



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PEDRO CRUZ VILLALÓN
esitatud 19. detsembril 2012¹

Kohtuasi C-216/11

Euroopa Komisjon
versus

Prantsuse Vabariik

Liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi — Direktiiv 92/12/EMÜ — Artiklid 8 ja 9 —
Aktsiisiga maksustatav kaup — Ühes liikmesriigis soetatud ja teise liikmesriiki toimetatud
tubakatooted — Aktsiisiga maksustava kauba vedamisel kehtivate piirangute kindlakstegemise
kriteeriumid — Kaupade vaba liikumine — ELTL artikkel 34 — Põhivabaduse ja teise õiguse normide
vaheline suhe — Üksteise järel viitamine teise õiguse normidele ja põhivabadusele

1. Käesolevas liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et Prantsuse Vabariik on rikkunud kohustusi, mis tulenevad esiteks direktiivi 92/12/EMÜ aktsiisiga maksustava kauba üldise korralduse ja selle kauba valdamise, liikumise ning järelevalve kohta² artiklitest 8 ja 9 ning teiseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 34. Prantsuse Vabariik palub jätta komisjoni hagi rahuldamata.

2. Käesolev kohtuasi tõstatab huvitava küsimuse, mis puudutab üldiselt niisuguseid liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, milles tuginetakse järgemööda teise õiguse normidele ja põhivabadustele. Komisjon heidab oma hagiavalduses Prantsuse Vabariigile ette nii direktiivi 92/12 artiklite 8 ja 9 kui ka ELTL artiklis 34 sätestatud kaupade vaba liikumise rikkumist. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale *asendab* teise õigus, millega rakendatakse liikumisvabadusi, *menetlusõiguslikust seisukohast* need liikumisvabadused ja sellest saab ainus hindamiskriteerium. Asjaolu, et komisjoni etteheide esitati liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi raames, tekitab menetlusliku probleemi, mida käsitlen käesolevas ettepanekus ja millega kaasnevad teatud raskused.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

3. ELTL artiklid 34 ja 36 sätestavad:

„Artikkel 34

Keelatakse liikmesriikidevahelised koguselised ekspordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed.

1 — Algkeel: hispaania.

2 — 25. veebruari 1992. aasta direktiiv (EÜT L 76, lk 1; ELT eriväljaanne 09/01, lk 179), mis tunnistati kehtetuks nõukogu 16. detsembril 2008. aasta direktiiviga 2008/118/EÜ, mis käsitleb aktsiisi üldist korda (ELT L 9, lk 12).

[...]

Artikkel 36

Artiklite 34 ja 35 sätted ei välista ekspordi, impordi või transiitkaupade suhtes kehtestatud keelde või piiranguid, kui need on õigustatud kõlbluse, avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks; kunstilise, ajaloolise ja arheoloogilise väärtusega rahvusliku rikkuse või tööstus- ja kaubandusomandi kaitsmiseks. Sellised keelud või piirangud ei kujuta endast siiski suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist.”

4. Direktiiviga 92/12 ühtlustatakse aktsiisiga maksustatava kauba, sh tubaka ja alkoholsete jookide valdamise, liikumise ning järelevalve kord.

5. Direktiivi põhjenduses 7 on märgitud, et „tegemaks kindlaks, et aktsiisiga maksustatavat kaupa ei hoita enda tarbeks, vaid kaubanduslikul eesmärgil, peavad liikmesriigid arvesse võtma mitmeid kriteeriume”

6. Viidatud põhjenduses osundatud kriteeriumid on esitatud direktiivi artiklites 8 ja 9, mis kõlavad järgmiselt:

„Artikkel 8

Kauba suhtes, mille füüsilised isikud on oma tarbeks soetanud ning mida nad veavad, näeb siseturgu reguleeriv põhimõte ette, et aktsiis tuleb tasuda liikmesriigis, kus kaup soetati.

Artikkel 9

1. Ilma et see piiraks artiklite 6, 7 ja 8 kohaldamist, tuleb aktsiis tasuda, kui ühes liikmesriigis tarbimiseks ettenähtud kaupa hoitakse kaubanduslikul eesmärgil teises liikmesriigis.

Sellisel juhul tuleb aktsiis tasuda liikmesriigis, mille territooriumil kaup asub, ning selle peab tasuma kauba valdaja.

2. Tegemaks kindlaks, et artiklis 8 osutatud kaup ei ole ette nähtud kaubanduslikuks eesmärgiks, peavad liikmesriigid muu hulgas arvesse võtma järgmist:

- kauba valdaja äriine seisund ning põhjused, miks ta kaupa oma valduses hoiab,
- kauba asukoht või vajaduse korral kasutatav veoliik,
- kõik kaubaga seotud dokumendid,
- kauba laad,
- kauba kogus.

Esimese lõigu viienda taande sisu kohaldamiseks võivad liikmesriigid kehtestada üksnes tõendamiseks kasutatavad suunistasemed. Nimetatud suunistasemed ei tohi olla madalamad kui:

a) *tubakatooted*

sigaretid – 800 tk;

sigarillod (sigarid massiga kuni 3 g tk) – 400 tk;

sigarid – 200 tk;

suitsetamistubakas 1,0 kg;

[...]”

7. Direktiiv 92/12 tunnistati kehtetuks ja asendati direktiiviga 2008/118/EÜ alates 1. aprillist 2010. Komisjoni põhjendatud arvamuses ette nähtud tähtaeg lõppes aga 23. jaanuaril 2010. Seetõttu on käesolevas menetluses tõlgendatav õigusakt direktiiv 92/12, mille sisu – olgu märgitud – ei erine isikliku tarbimise kindlakstegemise kriteeriumide osas oluliselt.

