja joulukuun välisenä ajanjaksona maksamien valmisteverojen palauttamisesta. Se väittää kanteensa tueksi, että alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/83/ETY [1] sekä alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/84/ETY, [2] jotka oli pantu täytäntöön ja joita sovellettiin Ranskan oikeudessa kanteessa tarkoitettuna aikana, ovat pätemättömiä. Tämä pätemättömyys johtuu kantajan mukaan siitä, että niillä otetaan käyttöön yhteisön verotusjärjestelmä, joka mahdollistaa syrjivän ja kilpailunvastaisen käytännön ja joka suosii epäsuorasti viinin tuotantoa viiniin nähden kilpailuasetelmassa olevan oluen tuotannon vahingoksi.

2. Kansallinen tuomioistuin totesi, että näiden direktiivien perusteella annetun Ranskan lainsäädännön mukaan olueen kohdistui käytännössä huomattavasti korkeampi vero kuin viiniin, ja se katsoo yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla, jonka mukaan viini ja olut ovat EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa merkityksessä kilpailevia tuotteita, että ongelmana oli näiden kahden direktiivin pätevyys.

3. Kansallinen tuomioistuin katsoi perustellusti, että sillä ei ollut toimivaltaa tämän ongelman ratkaisemiseksi, joten se päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Ovatko valmisteverojen yhdenmukaistamisesta annetut neuvoston direktiivit 92/83/ETY ja 92/84/ETY Euroopan yhteisön perustamissopimus ja erityisesti sen 95 artiklan toinen kohta huomioon ottaen pätemättömiä, koska

— niissä oluen valmisteveron vähimmäismäärä on vahvistettu 1,87 ecuksi platoastetta ja hehtolitraa kohti,

— kun taas viinin valmistevero voi niiden mukaan perustua yksin tuotannon määrään veron vähimmäismäärän ollessa 0 ecua,

ja koska niillä näin velvoitetaan jäsenvaltiot nostamaan oluen valmistevero edellä mainittuun vähimmäismäärään ja aiheutetaan se, että viinin ja oluen verotuskohtelu

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 316, s. 21.

2 — EYVL L 316, s. 29.

eroaa toisistaan, mistä saattaa aiheutua syrjintää näiden tuotteiden välille?"

Lisäksi 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

4. Aluksi on palautettava mieleen näiden kahden direktiivin ne säännökset, joihin perustuu se yhteisön järjestelmä, joka on kansalliselle tuomioistuimelle epäselvä.

"1. Jäsenvaltioiden oluelle vahvistaman valmisteveron on perustuttava joko lopputuotteen:

—

— hehtolitrojen lukumäärään/platoaste tai

5. Direktiivin 92/83/ETY I jakso koskee olutta ja II jakso viiniä.

— hehtolitrojen lukumäärään/todellinen alkoholipitoisuus tilavuusprosentteina.

6. Olutta koskevan I jakson 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on kannettava oluesta valmisteveroa tämän direktiivin mukaisesti.

2. Vahvistaessaan oluen valmisteveron määrää direktiivin 92/84/ETY mukaisesti jäsenvaltiot voivat jättää ottamatta huomioon platoasteen murto-osat tai todellisen alkoholipitoisuuden tilavuusprosentin murto-osat.

2. Jäsenvaltioiden on vahvistettava valmisteverojensa määrät direktiivin 92/84/ETY mukaisesti."

— — "

7. Viiniä koskevan jakson 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on kannettava viinistä valmisteveroa tämän direktiivin mukaisesti.

2. Jäsenvaltioiden on vahvistettava valmisteverojensa määrät direktiivin 92/84/ETY mukaisesti."

Lisäksi 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden viinille määräämä valmistevero on vahvistettava lopputuotteen hehtolitrojen lukumäärän perusteella.

— — "

8. Direktiivin 92/84/ETY 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Viinin valmisteveron vähimmäismäärä on 1 päivästä tammikuuta 1993 vahvistettava:

— kuohumattomalle viinille 0 ecuksi ja

— kuohuviinille 0 ecuksi

hehtolitralta tuotetta."

Lisäksi sen 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Oluen valmisteveron vähimmäismäärä on 1 päivästä tammikuuta 1993 vahvistettava:

— 0,748 ecuksi lopputuotteen hehtolitralta/platoaste

tai

— 1,87 ecuksi lopputuotteen hehtolitralta/alkoholiprosentti."

perustamissopimuksen ja etenkin sen 95 artiklan toisen kohdan vastaisiin verotusta koskeviin eroihin.

11. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on painottanut asiassa Eurotunnel ym. antamassaan tuomiossa,[3] väitteiden yksilöinti kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Tutkittavat väitteet

9. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen huomautusten perusteella on välttämätöntä rajata tarkoin ennakkoratkaisukysymyksen kohde. Kansallinen tuomioistuin toteaa välipäätöksessään hyvin täsmällisesti, että "asia ei koske näiden kahden direktiivin saattamista osaksi Ranskan oikeutta". Se ei siten odota, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii oluen ja viinin verotusta koskevien ranskalaisten menettelysääntöjen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa siltä osin kuin kysymys on niiden välisestä erosta. Toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuimen ei tule tutkia näiden menettelysääntöjen yhteensopivuutta perustamissopimuksen 95 artiklan toisen kohdan kanssa.

10. Kansallisen tuomioistuimen kysymykset koskevat yksinomaan direktiivien 92/83/ETY ja 92/84/ETY pätevyyttä, joissa oluen valmisteveron vähimmäismäärä on vahvistettu 1,87 ecuksi platoastetta ja hehtolitraa kohti, kun taas viinin valmistevero voi niiden mukaan perustua yksin tuotannon määrään veron vähimmäismäärän voidessa olla 0 ecua, mikä voi kansallisen tuomioistuimen mukaan johtaa EY:n

12. Socridis esittää silti muitakin väitteitä näiden kahden direktiivin pätevyydestä. Sen mukaan direktiiveillä rikotaan perustamissopimusta neljästä eri syystä:

1. Direktiivien mukaisella yhdenmukaistamistavalla sekä viiniä ja olutta koskevilla ratkaisuilla rikotaan perustamissopimuksen 95 artiklaa, ja tarkemmin sanottuna sen toista kohtaa.

2. Direktiivit ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia, koska niissä asetetaan ja oikeutetaan ero oluen ja viinin verotuksessa ilman että se perustuisi näiden kahden, keskenään kilpailevan ja käymisprosessilla valmistettavan juoman objektiivisiin eroihin.

3 — Asia C-408/95, tuomio 11.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6315, 33 ja 34 kohta).

3. Direktiiveillä rikotaan EY:n perustamissopimuksen 99 artiklaa, sillä olennaisilta osiltaan niillä ei vähennetä, vaan päinvastoin lisätään verotuksen eroja jäsenvaltioiden välillä ja siten niillä lisätään kaupan esteitä, jotka johtuvat tästä erosta.

4. Direktiivien perustelut ovat puutteellisia, eikä niissä noudateta EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimuksia.

13. Vaikka kantajan esittämä ensimmäinen väite vastaa täsmällisesti kansallisen tuomioistuimen esittämää kysymystä, kolmen muun väitteen liittymä näihin kansallisen tuomioistuimen esittämiin pohdintoihin vaikuttaa epäselvältä. Toisen väitteen osalta liittymä on kuitenkin käsittääkseni mahdollinen siltä osin kuin porrastetun verotuksen käyttöönottoa tulkitaan yleensä perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella, johon kansallisen tuomioistuimen kysymys perustuu.

14. Esitetyistä väitteistä kolmannen osalta liittymä on vaikeammin hahmotettavissa, sillä ensiarvion perusteella vaikuttaisi siltä, että kysymys on sen riitauttamisesta, ovatko kyseiset toimenpiteet sellaisia, joita tarkoitetaan perustamissopimuksen 99 artiklassa, jota on käytetty kyseisten kahden direktiivin oikeudellisena perustana. Kansallinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole tällaista riitautusta tehnyt, ja on vaikea katsoa sen sellaisen tehneen yksin sen vuoksi, että se haluaa saada selvitystä näiden kahden direktiivin pätevyydestä suhteessa EY:n perustamissopimukseen, eikä ainoastaan suhteessa sen 95 artiklan toiseen kohtaan.

15. Katson kuitenkin, että ei ole tarkoituksenmukaista sivuuttaa tätä Socridisin esittämää väitettä, koska sitä voidaan pitää toisena tapana selvittää kansalliselle tuomioistuimelle epäselvää kysymystä siitä, onko näiden kahden direktiivin mukainen verotuksellinen ero kilpailevien tuotteiden välillä oikeutettu.

16. Kansallinen tuomioistuin ei ole ollenkaan maininnut neljättä väitettä, joka koskee perustelujen puuttumista. Onko se siis tutkittava? Tietenkin se on tutkittava, jos pysytään yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, sellaisena kuin julkisasiamies Tesauro esitti sen ratkaisuehdotuksessaan edellä mainitussa asiassa Eurotunnel ym. Tässä oikeuskäytännössä, jota julkisasiamies ei kyseenalaistanut, katsotaan, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava johdetun oikeuden säädöksen pätevyys esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä ainoastaan kansallisen tuomioistuimen esiintuomien väitteiden perusteella, tähän sääntöön sisältyy poikkeus, joka koskee viran puolesta tutkittavissa olevia pätemättömyysperusteita, joihin kuuluu olennaisten menettelymääräysten rikkominen kuten perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättäminen.

