JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
6 päivänä marraskuuta 1997 *

1. Bundesfinanzhof on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, onko kiintiötä suurempaa tuotantoa koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä sokerialalla 14 päivänä syyskuuta 1981 annettu komission asetus (ETY) N:o 2670/81 [1] (jäljempänä riidanalainen asetus), tulkittuna yhdessä maataloustuotteiden tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusten järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 3 päivänä joulukuuta 1980 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3183/80 [2] tiettyjen säännösten kanssa, suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Asiassa merkityksellinen yhteisön oikeus

Sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1981 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1785/81 (jäljempänä perusasetus tai vuoden 1981 uudistus) [3]

2. Sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä, joka oli otettu käyttöön 18.12.1967 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1009/67/ETY, [4] muutettiin täysin toisenlaiseksi vuonna 1981 annetulla perusasetuksella.

3. Vuoden 1981 perusasetuksella pyritään siihen, että sokerimarkkinat vakauttamalla säilytettäisiin yhteisössä toimivien perustuotteiden tuottajien eli esimerkiksi sokerin tuottajien työllisyyteen ja elintasoon liittyvät tarvittavat takeet ja varmistettaisiin se, että kaikki kuluttajat voivat hankkia sokeria kohtuuhinnoin. [5]

4. Markkinajärjestelyyn kuuluu vuosittainen tavoitehintojen ja interventiohintojen vahvistaminen tietyille tuotteille (muun muassa valkoiselle sokerille ja raakasokerille), tuotteiden varastointi ja yhteinen kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan järjestelmä, joka muodostuu tuontimaksu- ja vientitukijärjestelmästä. Asetuksella N:o 1009/67 käyttöön otettu sokerialan tuotantokiintiöjärjestelmä on myös säilytetty markkinajärjestelyssä sellaisenaan. [6]

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 262, s. 14.

2 — EYVL L 338, s. 1.

3 — EYVL L 177, s. 4.

4 — EYVL 1967, 308, s. 1.

5 — Johdanto-osan kolmas, neljäs ja kahdeksas perustelukappale.

6 — Kolmas, viides, seitsemäs, kahdeksas ja yhdestoista perustelukappale.

5. Uudesta järjestelmästä aiheutuvan kustannusten nousun hillitsemiseksi tuottajille on asetettu velvollisuus vastata itse järjestelmän rahoituksen riittävyydestä. [7] Juuri tämä on varmaankin kyseisen uudistuksen omaperäisin ja innovatiivisin piirre.

6. Koska näiden toimenpiteiden tehokkuus edellyttää, että kolmansien maiden kanssa käytävästä kaupasta saadaan tyhjentävät tiedot, [8] asetuksen 13 artiklassa säädetään, että yhteisön ulkopuolelta tulevaan kyseisten tuotteiden tuontiin ja vientiin yhteisöstä vaaditaan tuonti- tai vientitodistus, jonka "myöntämisen edellytyksenä on sellaisen vakuuden antaminen, jolla taataan tuonti- tai vientisitoumuksen toteutuminen todistuksen voimassaoloaikana ja joka menetetään kokonaan tai osittain, jos toiminta ei toteudu tässä määräajassa tai se toteutuu ainoastaan osittain".

7. Asetuksen 23—32 artiklaan sisältyvissä erityissäännöksissä säädetään kolmen tyyppisistä kiintiöistä, joita ovat seuraavat:

— A-kiintiö eli peruskiintiö

— B-kiintiö, joka muodostuu sokerintuotannosta, joka ylittää peruskiintiön mutta ei ylitä "enimmäiskiintiötä", joka on A-kiintiö kerrottuna tietyllä kertoimella

— C-kiintiö (tai "kiintiötä suurempi tuotanto"), joka muodostuu tietyn markkinointivuoden aikana tuotetusta sokerista, joka ylittää "enimmäiskiintiön" (A- ja B-kiintiöt).

8. A-sokerin menekki on taattu interventiohinnalla (5 ja 9 artikla), ja A-sokerille maksetaan vientitukea (18 artikla). B-sokeriin ei sovelleta interventiohintoja. Sen viennille yhteisöstä saadaan kuitenkin vientitukea, joka on interventiohinnan ja sokerin maailmanmarkkinahinnan välisen erotuksen suuruinen. Tämä tuki maksetaan korvauksenluonteisen vientituen muodossa (19 artikla).

9. Asetuksen 24 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä jokaiselle niiden alueella tiettynä aikana toimineelle sokerintuotantoyritykselle A- ja B-kiintiö, joilla rajoitetaan sitä sokerimäärää, jonka nämä yritykset voivat tuottaa ja myydä suoraan yhteisön markkinoilla tai maailmanmarkkinoilla mahdollisen vientituen avulla.

10. A- ja B-sokerin tuottajat vastaavat itse yhteisön sokeriylijäämien myynnistä aiheutuneista kustannuksista siten, että ne maksavat tuotantomaksuja ja varastointimaksuja (8 artikla). Vastineena tälle A- ja B-sokerin tuottajat voivat vapaasti myydä tätä sokeria Euroopan yhteisössä.

7 — Yhdestoista perustelukappale.
8 — Yhdeksäs perustelukappale.