B. Siseriiklik õigus

8. Käesoleva menetlusega seonduvalt sisaldab code général des impôts (üldine maksuseadustik; edaspidi „CGI”) mitmesuguseid sätteid, mis puudutavad aktsiisi kohaldamist teatavale kaubale, sh tubakas, ja mille hulgas tuleb välja tuua järgmised:

„Artikkel 302 D I

„Maksukohustus tekib: (...)

- 4° Ilma et see piiraks artikli 458 punktis 9 ja artiklites 575 G ja 575 H sätestatud, kui tuvastatakse alkoholi, alkoholsete jookide ja tubakatoodete valdamine Prantsusmaal kaubanduslikul eesmärgil, mille osas valdaja ei ole olenevalt olukorrast saatedokumendi, arve või kassatšeki alusel võimeline tõendama, et need liiguvad maksuvabastuse korra alusel või et maks on Prantsusmaal tasutud või on seal tagatud vastavalt artiklile 302 U.

Selle kindlakstegemiseks, et kaupa hoitakse Prantsusmaal kaubanduslikul eesmärgil, võtab ametiasutus arvesse järgmisi tegureid:

- a. kauba valdaja kutsetegevus.
- b. kauba asukoht, kasutatav veoliik või kaubaga seotud dokumendid.
- c. kauba laad.
- d. kauba kogus, peamiselt siis, kui see ületab [...] direktiivi 92/12[...] artikli 9 lõikes 2 ette nähtud suuniskünnised.

[...]”.

Artikkel 575 G

„Tubakatooted ei või pärast jaemüüki liikuda üle 1 kilogrammi suurustes kogustes ilma artikli 302 M II punktis ette nähtud dokumendita.”

Artikkel 575 H

„Välja arvatud tarnijad ladudes, müüjad müügipunktides, artikli 565 punktis 3 nimetatud isikud, artikli 568 neljandas lõigus nimetatud ostjad-edasimüüjad või eelarve eest vastutava ministeeriumi dekreedis kehtestatud kogustes artikli esimeses lõigus nimetatud edasimüüjad, ei tohi keegi ladudes, äriruumides või sõiduvahendites hoida oma valduses tubakatooteid üle kahe kilogrammi.”

9. Põhjendatud arvamuses ette nähtud tähtaja lõppemisel sisaldas Prantsuse rahandusministeeriumi veebileht mitmesugust praktilist teavet, mis oli suunatud Prantsusmaa ja muude liikmesriikide vahel liikumisvabadust kasutavatele aktsiisiga maksustatava kauba ostjatele. Vastavalt komisjoni hagiavaldusele hõlmas rahandusministeeriumi teave järgmist:

„Üldküsimused

Kui te ostate Euroopa Liidu muudes riikides reisides kaupa isiklikuks tarbeks, ei ole teil kohustust täita deklaratsiooni ega tasuda tolli- või muid makse Prantsusmaalt lahkumisel või Prantsusmaale naastes.

Käibemaks tuleb teil tasuda otse riigis, kus te ostud sooritate, selles riigis kehtiva maksumäära alusel. Jookide või tubaka ostu puhul on ühenduse õigusnormid ette näinud suuniskünnised ostudele eraisikute poolt.

Tubaka ja alkoholi ostu korral allpool mainitud künnistest suuremas koguses ja olenevalt muudest kriteeriumidest, võib Prantsuse toll pidada teie oste kaubanduslikul eesmärgil soetatuks. Sellisel juhul tuleb teil tasuda iga toote eest Prantsusmaal kehtivad mitmesugused tolli- ja muud maksud. Need künnised on kohaldatavad ka Prantsusmaalt Euroopa Liidu muusse liikmesriiki lahkumisel.

Tubakatooted

Vastavalt üldise maksuseadustiku artiklitele 575 G ja 575 H, muudetud 2006. aasta sotsiaalkindlustuse finantseerimise seadusega, kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2006 eraisikute poolt Euroopa Liidu muus liikmesriigis, välja arvatud kümme uut liikmesriiki, ostetud tubakatoodele järgmisi tingimusi:

— teil on lubatud vedada 5 plokki sigarette (ehk 1 kilogramm tubakat) omamata saatedokumendi.

NB: nimetatud künnis on kohaldatav iga erasõiduki kohta või iga üle 17-aastase täiskasvanu kohta ühissõiduki puhul (viimase all mõistetakse mis tahes sõidukit, millega veetakse üle 9 inimese, sh sõidukijuht).

— Kui teil on 6–10 plokki, peate esitama lihtsustatud saatedokumendi. Saatedokumendi puudumisel võidakse kontrollitud reisija tubakas konfiskeerida ja talle määrata karistus. Reisija võib kaubast loobuda. Sellisel juhul talle karistust ei määrata.

— Selle dokumendi saamiseks piisab, kui pöörduda esimesse piiri ääres asuvasse Prantsuse tollipunkti.

— Kõikidel muudel juhtudel on üle 10 sigaretiploki (ehk 2 kilogrammi tubakat) sissetoomine keelatud. Kontrollitud reisijale võidakse määrata eespool viidatud karistus (tubaka konfiskeerimine ja karistus).

Ühissõidukite (lennuk, laev, autobuss, rong) puhul on need sätted kohaldatavad iga reisija kohta eraldi.”

II. Eelnev haldusmenetlus

10. Komisjon esitas 20. novembril 2006 Prantsuse Vabariigile teabenõude muudest liikmesriikidest pärit tubaka importi puudutavate sätete ja halduspraktika kohta. Arvestades Prantsuse ametiasutuste esitatud teavet, esitas komisjon neile 23. oktoobri 2007. aasta märgukirja, milles heitis asjassepuutuvale liikmesriigile ette direktiivi 92/12 artiklite 8 ja 9 ning tolleaegse EÜ artikli 28 (nüüd ELTL artikkel 34) rikkumist.