17. Koska yhteisöjen tuomioistuin voi tehdä sen viran puolesta, tämä laiminlyönti on ilman muuta tutkittava, kun pääasian kantaja on vedonnut siihen huomautuksissaan. Mutta onko tämä oikeuskäytäntö vielä ajankohtainen? Kysymys on esitettävä

sen vuoksi, että edellä mainitussa asiassa Eurotunnel yhteisöjen tuomioistuin ei missään vaiheessa tutkinut, oliko perustamissopimuksen 190 artiklaa rikottu, vaikka Eurotunnel-yhtiö oli pyytänyt ja julkisasiamies oli suosittanut sen tutkimista. Sen sijaan yhteisöjen tuomioistuin katsoi tätä seikkaa tutkimatta, että kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten tutkimisen johdosta ei ollut ilmennyt seikkoja, jotka olisivat vaikuttaneet kyseisten säädösten pätevyyteen. Onko tässä kyse oikeuskäytännön tarkistamisesta, joka tulisi ottaa huomioon? Minusta vaikuttaa, että se olisi ennenaikaista. Pysyttäydyn siten vakiintuneessa käytännössä ja tutkin myös neljännen pätemättömyysperusteen, johon Socridis vetoaa.

Perustamissopimuksen 95 artiklan toisen kohdan rikkominen

18. Kyseen ollessa kahden direktiivin pätevyydestä suhteessa perustamissopimuksen 95 artiklassa säädettyihin edellytyksiin katson, että pohdinnan lähtökohdaksi on otettava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö tämän artiklan vaikutuksista oluen ja viinin verotuksen yksityiskohtaisiin säännöksiin. Tämän oikeuskäytännön mukaan ensinnäkin olut ja viini eivät ole perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetussa merkityksessä samanlaisia tuotteita, joten tässä määräyksessä asetettuja edellytyksiä ei voida soveltaa näiden kahden juoman verotusta koskeviin eroihin. Viini ja olut ovat sitä vastoin perustamissopimuksen 95 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa merkityksessä kilpailevia tuotteita, eli jäsenvaltiot eivät voi verotuksessaan suosia kotimaiseen tuotantoon kuuluvaa juomaa toisten, muista jäsenvaltioista tuotujen juomien vahingoksi.

19. Tästä seuraa, että kaikentyyppisiä viinejä ja oluita ei voida katsoa keskenään kilpaileviksi tuotteiksi, sillä ne eivät kaikki ole toisensa korvaavia tuotteita. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi näet viimeksi 9.7.1987 antamassaan tuomioissa,[4] että "vain jatkuvasti kulutetuilla ja yleensä edullisilla viineillä on riittävästi samankaltaisia ominaisuuksia oluen kanssa, jotta ne voisivat olla vaihtoehto kuluttajalle ja kilpailla oluen kanssa perustamissopimuksen 95 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa merkityksessä".

20. Kolmanneksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että

"ETY:n perustamissopimuksen 95 artiklan toisen kohdan vastaista ei ole, että tiettyihin juomiin sovelletaan porrastettua verotusjärjestelmää objektiivisten arviointiperusteiden nojalla; tällaisella järjestelmällä ei suosita kotimaista tuotantoa, sikäli kun jokaiseen veroluokkaan kuuluu olennaisena osana alkoholijuomia kotimaisesta tuotannosta".[5]

21. Lisäksi on todettava, ettei voida korostaa liikaa sitä seikkaa, että perustamissopimuksen 95 artiklassa jäsenvaltioille

4 — Asia 356/85, komissio v. Belgia (Kok. 1987, s. 3299, 11 kohta).

5 — Asia 243/84, Walker, tuomio 4.3.1986 (Kok. 1986, s. 875, 23 kohta).

asetettuja verotuksen järjestämistä koskevia rajoituksia sovelletaan vain siltä osin kuin kyseessä ovat muista jäsenvaltioista tuodut tuotteet. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, "perustamissopimuksen järjestelmässä [95 artiklan] määräykset täydentävät tullien ja vaikutukseltaan vastaavien maksujen poistamista koskevia määräyksiä". [6]

22. Kun tämä toteamus on palautettu mieleen, näissä kahdessa direktiivissä ja perustamissopimuksen 95 artiklan toisessa kohdassa asetetut oikeussäännöt voidaan asettaa vastakkain, sillä se, että direktiivit on annettu perustamissopimuksen 99 artiklan perusteella, ei luo niille mitään immuniteettia 95 artiklan sääntöjen soveltamisen suhteen, koska primaarioikeus on kokonaisuudessaan ensisijainen suhteessa johdettuun oikeuteen. Verotuksen yhdenmukaistamisen osalta näihin periaatteisiin on vedottu asiassa Schul annetussa tuomiossa, ilman että asia olisi jollain tapaa ollut epäselvä. [7]