11. A- ja B-kiintiöitä koskevan järjestelmän toiminnasta on säädetty yksityiskohtaisesti, kun taas C-kiintiötä koskevan järjestelmän toiminnan osalta on säädetty vain tietyistä olennaisista periaatteista ja yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen antaminen on jätetty komission tehtäväksi. Asetuksen 26 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Rajoittamatta 2 kohdan soveltamista, C-sokeria, jota ei siirretä 27 artiklan mukaisesti, — — ei saa myydä yhteisön sisämarkkinoilla ja [s]e on vietävä sellais[e]naan ennen kyseisen markkinointivuoden päättymistä seuraavaa 1 päivää tammikuuta.

Edellä olevia 8, 9, 18 ja 19 artiklaa ei sovelleta tähän sokeriin — — .

2. Siinä määrin kuin on tarpeen yhteisön sokerin hankinnan varmistamiseksi voidaan poikkeuksellisesti päättää soveltaa 18 artiklaa C-sokeriin. Tällöin päätetään samanaikaisesti, että kyseisen C-sokerin koko määrä voidaan myydä sisämarkkinoilla perimättä 3 kohdassa säädettyä maksua.

3. Yksityiskohtaiset säännöt tämän artiklan soveltamisesta annetaan 41 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. [9]

Näissä yksityiskohtaisissa säännöissä on säädettävä erityisesti maksun perimisestä 1 kohdassa tarkoitetusta C-sokerista — —, jo[nka] vientiä sellais[e]naan määräajan kuluessa ei ole todistettu määritettävänä päivänä."

12. Vuotuisten tuotantovaihteluiden lieventämiseksi asetuksen 27 artiklassa säädetään, että tuottajat voivat siirtää seuraavalle markkinointivuodelle C-sokerin määriä A-kiintiöön kuuluvan tuotantonsa enimmäismäärään asti. Siirretty määrä on pidettävä varastossa 12 kuukautta, ja tätä määrää pidetään osana seuraavan markkinointivuoden A-kiintiötä. Niiden tuottajien, jotka käyttävät mahdollisuutta C-sokerimäärien siirtämiseen tällä tavalla, on osallistuttava varastointikustannusten maksamiseen (27 artiklan 3 kohdan toinen alakohta).

9 — Ns. hallintokomiteamenettely.

Riidanalainen asetus

13. Tällä asetuksella on annettu perusasetuksen 26 artiklan soveltamisen kannalta tarpeelliset säännökset, eli siinä vahvistetaan C-sokerin tuotantoa koskevat yksityiskohtaiset soveltamissäännöt.

14. C-sokerin tuottajan on todistettava, ettei tätä sokeria ole myyty sisämarkkinoilla ja että se on viety kolmansiin maihin.

15. Todisteet toimitetaan sen jäsenvaltion toimivaltaiselle toimielimelle, jonka alueella C-sokeri on tuotettu (2 artiklan 1 kohta), ja todistamisessa on noudatettava 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan säännöksiä.

16. Jos tällaisia todisteita ei esitetä, riidanalaisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan C-sokeri katsotaan myydyksi sisämarkkinoilla, minkä vuoksi tuottajan on maksettava kyseisessä säännöksessä mainittu maksu.

Asetus N:o 3183/80

17. Koska tuonti- ja vientitodistuksilla on maatalousalan markkinajärjestelyissä erittäin tärkeä merkitys, [10] tässä asetuksessa annetaan maataloustuotteiden tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusten järjestelmän soveltamista koskevat yhteiset yksityiskohtaiset säännöt.

18. Vientitodistus oikeuttaa ja velvoittaa viemään todistuksen mukaisesti luvan voimassaoloajan kuluessa määritellyn määrän kyseistä tuotetta (8 artikla). Todistuksen saannin edellytyksenä on vakuuden asettaminen (13 artikla).

19. Todistusta on haettava toimivaltaiselta kansalliselta toimielimeltä (12 artikla), ja jotta todistushakemus voitaisiin tutkia, se on täytettävä tähän tarkoitukseen käytettävissä lomakkeissa olevien ohjeiden mukaisesti (16 artikla).

20. Todistus laaditaan ainakin kahtena kappaleena, joista ensimmäinen eli "haltijan kappale", jonka numerona on 1, annetaan

10 — Viides ja kahdestoista perustelukappale. [Suomentajan huomautus: tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset tästä asetuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssa ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.]

hakijalle ja joista toisen kappaleen todistuksen myöntänyt elin säilyttää (19 artikla).

21. *Vientitodistuksen kappale nro 1* on esitettävä tullitoimipaikalle, jossa yhteisön ulkopuolelle vientiin liittyvät tullimuodollisuudet täytetään (22 artiklan 1 kohdan b alakohta). Tullitoimipaikan tehtyä *kirjaus- ja vahvistusmerkinnät* kappale nro 1 palautetaan asianomaiselle (22 artiklan 3 kohta).

22. Vakuuden vapauttamisen edellytyksenä on se, että "22 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen vientiin liittyvien tullimuodollisuuksien täyttäminen kyseisen tuotteen osalta" *näytetään toteen* (30 artiklan 1 kohdan b alakohta) ja se, että *tuote on viety yhteisön maantieteelliseltä alueelta* 60 päivän kuluessa vientiin liittyvien tullimuodollisuuksien suorittamisesta, lukuun ottamatta ylivoimaista estettä (ensimmäinen luetelmakohta).

