



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
19 päivänä joulukuuta 2012¹

Asia C-216/11

**Euroopan komissio
vastaan**

Ranskan tasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne — Direktiivi 92/12/ETY — 8 ja 9 artikla — Valmisteveron alaiset tuotteet — Yhdestä jäsenvaltiosta hankitut ja sieltä toiseen jäsenvaltioon kuljetetut tupakkatuotteet — Valmisteveron alaisten tuotteiden kuljetukselle asetettavien rajoitusten määrittämisperusteet — Tavaroiden vapaa liikkuvuus — SEUT 34 artikla — Perusvapauden ja johdetun oikeuden säädöksen välinen suhde — Vetoaminen sekä johdetun oikeuden säädökseen että perusvapauteen

1. Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Ranskan tasavalta ole noudattanut ensinnäkään valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 92/12/EY² 8 ja 9 artiklan eikä toiseksi myöskään SEUT 34 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Ranskan tasavalta vaatii, että komission kanne hylätään.

2. Nyt tarkasteltavassa asiassa nousee esille kiinnostava kysymys, joka vaikuttaa yleensäkin sellaisiin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin kanteisiin, joissa vedotaan sekä johdetun oikeuden säädöksiin että perusvapauksiin. Komission kannekirjelmässä väitetään Ranskan tasavallan sekä rikkoneen direktiivin 92/12 8 ja 9 artiklaa että loukanneen SEUT 34 artiklassa tarkoitettua tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan liikkumisvapauksista annetut johdetun oikeuden säädökset *syrjäyttävät menettelyllisesti* viimeksi mainitut vapaudet ja muuttuvat lähtökohtaisesti asian ainoaksi arviointiperusteeksi. Siitä, että komissio esittää tämän väitteen juuri jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa, aiheutuu hankala menettelyllinen ongelma, jota tarkastelen ratkaisuehdotuksessani.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — 25.2.1992 annettu direktiivi (EYVL L 76, 23.3.1992, s. 1), joka kumottiin valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä 16.12.2008 annetulla direktiivillä 2008/118/EY (EUVL L 9, s. 12).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

3. SEUT 34 ja SEUT 36 artiklassa määrätään seuraavaa:

”34 artikla

Jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

SEUT 36 artikla

Mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai osapuolten välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.”

4. Direktiivillä 92/12 yhdenmukaistetaan valmisteveron alaisten tuotteiden, kuten tupakan ja alkoholijuomien hallussapitoa, liikkumista ja valvontaa koskeva järjestelmä.

5. Direktiivin johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan ”sen toteamiseksi, ettei valmisteveron alaisten tuotteiden hallussapito liity henkilökohtaisiin vaan kaupallisiin tarkoituksiin, jäsenvaltioiden on otettava huomioon tietyt perusteet”.

6. Kyseisessä perustelukappaleessa tarkoitetut perusteet määritellään direktiivin 8 ja 9 artiklassa, joissa säädetään seuraavaa:

”8 artikla

Yksityishenkilöiden omiin tarpeisiinsa hankkimien ja itse kuljettamien tuotteiden valmistevero on sisämarkkinoiden periaatteen mukaan kannettava siinä jäsenvaltiossa, josta ne hankitaan.

9 artikla

1. Valmisteverosaatava syntyy, kun yhdessä jäsenvaltiossa kulutukseen luovutettuja tuotteita pidetään hallussa kaupallisiin tarkoituksiin toisessa jäsenvaltiossa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6, 7 ja 8 artiklan soveltamista.

Tällöin valmistevero on kannettava siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella tuotteet ovat, ja se on kannettava tuotteiden haltijalta.

2. Voidakseen todeta, että 8 artiklassa tarkoitetut tuotteet on tarkoitettu kaupallisiin tarkoituksiin, jäsenvaltioiden on otettava huomioon muun muassa seuraavat seikat:

- tuotteiden haltijan kaupallinen asema ja hallussapidon syyt;
- tuotteiden sijaintipaikka tai tarvittaessa käytetty kuljetustapa;
- tuotteisiin liittyvät asiakirjat;

- tuotteiden luonne;
- tuotteiden määrä.

Viidennen luettelamakohdan soveltamiseksi jäsenvaltiot voivat, kuitenkin yksinomaan näyttöä varten, vahvistaa ohjetasoja. Näiden ohjetasojen on oltava vähintään seuraavat:

a) *Valmistettu tupakka*

savukkeet: 800 kappaletta

pikkusikarit (sikarit, joiden enimmäispaino on 3 grammaa kappaleelta): 400 kappaletta

sikarit: 200 kappaletta

piippu- ja savuketupakka: 1,0 kilogrammaa;

– –”

7. Direktiivi 92/12 kumottiin ja korvattiin direktiivillä 2008/118/EY 1.4.2010 alkaen. Komission perustellussa lausunnossa asetettu määräaika on kuitenkin 23.1.2010. Nyt tarkasteltavassa asiassa tulkittava säädös on siten direktiivi 92/12, jonka sisältö ei olennaisesti poikkea uudesta direktiivistä, kun tarkastellaan henkilökohtaisiin tarkoituksiin liittyvän hallussapidon toteamiseksi sovellettavia perusteita.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

8. Ranskan yleinen verokoodeksi (code général des impôts) sisältää useita nyt tarkasteltavan asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä, jotka koskevat valmisteverojen sovellettavuutta tiettyihin tuotteisiin, kuten tupakkaan. Niistä on mainittava seuraavat:

”302 D I §

Verosaatava syntyy – –

- 4° kun alkoholia, alkoholijuomia tai valmistettua tupakkaa todetaan pidettävän hallussa kaupallisiin tarkoituksiin Ranskassa ja kun tuotteiden haltija ei pysty saateasiakirjalla, kauppalaskulla tai kassakuitilla osoittamaan, että tavarat liikkuvat väliaikaisesti valmisteverottomina, että niistä on kannettu valmistevero Ranskassa tai että valmisteveron maksamisesta Ranskassa on annettu 302 U §:ssä tarkoitettu vakuus, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 458 §:n 9 momentin ja 575 G ja 575 H §:n soveltamista.