11. Olles 4. juunil 2008 Prantsuse ametiasutustele saatnud täiendava teabenõude, esitas komisjon 23. novembril 2009 oma põhjendatud arvamuse, milles kutsus Prantsuse Vabariiki üles võtma kõik vajalikud meetmed, et kohandada oma õigusakte ja siseriiklikku praktikat kahe kuu jooksul alates arvamuse saamise kuupäevast. Seejärel toimus komisjoni ja Prantsuse ametiasutuste vahel kaks koosolekut, mille eesmärk oli panna paika Prantsuse õigusnormide ja praktika liidu õigusega kohandamise ajakava ja kord. Prantsuse ametiasutused esitasid 15. juulil 2010. aasta kirjas komisjonile siseriikliku õigusliku raamistiku muutmise sätete kava, mille eesmärk oli viia siseriiklik õiguslik raamistik kooskõlla liidu õigusega.

12. Riigieelarve seaduse eelnõu, millega kavatseti muuta komisjoni vaidlustatud sätteid, tuli rahvusassamblees arutlusele 2010. aasta novembris. Sama aasta 21. detsembril keeldus rahvusassamblee seaduseelnõud siiski heaks kiitmast, jättes jõusse sätteid, mille kehtivuse komisjon vaidlustab.

13. Arvestades seda, et rahvusassamblee lükkas seaduseelnõu tagasi, esitas komisjon käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi.

III. Hagi

A. Poolte väited

14. Komisjon väidab esiteks, et Prantsuse Vabariik rikub direktiivi 92/12 artikleid 8 ja 9. Oma nõude põhjendamiseks leiab komisjon:

- et Prantsuse õigusnormides kehtestatakse vääralt *objektiivsed* ja *absoluutsed* kriteeriumid, et teha kindlaks, kas muus liikmesriigis ostetud tubakas on soetatud isiklikuks tarbeks või kaubanduslikel eesmärkidel.
- et Prantsuse õigusnormid kohaldavad objektiivset ja absoluutset kriteeriumi *kogu* soetatud kaubale, mitte igale kaubaliigile eraldi.
- et Prantsuse õigusaktid kohaldavad juhul, kui maksukohustuslane liigub sõidukis, objektiivset ja absoluutset kriteeriumi *iga sõiduki* kohta, mitte iga inimese kohta eraldi.
- et Prantsuse õigusnormid näevad pärast seda, kui on kohaldatud kriteeriumi ja kindlaks tehtud kaubanduslik eesmärk, ette *ebaproportsionaalseid karistusi*, kuna juhul, kui tubakatoodete kogus ületab kaks kilogrammi sõiduki kohta, nähakse ette „süsteemaatiline” konfiskeerimine. Seda meedet ei kohaldata ainult siis, kui tuvastatakse „heauskus”, s.o komisjoni hinnangul mõiste, mida siseriiklikus õiguses ei ole määratletud ja mis tekitab õiguskindlusetust. Samuti seab komisjon küsimuse alla kaubast „loobumise” korra, mille erinevus konfiskeerimispädevuse suhtes ei näi tema hinnangul absoluutselt piiritletud.

15. Teiseks väidab komisjon, et Prantsuse Vabariik on rikkunud ELTL artiklit 34, nähes ette, et kogused, mis ületavad kahte kilogrammi tubakat või kümmet plokki sigarette, on automaatselt aktsiisiga maksustatavad olenemata sellest, et tõendatakse, et need on mõeldud isiklikuks tarbeks. Selle etteheite põhjendamiseks märgib komisjon peamiselt, et kuigi CGI artikkel 575 H viitab tubaka valdamisele olenemata kohast, kus see osteti, muudab see tubakaostu muudes liikmesriikides keerulisemaks ning piirab seega kaupade vaba liikumist. Selle tõendamiseks märgib komisjon, et sätte kohaldamise tagamiseks mõeldud kontroll on suunatud ainult piiriületuskohtadele. Seega ei varjanud Prantsuse ametiasutused komisjoni sõnul mingil hetkel asjaolu, et nende sätetega ei peeta silmas tubaka soetamist Prantsuse territooriumil, vaid muudes liikmesriikides, eesmärgiga kaotada nähtus, mida nad kvalifitseerivad „maksuturismiks”.

16. Prantsuse valitsuse sõnul ja vastuseks komisjoni esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise esimesele väitele ei lähe siseriiklikud õigusnormid ja halduspraktika kuidagi vastuollu direktiiviga 92/12 järgmistel põhjustel:

- artiklid 575 G ja H ei reguleeri tubakaaktsiisi, vaid tubaka valdamist. Seetõttu ei kuulu komisjoni vaidlustatud õigusnormid direktiivi 92/12 kohaldamisalasse ning neid ei saa sellest lähtuvalt hinnata.
- kui direktiiv 92/12 on vaidlustatud õigusnormidele kohaldatav, tuleb arvesse võtta ka muid tegureid nagu ostja kutsetegevus, kasutatav sõiduvahend või kauba laad. See, et halduspraktika kohaldab ühtainsat kriteeriumi, ei mõjuta artiklite 575 G ja H kooskõla direktiiviga 92/12.
- mis puudutab kriteeriumi, mis võtab arvesse kogu isiku valduses olevat kaupa, mitte iga kaubaliiki eraldi, siis direktiivi 92/12 artiklis 9 ei ole selles suhtes midagi ette nähtud. Kuna selles küsimuses ei ole midagi täpsustatud, ei saa asuda seisukohale, et Prantsuse õigusnormid on kõnealuse sättega vastuolus.
- seoses õigusnormide ebaproportsionaalsusega märgib Prantsuse valitsus, et karistused ei ole kohaldatavad „süsteemiliselt”, ega leia ka, et need on ebaproportsionaalsed.