23. Todistaminen tapahtuu esittämällä asetuksen 22 artiklan säännösten mukaisesti vahvistettu todistuksen kappale nro 1 (31 artiklan 1 kohdan a alakohta).

24. Lisäksi asetuksen 31 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään täydentävän näytön esittämistä "yhdellä tai useammalla komission asetuksen (ETY) N:o 223/77 10 artiklassa tarkoitetulla valvontakappaleella" [11] eli T 5 -valvontakappaleella.

25. Kyseisessä asetuksen N:o 223/77 10 artiklassa säädetään seuraavaa: "Kun tavaroiden tuontia tai vientiä —— koskevan yhteisön toimenpiteen soveltamisedellytyksenä on sen todistaminen, että kyseiset tavarat on käytetty ja/tai ovat saapuneet määräpaikkaan tässä toimenpiteessä tarkoitetulla tai säädetyllä tavalla, todistaminen tapahtuu esittämällä T 5 -valvontakappale".

26. Lisäksi asetuksen N:o 223/77 13 artiklassa säädetään seuraavaa: "Kun sellaisia tavaroita, joiden käyttö ja/tai määräpaikkaan saapuminen on valvonnan kohteena, ei kuljeteta yhteisön passitusmenettelyn mukaisesti, näistä tavaroista laaditaan käytettyyn menettelyyn liittyvien asiakirjojen [vahvistus- ja kirjausmerkinnöillä varustettu kappale nro 1] lisäksi T 5 -valvontakappale. Jälkimmäisen antamiseen ja käyttämiseen sovelletaan 12 artiklassa säädettyjä edellytyksiä."

11 — Yhteisön passitusmenettelyn yksinkertaistamistoimenpiteistä ja soveltamissäännöistä 22 päivänä joulukuuta 1976 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 223/77 (EYVL 1977, L 38, s. 20). [Suomentajan huomautus: tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset tästä asetuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssa ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.]

27. Kyseisen 12 artiklan mukaan lähtötullitoimipaikka (tullitoimipaikka, jonka alueella C-sokeri on tuotettu) on toimivaltainen antamaan T 5 -valvontakappaleen. Tämä tullitoimipaikka tarkastaa, että (tavaran tuottajalle annetun vientitodistuksen) kappaleeseen nro 1 tehdyt tavaraa koskevat merkinnät pitävät paikkansa. Tavarat voidaan lisäksi tarkastaa.

28. Jos tavaraa tarkastettaessa ilmenee, että kappaleeseen nro 1 sisältyvät merkinnät pitävät paikkansa, tullitoimipaikka hyväksyy vienti-ilmoituksen. Tullitoimipaikka tekee vahvistus- ja kirjausmerkinnät (asetuksen N:o 223/77 11 artikla), joilla vahvistetaan tuottajan vienti-ilmoituksen paikkansapitävyys, ja antaa T 5 -valvontakappaleen. Sitä päivää, jolloin kyseisten merkintöjen paikkansapitävyys on tällä tavalla tarkastettu, pidetään vientipäivänä.

29. Määrätullitoimipaikka palauttaa tavaroiden mukana kulkevan T 5 -valvontakappaleen alkuperäisen kappaleen vientitodistuksen haltijalle sen jälkeen, kun tullimuodollisuudet on täytetty, ja lähtötoimipaikka säilyttää itsellään jäljennöksen tästä asiakirjasta.

30. Jos T 5 -valvontakappaletta ei ole asianomaisesta riippumattomista syistä voitu esittää kolmen kuukauden kuluessa sen antamisesta, asianomainen voi esittää toimivaltaiselle elimelle asiakirjoin perustellun vastaavuushakemuksen (asetuksen N:o 3183/80 31 artiklan 4 kohta). T 5 -valvontakappaletta vastaavien asiakirjojen hyväksyminen edellyttää näin ollen, että edellä kuvaillut tullimuodollisuudet on tätä ennen suoritettu.

Sokerialan tuonti- ja vientitodistusjärjestelmän soveltamista koskevista erityisistä yksityiskohtaisista säännöistä 10 päivänä syyskuuta 1981 annettu komission asetus (ETY) N:o 2630/81 [12]

31. Tässä asetuksessa ovat ne erityissäännökset, jotka koskevat perusasetuksen 13 artiklalla käyttöön otetun tuonti- ja vientitodistusjärjestelmän soveltamista ja joiden antaminen oli tarpeen sen vuoksi, että perusasetuksella oli uudistettu sokerialan yhteistä maatalouspolitiikkaa. [13]

32. C-sokerin osalta annettavat *todistukset, jotka ovat voimassa ainoastaan sen jäsenmaan alueelta tapahtuvaa vientiä varten, jossa sokeri on tuotettu* (3 artiklan 1 kohdan toinen alakohta), voidaan antaa vain, jos kyseinen tuottaja on esittänyt "toimivaltaiselle toimielimelle todisteet siitä, että määrä, jolle vientitodistusta haetaan tai sitä vastaava määrä on tosiasiallisesti tuotettu kyseisen

12 — EYVL L 258, s. 16.