Voidakseen todeta, että tuotteet on tarkoitettu kaupallisiin tarkoituksiin Ranskassa, viranomaisten on otettava huomioon seuraavat seikat:

- a. tavaroiden haltijan elinkeinotoiminta
- b. tavaroiden sijaintipaikka, käytetty kuljetusmuoto tai tavaroita koskevat asiakirjat
- c. tavaroiden luonne
- d. tavaroiden määrät ensisijaisesti silloin, kun ne ylittävät – – direktiivin 92/12 – – 9 artiklan 2 kohdassa vahvistetut ohjetasot.

--.

575 G §

Vähittäismyynnissä olleita tupakkavalmisteita ei voida kuljettaa ilman 302 M §:n II momentissa tarkoitettua asiakirjaa, jos niiden määrä ylittää 1 kilogramman.

575 H §

Varastonpitäjiä, vähittäismyymälän pitäjiä, 565 §:n 3 momentissa mainittuja henkilöitä, 568 §:n 4 momentissa mainittuja jälleenmyyjiä tai valtiovarainministerin päätöksellä erikseen vahvistettavien määrien tapauksessa saman pykälän 1 momentissa mainittuja jälleenmyyjiä lukuun ottamatta varastoissa, liiketiloissa tai kuljetusvälineissä ei saa pitää yli 2:ta kilogrammaa valmistettua tupakkaa.”

9. Perustellussa lausunnossa asetetun määräajan umpeutuessa Ranskan valtiovarainministeriön verkkosivuilla oli saatavilla erilaisia käytännön asiakasohjeita valmisteveron alaisten tuotteiden ostajille, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen Ranskan ja muiden jäsenvaltioiden välillä. Komission kannekirjelmän mukaan näihin valtiovarainministeriön julkaisemiin ohjeisiin sisältyivät seuraavat tiedot:

”Yleistä

Jos ostat toisesta unionin jäsenvaltiosta tuotteita henkilökohtaiseen käyttöösi, sinun ei Ranskaan tullessasi tai sieltä poistuessasi tarvitse ilmoittaa tuotteista veroviranomaiselle eikä suorittaa niistä veroja tai maksuja.

Arvonlisävero (alv) maksetaan siinä maassa ja sen maan verokannan mukaisesti, josta tuotteet ostetaan. Yhteisön lainsäädännössä on määritelty ohjeelliset määrät, joita sovelletaan yksityishenkilöiden ostamiin tupakkavalmisteisiin ja alkoholijuomiin.

Tupakkaan ja alkoholiin sovellettavien ohjeellisten määrien, jotka luetellaan jäljempänä, ylittymisen ja tiettyjen muiden kriteerien perusteella Ranskan tulliviranomaiset voivat kuitenkin katsoa, että olet ostanut tuotteet kaupallisiin tarkoituksiin. Siinä tapauksessa joudut maksamaan jokaisesta ostoksestasi veroa Ranskassa. Näitä ohjeellisia määriä sovelletaan myös silloin, kun kuljetat mukanasasi tuotteita Ranskasta toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon.

Tupakka

Sosiaaliturvan rahoittamisesta verovuodeksi 2006 annetulla lailla muutettujen yleisen verolain 575 G ja 575 H §:n mukaan yksityishenkilöiden muista Euroopan unionin jäsenvaltioista kuin kymmenestä uudesta jäsenvaltiosta ostamiin tupakkavalmisteisiin sovelletaan 1.1.2006 alkaen seuraavia sääntöjä:

- Voit kuljettaa matkatavaroissasi enintään viisi savukekartonkia (eli 1 kilogramman tupakkaa) ilman saateasiakirjaa.

Huom. Tätä vähimmäismäärää sovelletaan kuhunkin yksittäiseen henkilöajoneuvoon sekä joukkoliikennevälineissä (kulkuneuvoissa, joissa on yli yhdeksän matkustajaa kuljettaja mukaan luettuna) jokaiseen yli 17-vuotiaaseen matkustajaan.

- Voit kuljettaa matkatavaroissasi 6–10 savukekartonkia, jos olet laatinut niistä yksinkertaistetun saateasiakirjan. Yksinkertaistetun saateasiakirjan puuttuessa tuotteet takavarikoidaan ja tarkastetulle matkustajalle määrätään veronkorotus. Matkustaja voi halutessaan luovuttaa tuotteet viranomaiselle. Siinä tapauksessa hänelle ei määrätä veronkorotusta.

- Yksinkertaistetun saateasiakirjan voi hakea rajan jälkeen lähimmästä Ranskan rajatullitoimipaikasta.
- Yli 10 savukekartongin (eli yli 2 tupakkakilogramman) kuljettaminen matkatavaroissa on joka tapauksessa kiellettyä. Tarkastetulle matkustajalle määrätään siitä edellä mainitut seuraamukset (takavarikointi ja veronkorotus).

Joukkoliikennevälineiden (lentokone, laiva, linja-auto tai juna) tapauksessa näitä säännöksiä sovelletaan erikseen kuhunkin matkustajaan.”

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt hallinnollinen menettely

10. Komissio lähetti 20.11.2006 Ranskan tasavallalle tietopyynnön, jossa tiedusteltiin tupakan tuontiin muista jäsenvaltioista sovellettavia oikeussääntöjä ja hallintokäytäntöjä. Ranskan viranomaisten toimittamien tietojen perusteella komissio lähetti Ranskan tasavallalle 23.10.2007 virallisen huomautuksen, jossa se väitti kyseisen jäsenvaltion rikkoneen direktiivin 92/12 8 ja 9 artiklaa sekä EY 28 artiklaa (nykyinen SEUT 34 artikla).

11. Ranskan viranomaisille 4.6.2008 lähettämänsä lisätietopyynnön jälkeen komissio antoi 23.11.2009 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Ranskan tasavaltaa toteuttamaan lainsäädäntönsä ja sisäisten käytäntöjensä mukauttamiseksi tarvittavat toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta. Myöhemmin komissio ja Ranskan viranomaiset järjestivät kaksi tapaamista, joissa sovittiin aikataulusta ja yksityiskohtaisista järjestelyistä Ranskan oikeussääntöjen ja käytäntöjen mukauttamiseksi unionin oikeuteen. Ranskan viranomaiset toimittivat komissiolle 15.7.2010 päivätyssä kirjeessä luonnoksen kansallisen säädöskehityksen muutoksista, joilla sisäinen lainsäädäntö oli tarkoitus mukauttaa unionin oikeuteen.