17. Prantsuse valitsus vaidleb vastu ka liikmesriigi kohustuste rikkumise teisele väitele ELTL artikli 34 rikkumise kohta ning esitab sellega seoses järgmised argumendid:

- kuigi Prantsuse valitsus tunnistab selgelt, et artiklis 575 H ette nähtud piirang on koguseline impordipiirang, väidab ta siiski, et tegemist on õigustatud meetmega, kuna selle eesmärk on inimeste elu ja tervise kaitse, nagu sätestatud ELTL artiklis 36.
- inimeste elu ja tervise kaitse ei kujuta endast siseriiklikest õigusnormidest nähtuvalt suvalise diskrimineerimise vahendit ega ebaproportsionaalset meetet.

B. Analüüs

1. Liikmesriigi kohustuste rikkumise esimene väide, et rikutud on direktiivi 92/12 artikleid 8 ja 9

18. Direktiivi 92/12 artiklid 8 ja 9 näevad ette erandi, mille kohaselt vabastatakse aktsiisist isikud, kes soetavad aktsiisiga maksustatavat kaupa „oma tarbeks”. Artiklis 9 on loetletud mitu kriteeriumi, mida liikmesriigid „peavad arvesse võtma” ja mille hulgas on äriine seisund, kauba asukoht, kasutatav veoliik, kauba laad või kogus.

19. Viimase ehk kogust puudutava kriteeriumi osas annab see säte liikmesriikidele õiguse kehtestada „üksnes töendamiseks kasutatavad suunistasemed”. Seejärel loetletakse iga tubakaliigi miinimumkogused, millest liikmesriigid peavad kinni pidama, kui nad kasutavad töendamiseks koguselist kriteeriumi.

20. Lõpuks, direktiiv 92/12 ühtlustas tegurid, mida liikmesriik peab hindama selle kindlakstegemiseks, kas aktsiisiga maksustatav kaup on soetatud oma tarbeks või kaubanduslikel eesmärkidel. Seega, kuigi direktiiv on ühtlustamisvahend, mis annab liikmesriikidele ulatusliku kaalutlusruumi, nagu Euroopa Kohtul on olnud võimalus juba mitmel korral sedastada,³ võivad need künnised vahel muutuda kohustuslikuks.⁴ Järelikult on liikmesriikidel kaalutlusruum selle hindamisel, kas kaup on mõeldud üheks või teiseks otstarbeks, kuid see hinnang tuleb anda direktiivi 92/12 artiklis 9 piiritletud raamides. Need raamid piiritlevad riigi kaalutlusõiguse ulatust, nähes kategooriliselt ja rangelt ette mitu piirangut, mis toimivad piirina.

21. Esimene kategooriline ja range piirang on kohustus kohaldada toote otstarbe kindlakstegemisel rohkem kui ühte kriteeriumi. Direktiivi 92/12 artikli 9 lõige 2 on selles küsimuses väga selge, kuna on märgitud, et liikmesriigid „peavad [...] muu hulgas arvesse võtma” eelpool loetletud tegurid.⁵ Siseriiklik säte või praktika, mis võtab arvesse ainult näiteks ühe koguselise kriteeriumi, väljub artikli 9 lõikes 2 ette nähtud piiridest.

22. Teine kategooriline ja range piirang tuleneb koguselise kriteeriumi suhtes kehtestatud suunistasemetest. Selles küsimuses annab direktiivi 92/12 artikli 9 lõike 2 teine lõik liikmesriikidele õiguse kehtestada koguste suhtes suunistasemed, ent lisab „üksnes töendamiseks”. Seega, kui liikmesriik keelab asjassepuutuval isikul esitada tõendeid, mis kinnitavad tema versiooni, mis erineb õiguslikult kasutatava kriteeriumi alusel tulenevast, rikub ta samuti artikli 9 lõikes 2 sätestatud.

23. Edasi, kolmas kategooriline ja range piirang tuleneb direktiivi 92/12 artiklite 8 ja 9 süstemaatiliseist ja teleoloogilisest tõlgendamisest, kuna need näevad liikmesriikidele juhul, kui nad kasutavad koguselisi kriteeriume, kaubandusliku eesmärgi kindlakstegemiseks ette miinimumkünnised. Need miinimumkünnised on loetletud artikli 9 lõikes 2 ning nende jaotus ja alajaotus on tehtud vastavalt kaubale (tubakas ja alkohoolsed joogid ning nende vastavad allkategooriad). Koguselised künnised ei viita küll otse kauba valdajale, kuid on ilmne, et mainides näiteks sigarettide miinimumkünnisena 800 tükki, viitab direktiiv sigarettide arvule *isiku kohta*. Seda tõlgendust kinnitab artiklis 8 sätestatu, milles viidatakse kaubale, mille on soetanud „füüsilised isikud”. Lisaks määrab direktiivi artikli 9 lõige 1 kindlaks, kes on maksukohustuslane juhul, kui kaup on soetatud kaubanduslikul eesmärgil, ning selleks on „kauba valdaja”. Seega on direktiivi viidatud sättes loetletud miinimumkünnised kohaldatavad *iga* valdaja suhtes, st need on miinimumkriteeriumid, mis on kohaldatavad *iga* isiku suhtes eraldi.

24. Viimaseks, neljas ja viimane kategooriline ja range piirang nähtub tootekategooriate loetelust ja koguseliste miinimumkünniste kehtestamisest. Direktiivi 92/12 artikli 9 lõige 2 kehtestab piirid *iga* tootekategooria jaoks ning tubakatoodete puhul kohaldatakse selliseid piire sigarettidele, sigarillodele ja suitsetamistubakale. Iga kategooria jaoks on koguseline miinimumkünnis. Kuigi direktiivis 92/12 ei ole sõnaselgelt seda sätestatud, tuleb süstemaatilise tõlgendamise tulemusel samas mõttes, nagu käesoleva ettepaneku eelmises punktis tehtu, kohaldada niisuguseid piire *iga* tootekategooria suhtes. Nii võib *iga* isiku valduses olla 799 tükki sigarette ja 399 tükki sigarillosid, ilma et toodete koguhulga tulemusel järeldataks, et need on soetatud kaubanduslikul eesmärgil. Seetõttu ja kokkuvõttes on koguselised miinimumkünnised kohaldatavad *isiku ja tootekategooria kohta*.