23. Toisaalta ei kuitenkaan ole epäilystäkään siitä, että direktiivit olisi todettava pätemättömiksi, kuten neuvosto ja komissio ovat korostaneet, ainoastaan siinä tapauksessa, että näissä direktiiveissä jäsenvaltioille *asetettaisiin* velvollisuus säätää täytäntöönpanotoimista, jotka olisivat yhteensoveltumattomia perustamissopimuksen 95 artiklan toisessa kohdassa esitettyjen edellytysten kanssa eli että jäsenvaltiot saatettaisiin tilanteeseen, jossa direktiivien asianmukainen täytäntöönpano asettaisi ne automaattisesti tilanteeseen, jossa niiden olisi toimittava tämän artiklan vastaisesti. Onko tilanne tällainen?

24. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on lähdettävä siitä, että näissä kahdessa direktiivissä asetettu olennainen velvollisuus on kantaa oluesta vähimmäismäärä valmisteveroa.

25. Jos oletetaan, että jäsenvaltion täytyy siksi, että sen kotimainen tuotanto yhden kyseeseen tulevan juoman osalta on huomattava ja toisen juoman osalta olematon tai erittäin pieni, arvioida huolellisesti, miten se panee täytäntöön nämä kaksi direktiiviä välttääkseen epäilykset kotimaisen tuotannon suosimisesta, on vaikea ymmärtää, miksi se seikka, että sen on perittävä oluesta valmisteveron vähimmäismäärä, joka vaihtelee alkoholipitoisuuden mukaan, estäisi sitä säätämästä viinin ja oluen verotuksesta tavalla, jolla kotimaisen tuotannon suojeleminen on poissuljettava.

26. Jäsenvaltiolla on nimittäin huomattava liikkumavara. Sikäli kuin se soveltaa näissä kahdessa direktiivissä vahvistettuja verotusta koskevia menettelytapoja, eikä laske oluen verotusta säädetyn tason alapuolelle, se voi vapaasti vahvistaa valmisteveron määrän sekä viinin että oluen osalta.

27. Ne velvoitteet, joita kahden direktiivin mukaan on noudatettava, eivät valmisteveron tosiasiallista määrää vahvistettaessa millään tavalla estä ottamasta huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettua kilpailuasetelmaa tietynlaatuisten viinien ja oluiden välillä.

6 — Asia 168/78, komissio v. Ranska, tuomio 27.2.1980 (Kok. 1980, s. 347, 4 kohta).

7 — Asia 15/81, tuomio 5.5.1982 (Kok. 1982, s. 1409).

28. Socridis on kuitenkin väittänyt, että vaikka katsottaisiinkin, että näissä kahdessa direktiivissä ei evätä jäsenvaltioilta mahdollisuutta noudattaa perustamissopimuksen 95 artiklan toista kohtaa, ne ovat silti pätemättömiä, sillä niiden perusteella "oikeutetaan" tämän määräyksen mahdollinen rikkominen.

29. Socridis on todennut seuraavaa: "Koska neuvosto on vahvistanut valmisteveron vähimmäismäärän 0 ecuksi viinin osalta ja 1,87 ecuksi [oluen osalta] platoastetta ja hehtolitraa kohti, tästä johtuva viinin ja alkoholipitoisuudeltaan 4-prosenttisen oluen välinen vähimmäisero (748 %) vaikuttaa lainmukaiselta: jäsenvaltiot eivät katso, että tällainen vähimmäisero voisi sinällään olla perustamissopimuksen vastainen, sillä neuvosto on eron yksimielisesti hyväksynyt. Tämän johdosta pienempi ero on myös lainmukainen. On selvää, että samankaltaiset eroavaisuudet katsotaan samalla tavoin yhteensoveltuviksi perustamissopimuksen kanssa silloin, kun ne koskevat vähimmäismäärää suurempaa veron määrää. Nämä erot selvästikin kaksin-, kolmin- tai jopa nelinkertaistavat yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 170/78 antamassa tuomiossa hyväksymän enimmäiseron."