12. Komission kyseenalaistamien säännösten muuttamisesta tehtiin verolakiesitys, joka pääsi Ranskan kansalliskokouksen käsittelyyn marraskuussa 2010. Kansalliskokous kuitenkin hylkäsi esityksen 21.12.2010 ja pysytti voimassa säännökset, joiden laillisuuden komissio on nyt riitauttanut.

13. Koska Ranskan kansalliskokous ei hyväksynyt lakiesitystä, komissio nosti nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

III Kanne

A Asianosaisten lausumat

14. Ensinnäkin komissio väittää, että Ranskan tasavalta on rikkonut direktiivin 92/12 8 ja 9 artiklaa. Komissio perustelee väitettään seuraavasti:

- Ranskan lainsäädännössä on virheellisesti vahvistettu *objektiiviset ja sitovat* arviointiperusteet sen toteamiseksi, onko toisesta jäsenvaltiosta ostetut tupakkatuotteet tarkoitettu henkilökohtaiseen vai kaupalliseen käyttöön.
- *Ranskan* lainsäädännössä tätä objektiivista ja sitovaa arviointiperustetta sovelletaan *kaikkiin* hankittuihin tuotteisiin sen sijaan, että perusteet määriteltäisiin kullekin tuotelajille erikseen.
- Autolla liikkuvien verovelvollisten tapauksessa kyseistä objektiivista ja sitovaa arviointiperustetta sovelletaan Ranskan lainsäädännössä *kuhunkin ajoneuvoon* eikä kuhunkin yksittäiseen henkilöön.

- *Ranskan* lainsäädännössä määrätään kyseisen perusteen soveltamisen ja kaupallisen käytön toteamisen seurauksena *suhteettomia seuraamuksia*, koska tupakkatuotteet menetetään valtiolle ”järjestelmällisesti” silloin, kun niiden määrä ylittää 2 kilogrammaa ajoneuvoa kohden. Tästä käytännöstä poiketaan ainoastaan siinä tapauksessa, että tuotteiden haltijan katsotaan toimineen ”vilpittömässä mielessä”. Komission mukaan vilpittömän mielen käsitettä ei kuitenkaan määritellä sisäisessä lainsäädännössä, joten se luo oikeudellista epävarmuutta. Komissio kyseenalaistaa myös tavarosta ”luopumista” koskevat säännökset, koska niiden eroa takavarikointivaltuuksiin nähden ei komission mukaan määritellä riittävän yksiselitteisesti.

15. Toiseksi komissio väittää Ranskan tasavallan rikkoneen SEUT 34 artiklaa säätämällä, että 2 kilogrammaa tupakkaa tai kymmenen savukekartonkia ylittävät määrät ovat automaattisesti valmisteveron alaisia, vaikka niiden osoitettaisiin olevan tarkoitettuja henkilökohtaiseen käyttöön. Väitteensä tueksi komissio pääasiallisesti toteaa yleisen verokoodeksin 575 H §:n vaikeuttavan tupakan ostoa muista jäsenvaltioista ja rajoittavan siten tavaroiden vapaata liikkuvuutta, vaikka siinä viitataan tupakan hallussapitoon yleensä, sen ostopaikasta riippumatta. Osoituksena tästä on komission mukaan se, että kyseisen säännöksen soveltamisen varmistamiseksi tehtävät tarkastukset kohdistuvat yksinomaan rajanylityspaikoille. Komission mukaan Ranskan viranomaiset eivät myöskään ole missään vaiheessa kiistäneet sitä, etteivät toimenpiteet kohdistu niinkään tupakkatuotteiden hankintaan Ranskasta vaan nimenomaan niiden hankintaan muista jäsenvaltioista, jotta estetään viranomaisten ”veroturismiksi” luonnehtima menettely.

16. Ranskan hallitus vastaa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan ensimmäiseen kanneperusteeseen, etteivät sen sisäiset oikeussäännöt ja hallintokäytännöt ole millään tavalla direktiivin 92/12 vastaisia. Se perustelee väitettään seuraavasti:

- 575 G ja 575 H § eivät ole tupakan valmisteveroa säänteleviä vaan tupakan hallussapitoa koskevia säännöksiä. Komission riitauttamat säännökset eivät siis kuulu direktiivin 92/12 soveltamisalaan, eikä niitä siten voida arvioida sen perusteella.
- Jos kuitenkin direktiiviä 92/12 katsotaan sovellettavan riitautettuihin säännöksiin, on huomattava, että kansallisessa lainsäädännössä veloitetaan ottamaan huomioon myös muita tekijöitä, kuten ostajan elinkeinotoiminta, käytetty kuljetustapa tai tavaroiden luonne. Se, että Ranskan hallintokäytäntönä on soveltaa vain yhtä arviointiperustetta, ei vaikuta mitenkään 575 G ja 575 H §:n yhteensopivuuteen direktiivin 92/12 kanssa.
- Siltä osin kuin on kyse saman perusteen soveltamisesta kaikkiin henkilön hallussa pitämiin tuotteisiin sen sijaan, että perusteet olisi määritetty kullekin tuotelajille erikseen, direktiivin 92/12 9 artiklassa ei ole tätä koskevia tarkempia säännöksiä. Koska asiasta ei säädetä tarkemmin, Ranskan lainsäädännön ei voida katsoa rikkovan kyseistä artiklaa.
- Lainsäädännön väitetystä suhteettomuudesta Ranskan hallitus toteaa, ettei seuraamuksia suinkaan sovelleta ”järjestelmällisesti” eikä niitä voida pitää myöskään suhteettomina.

17. Ranskan hallitus kiistää myös jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan toisen kanneperusteen, joka koskee SEUT 34 artiklaa, ja esittää puolustukseensa seuraavat väitteet:

- Vaikka Ranskan hallitus myöntääkin avoimesti, että 575 H §:ssä säädetty enimmäismäärä muodostaa tuonnin määrällisen rajoituksen, se väittää tämän rajoituksen olevan perusteltu ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi SEUT 36 artiklassa tarkoitetulla tavalla.
- Kansallisen lainsäädännön sisällöstä ilmenee, ettei ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen suinkaan aiheuta mielivaltaista syrjintää eikä myöskään ole toimenpiteenä suhteeton.