3 — Vt näiteks 15. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-494/04: Heintz van Landewijck (EKL 2006, lk I-5381), punkt 41, ja 13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-374/06: BATIG (EKL 2007, lk I-11271), punkt 38.

4 — Vt eelkõige 18. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-517/07: Afton Chemical (EKL 2008, lk I-10427), punktid 36 ja 37, ja 17. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-550/08: British American Tobacco (Germany) (EKL 2010, lk I-5515), punkt 38.

5 — Kohtujuristi kursiiv.

25. Kõike eeltoodut arvestades on selge, et Prantsuse Vabariigi õigusaktid ja praktika ei vasta direktiivis 92/12 määratletud kriteeriumidele.

26. Esiteks, Prantsuse Vabariigi esitatud argument, mille kohaselt ei reguleeri CGI artiklid 575 G ja H tubakatoodete aktsiisi, vaid tubakatoodete valdamist, ei ole direktiiviga 92/12 kooskõlas. Milline ka ei oleks vaadeldavate õigusnormide formaalne eesmärk, peab Euroopa Kohus kinni pidama nende sisust ja tagajärgedest, kuna need on – nagu sai märgitud eespool – Prantsuse täitevvõimu poolt praktikas rakendatud haldustegevuse õiguslik alus. Lisaks, CGI artikkel 575 H ei kehtesta mitte kriteeriumi, vaid sõiduvahendi kohta tubakatoodete 2-kilogrammise koguselise miinimumkünnise, mille ületamisel tekib maksukohustus. Seetõttu on ilmne, et mõlemad CGI sätted sisaldavad põhireegleid tubaka aktsiisiga maksustamiseks, kusjuures see maks on ühtlustatud direktiiviga 92/12.

27. Prantsuse Vabariik väidab teiseks, et üheainsa kriteeriumi kasutamine kauba soetamise eesmärgi kindlakstegemiseks on õiguspärane. Siiski, nagu märgitud käesoleva ettepaneku punktis 21, artikli 9 lõike 2 kohaselt, mille sisu on väga selge, „*peavad liikmesriigid muu hulgas arvesse võtma*” mitut tegurit, sh kauba valdaja äriine seisund, kauba laad ja kogus.⁶ Niisugune siseriiklik kord, nagu on Prantsuse kord, mille soetamise eesmärgi kindlakstegemise ainus kriteerium on koguseline, rikub selgelt direktiivi 92/12 artikli 9 lõikes 2 sätestatut. Prantsuse Vabariik möönis korduvalt, et halduspraktikas kasutavad Prantsuse asutused ainult ühte kriteeriumi ehk koguselist kriteeriumi. Nagu Euroopa Kohus on väljakujunenud kohtupraktikas juba otsustanud, on liidu õigusega vastuolus olev halduspraktika, mis küll toimub liidu õigusega formaalselt kooskõlas olevas siseriiklikus õiguslikus raamistikus, rikkumise tuvastamiseks piisav.⁷ Kuivõrd Prantsuse Vabariik möönis direktiivi 92/12 artikli 9 lõikega 2 vastuolus oleva halduspraktika olemasolu, tuleb ka teine kostja argument tagasi lükata.

28. Kolmandaks, Prantsuse Vabariik toetab arvutamissüsteemi, mis põhineb kasutataval sõiduvahendil (mitte igal eraldi kauba kandjal) ning kauba kaalulisel üldkogusel (mitte iga liiki toote tükiarvul). Käesoleva ettepaneku punktides 23 ja 24 sai direktiivi 92/12 grammatilist ja süstemaatilist tõlgendamist arvestades märgitud, et sellega kehtestati koguselised miinimumkünnised isiku ja tootekategooria kohta just nimelt selleks, et vältida niisuguste siseriiklike kriteeriumide kehtestamist, mille tagajärjel piiratakse liigselt kaupade, käesoleval juhul tubakas ja alkohoolsed joogid, vaba liikumist. Nii õigusnormides kui ka halduspraktikas ette nähtud ühe kriteeriumi kasutamine, mis põhineb sõidukitel, mitte isikute arvul, ning kauba kogukaalul, mitte iga kategooria tükiarvul, ei ole kooskõlas direktiivi 92/12 artiklitega 8 ja 9.

29. Seoses karistuste süsteemiga piisab, kui viidata nende õigusnormide õigusvastasusele, millega soovitakse karistused tagada, et jõuda järeldusele, et Prantsuse Vabariik rikkus ka eespool kirjeldatud karistuste süsteemi vastuvõtmisega direktiivi 92/12 artiklites 8 ja 9 sätestatut.

30. Kõike eeltoodut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada komisjoni esitatud esimene liikmesriigi kohustuste rikkumise väide põhjendatuks.

6 — Kohtujuristi kursiiv.

7 — Vt eelkõige 13. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas C-197/96: komisjon vs. Prantsusmaa (EKL 1997, lk I-1489) punkt 14; 9. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-358/98: komisjon vs. Itaalia (EKL 2000, lk I-1255) punkt 17, ja 10. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-33/03: komisjon vs. Ühendkuningriik (EKL 2005, lk I-1865) punkt 25.

2. Liikmesriigi kohustuste rikkumise teine väide, mille kohaselt on rikutud ELTL artiklit 34

31. Komisjon on seisukohal, et Prantsuse Vabariik on rikkunud ELTL artiklist 34 tulenevaid kohustusi, võttes vastu sellise sätte, nagu on CGI artikkel 575 H, ning kohaldades seda viisil, mis piirab kaupade vaba liikumist. Kuigi viidatud Prantsuse säte viitab tubaka valdamisele olenemata selle ostukohast, leiab komisjon, et see muudab keerulisemaks tubaka ostmise muudes liikmesriikides, ning piirab seega kaupade vaba liikumist. Selle tõendamiseks märgib komisjon, et sätte kohaldamise tagamiseks viiakse Prantsuse ametiasutuste kontroll läbi ainult Prantsusmaa ja naaberliikmesriikide vahelise piiri ületuskohtades.