13 — Ensimmäinen perustelukappale.

yrityksen A- ja B-kiintiöiden lisäksi, ottaen sokerin osalta tarvittaessa huomioon kyseiselle markkinointivuodelle siirretyt määrät" (4 artikla).

33. Hakemuslomakkeissa ja lomakkeissa, joita käytetään C-sokerin vientitodistuksen osalta, on oltava asetuksen N:o 3183/80 16 artiklassa säädetyt yleiset maininnat ja asetuksen N:o 2630/81 3 artiklassa säädetyt täydentävät maininnat.

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

34. Bundesfinanzhofin ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat saksalainen yritys Südzucker Mannheim/Ochsenfurt AG (jäljempänä Südzucker), kotipaikka Mannheim, ja Hauptzollamt Mannheim.

35. Südzucker myi toiselle saksalaiselle yhtiölle A. Töpfer/Hamburgille C-sokeria, jonka se oli tuottanut markkinointivuoden 1986/1987 aikana.

36. Tämä sokeri vietiin Sveitsiin niin, ettei tulliselvitystä suoritettu. Tämän vuoksi Südzucker ei kyennyt esittämään vaadituilla kirjaus- ja vahvistusmerkinnöillä varustettua vientitodistuksen kappaletta nro 1 eikä T 5 -valvontakappaletta.

37. Hauptzollamt Mannheim kieltäytyi antamasta jälkikäteen T 5 -valvontakappaletta ja tekemästä jälkikäteen kirjausmerkintää vientitodistukseen.

38. Hauptzollamt katsoi, ettei vientiä koskevia todisteita ollut esitetty asianmukaisessa muodossa, minkä vuoksi se teki 9.6.1992 päätöksen, jolla Südzucker velvoitettiin maksamaan jälkikäteen riidanalaisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu määrä.

39. Südzucker katsoi, että sen esittämät asiakirjat vastasivat niitä asiakirjoja, joiden esittämistä vaaditaan riidanalaisessa asetuksessa, [14] ja se valitti tästä päätöksestä Finanzgericht Mannheimiin. Tämä valistus hylättiin kuitenkin siksi, että C-sokerin vientiä ei ollut todistettu esittämällä riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vaadittuja asiakirjoja ja tietoja.

14 — Südzuckerin esittämiä asiakirjoja olivat lähetysasiakirjat ja vienti-ilmoitukset sekä kopiot rautatiekuljetuksen rahtikirjoista ja sveitsiläisten tulliviranomaisten antamat tullaustositteet.

40. Tästä Finanzgericht Mannheimin päätöksestä tehtiin edelleen Revision-valitus Bundesfinanzhofiin.

Ennakkoratkaisukysymys

41. Bundesfinanzhofin mukaan se, miten valitusasia on ratkaistava, riippuu siitä, onko riidanalaisen asetuksen 2 ja 3 artikla katsottava päteviksi, minkä vuoksi tämä tuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko kiintiötä suurempaa tuotantoa koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä sokerialalla 14 päivänä syyskuuta 1981 annettu komission asetus (ETY) N:o 2670/81 (EYVL L 262, s. 14), tulkittuna yhdessä maataloustuotteiden tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusten järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 3 päivänä joulukuuta 1980 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3183/80 (EYVL L 338, s. 1) kanssa, pätevä ennen kaikkea yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatteen kannalta tarkasteltuna, siltä osin kuin asetuksen mukaan sokerin katsotaan olevan myyty sisämarkkinoilla — minkä vuoksi on perittävä sokerintuotantomaksu — siitä huolimatta, että sokeri on tosiasiallisesti viety, vaikkakin ilman vientiä koskevien tullimuodollisuuksien täyttämistä, minkä vuoksi tulliviranomaisten kirjaus- ja vahvistusmerkinnöillä varustettua vientitodistuksen kappaletta nro 1 ei voida esittää?"

42. Bundesfinanzhofin mukaan riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan b alakohta, jonka mukaan tuottajan on todistettava C-sokerin vienti esittämällä tarpeellisin vahvistus- ja kirjausmerkinnöin varustettu vientitodistus ja T 5 -valvontakappale, ei ole lainvastainen, koska tästä velvollisuudesta säädetään nimenomaisesti perusasetuksen 26 artiklan 3 kohdassa. [15]

43. Sitä vastoin Bundesfinanzhofille on epäselvää, onko näiden todisteiden esittämättä jättämisen seuraus eli se, että C-sokeri katsotaan myydyksi sisämarkkinoilla, suhteellisuusperiaatteen mukainen, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on tätä periaatetta tulkinnut asiassa Man (Sugar) 24.9.1985 antamassaan tuomiossa (jäljempänä Man-tuomio) [16] ja asiassa Maas 27.11.1986 antamassaan tuomiossa. [17]

44. Näissä tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jos yhteisön sääntelyssä tehdään ero päävelvoitteen ja toissijaisen velvoitteen välillä, suhteellisuusperiaatteen vastaista on se, että toissijaisen velvoitteen rikkomisesta aiheutuva seuraamus on yhtä ankara kuin päävelvoitteen rikkomisesta aiheutuva seuraamus.