30. Socridis viittaa 12.7.1983 annettuun tuomioon,[8] jossa yhteisöjen tuomioistuin vertasi viinin ja oluen verotusta Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja totesi, että havaittavissa oleva ero johti liian korkeaan verotukseen viinin osalta. Mutta kyse oli tapauksesta, jossa kyseinen jäsenvaltio ei käytännössä tuottanut ollenkaan viiniä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan itse asiassa seuraavaa:

"Yhteisöjen tuomioistuimen suorittaman perusteellisemman tutkimuksen perusteella on ilmeistä — käytetystä vertailuperusteesta riippumatta ja ilman että on tarpeen antaa millekään niistä etusijaa — että Yhdistyneen kuningaskunnan verojärjestelmän vaikutuksesta *muista jäsenvaltioista tuotuun* viiniin kohdistuu liiallinen verorasitus, mikä on omiaan suojelemaan *kotimaista oluen tuotantoa*." [9]

31. Yhteisöjen tuomioistuin ei siten tässä tuomiossa vahvistanut sellaista *objektiivista eroa*, mitä kaikkien jäsenvaltioiden olisi noudatettava kaikissa tilanteissa kyseisten kahden tuotteen välillä, vaan se tutki erityiskysymystä, joka koski tuontiviinin liian korkeaa verotusta tapauksessa, jossa viiniä ei tuotettu kansallisella tasolla.

32. Neuvosto antoi kyseessä olevat kaksi direktiiviä vastaavasti tilanteessa, jonka tosiseikat olivat selviä ja hyvin sen tuntemia eli tilanteessa, jossa kaikki jäsenvaltiot poikkeuksetta tuottivat huomattavan osan maassa kulutettavasta oluesta. Ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön neuvosto saattoi tämän tilanteen nojalla arvioida, että vaikka jokin jäsenvaltio soveltaisi kokonaisuudessaan näistä kahdesta direktiivistä johtuvaa eroa eli 0 ecua viinin osalta ja 1,87 ecua platoastetta ja hehtolitraa kohti oluen osalta, se

8 — Asia 170/78, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (Kok. 1983, s. 2265).

9 — Kursivointi tässä.

ei suojelisi välillisesti kansallista viintuotantoaan (mikäli jäsenvaltiossa tuotetaan viiniä).

33. Sitä vastoin jättäessään jäsenvaltioille "avoimeksi" mahdollisuuden korottaa veroa näiden kahden tuotteen osalta neuvosto ei halunnut eikä se voinut antaa jäsenvaltioille sellaista mahdollisuutta, että nämä voivat vastedes soveltaa mitä tahansa veron määrää esimerkiksi viinin osalta siinä tapauksessa, että ne eivät ole viinintuottajia.

34. Vieläkin yleisempien syiden vuoksi olen eri mieltä Socridisin kanssa siitä, mitkä kahden direktiivin vaikutukset ovat.

35. Socridisin väite näet merkitsisi, että aina kun direktiivissä, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa, jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta sen täytäntöönpanossa, direktiivi tulee pätemättömäksi jo sen seikan perusteella, että tätä harkintavaltaa epäasianmukaisesti käyttäessään jäsenvaltiot voivat rikkoa jotain yhteisön oikeuden sellaista säännöstä, määräystä tai periaatetta, jota ne ovat velvollisia noudattamaan kaikissa tilanteissa.

36. Direktiiville on lainsäädäntökeinona nimenomaan ominaista jättää jäsenvaltiolle harkintavaltaa eli mahdollisuus toteuttaa omalta osaltaan parhaaksi katsomansa toimenpiteet maassa vallitseva tilanne sekä sitä erityisesti koskevat velvoitteet, etenkin oikeudelliset velvoitteet, huomioon ottaen.

37. Minusta on poissuljettua se, että jos jäsenvaltio käyttää direktiivissä sille annettua liikkumavaraa epäasianmukaisesti, tämä voisi heijastua direktiiviin asettaen sen pätevyyden kyseenalaiseksi.

38. Tältä osin on huomautettava, että kun jäsenvaltiot panevat direktiivit täytäntöön, täytäntöönpanoa valvoo komissio, joka voi sille EY:n perustamissopimuksen 155 artiklassa annetun tehtävän mukaisesti nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, mikäli se katsoo, että täytäntöönpanossa on rikottu yhteisön oikeuden mukaista sääntöä tai velvoitetta, jota jäsenvaltioiden oli ehdottomasti noudatettava.

39. On vaikea kuvitella, että tällaista kannetta ratkaistessaan yhteisöjen tuomioistuin voisi hyväksyä puolustautumisperusteen, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio voisi vedota sille direktiivissä annettuun toimintavapauteen. On siten virheellistä katsoa, että direktiiveissä 92/83/ETY ja 92/84/ETY oikeutettaisiin se, että jäsenvaltio rikkoo 95 artiklan toista kohtaa.