32. Eitamata kõnealuste meetmete piiravat laadi, leiab Prantsuse Vabariik, et kohaldatav on ELTL artikkel 36 ning täpsemalt rahvatervise kaitsega seotud õigustus. Kostjaks oleva riigi arvates on meetmed kooskõlas rahvatervise kaitse eesmärgiga ega kujuta endast suvalist diskrimineerimist ega ole taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalsed.

33. Nagu just märkisin, viitab komisjon pärast Prantsuse Vabariigile direktiivi rikkumise süükspanemist liikmesriigi kohustuste rikkumise teises väites ELTL artikli 34 rikkumisele. Kuigi esimese väite eseme moodustavad suurem hulk sätteid ja siseriiklikku halduspraktikat, käsitleb teine väide ühte samadest õigusnormidest ehk CGI artiklit 575 H ning osa eespool viidatud halduspraktikast.

34. Igal juhul leiab komisjon, et direktiivi 92/12 artiklitele 8 ja 9 ning ELTL artiklile 34 võib viidata järgemööda, vähemalt seoses hagi eseme nende elementidega, milles mõlemad rikkumise väited kokku langevad. Siiski, nagu allpool märgin, kaasneb sellise käsitlusega palju raskusi.

35. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale „juhul, kui mingi valdkond on liidu õiguses täielikult ühtlustatud, tuleb selle valdkonna siseriikliku meetme hindamisel lähtuda ühtlustamismeetme sätetest, mitte esmase õiguse sätetest”.⁸ Teisisõnu, liidu õigusakti heakskiitmise tulemusel toimub menetlusõiguslik asendamine või „külgetõmme”, nii et alusleping asendatakse vaidluse lahendamise eesmärgil vajaliku hindamiskriteeriumina liidu teise õiguse aktiga. See toimub loogiliselt ainult siis, kui liidu õigusakt reguleerib ühte valdkonda ammendavalt kas siis üldiselt ja kogu sektori osas või konkreetselt ainult teatud aspektides.

36. Ent allpool esitatud põhjustel on oluline märkida, et „asendamine” on ainult *menetlusõiguslik*, kuna sätete koosseksisteerimise seisukohast on alusleping ja direktiiv jätkuvalt jõus ja üldkohaldatavad.

37. Siiski, sõnastus, mida kohtupraktikas on kasutatud viitamaks põhivabaduste ja teise õiguse normatiivaktide vahelisele suhtele, ei ole alati olnud nii selge, nagu oleks vaja. Esmapilgul võib sellest nähtuda, et tegemist on kohaldatavusel põhineva suhtega, nii et teise õiguse normatiivakti olemasolu nõuab aluslepingus ette nähtud põhiõiguse kohaldamatust. Nii näib kinnitavat Euroopa Kohtu teatav keelekasutus, mis jätab mulje, et eksisteerib *sisuline* kriteerium, mille kohaselt määratakse kindlaks liidu õigusnormide kohaldatavus, käesoleval juhul vabadusi edasi arendavate normatiivaktide ja neid vabadusi käsitlevate aluslepingu sätete kohaldatavus.⁹

38. Siiski, see ei ole nii ja ei saagi nii olla üheski olukorras.

8 — Kohtupraktikas kaudselt juba kasutatud sõnastus, kuid mis selgelt nähtub 12. oktoobri 1993. aasta otsusest kohtuasjas C-37/92: Vanacker ja Lesage (EKL 1993, lk I-4947), punkt 9, mis juurdus reas Euroopa Kohtu lahendites, mille hulgas võib välja tuua eelkõige 13. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-324/99: DaimlerChrysler (EKL 2001, lk I-9897), punkt 32; ja 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-322/01: Deutscher Apothekerverband (EKL 2003, lk I-14887), punkt 64, ja 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-309/02: Radlberger (EKL 2004, lk I-11763), punkt 53.

9 — Vt nt 15. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-319/05: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2007), punkt 35, kus Euroopa Kohus sedastab, et juhul kui siseriiklik meede kuulub direktiivi kohaldamisalasse, „ei saa [see meede] *mingil juhul* olla ühendusesiseses kauplemise EÜ artiklis 28 keelatud piirang” (kohtujuristi kursiiv).

39. Minu arvates ei saa sellist menetluslikku olukorda nagu käesolevas asjas mõista „kohaldatavusena”, kuna vastasel juhul tekiks liidu allikate süsteemis vastupidine hierarhia. Liidu teised õigusaktid ei saa välistada aluslepinguga tagatud põhivabaduste „kohaldamist”.

40. Niisiis läheks esmase õiguse kohaldamise välistamine, mis näib tulenevat mõnedest viidatud sõnastustest, otseselt vastuollu teisese õiguse normatiivaktide kehtivuse kontrolliga liidu õiguse alusel. Põhiõiguste rakendusakte, sh täieliku ühtlustamise aktid, võib alati vastavas kontekstis kontrollida aluslepingutega, sh põhivabadustega formaalse ja sisulise kooskõla seisukohalt. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, „puudutavad nii [ELTL artiklis 34] sätestatud koguseliste piirangute keeld kui ka sarnast mõju omavad meetmed mitte ainult siseriiklike meetmeid, vaid ka [liidu] institutsioonide kehtestatud meetmeid”,¹⁰ sh loomulikult ühtlustamisdirektiivid.

41. Samamoodi läheks väidetav kohaldamise välistamine vastuollu ka nõudega, mille kohaselt tuleb teisest õigust tõlgendada esmast õigust arvestades. See nõue, mis ei tulene mitte ainult aluslepingu ja muude esmase õiguse sätete, eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta siduvusest, vaid ka sellest, et need on teisese õiguse alus, välistab mis tahes katse välistada liikumisvabaduste kohaldamine.