15 — Ennakkoratkaisupyynnön II osa, viides kappale.

16 — Asia 181/84, Man (Sugar), tuomio 24.9.1985 (Kok. 1985, s. 2889, 20 kohta).

17 — Asia 21/85, Maas, tuomio 27.11.1986 (Kok. 1986, s. 3537, 15 kohta).

45. Yhteisöjen tuomioistuin määritteli päävelvoitteen velvoitteeksi, jonka noudattaminen on olennaisen tärkeää kyseisen järjestelmän asianmukaisen toiminnan kannalta tai välttämätöntä kyseisen lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi, ja toissijaisen velvoitteen puolestaan velvoitteeksi, joka on luonteeltaan *pääosin hallinnollinen.*

46. Ottaen huomioon tämän erottelun ja siitä johtuvan seurauksen — eli säännön, jonka mukaan suhteellisuusperiaatteen vastaista on, että toissijaisen velvoitteen rikkomisesta aiheutuva seuraamus on yhtä ankara kuin päävelvoitteen rikkomisesta aiheutuva seuraamus — yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että päävelvoitteen rikkomisesta määrättävänä seuraamuksena voi olla vakuuden menettäminen kokonaisuudessaan, eikä tällä loukata suhteellisuusperiaatetta.

47. Bundesfinanzhof on katsonut tämän oikeuskäytännön perusteella, että päävelvoitteena — jota on tässä asiassa noudatettu — on sokerin vieminen, mutta Bundesfinanzhofille on epäselvää, kuuluvatko päävelvoitteeseen myös sen todistaminen, että vientiin liittyviä tullimuodollisuuksia on noudatettu, ja vientitodistuksen esittäminen. [18]

18 — Ennakkoratkaisupyynnön II osa, kuudes kappale.

48. Edellä mainituissa Man- ja Maas-tuomioissa tehdystä jaottelusta päävelvoitteeseen ja toissijaiseen velvoitteeseen ei mielestäni saada minkäänlaista tukea tutkittaessa sitä, onko riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 2 kohta suhteellisuusperiaatteen mukainen.

49. C-sokerin tuottajalle asetettuna päävelvoitteena on nimittäin perusasetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan se, että *C-sokeria ei saa myydä sisämarkkinoilla ja että se on vietävä yhteisöstä.* Vastineena tälle tämän tuottajan ei tarvitse 26 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan maksaa niitä maksuja ja vastata niistä kuluista, jotka liittyvät vuoden 1981 uudistuksen toteuttamiseen. Riidanalaista asetusta on pidettävä säädöksenä, jolla ainoastaan täytäntöönpannaan tarkasti nämä säännökset, koska riidanalaisen asetuksen mukaan tuottajalta kannetaan tietty maksu, jos päävelvoitteen täyttämistä ei pystytä todistamaan. Lisäksi kaikki jäsenvaltiot ovat yleisesti hyväksyneet periaatteen, jonka mukaan oikeus voidaan saada pätevästi vain sillä edellytyksellä, että tämän oikeuden saamista koskevien edellytysten täyttyminen todistetaan. Tästä on pääteltävä, että velvollisuus todistaa päävelvoitteen täyttäminen sisältyy välttämättä päävelvoitteeseen. Katson siis toisin sanoen, että koska riidanalaisessa asetuksessa ei tehdä erottelua päävelvoitteeseen ja toissijaiseen velvoitteeseen, Man- ja Maas-tuomioilla ei ole merkitystä tässä asiassa.

50. Jotta Bundesfinanzhofille voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, ennakkoratkaisupyyntö

on mielestäni ymmärrettävä niin, että sillä kysytään, onko suhteellisuusperiaatteen kanssa ristiriidassa se, että pelkästään käyttämällä niitä todistuskeinoja, jotka on määritelty tiukasti riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa, saadaan todistaa se, että C-sokeria ei ole myyty sisämarkkinoilla ja että se on viety kolmansiin maihin. Bundesfinanzhof pyytää toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, onko suhteellisuusperiaatteen vastaisena pidettävä sellaista oikeussääntöä, jonka mukaan todistaminen voi tapahtua vain esittämällä vaadittavilla merkinnöillä varustettu vientitodistuksen kappale nro 1 ja T 5 -valvontakappale.

Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen

51. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että yhteisön toimielinten toimenpiteet ovat *soveliaita kyseisellä säänte-lyllä legitiimisti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen ja välttämättömiä näiden päämäärien saavuttamiseksi*; jos soveliaita toimenpiteitä on useampia, niistä on valittava vähiten rajoittava, ja aiheutettujen haittojen on oltava oikeassa suhteessa näihin päämääriin. [19]

19 — Ks. esim. asia C-354/95, National Farmers' Union ym., tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4559, 49 ja 50 kohta).

52. Riidanalaisen asetuksen tavoitteena on perusasetuksen 26 artiklan täytäntöönpanemiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen.