B Arviointi

1. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva ensimmäinen kanneperuste: direktiivin 92/12 8 ja 9 artiklan rikkominen

18. Direktiivin 92/12 8 ja 9 artiklassa säädetään poikkeuksesta, jonka mukaan yksityishenkilöiden ”omiin tarpeisiinsa” hankkimista valmisteveron alaisista tuotteista ei tarvitse maksaa valmisteveroa. Sen 9 artiklassa luetellaan useita perusteita, jotka jäsenvaltioiden ”on otettava huomioon” tässä yhteydessä. Näihin sisältyvät tuotteiden haltijan kaupallinen asema, tuotteiden sijaintipaikka, käytetty kuljetustapa sekä tuotteiden luonne tai määrä.

19. Viimeksi mainitusta määrällisestä perusteesta säädetään, että jäsenvaltiot voivat, ”kuitenkin yksinomaan näyttöä varten, vahvistaa ohjetasoja”. Sen jälkeen vahvistetaan kullekin tupakkavalmistelajille erikseen vähimmäismäärät, joita jäsenvaltioiden on noudatettava käyttäessään määrällistä perustetta näyttötarkoituksessa.

20. Direktiivillä 92/12 siis yhdenmukaistettiin tekijät, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon sen arvioimiseksi, onko valmisteveron alainen tuote hankittu henkilökohtaisiin vai kaupallisiin tarkoituksiin. Vaikka direktiivi on – kuten unionin tuomioistuin on monesti korostanut³ – yhdenmukaistamissäädös, jossa annetaan jäsenvaltioille laaja harkintavalta, on totta, että siinä säädetty vähimmäisvaatimukset saattavat yksittäistapauksissa muuntaa tyhjentäviksi säännöksiksi.⁴ Jäsenvaltiot voivat siis käyttää harkintavaltaa arvioidessaan, kumpaan tarkoitukseen tuote on tarkoitettu, mutta sitä arvioitaessa on noudatettava direktiivin 92/12 9 artiklassa määritellyjä puitteita. Ne rajaavat jäsenvaltioiden harkintavallan laajuuden asettamalla sille tiettyjä ehdottomia ja tyhjentäviä rajoituksia.

21. Ensimmäinen näistä ehdottomista ja tyhjentävistä rajoituksista on velvollisuus huomioida tuotteen käyttötarkoituksen määrittämisessä useampia kuin yksi peruste. Direktiivin 92/12 9 artiklan 2 kohta on tässä kohden hyvin selkeä, sillä siinä korostetaan, että jäsenvaltioiden ”on otettava huomioon *muun muassa*” edellä mainitsemani seikat.⁵ Sellaiset kansalliset säännökset tai käytännöt, joissa huomioidaan esimerkiksi pelkästään määrällinen peruste, siis rikkovat 9 artiklan 2 kohdassa määritettyjä puitteita.

22. Toinen ehdoton ja tyhjentävä rajoitus asetetaan vahvistamalla määrälliseen perusteeseen sovellettavat ohjetasot. Tästä on huomautettava, että direktiivin 92/12 9 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa valtuutetaan jäsenvaltiot vahvistamaan määrällisiä ohjetasoja mutta ”yksinomaan näyttöä varten”. Jos siis jäsenvaltio estää verovelvollista esittämästä päinvastaista näyttöä, joka kumoaa laissa säädetyllä perusteella osoitetun tarkoituksen, se rikkoo myös silloin 9 artiklan 2 kohdan säännöksiä.

23. Kolmas ehdoton ja tyhjentävä rajoitus ilmenee, kun tarkastellaan direktiivin 92/12 8 ja 9 artiklan systematiikkaa ja tarkoitusta. Näiden säännösten mukaan jäsenvaltioiden on määrällisiä perusteita käyttäessään noudatettava tiettyjä vähimmäismääriä voidakseen todeta, että tuotteet on tarkoitettu kaupallisiin tarkoituksiin. Vähimmäismäärät luetellaan 9 artiklan 2 kohdassa, ja ne on jaettu luokkiin ja edelleen alaluokkiin tuotelajeittain (valmistettu tupakka ja alkoholijuomat alaluokkineen). Näiden vähimmäismäärien yhteydessä ei viitata nimenomaisesti tavaroiden haltijaan, mutta lienee selvää, että asetettaessa vähimmäismääräksi esimerkiksi 800 kappaletta savukkeita direktiivissä viitataan nimenomaan savukkeiden määrään *henkilöä* kohti. Tämän tulkinnan vahvistaa 8 artikla, jossa viitataan ”yksityishenkilöiden” hankkimiin tuotteisiin. Lisäksi direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä

3 — Ks. esim. asia C-494/04, Heintz van Landewijck, tuomio 15.6.2006 (Kok., s. I-5381, 41 kohta) ja asia C-374/06, BATIG, tuomio 13.12.2007 (Kok., s. I-11271, 38 kohta).

4 — Ks. esim. asia C-517/07, Afton Chemical, tuomio 18.12.2008 (Kok., s. I-10427, 36 ja 37 kohta) ja asia C-550/08, British American Tobacco (Germany), tuomio 17.6.2010 (Kok., s. I-5515, 38 kohta).

5 — Kursivointi tässä.

alakohdassa esitetyn määritelmän mukaan silloin, kun tuotteita pidetään hallussa kaupallisiin tarkoituksiin, verovelvollisena on pidettävä ”tuotteiden haltijaa”. Kyseisessä direktiivin säännöksessä lueteltuja vähimmäismääriä sovelletaan näin ollen *jokaiseen* tuotteiden haltijaan: siis kuhunkin verovelvolliseen erikseen.

24. Neljäs ja viimeinen ehdoton ja tyhjentävä rajoitus liittyy tuotelajien luetteloon ja määrällisten vähimmäisrajoitusten vahvistamiseen. Direktiivin 92/12 9 artiklan 2 kohdassa määritetään kullekin tuotelajille rajoitukset, joita valmistetun tupakan tapauksessa sovelletaan savukkeisiin, pikkusikareihin, sikareihin ja piippu- ja savuketupakkaan. Kullekin tuotelajille on siis vahvistettu oma määrällinen vähimmäisraja. Vaikka direktiivissä 92/12 ei nimenomaisesti näin säädetä, tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohdassa esittämäni kaltainen systemaattinen tulkinta osoittaa, että näitä rajoituksia on sovellettava kuhunkin tuotelajiin erikseen. Henkilöllä voi siis olla hallussaan 799 kappaletta savukkeita ja 399 kappaletta pikkusikareita ilman, että hänen katsottaisiin hankkineen kaikki nämä tuotteet kaupallisiin tarkoituksiin. Lyhyesti sanottuna määrälliset vähimmäisrajoitukset on säädetty *henkilöä ja tuotelajia* kohden.

25. Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, etteivät Ranskan tasavallan lainsäädäntö ja hallintokäytäntö vastaa direktiivissä 92/12 vahvistettuja perusteita.

26. Ensinnäkään Ranskan tasavallan väite, jonka mukaan yleisen verokoodeksin 575 G ja 575 H § eivät ole tupakan valmisteveroa säänteleviä vaan tupakan hallussapitoa koskevia säännöksiä, ei ole hyväksyttävissä direktiivin 92/12 tulkinnan valossa. Olipa nimittäin riitautettujen säännösten virallisesti väitetty tarkoitus mikä hyvänsä, unionin tuomioistuimen on tutkittava niiden sisältö ja vaikutukset, sillä ne muodostavat – kuten edellä todettiin – Ranskan toimeenpanovallan käyttäjän noudattamien hallintokäytäntöjen oikeusperustan. Lisäksi yleisen verokoodeksin 575 H §:ssä ei säädetä arviointiperustetta vaan ainoastaan määrällinen vähimmäisrajoitus (2 kilogrammaa valmistettua tupakkaa ajoneuvoa kohti), jonka ylittyessä valmisteverosaatava syntyy. Näin ollen molemmat yleisen verokoodeksin säännökset sisältävät selvästikin direktiivillä 92/12 yhdenmukaistetun tupakan valmisteverojärjestelmän kannalta olennaisia sääntöjä.

27. Toiseksi Ranskan tasavalta pitää täysin lainmukaisena yhden ainoan perusteen käyttämistä tuotteen hankintatarkoituksen määrittämisessä. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohdassa totesin, 9 artiklan 2 kohdassa, jonka sisältö on hyvin selkeä, kuitenkin säädetään, että monien muiden seikkojen ohella jäsenvaltioiden ”*on otettava huomioon muun muassa*” tuotteiden haltijan kaupallinen asema, tuotteiden luonne tai niiden määrä.⁶ Ranskassa noudatetun kaltainen kansallinen järjestelmä, jossa hankintatarkoituksen määrittämisessä käytetään ainoastaan määrällistä perustetta, on selvästi direktiivin 92/12 9 artiklan 2 kohdan vaatimusten vastainen. Ranskan tasavalta on myöntänyt useaan kertaan, että sen hallintokäytäntönä on soveltaa vain yhtä eli määrällistä perustetta. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden vastaiset hallintokäytännöt ovat silloinkin, kun niitä noudatetaan ainakin muodollisesti unionin oikeuden mukaisen kansallisen lainsäädäntöjärjestelmän puitteissa, riittävä aihe jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiseen.⁷ Koska Ranskan tasavalta itsekin myöntää direktiivin 92/12 9 artiklan 2 kohdan vastaisen hallinnollisen käytännön olemassaolon, myös sen toinen väite on hylättävä.

28. Kolmanneksi Ranskan tasavalta pitää asianmukaisena myös veron laskentatapaa, jonka perusteena on kulkuneuvo (eikä tavaroita kuljettava yksityishenkilö) ja tuotteiden kokonaispaino (eikä niiden kappalemäärä kutakin tuotelajia kohti). Tämän ratkaisuehdotuksen 22 ja 23 kohdassa totesin direktiivin 92/12 sanamuodon mukaisen ja systemaattisen tulkinnan perusteella, että direktiivissä henkilöä ja tuotelajia kohti vahvistettujen vähimmäismäärien tarkoituksena on nimenomaan estää sellaisten kansallisten arviointiperusteiden käyttäminen, joiden vaikutuksena on pitkällä aikavälillä tavaroiden,

⁶ — Kursivointi tässä.

⁷ — Ks. mm. asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997 (Kok., s. I-1489, 14 kohta); asia C-358/98, komissio v. Italia, tuomio 9.3.2000 (Kok., s. I-1255, 17 kohta) ja asia C-33/03, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 10.3.2005 (Kok., s. I-1865, 25 kohta).

tässä tapauksessa tupakan ja alkoholijuomien, vapaan liikkuvuuden liiallinen rajoittaminen. Ei ole direktiivin 92/12 8 ja 9 artiklan mukaista käyttää sekä lainsäädäntöön että hallintokäytäntöön otettua arviointiperustetta, joka perustuu yhtäältä ajoneuvojen eikä henkilöiden määrään ja toisaalta kaikkien tuotteiden kokonaispainoon eikä kunkin tuotelajin kappalemäärään.

29. Seuraamusjärjestelmästä on riittävää todeta säännösten, joiden noudattaminen seuraamuksilla halutaan varmistaa, olevan lainvastaisia, joten Ranskan tasavallan on katsottava rikkoneen direktiivin 92/12 8 ja 9 artiklaa myös säätämällä edellä mainitun seuraamusjärjestelmän.

30. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan ensimmäisen kanneperusteen perustelluksi.

2. Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva toinen kanneperuste: SEUT 34 artiklan rikkominen

31. Komissio väittää, ettei Ranskan tasavalta ole noudattanut SEUT 34 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut yleisen verokoodeksin 575 H §:n kaltaisen säännöksen ja soveltanut sitä tavalla, joka rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Vaikka mainitussa Ranskan säännöksessä viitataan tupakan hallussapitoon riippumatta siitä, mistä tuote on ostettu, komissio katsoo sen sittenkin vaikeuttavan tupakan ostoa muista jäsenvaltioista ja rajoittavan näin tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Komission mukaan tästä on osoituksena se, että Ranskan viranomaiset tekevät säännösten noudattamisen varmistamiseksi tarkastuksia yksinomaan Ranskan ja sen naapurivaltioiden välisillä rajanylityspaikoilla.