42. Kokkuvõtvalt, kuigi kohtupraktikast tulenevad teatavad asjaolud, mis võivad viidata esmase õiguse teatavale välistamisele või isegi kohaldamise peatamisele, on kindel, et asendamine, mille teisene õigus toob kaasa liikumisvabadust käsitlevate asutamislepingu sätete suhtes käesoleva juhtumi asjaoludel, on rangelt menetlusõiguslik tähendus.

43. Nimelt, teisese õiguse kaudu liikumisvabadust rakendades kaalub liidu seadusandja liikmesriikide, asjassepuutuvate isikute huvisid ja integratsiooneesmärke. Teisese õiguse norm piirab regulatiivses sõnastuses Euroopa mõõtmeter konkreetse turu õiguslikku raamistikku. Teisese õiguse norm ei asenda vabadust, vaid lihtsalt väljendab konkreetse turu õiguslikus raamistikus nõudeid, mis tulenevad aluslepingus tagatud vabadusest. Seetõttu eeldatakse, et teisese õiguse norm ei ole kooskõlas mitte ainult aluslepinguga, vaid ka konkreetset turul kohaldatavate integratsiooneesmärkidega. Kohaldamist mingil juhul ei välistata, kuna teisese õiguse norm on jätkuvalt, nagu eespool selgitatud, tihedalt seotud asutamislepingu sisuga, sh põhivabadused.

44. Tagajärg, mille teisese õiguse norm vabaduse suhtes kaasa toob, on seega *menetlusõiguslik asendamine*, kuna vabadus kaotab tähtsuse ainult selleks, et „hinnata”, kas teatav siseriiklik meede on kooskõlas liidu õigusega. Tegusõna „hindama” ilmneb sageli Euroopa Kohtu praktikas just sellele tagajärjele viidates¹¹ ning kajastab selgelt vabaduse menetlusõiguslikku asendamist teisese õiguse normatiivaktiga. Euroopa Kohus ei tunnista vabaduse kohaldamatust konkreetse juhtumi suhtes, vaid vastupidi piirdub tõdemusega, et vaidluse lahendamiseks ei ole nagu allpool näha eelotsusemenetluses või liikmesriigi rikkumise hagi raames selle hindamine vajalik.

10 — Vt eelkõige 17. mai 1984. aasta otsus kohtuasjas 15/83: Denkvit Nederland (EKL 1984, lk 2171), punkt 15; 9. augusti 1994. aasta otsus kohtuasjas C-51/93: Meyhui (EKL 1994, lk I-3879), punkt 11, ning 25. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-114/96: Kieffer ja Thill (EKL 1997, lk I-3629), punkt 27.

11 — Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus DaimlerChrysler, punkt 32; 24. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-99/01: Linhart ja Biffi (EKL 2002, lk I-9375), punkt 18; 23. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-221/00: komisjon vs. Austria (EKL 2003, lk I-1007), punkt 42, ja 23. jaanuari 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-421/00, C-426/00 ja C-16/01: Sterbenz ja Haug (EKL 2003, lk I-1065), punkt 24.

45. Kohtuasjas Parfumeriefabrik 4711¹² küsis siseriiklik kohtus Euroopa Kohtult, kas siseriiklik õigusnorm on kooskõlas täieliku ühtlustamise direktiivi ja ELTL artikliga 34. Tuvastades, et nimetatud direktiiv on kohaldatav, lisas Euroopa Kohus, et „[ELTL artikli 34] tõlgenduse kohta, mida siseriiklik kohtuasutus taotles, ei ole vaja seisukohta võtta”.¹³ Euroopa Kohus jõudis samale järeldusele kohtuasjas Daimler Chrysler,¹⁴ mis on samuti eelotsusemenetlus, sedastades kohtuotsuse resolutsioonis endas, et pärast määruse kohaldatavuse kindlakstegemist „ei ole vaja lisaks konkreetselt kontrollida, kas [...] siseriiklik meede on kooskõlas [ELTL] artiklitega 34 ja 36”.¹⁵

46. Teisisõnu, eelotsuse küsimuse raames ei ole juhul, kui on tuvastatud, et vaidlustatud siseriiklik meede on vastuolus liidu teisese õigusega, vaja minna kaugemale. Vaidluse lahendamise pädevuse seisukohalt Euroopa Kohus võib ja isegi „peab piirduma” normatiivse rakendusakti tõlgendamisega.¹⁶ Tegemist on menetlusõigusliku piiranguga, et piiritleda kohtu hindamispädevust, kuna nagu sai juba märgitud, säilitavad vabaduse ja normatiivse rakendusakti koosseksisteerimine ja isegi nende vaheline hierarhiline suhe täielikult konkreetse juhtumi olukorras. Euroopa Kohtu tõlgendamise ülesanne piirdub normatiivse rakendusakti väidetava rikkumise tuvastamisega.

47. Liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi kontekstis kohandas Euroopa Kohus sõnastust, et tuua veelgi enam välja asendamise menetlusõiguslikku laadi. Näiteks kohtuasjas komisjon vs. Saksamaa¹⁷ otsustas Euroopa Kohus, et normatiivse rakendusakti rikkumise olemasolu „välistab [ELTL] artiklile [34] vastavuse kontrollimise”.¹⁸ Viide väite „kontrollimisele” kinnitab seega piirangu olemasolu, mis puudutab ainult asja kohtulikku mõõdet, mitte sisu.

48. Lõpetuseks, pool, kes väidab, et rikutud on esiteks teisest õigusakti ja teiseks põhivabadust, peab tõendama, et vaidlustatud siseriiklik meede ei kuulu ainult viidatud akti kohaldamisalasse, vaid hõlmab ka sellest väljapoole jäävat valdkonda, mille aluseks on põhivabadus. Vastasel juhul „peab [kohus] piirduma” siseriikliku meetme hindamisega, nagu nõuab Euroopa Kohus, „lähtudes ühtlustamise meetme sätetest, mitte esmase õiguse sätetest.”