53. Koska yhteisön sokerimarkkinoilla on ylituotantoa, perustuotteiden tuottajien ja yhteisön sokerin tuottajien työllisyyteen ja elintasoon liittyvät tarvittavat takeet on säilytettävä, ja se, että kaikki kuluttajat voivat hankkia yhteisössä sokeria kohtuuhinnoin, on varmistettava; lisäksi on säädettävä sellaisista välineistä, joilla voidaan säädellä sokerimarkkinoita ja valvoa sokerin yhteisestä markkinajärjestelystä aiheutuvien kustannusten kasvua. Tämän vuoksi tällä asetuksella käyttöön otettu järjestelmä perustuu periaatteeseen, jonka mukaan ainoastaan ne, jotka osallistuvat järjestelmän rahoittamiseen, voivat hyötyä järjestelmästä.

54. Koska ainoastaan A- ja B-sokerin tuottajat osallistuvat järjestelmän rahoittamiseen, ainoastaan nämä tuottajat saavat myydä tuotantonsa sisämarkkinoilla nauttien taatuista hinnoista tai vientituesta.

55. Säätäessään perusasetuksen 26 artiklan neuvosto vahvisti, että vuoden 1981 uudistuksen tavoitteet saavutetaan ainoastaan sillä edellytyksellä, että *tuottaja todistaa, ettei C-sokeria ole myyty sisämarkkinoilla ja että se on viety kolmansiin maihin.*

56. Tämän säännöksen mukaan C-kiintiön asianmukaisen toimimisen kannalta välttämättömiä periaatteita ovat seuraavat:

— C-sokeria ei periaatteessa saa myydä sisämarkkinoilla,

— C-sokeri on vietävä sellaisenaan kolmansiin maihin ennen kyseisen markkinointivuoden päättymistä seuraavaa tammikuun 1. päivää,

— viedyn C-kiintiöön kuuluvan sokerin on oltava kiintiöiden ulkopuolista tuotantoa, eikä se siis saa olla A- tai B-kiintiöön kuuluvaa tuotantoa,

— C-sokerin tuottajien ei tarvitse osallistua A- ja B-kiintiöiden osalta käyttöön otetun järjestelmän rahoittamiseen,

— vastineena tälle C-sokerin tuottajiin ei sovelleta taattuja hintoja, eivätkä nämä tuottajat voi saada vientitukea,

— jos C-sokerin tuottaja ei todista täyttäneensä näitä vaatimuksia, tuottajan on maksettava tietty rahamäärä.

57. Kun olen näin maininnut tämän säännöksen päämäärät, tutkin seuraavaksi, onko komissio toteuttanut toimenpiteitä, jotka eivät sovellu näiden päämäärien saavuttamiseen, tai ylittänyt sen, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi.

58. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut seuraavaa: "— — kun on kyse monitahoisen taloudellisen tilanteen arvioimisesta, komissiolla ja hallintokomitealla on laaja harkintavalta. Kun tuomioistuin valvoo tällaisen toimivallan käytön lainmukaisuutta, sen on rajoituttava tutkimaan sitä, että toimivallan käytössä ei ole tapahtunut ilmeistä virhettä tai harkintavallan väärinkäyttöä tai että kyseinen toimielin ei ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja". [20]

59. Yhteisöjen tuomioistuin tutkii, onko kyseisen markkinatilanteen arvioinnissa tehty ilmeinen virhe, onko komissio valinnut toimenpiteen, joka ei selvästikään ole sovelias kyseisten päämäärien saavuttamiseen, onko komissio valinnut useista soveliaista toimenpiteistä sen, joka on vähiten rajoittava, ja ovatko aiheutetut haitat oikeassa suhteessa kyseiseen päämäärään. [21]

60. Näistä ensimmäisen seikan osalta ei ole esitetty mitään väitteitä tai perusteluita.

20 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-296/93 ja C-307/93, Ranska ja Irlanti v. komissio, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-795, 31 kohta).

21 — Edellä alaviitteessä 20 mainitut yhdistetyt asiat, tuomion 30 kohta.

61. Tämän vuoksi on todettava, että komission ei ole osoitettu tehneen ilmeistä virhettä markkinoiden arvioinnissa.

62. Seuraavaksi on tutkittava, onko — kuten Südzucker väittää — valittu toimenpide sellainen, ettei se sovellu kyseisen päämäärän saavuttamiseen, ja olisiko ollut soveliaampaa sallia, että todistamisessa käytetään muita todisteita kuin niitä, joista on säädetty riidanalaisessa asetuksessa.

63. Riidanalaisella asetuksella on nimenomaisesti tarkoitus määritellä yksityiskohtaisesti ne todistuskeinot, joita käytetään sen todistamisessa, ettei C-sokeria ole myyty sisämarkkinoilla ja että sokeri on todellisuudessa viety kolmansiin maihin.

64. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa [22] säädetään nimittäin seuraavaa:

"Asetuksen (ETY) N:o 1785/81 26 artiklan 1 kohdassa [tarkoitettu] C-sokeri —— *on vietävä sen jäsenvaltion alueelta, jossa [se] on tuotettu.*

C-sokerin —— valmistajan on esitettävä *todisteet* siitä, että tuote on viety

— valkoisena sokerina tai denaturoimattomana raakasokerina —— sellaisenaan,

— *ilman tukea ja maksua,*

— *siitä jäsenvaltiosta, jonka alueella se on tuotettu.*

Jos todistetta siitä, että sokeri —— on viety yhteisöstä ennen sitä markkinointivuotta seuraavaa 1 päivää tammikuuta, jona C-sokeri —— on tuotettu, ei ole esitetty, *kyseistä määrää pidetään sisämarkkinoilla myytynä.*"

65. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että C-sokerin tuottajalla oleva todistamisvelvollisuus koskee kolmea seikkaa. Ensimmäiseksi tuottajan on todistettava, että viety C-sokeri on valkoista sokeria tai denaturoimatonta raakasokeria, ja toiseksi, että tämä sokeri on viety ilman tukea ja maksua.