32. Vaikka Ranskan tasavalta ei kiistä riitautettujen toimenpiteiden rajoittavaa luonnetta, se katsoo niihin voitavan soveltaa SEUT 36 artiklaa ja tarkemmin sanottuna väittää niiden olevan perusteltuja kansanterveyden suojelemiseksi. Vastaajana oleva jäsenvaltio väittää toimenpiteiden edistävän kansanterveyden suojelun tavoitetta, ja sen mukaan ne eivät johda mielivaltaiseen syrjintään eivätkä myöskään ole suhteettomia niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

33. Kuten äsken esitin, moitittuaan ensimmäisessä kanneperusteessaan Ranskan tasavaltaa direktiivin rikkomisesta komissio esittää vielä toisen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanneperusteen, jossa se vetoaa SEUT 34 artiklan rikkomiseen. Ensimmäisen kanneperuste koskee useita kansallisia säännöksiä ja hallintokäytäntöjä, kun taas toinen kanneperuste kohdistuu ainoastaan yhteen näistä samoista säännöksistä, nimittäin yleisen verokoodeksin 575 H §:ään, sekä joihinkin edellä mainituista hallintokäytännöistä.

34. Joka tapauksessa komissio väittää, että direktiivin 91/12 8 ja 9 artiklaan ja SEUT 34 artiklaan voidaan vedota peräkkäin ainakin niiden kanteen kohteena olevien seikkojen osalta, jotka ovat samat molemmissa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa kanneperusteissa. Tämänkaltaiseen lähestymistapaan liittyy kuitenkin lukuisia ongelmia, kuten jäljempänä selitän.

35. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että ”kun ala on yhteisön tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin”.⁸ Toisin sanoen unionin normatiivisen toimen hyväksyminen aiheuttaa eräänlaisen menettelyllisen syrjäytyksen tai

⁸ — Tämä varhaisemmassakin oikeuskäytännössä implisiittisesti esiintynyt periaate tuotiin nimenomaisesti esille asiassa C-37/92, Vanacker ja Lesage, tuomio 12.10.1993 (Kok., s. I-4947, 9 kohta). Se on sittemmin vahvistettu lukuisissa tuomioissa, joista mainittakoon asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001 (Kok., s. I-9897, 32 kohta); asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband, tuomio 11.12.2003 (Kok., s. I-14887, 64 kohta) ja asia C-309/02, Radlberger, tuomio 14.12.2004 (Kok., s. I-11763, 53 kohta).

”vetovoimavaikutuksen” niin, että unionin johdetun oikeuden säädös syrjäyttää perussopimuksen riita-asioiden ratkaisemisen kannalta välttämättömänä arviointiperusteena. Tämä vaikutus syntyy tietenkin pelkästään silloin, kun unionin normatiivisella säädöksellä säännellään tyhjentävästi jotakin tiettyä aihepiiriä eli joko yleisesti kokonaista alaa tai erityisesti jotakin siihen liittyvistä yksityiskohdista.

36. Seuraavassa esittämistäni syistä on kuitenkin tärkeää huomata, että tämä ”syrjäyttävä” vaikutus on yksinomaan *menettelyllinen*, sillä säännösten rinnakkaisen olemassaolon kannalta tarkasteltuna perussopimus ja direktiivi pysyvät kumpikin täysin voimassa ja säilyttävät yleisen sovellettavuutensa.

37. Perusvapauksien ja johdetun oikeuden säädösten välistä suhdetta ei kuitenkaan aina ole käsitelty oikeuskäytännössä niin selkein sanankäntein kuin olisi toivottavaa. Ensi arviolta asiaa koskevan oikeuskäytännön tarkastelu näyttäisi osoittavan, että niiden suhde perustuu sovellettavuuteen: johdetun oikeuden säädöksen olemassaolo siis merkitsisi sitä, että perussopimuksessa vahvistettua perusvapautta on jätettävä soveltamatta. Tietyt unionin tuomioistuimen käyttämät ilmaukset näyttäisivät tukevan tätä tulkintaa. Joistakin sen antamista ratkaisuista nimittäin syntyy se vaikutelma, että olisi olemassa jokin *aineellinen* peruste, joka ratkaisisi unionin oikeuden säännösten – tässä tapauksessa perusvapauksia koskevien täytäntöönpanosäädösten ja kyseisiin vapauksiin liittyvien perussopimuksen määräysten – sovellettavuuden.⁹

38. Näin ei kuitenkaan ole eikä voi koskaan ollakaan.

39. Nähdäkseni nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa syntyvää menettelyllistä tilannetta ei voida arvioida ”sovellettavuuden” kannalta, sillä muuten unionin oikeuslähteiden hierarkia kääntyy pälaelleen. Unionin johdettu oikeus ei siis voi ikinä johtaa siihen, ettei perussopimuksessa taattuja perusvapauksia voida ”soveltaa”.

40. Lisäksi primaarioikeuden soveltamisen pois sulkeminen, johon joissakin edellä mainittujen kaltaisissa lausumissa näytettäisiin viitattavan, olisi täysin ristiriidassa sen kanssa, että johdetun oikeuden säädösten pätevyyttä arvioidaan unionin primaarioikeuden perusteella. Aina on mahdollista tutkia asianmukaisessa asiayhteydessä, ovatko perusvapauksien täytäntöönpanosäädökset, kuten tyhjentävät yhdenmukaistamissäädökset, muodollisesti ja aineellisesti yhteensopivia perussopimusten eli myös niissä taattujen perusvapauksien kanssa. Kuten unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [SEUT 34] artiklassa määrätty määrällisten rajoitusten ja vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kielto koskee paitsi kansallisia, myös [unionin] toimielinten toimenpiteitä”,¹⁰ joihin luonnollisestikin sisältyvät myös yhdenmukaistamisdirektiivit.

41. Tällainen soveltamisen poissulkeva vaikutus olisi myös ristiriidassa sen periaatteen kanssa, joka velvoittaa tulkitsemaan johdettua oikeutta primaarioikeuden pohjalta. Tämä velvoite, joka johtuu paitsi perussopimuksen ja muun primaarioikeuden, eritoten Euroopan unionin perusoikeuskirjan, sitovuudesta myös niiden tulkintaa ohjaavasta luonteesta, estää kaikenlaiset pyrkimykset rajoittaa liikkumisvapauksien sovellettavuutta.

42. Vaikka siis oikeuskäytännössä on joitakin viitteitä siitä, että primaarioikeuden soveltaminen voitaisiin sulkea pois tai jopa lakkauttaa, johdetun oikeuden säädöksen liikkumisvapautta koskevat perussopimuksen määräykset syrjäyttävä vaikutus on nyt tarkasteltavassa tilanteessa tiukan menettelyllinen.