40. Kahden direktiivin ja 95 artiklan toisen kohdan välistä suhdetta on esitetyissä

huomautuksissa käsitelty toisesta näkökulmasta eli sillä perusteella, onko porrastettu verotus hyväksyttävää ja miten edellytyksiä sen hyväksyttävyydelle on asetettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ei mielestäni ole tarpeen kiistää sitä seikkaa, että direktiiveissä 92/83/ETY ja 92/84/ETY säädetään erilaisesta verotusmenettelystä oluelle ja viinille, ja että nämä menettelyt suosivat viiniä oluen sijaan sekä veron laskentatavan että sen vähimmäismäärän suhteen.

41. Sitä vastoin voidaan kysyä, aiheuttaako porrastettu verotus, joka näyttää suosivan viiniä, todellisen ongelman. Kuten on jo korostettu, kaikki jäsenvaltiot ovat oluen tuottajia, kun taas ainoastaan muutamat niistä tuottavat viiniä, joten oluen liian raskas verotus ei välttämättä suosi kansallista tuotantoa suhteessa tuontituotteisiin, mikä on 95 artiklan toisen kohdan osalta ratkaiseva arviointiperuste.

42. Kuten yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltävä asia osoittaa, liian raskas ja protektionistinen verotus kohdistuu viiniin niissä valtioissa, jotka tuottavat ainoastaan olutta.

43. Porrastettua verotusta koskevien järjestelmien hyväksyttävyyttä arvioitaessa on edellä mainitussa asiassa Walker annetun tuomion lisäksi perehdyttävä asiassa Essevi ja Salengo annettuun tuomioon,[10] jossa todettiin seuraavaa: "Yhteisön oikeus ei tässä kehitysvaiheessaan rajoita kunkin jäsenvaltion vapautta ottaa käyttöön tietyille tuotteille eriytettyä verojärjestelmää objektiivisilla perusteilla, kuten käytetyn raaka-aineen tai tuotantomenetelmän perusteella. Tällainen eriyttäminen on yhteisön oikeuden mukaista, jos sillä pyritään talouspoliittisiin tavoitteisiin, jotka puolestaan ovat perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden vaatimusten mukaiset, ja jos niitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat omiaan estämään muista jäsenvaltioista tulevan tuonnin välittömän tai välillisen syrjinnän tai kilpailevien kotimaisten tuotteiden suojelemisen" (21 kohta).

44. Asiassa komissio vastaan Ranska annetussa tuomiossa[11] vahvistetaan tämä oikeuskäytäntö kaikilta osin.

45. Tämän oikeuskäytännön valossa oluen ja viinin erilainen verotus, jolla suositaan viiniä, on täysin puolustettavissa. Käytetyt raaka-aineet — viinirypäle viinin ja humala sekä viljat oluen valmistuksessa — sekä tuotantomenetelmät — viinin osalta käsityöhön perustuvia ja oluen osalta yleensä teollisia — ovat aivan erilaisia. Myöskään

10 — Yhdistetyt asiat 142/80 ja 143/80, tuomio 27.5.1981 (Kok. 1981, s. 1413).

11 — Asia 196/85, tuomio 7.4.1987 (Kok. 1987, s. 1597, 6 kohta).

viinin- ja oluentuotannon asema jäsenvaltioiden taloudessa ei ole toisiinsa verrattavissa. Edes niissä jäsenvaltioissa, joissa viiniä ei tuoteta, olutteollisuudella tuskin on sellaista yhteiskunnallista ja taloudellista merkitystä kuin mitä on viinin tuotannolla eräissä jäsenvaltioissa.

46. Tähän on tietenkin lisättävä, että tuotetun viinin ja etenkin tavallisten, juuri tiettyjen oluiden kanssa kilpailevaksi katsottavien viinien menekki aiheuttaa ja tulee tulevaisuudessa aiheuttamaan vakavia ongelmia yhteisessä maatalouspolitiikassa. Kuten yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa on korostettu, oluen tuotantokustannukset ovat aina sekä tavanomaisten että hinta-asteikon yläpäässä olevien oluiden osalta huomattavasti viiniä alhaisempia.

47. En tee tästä sellaista johtopäätöstä, että olutta olisi välttämättä verotettava raskaammin kuin viiniä, vaan katson ainoastaan, että tällainen korkea verotus voi tukeutua päteviin syihin, ja toisaalta kuten yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt tilastotiedot osoittavat, näiden kahden riitautetun direktiivin pakottavat säännökset oluen verotuksen osalta eivät vaaranna oluen kilpailuasemaa, vaikka jäsenvaltio käyttääkin sitä harkintavaraa, joka sille on annettu siltä osin, että se voi olla kantamatta viinistä valmisteveroa.

48. Ei voida myöskään unohtaa, että valmistevero ei ole ainut viiniin ja olueen kohdistuva vero, ja sen kilpailuasetelman arvioimiseksi, mikä näillä kahdella juomalla on kuluttajan näkökulmasta, on varmastikin otettava huomioon arvonlisäveron merkitys, joka viinin korkeamman hinnan vuoksi kohdistuu raskaammin siihen ja kaventaa viinin hyväksi valmisteveron osalta mahdollisesti tulevaa etua.