22 — Kursivointi tässä.

66. Koska tuet ja maksut koskevat vain A- ja B-sokeria, on pääteltävä, että kyseisessä säännöksessä asetetaan C-sokerin tuottajalle velvollisuus todistaa, että yhteisöstä C-kiintiöön kuuluvana sokerina viety sokeri on todellakin tuotettu kiintiöiden ulkopuolella eli että se ei ole A- ja B-kiintiöiden mukaisesti tuotettua sokeria. On toisin sanoen osoitettava, että A- ja B-kiintiöiden mukaista tuotantoa koskevan järjestelmän toimimista ei ole järkytetty kiintiöiden ulkopuolista tuotantoa koskevalla järjestelmällä.

67. Kolmanneksi on osoitettava, että C-sokeri on viety *sen jäsenvaltion alueelta, jossa se on tuotettu.*

68. Todisteet näistä kolmesta seikasta on esitettävä sen jäsenvaltion toimivaltaiselle toimielimelle, jonka alueella C-sokeri on tuotettu (riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 1 kohta), ennen sitä markkinointivuotta, jolloin C-sokeri on tuotettu, seuraavaa tammikuun 1. päivää.

69. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklasta ilmenee näin ollen, että komissio on toteuttanut täysimääräisesti perusasetuksen 26 artiklassa tarkoitetut päämäärät ja että sellainen C-sokerin tuottaja, joka todistaa ainoastaan sen, että tietty C-sokerierä on viety yhteisöstä, ei täytä kyseisessä säädöksessä asetettuja edellytyksiä.

70. Riidanalaisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 2630/81 3 ja 4 artiklan ja asetuksen N:o 3183/80 22, 30 ja 31 artiklan kanssa, yhdenmukaistetaan ne keinot, joilla riidanalaisen asetuksen 1 artiklassa tarkoitettu todistaminen voi tapahtua.

71. Kyseisessä 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Todistaminen tapahtuu esittämällä:

a) edellä 1 kohdassa tarkoitetun jäsenvaltion toimivaltaisen toimielimen *asetuksen (ETY) N:o 2630/81 3 artiklan mukaisesti kyseiselle valmistajalle myöntämä vientitodistus*;

b) *asetuksen (ETY) N:o 3183/80 30 artiklassa tarkoitetut* vakuuden vapauttamiseen tarvittavat *asiakirjat*;

c) valmistajan ilmoitus, jolla tämä todistaa tuottaneensa C-sokerin — — ."

72. Toimivaltaisen viranomaisen asetuksen N:o 2630/81 3 artiklan mukaisesti antama vientitodistus on käytännössä lomake, joka koostuu kappaleesta nro 1, kappaleesta nro 2 ja hakemuksesta kiintiöiden ulkopuolisen tuotannon viemiseksi sekä mahdollisista todistuksen lisäkappaleista, joissa on monenlaisia tietoja todistuksen haltijasta ja tavarasta, jonka osalta todistusta on pyydetty.

73. Tämä lomake käsitellään menettelyssä, joka vastaa asetuksessa N:o 3183/80 säädettyä menettelyä, jonka olen edellä kuvaillut yksityiskohtaisesti.

74. Asetukseen N:o 3183/80 sisältyvien tärkeimpien määräysten osalta muistutan siitä, että vientitodistuksen kappale nro 1 toimitetaan lähtötullitoimipaikan viranomaisille. Kappale nro 2 jää sille viranomaiselle, joka on toimivaltainen myöntämään vientitodistuksen. Lähtötullitoimipaikka tutkii, pitävätkö haltijalle kuuluvassa kappaleessa nro 1 olevat tavaraa koskevat merkinnät paikkansa. Jos merkinnät pitävät paikkansa, kappaleeseen tehdään vahvistus- ja kirjausmerkinnät, minkä jälkeen toimivaltainen tullitoimipaikka antaa T 5 -valvontakappaleen. Sen jälkeen kun tavara on saapunut määräpaikkaansa, C-sokerin tuottaja lähettää kaikki vaadittuja kirjaus- ja vahvistusmerkintöjä sisältävät asiakirjat toimivaltaiselle viranomaiselle.

75. Toimivaltainen viranomainen tutkii näiden tietojen perusteella, onko perusasetuksen 26 artiklassa säädettyjä edellytyksiä noudatettu, ja voi ryhtyä tämän johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin. [23]

76. Tämän vuoksi katson, että riidanalaisen asetuksen 2 artiklassa vaaditut asiakirjat ovat välttämättömiä, jotta vuoden 1981 uudistuksen päämäärät voitaisiin saavuttaa, ja soveltuvat täysin näiden päämäärien saavuttamiseen.