9 — Ks. mm. asia C-319/05, komissio v. Saksa, tuomio 15.11.2007 (Kok., s. I-9811, 35 kohta), jossa todetaan, että jos kansallinen toimenpide kuuluu direktiivin soveltamisalaan, sitä ”ei missään tapauksessa voida pitää EY 28 artiklassa kiellettynä jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoittamisena” (kursivointi tässä).

10 — Ks. mm. asia 15/83, Denkvit Nederland, tuomio 17.5.1984 (Kok., s. 2171, 15 kohta); asia C-51/93, Meyhui, tuomio 9.8.1994 (Kok., s. I-3879, 11 kohta) ja asia C-114/96, Kieffer ja Thill, tuomio 25.6.1997 (Kok., s. I-3629, 27 kohta).

43. Antaessaan liikkumisvapautta koskevia johdetun oikeuden säännöksiä unionin lainsäätäjän on punnittava keskenään jäsenvaltioihin, asianomaisiin henkilöihin ja yhdentämistavoitteeseen liittyviä intressejä. Johdetun oikeuden säännöksillä pyritään näin rajaamaan sääntelyllisesti joidenkin tiettyjen Euroopan laajuisten erityisten markkinoiden säädöskehys. Johdetun oikeuden säädökset eivät siis sinänsä syrjäytä kyseistä perusvapautta, vaan ne yksinkertaisesti ilmaisevat, kuinka perussopimuksessa taatusta vapaudesta johtuvia vaatimuksia on sovellettava kyseisiä erityisiä markkinoita koskevassa säädöskehyksessä. Näin ollen johdetun oikeuden säännösten oletetaan lähtökohtaisesti paitsi olevan yhteensopivia perussopimuksen kanssa myös vastaavan asianomaisia erityisiä markkinoita koskevia yhdentämistavoitteita. Ne eivät missään tapauksessa voi johtaa perussopimuksen soveltamisen poissulkemiseen, sillä perussopimus ja siihen sisältyvät perusvapaudet ovat edelleen tiukan ensisijaisia johdetun oikeuden säännöksiin nähden, kuten edellä selitin.

44. Johdetun oikeuden säännöksen syrjäyttävä vaikutus perusvapauteen nähden on siis pelkästään *menettelyllinen*, sillä vapaus menettää merkityksensä ainoastaan ”arvioitaessa” sitä, onko jokin tietty kansallinen toimenpide unionin oikeuden mukainen. Tähän viitattaessa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä käytetään usein verbiä ”arvioida”,¹¹ mikä sekin kuvastaa selvästi johdetun oikeuden säädöksen perusvapauteen nähden syrjäyttävän vaikutuksen menettelyllistä luonnetta. Unionin tuomioistuin ei ole missään yksittäistapauksessa todennut, ettei vapautta sovelleta vaan on päinvastoin ainoastaan rajoittunut toteamaan, ettei sen sovellettavuutta ole tarpeen erikseen arvioida riidan ratkaisemiseksi, tapahtuipa se sitten ennakkoratkaisukysymyksen tai jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen käsittelyssä, kuten seuraavassa osoitan.

45. Asiassa Parfumerie-Fabrik 4711 vastaan Provide¹² kansallinen tuomioistuin pyysi yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, olivatko kansalliset säännökset yhteensopivia lainsäädännön tyhjentävästä yhdenmukaistamisesta annetun direktiivin ja SEUT 34 artiklan kanssa. Todettuaan asiaan kuuluvan direktiivin soveltamisalaan yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, ettei ”ole tarpeen ratkaista kansallisen tuomioistuimen esittämää kysymystä [SEUT 34] artiklan tulkinnasta”.¹³ Samaan lopputulokseen yhteisöjen tuomioistuin päätyi – tässäkin tapauksessa ennakkoratkaisumenettelyssä – asiassa DaimlerChrysler antamassaan tuomiossa,¹⁴ jonka tuomiolauselmassa todettiin, että kun kerran asian oli todettu kuuluvan erään asetuksen soveltamisalaan, ”ei tämän lisäksi [ollut] tarpeen erikseen tutkia, [oliko] kansallinen toimenpide [SEUT 34 ja SEUT 36] artiklan mukainen”.¹⁵

46. Toisin sanoen ennakkoratkaisukysymystä on tarpeetonta tutkia pidemmälle sen jälkeen, kun on todettu kansallisen toimenpiteen rikkovan unionin johdettua oikeutta. Ratkaisutoimivaltaansa käyttäessään unionin tuomioistuin voi rajoittua – ja oikeastaan sen ”on rajoituttava”¹⁶ – täytäntöönpanosäädöksen tulkintaan. Kyseessä on siis rajoitus, jota sovelletaan menettelyllisellä tasolla tuomioistuimen harkintavallan rajoittamiseksi, sillä – kuten jo totesin – nyt tarkasteltavan kaltaisissa tilanteissa perusvapauden ja täytäntöönpanosäädöksen rinnakkainen olemassaolo ja niiden välinen hierarkia säilyvät täysin ennallaan. Unionin tuomioistuimen tulkintatehtävä rajoittuu ainoastaan täytäntöönpanosäädöksen väitetyn rikkomisen tutkimiseen.

11 — Ks. monien muiden muassa edellä alaviitteessä 8 mainittu asia DaimlerChrysler, tuomion 32 kohta; asia C-99/01, Linhart ja Biffi, tuomio 24.10.2002 (Kok., s. I-9375, 18 kohta); asia C-221/00, komissio v. Itävalta, tuomio 23.1.2003 (Kok., s. I-1007, 42 kohta) ja yhdistetyt asiat C-421/00, C-426/00 ja C-16/01, Sterbenz ja Haug, tuomio 23.1.2003 (Kok., s. I-1065, 24 kohta).

12 — Asia C-150/88, tuomio 23.11.1989 (Kok., s. 3891, Kok. Ep. VII, s. 373).

13 — Ibid., tuomion 28 kohta.

14 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

15 — Ibid., tuomion 46 kohta. Ks. myös asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004 (Kok., s. I-11893, 83 kohta), jossa niin ikään viitataan tällaisen tutkimisen *tarpeettomuuteen*.