49. Voidaan siten katsoa, että näissä kahdessa direktiivissä sallitun verotuksen eron — jonka käyttöön ottamiseen niissä ei kuitenkaan millään tavalla velvoiteta, koska jokainen jäsenvaltio määrittelee itse oman konkreettisen tilanteensa perusteella verotussuhteen, jonka perusteella ei aiheudu protektionistista vaikutusta — ei voida sellaisenaan katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Perustamissopimuksen 99 artiklan rikkominen

50. Socridisin mukaan suhteellisuusperiaatetta on rikottu myös toisessa suhteessa eli siinä, miten neuvosto on käyttänyt sille perustamissopimuksen 99 artiklassa annettua toimivaltaa. Se toteaa ensin, että suhteellisuusperiaatteen noudattamista on arvioitava tutkimalla, ovatko tavoitteet toteutettavissa säädettyjen keinojen avulla ja ylitetäänkö näillä keinoilla se, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, ja katsoo siten, että nämä kaksi

direktiiviä eivät mene tarpeeksi pitkälle yhdenmukaistamisessa, koska ne eivät saavuta "läheskään sitä, mikä olisi tarpeen viinin ja oluen välisen verotussuhteen lähentämiseksi vähimmäistasolla, joka olisi yhdenmukainen 95 artiklan 2 kohdan ja suhteellisuusperiaatteen kanssa".

51. Otaksun, että tämä arvostelu johtuu väärinkäsityksestä, sillä yhteisön lainsäätäjän tavoitteena sen antaessa direktiivit ei ollut lähentää viinin ja oluen verotusta toisiinsa. Näiden direktiivien tarkoituksena ei ollut panna täytäntöön 95 artiklaa, jossa neuvostolle ei tältä osin anneta minkäänlaista toimivaltaa, koska sen soveltaminen kuuluu ainoastaan jäsenvaltioille. Antamalla direktiivit ja käyttämällä sille perustamissopimuksen 99 artiklassa nimenomaisesti annettua toimivaltaa neuvoston tarkoituksena oli lähentää jäsenvaltioiden valmisteveroa koskevaa lainsäädäntöä, minkä se katsoi tarpeelliseksi sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklassa asetetussa määräajassa.

52. Näiden kahden direktiivin antamisella ei ollut tarkoitus ratkaista erityyppisten juomien välistä kilpailua koskevia ongelmia tai saada verotuksellinen syrjintä loppumaan tietyissä jäsenvaltioissa. Sen sijaan tarkoitus oli varmistaa sisämarkkinoiden toteuttamiseksi erityyppisten juomien vapaa liikkuvuus eri jäsenvaltioiden välillä. Näin myös tapahtui, sillä näitä kahta direktiiviä ei saa typistää ainoastaan niihin säännöksiin, jotka on riitautettu käsiteltävänä olevassa asiassa. Alkoholijuomien valmisteverosta aiheutuneiden ongelmien lukuisuuden vuoksi näissä direktiiveissä asetetaan oikeussääntöjä, jotka yksinkertaistavat tätä verotuksen alaa huomattavasti. Olisi tarpeetonta luetella niitä ja tämä menisi liian kauas esitetystä kysymyksestä. Jotta voidaan kuitenkin tulla vakuuttuneeksi näillä direktiiveillä aikaansaadusta edistyksestä, viitattakoon niihin erittäin yksityiskohtaisiin säännöksiin, jotka koskevat verovähennyksiä tiettyjen tuotteiden osalta.

53. Mikäli yhteisön lainsäätäjää arvostellaan siitä, että se ei ole lähentänyt viinin ja oluen valmisteveroja toisiinsa, erehdytään yhteisön lainsäätäjälle 99 artiklassa annetun toimivallan suhteen. Neuvosto voi toimia 99 artiklan nojalla ainoastaan sisämarkkinoiden toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden antamiseksi. Neuvostolla ei ole, kuten se on painokkaasti ja perustellusti huomauttanut, ehdotonta tai rajoittamatonta toimivaltaa yhdenmukaistaa valmisteveroja.

54. Tällä rajoituksella ei kuitenkaan suljeta pois harkintavaltaa, ja sitä neuvosto on käyttänyt, sillä se katsoi, että komission sille vuosina 1987 ja 1989 antamat ehdotukset menivät pidemmälle kuin mikä oli tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. Tämä osoittautui yleisesti ottaen oikeaksi kannaksi, mikäli on uskominen komission vuonna 1995 laatimaa selvitystä, jonka se oli velvollinen tekemään yhteenvedon laatimiseksi yhdenmukaistetun järjestelmän soveltamisesta kahdelta ensimmäiseltä vuodelta.