77. Südzucker väittää, että muut kuin kyseisessä 2 artiklassa nimenomaisesti säädetyt todistuskeinot eli erityisesti kolmansien maiden viranomaisten antamat asiakirjat ovat yhtä soveliaita ja vähemmän rajoittavia kuin säädetyt todistuskeinot.

78. Epäilen vahvasti tämän väitteen paikkansapitävyyttä, koska mielestäni T 5 -valvontakappaleen ja kappaleen nro 1 tullikäsittelyllä varmistetaan sokerialan yhteisen

23 — Se voi määrätä seuraamuksia, jos kyseisiä säännöksiä ei ole noudatettu, tai ennakoida kriisitilanteita sisämarkkinoilla ehdottamalla uusia toimenpiteitä (kuten vientimaksujen perimistä, jos sokerista on pulaa jne.).

maatalouspolitiikan järkevä ja yhteisölle edullisempi hallinnointi. Lisäksi tällä tehdään mahdolliseksi se, että C-sokerin tuottajat voivat saada selvästi tiedon velvollisuuksistaan, ja se, että näitä tuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti.

79. Koska toimivaltaiset viranomaiset tarkastavat tavaran jo ennen kuin se lähtee yhteisön alueelta, nämä viranomaiset voivat vahvistaa kaikki yhdessä ja samassa asiakirjassa olevat merkinnät paikkansapitäviksi, millä helpotetaan tuottajien yhdenvertaista kohtelua. Todisteiden esittäminen yhdenmukaisella tavalla on näin ollen menetelmänä luotettava, käyttäjille selkeä ja komission kannalta hallinnollisesti helppo. Muistutan tältä osin, että yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 [24] 5 artiklan mukaan EMOTR:n rahoittamista toimenpiteistä johtuvat menot, jotka jäsenvaltiot ovat maksaneet, kustannetaan yhteisön talousarviosta vasta sen jälkeen, kun komissio on tarkastanut ja hyväksynyt kyseiset tilit.

80. Südzuckerin ehdottamat todistuskeinot eivät tarjoa tällaisia etuja. Nämä todisteet eivät aina osoita kyseistä valvontaa suoritetun, koska tällaisia todisteita antavat kolmansien maiden tulliviranomaiset eivät välttämättä pyri saavuttamaan niitä tavoitteita, joita vuoden 1981 uudistuksella on. Tämän vuoksi on katsottava, että kyseisen uudistuksen tavoitteet vaarannettaisiin, jos jäsenvaltioille annettaisiin valta arvioida niitä todisteita, jotka on esitettävä sen osoittamiseksi, että kiintiöiden ulkopuolista tuotantoa koskeva järjestelmä on toiminut asianmukaisesti. Jos jäsenvaltioille annettaisiin tällainen toimivalta, komission virkamiesten olisi vaikeampi tutkia kyseisiä asioita, ja tästä voisi olla pitemmällä aikavälillä seurauksena koko järjestelmän lamaantuminen ja jopa se, että tuottajia kohdeltaisiin eri maissa eri tavalla.

81. Lisäksi on korostettava, että käsiteltävänä olevassa asiassa Südzucker ei ole täyttänyt mitään riidanalaisessa asetuksessa säädetyistä velvoitteista, koska se ei ole esittänyt vaadituilla kirjaus- ja vahvistusmerkinnöillä varustettua vientitodistusta eikä T 5 -valvontakappaletta; lisäksi Südzuckerin oikeudenkäyntiedustaja on todennut, että Südzuckerilla ei ole tarkoitus kyseenalaistaa maatalousalan vientitodistuksia tai sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä koskevia oikeussääntöjä kokonaisuudessaan eikä myöskään jättää käyttämättä näitä todistuksia tulevaisuudessa, vaan sen pyrkimyksenä on menestyä kansallisessa tuomioistuimessa sellaisen yhteisöjen tuomioistuimen tuomion perusteella, joka perustuu kohtuullisuusperiaatteeseen ja joka on luonteeltaan täysin poikkeuksellinen. [25]

82. Näin ollen Südzuckerin ehdottama ratkaisu ei ole keino, joka olisi soveliaampi ja vähemmän rajoittava kuin vientitodistuksen kappaleen nro 1 tullikäsittely.

24 — EYVL L 94, s. 13.

25 — Näin hän totesi 25.9.1997 pidetyssä istunnossa.

Ratkaisuehdotus

83. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että Bundesfinanzhofin kysymykseen vastattaisiin seuraavasti:

Tutkittaessa kiintiötä suurempaa tuotantoa koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä sokerialalla 14 päivänä syyskuuta 1981 annettua komission asetusta (ETY) N:o 2670/81, tulkittuna yhdessä maataloustuotteiden tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusten järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 3 päivänä joulukuuta 1980 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3183/80 kanssa, siltä osin kuin asetuksen N:o 2670/71 mukaan tuottaja voi ainoastaan sen 2 artiklan 2 kohdassa mainituilla asiakirjoilla todistaa, että C-sokeria ei ole myyty sisämarkkinoilla ja että se on viety kolmansiin maihin, ei ole ilmennyt mitään sellaista seikkaa, jonka perusteella tämä asetus olisi katsottava pätemättömäksi.