16 — Tätä ilmausta käytetään em. asiassa Linhart ja Biffi, tuomion 21 kohta; em. yhdistetyissä asioissa Sterbenz ja Haug, tuomion 26 kohta; asiassa C-257/06, Roby Profumi, tuomio 24.1.2008 (Kok., s. I-189, 15 kohta) ja asiassa C-569/07, HSBC Holdings ja Vidacos Nominees, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-9047, 27 kohta).

47. Erään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin mukautti aiempaa muotoiluun korostaakseen entisestään syrjäyttävän vaikutuksen menettelyllistä luonnetta. Asiassa komissio vastaan Saksa antamassaan tuomiossa¹⁷ se nimittäin toteaa, että täytäntöönpanosäädöksen rikkominen ”*estää sen, että tutkitaan* kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus [SEUT 34] artiklan kanssa”.¹⁸ Tämä viittaus kanneperusteen ”tutkimiseen” vahvistaa, että on olemassa tietty rajoitus, joka koskee yksinomaan lainkäyttöä, ei asian aineellista puolta.

48. Asianosaisen, joka vetoaa sekä johdetun oikeuden säädöksen että perusvapauden rikkomiseen, on viime kädessä osoitettava, ettei riitautettu kansallinen toimenpide kuulu yksinomaan kyseisen säädöksen soveltamisalaan vaan ulottuu myös jollekin sen ulkopuoliselle alalle, johon kyseinen perusvapaus vaikuttaa. Muuten tuomioistuimen ”on rajoitettava” arvioimaan kansallista toimenpidettä ”suhteessa tähän yhdenmukaistamistoimenpiteeseen eikä suhteessa primaarilainsäädäntöön”, kuten unionin tuomioistuin edellyttää.

49. Kun seuraavaksi tarkastellaan käsiteltävän asian erityisolosuhteita, on heti alkuun huomautettava, että direktiivillä 92/12 pyrittiin vähimmäistason yhdenmukaistamiseen verotuksen alalla mutta asetettiin kuitenkin jäsenvaltioille joitakin ehdottomia rajoituksia. Siltä osin kuin tällaisilla rajoituksilla vedetään rajat, joiden sisäpuolella kansalliset toimet ovat kiellettyjä, niitä voidaan pitää tiettyjen yksityiskohtien tyhjentävänä yhdenmukaistamisena. Juuri tästä on kyse direktiivin 92/12 8 ja 9 artiklassa ja erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 20 ja 23 kohdassa kuvailemissani toimenpiteissä, joissa määritetään ehdottomat perusteet sen arvioimiseksi, liittyykö tupakan hallussapito kaupallisiin vai henkilökohtaisiin tarkoituksiin. Tässä kysymyksessä mainituista artikloista ilmenee, etteivät jäsenvaltiot saa käyttää sellaisia objektiivisia arviointiperusteita, joilla viedään yksityishenkilöltä mahdollisuus osoittaa päinvastaista. Mainittuja perusteita on samaten sovellettava laskemalla määrät kutakin yksittäistä henkilöä kohden, ja määrällisiä perusteita käytettäessä on lisäksi otettava huomioon 9 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa luetellut vähimmäismäärät.

50. Koska Ranskan tasavalta on – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 25–28 kohdassa osoitin – rikkonut direktiivin 92/12 tyhjentäviä yhdenmukaistamissäännöksiä, ei ole enää tarpeen erikseen tutkia, onko se rikkonut myös SEUT 34 artiklaa, koska direktiivin 92/12 8 ja 9 artikla syrjäyttävät kyseisen perussopimuksen määräyksen arvioitaessa nyt käsiteltävän asian tosiseikkoja ja siinä riitautettuja toimenpiteitä.

51. Nyt käsiteltävässä asiassa esittämissään kirjelmissä komissio on tyytynyt ainoastaan väittämään, että 575 H § ja kansalliset hallintokäytännöt ovat ristiriidassa SEUT 34 artiklan kanssa. Toisen kanneperusteen kohde on sama kuin ensimmäisen, mutta komissio ei missään vaiheessa ole osoittanut, millä perusteella nyt moitittu menettely ylittää direktiivin 92/12 soveltamisalan. Koska 8 ja 9 artiklalla pyritään alan tyhjentävään yhdenmukaistamiseen, unionin tuomioistuin voi ottaa toisen kanneperusteen tutkittavaksi yksinomaan sillä edellytyksellä, ettei Ranskan menettely kuulu mainitun direktiivin aineelliseen soveltamisalaan. Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin todeta Ranskan menettelyn jäävän direktiivin 92/12 ulkopuolelle ja siten kuuluvan SEUT 34 artiklan soveltamisalaan.

52. Vetoaminen perussopimuksen määräykseen asiayhteydessä, jossa siihen kohdistuu äsken kuvailemani menettelyllisesti syrjäyttävä vaikutus, johtaa väistämättä siihen, että toinen kanneperuste on jätettävä tutkimatta. Toisin sanoen vetoamista perussopimukseen itsenäisenä mutta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan perusteen yhteydessä käytettävänä liitännäisenä kanneperusteena ei voida luokitella muuksi kuin prosessinedellytykseen puuttumiseksi.

17 — Asia C-463/01, komissio v. Saksa, tuomio 14.12.2004 (Kok., s. I-11705).

18 — Ibid., tuomion 36 kohta.

Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa toisessa kanneperusteessaan komissio siis vetoaa sellaisen määräyksen rikkomiseen, joka on tässä asiaankuulumaton ja jota ei vähimmässäkään määrin voida käyttää nyt käsiteltävän kanteen kohteeseen sisältyvien kansallisten toimenpiteiden itsenäisenä arviointiperusteena.

53. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdan perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin jättää toisen kanneperusteen tutkimatta.

IV Oikeudenkäyntikulut

54. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan.

V Ratkaisuehdotus

55. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Todetaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta 25.2.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/12/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt yleisen verokoodeksin 575 G ja 575 H §:ssä sellaisia toimenpiteitä ja noudattanut sellaista vakiintunutta hallintokäytäntöä, joiden mukaan tupakan käyttötarkoituksen toteamisessa sovellettavat määrälliset arviointiperusteet, jotka lisäksi ovat ainoa kansallisten viranomaisten arvioinnissa huomioon ottama seikka, lasketaan ajoneuvoa ja yleisesti kaikkia tupakkatuotteita kohti eikä kutakin henkilöä ja kutakin tupakkatuotelajia kohti erikseen.
- 2) Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva toinen kanneperuste jätetään tutkimatta.
- 3) Kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.