55. Ei tietenkään ole kiellettyä olla eri mieltä ja arvioida, että yhdenmukaistaminen on ollut liian varovaista, sekä katsoa, että sisämarkkinoilla on tiettyjä puutteita valmisteveron alaisten tuotteiden osalta.

56. Tässä ei ole kuitenkaan tarpeen osallistua tätä aihetta koskevaan keskusteluun, vaan ainoastaan ottaa kantaa siihen kysymykseen, ovatko nämä kaksi direktiiviä pätemättömiä niiden perustana oleva 99 artikla huomioon ottaen. Mielestäni tähän kysymykseen on selvästi vastattava kieltävästi, sillä neuvosto ei ole käyttänyt virheellisesti sille 99 artiklan nojalla kuuluvaa toimivaltaa antaessaan ne säännökset, joista kansallinen tuomioistuin on esittänyt kysymyksensä.

vain jäsenvaltioille osoitettujen direktiivien perusteluista ja että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on perustelujen riittävyyden arvioimiseksi aina otettu huomioon, että se, jolle säädös on osoitettu, ei ole voinut erehtyä päätöksen perusteista, jos se on ollut tiiviisti mukana sen tekemisessä.[12] On myös muistettava, että oikeuskäytännössä ei koskaan ole edellytetty, että säädöksessä, jossa annetaan monitahoisia oikeussääntöjä, kaikki sen tekniset osa-alueet olisi erityisesti ja yksityiskohtaisesti perusteltu.[13] Ei voida myöskään jättää ottamatta huomioon sitä, että nämä kaksi direktiiviä ovat riippuvaisia toisistaan ja muista direktiiveistä, etenkin valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25 päivänä helmikuuta 1992 annetusta neuvoston direktiivistä 92/12/ETY,[14] joten niitä ei voida tarkastella muista direktiiveistä erillään, ja kenties tällainen erillään tarkastelu onkin ollut syynä epätietoisuuteen.

Perusteluvelvollisuus

57. Jäljelle jää viimeinen Socridisin esittämä peruste, jonka tutkin lyhyesti ja joka koskee näiden kahden direktiivin perusteluja niiden säännösten osalta, jotka koskevat oluen ja viinin valmisteveron rakennetta ja veron määrää. Voi tuskin kiistää, etteikö perustelu olisi tiivis. Tiivis perustelu ei kuitenkaan välttämättä ole riittämätön ja vielä vähemmän tiiviys merkitsee perustelujen puuttumista kokonaan. On muistettava, että kyse on nyt neuvoston antamien,

58. On todettava, että tiettyjen sanontojen käyttäminen, kuten "on tarkoituksenmukaista, että" ja "on tarpeen, että" ovat yhteisön säädösten perustelussa yleisempiä kuin mitä ajatellaan ja että useiden säädösten pätevyys voitaisiin asettaa kyseenalaiseksi perustamissopimuksen 190 artiklan perusteella, jos katsotaan, että tämäntyyppinen perustelu on riittämätön.

12 — Asia 819/79, Saksa v. komissio, tuomio 14.1.1981 (Kok. 1981, s. 21).

13 — Ks. esim. asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755).

14 — EYVL L 76, s. 1.

59. Kun yhteisön lainsäätäjä antaa yleisiä säännöksiä yhdenmukaistamiseen liittyvän sellaisen toimivaltansa perusteella, johon liittyy laajaa harkintavaltaa, olisi mielestäni kohtuutonta vaatia, että se liittää jokaiseen antamaansa säädökseen perustelut siitä, miksi säädös on annettu kyseisen kaltaisena, ja toisaalta perustelut, joilla etukäteen kumotaan niiden väitteet, jotka suhtautuvat säädökseen kriittisesti sen vuoksi, että se ei ole niiden etujen mukainen.

60. Perusteluja, jotka koskevat yhdenmukaistamisdirektiiviä tai päätöstä, jolla valtiontuki on katsottu perustamissopimuksen vastaiseksi tai jossa jollekin yritykselle määrätään sakko kilpailusääntöjen rikkomisesta, ei voida arvioida samalla tavoin.

61. Ehdotan siten yhteisöjen tuomioistuimelle, että näitä kahta direktiiviä koskevien perustelujen puuttumiseen liittyvää väitettä ei hyväksytä.

Ratkaisuehdotus

62. Koska tutkitut väitteet eivät aseta kyseenalaiseksi direktiivien 92/83/ETY ja 92/84/ETY osalta riitautettujen säännösten pätevyyttä, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunal de grande instance de Foix'n esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymyksen tutkinnassa ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka vaikuttaisi alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/83/ETY ja alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/84/ETY pätevyyteen.