49. Keskendudes nüüd käesoleva asja konkreetsetele asjaoludele, tuleb kohe märkida, et direktiiviga 92/12 viidi maksuvaldkonnas läbi miinimumnõuete ühtlustamine, kehtestades samas liikmeriikidele teatavad piirangud, mida ei tohi eirata. Osas, milles need piirangud näevad ette ala, kus liikmesriigil puudub tegutsemisruum, võib need määratleda kui täieliku ühtlustamise konkreetset aspektid. Nii on see direktiivi 92/12 artiklite 8 ja 9 puhul ning eeskätt käesoleva ettepaneku punktides 21–24 kirjeldatud elementide puhul, nähes ette ranged tingimused, millest lähtudes tuleb hinnata, kas tubakat vallatakse kaubanduslikul eesmärgil või oma tarbeks. Selles küsimuses tuleneb viidatud sätetest, et liikmesriigid ei saa kehtestada objektiivseid kriteeriume, mis jätavad isiku ilma võimalusest vastupidist tõendada. Samuti tuleb neid kriteeriume kohaldada isiku kohta ja võttes koguseliste kriteeriumide puhul arvesse artikli 9 lõike 2 teises lõigus loetletud miinimumkünniseid.

50. Seega, arvestades, et Prantsuse Vabariik rikkus – vastavalt käesoleva ettepaneku punktides 25–28 tehtud ettepanekule – täieliku ühtlustamise sätteid, mis on ette nähtud direktiivis 92/12, ei ole vaja analüüsida, kas rikutud on ka ELTL artiklit 34, kuivõrd see moodustab käesolevas menetluses konkreetselt analüüsitud asjaolude ja meetmete osas direktiivi 92/12 artiklitega 8 ja 9 asendatud sätte.

12 — 23. novembri 1989. aasta otsus kohtuasjas 150/88: Eau de Cologne & Parfumerie-Fabrik 4711 (EKL 1989, lk 3891).

13 — *Ibidem*, punkt 28.

14 — Eespool viidatud kohtuotsus.

15 — *Ibidem*, punkt 46. Seisukoha võtmise vajalikkuse puudumise kohta vt ka 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-210/03: Swedish Match (EKL 2004, lk I-11893), punkt 83.

16 — Väljend, mida on kasutatud muu hulgas eespool viidatud kohtuotsuses Linhart ja Biffi, punkt 21; eespool viidatud kohtuotsuses Sternbenz ja Haug, punkt 26; 24. jaanuari 2008. aasta otsuses kohtuasjas C-257/06: Roby Profumi (EKL 2008, lk I-189), punkt 15, ja 1. oktoobri 2009. aasta otsuses kohtuasjas C-569/07: HSBC Holdings ja Vidacos Nominees (EKL 2009, lk I-9047), punkt 27.

17 — 14. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-463/01: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2000, lk I-11705).

18 — *Ibidem*, punkt 36.

51. Nimelt, käesolevas menetluses esitatud dokumentides viitas komisjon ainult artikli 575 H ja siseriikliku halduspraktika vastuolule ELTL artikliga 34. Teise väite ese langeb kokku esimese väite esemega, kuid hageja ei ole mingil hetkel põhjendanud, kuidas jääb etteheidetav tegevus välja direktiivi 92/12 kohaldamisalast. Kuna artiklid 8 ja 9 viivad selles valdkonnas läbi täieliku ühtlustamise, on ainus võimalus, et Euroopa Kohus teist väidet hindaks, see, et Prantsusmaa on tegutsenud väljaspool viidatud direktiivi esemelist kohaldamisala. Komisjon ei ole aga esitanud mis tahes tõendit, mis kinnitaks, et Prantsuse Vabariik oleks tegutsenud väljaspool direktiivi 92/12 kohaldamisala ja et sellele oleks seega kohaldatav ELTL artikkel 34.

52. Seega saab viide aluslepingule kontekstis, milles toimub see, mida nimetan menetlusõiguslikuks asendamiseks, viia ainult hagi teise väite vastuvõetamatuseni. Teisisõnu, viidet aluslepingule kui autonoomsele, kuid rikkumisest tulenevale väitele, saab pidada vaid vastuvõetamatuse põhjuseks. Liikmesriigi kohustuste rikkumise teise väitega tõi komisjon lõpuks menetlusse väidetava rikkumise, mis on üleliigne ja mis ei toimi käesoleva menetluse esemeks olevate siseriiklike meetmete hindamiskriteeriumina, millel oleks vähematki autonoomiat.

53. Sellest tulenevalt ja kooskõlas kodukorra artikli 120 punktiga c teen Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada teine väide vastuvõetamatuks.

IV. Kohtukulud

54. Kodukorra artikli 138 lõike 3 kohaselt võib jätta kummagi poole kohtukulud nende enda kanda, kui hagi rahuldatakse osaliselt.

V. Ettepanek

55. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Tunnistada, et Prantsuse Vabariik on rikkunud kohustusi, mis tulenevad nõukogu 25. veebruari 1992. aasta direktiivist 92/12/EMÜ aktsiisiga maksustava kauba üldise korralduse ja selle kauba valdamise, liikumise ning järelevalve kohta, kehtestades üldise maksuseadustiku artiklites 575 G ja 575 H ette nähtud meetmed ning väljakujunenud halduspraktika, mille kohaselt arvestatakse tubaka otstarbe kindlakstegemiseks koguselisi kriteeriume, mis on ainsad siseriiklike asutuste sätestatud kriteeriumid, sõiduki kohta ja toote üldkategooriate kohta, mitte isiku ja konkreetse tootekategooriate kohta.
2. Tunnistada liikmesriigi kohustuste rikkumise teine väide vastuvõetamatuks.
3. Jätta kohtukulud kummagi poole enda kanda.