YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
10 päivänä syyskuuta 1996 *

Asiassa C-61/94,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Jörn Sack, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään talousministeriön Oberregierungsrat Bernd Kloke, D-53107 Bonn, jota avustaa asianajaja Dietrich Ehle, Köln,

vastaajana,

jossa vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta on rikkonut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, kun se on sallinut tuoda sisäiseen jalostusmenettelyyn maitotuotteita, joiden tullausarvo on alempi kuin minimihinnat, jotka on vahvistettu kansainvälisessä maitotuotesopimuksessa, jonka yhteisö on hyväksynyt vuosien 1973—1979 kauppaneuvotteluista johtuvien monenvälisten sopimusten tekemisestä 10 päivänä joulukuuta 1979 tehdyllä neuvoston päätöksellä 80/271/ETY (EYVL 1980 L 71, s. 1), ja kun se on siten jättänyt ottamatta huomioon sopimuksen liitteessä I olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohdassa a ja liitteissä II ja III olevan artiklan 6 alakohdassa a tarkoitetun yhteistyövelvoitteen, edellä

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

mainituissa kolmessa liitteessä olevan artiklan 3 kohdassa 1 tarkoitetun velvoitteen samoin kuin tullijärjestelmän luvan myöntämistä koskevien taloudellisten edellytysten osalta sisäisestä jalostusmenettelystä 16 päivänä heinäkuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1999/85 * (EYVL L 188, s. 1) 5—8 artiklan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

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

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 5.7.1995 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.5.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.2.1994 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta on rikkonut sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvia velvoitteita, kun se on

* Tässä ja jäljempänä esitetyt lainaukset asetuksesta suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa virallisen suomennoksen puuttuessa.

sallinut tuoda sisäiseen jalostusmenettelyyn maitotuotteita, joiden tullausarvo on alempi kuin minimihinnat, jotka on vahvistettu kansainvälisessä maitotuotesopimuksessa (jäljempänä sopimus), jonka yhteisö on hyväksynyt vuosien 1973—1979 kauppaneuvotteluista johtuvien monenvälisten sopimusten tekemisestä 10 päivänä joulukuuta 1979 tehdyllä neuvoston päätöksellä 80/271/ETY (EYVL 1980, L 71, s. 1, jäljempänä maitotuotesopimus), ja kun se on siten jättänyt ottamatta huomioon liitteessä I olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohdassa a ja liitteissä II ja III olevan artiklan 6 alakohdassa a tarkoitetun yhteistyövelvoitteen, edellä mainituissa kolmessa liitteessä olevan artiklan 3 kohdassa 1 tarkoitetun velvoitteen, samoin kuin tullijärjestelmän luvan myöntämistä koskevien taloudellisten edellytysten osalta sisäisestä jalostusmenettelystä 16 päivänä heinäkuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1999/85 (EYVL L 188, s. 1, jäljempänä asetus N:o 1999/85) 5—8 artiklan.

2 Yhteisö on hyväksynyt päätöksellä 80/271/ETY ministerien Tokiossa 14.9.1973 hyväksymän julistuksen perusteella tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) yhteydessä useita monenvälisiä sopimuksia, muun muassa maitoalaa koskevan sopimuksen.

3 Sopimuksen artiklan I mukaan sopimuksen tavoitteena on saavuttaa maitotuotesektorilla maailmankaupan laajentuminen ja yhä suurempi vapautuminen vienti- ja tuontimaiden yhteisen edun pohjalta niin vakaissa markkinaoloissa kuin mahdollista sekä edistää kehitysmaiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

4 Sopimusta sovelletaan maitotuotteisiin, joihin kuuluvat pääasiallisesti seuraavat tuotteet: säilömätön, säilötty, tiivistetty tai makeutettu maito ja kerma, voi, juusto ja juustoaine, sekä kaseiini (artikla II).

5 Sopimuksessa määrätään yleisestä informaatiovelvoitteesta ja sopimuspuolten välisestä yhteistyövelvoitteesta (artikla III ja IV) samoin kuin kehitysmaille annetta-

vasta avusta (artikla V). Siinä perustetaan kansainvälinen maitotuoteneuvosto, jonka jäseninä ovat kaikkien sopimuspuolten edustajat ja joka vastaa sopimuksen täytäntöönpanosta (artikla VII).

6 Sopimukseen liitetyissä kolmessa pöytäkirjassa on erityisiä määräyksiä, jotka koskevat eräitä maitojauheita (liite I), maitorasvaa (liite II) ja eräitä juustoja (liite III). Sopimukseen liitetyt pöytäkirjat sisältyvät sopimukseen ja sitovat sopimuspuolia, jolleivät sopimuspuolet ole sopimusta hyväksyessään tehneet varauksia, jotka muut sopimuspuolet ovat hyväksyneet.

7 Sopimukseen liitettyjen kolmen pöytäkirjan määräykset ovat käytännössä samat, ja niissä vahvistetaan pääasiallisesti maitotuotteiden viennin minimihintoja koskevat sitoumukset:

— jokainen sopimuspuoli soveltaa näitä pöytäkirjoja sellaisten "tuotteiden vientiin, jotka on valmistettu tai uudelleen pakattu sen tullialueella" (liitteessä I olevan artiklan 3 kohta 7; liitteissä II ja III olevan artiklan 3 kohta 6);

— sopimuspuolet sitoutuvat ryhtyvänsä tarpeellisiin toimenpiteisiin taatakseen, että perustuotteina pidettävien tuotteiden vientihinnat ovat vähintään näissä pöytäkirjoissa sovellettavien minimihintojen tai sopimuksessa pöytäkirjan täytäntöönpanoa varten perustetun komitean myöhemmin sopimuksen soveltamisesta saamien tulosten ja kansainvälisen markkinatilanteen kehityksen perusteella muuttamien hintojen suuruisia (kussakin liitteessä oleva artikla 3);

— sopimuspuolet, jotka tuovat näissä pöytäkirjoissa tarkoitettuja tuotteita, sitoutuvat erityisesti työskentelemään yhdessä pöytäkirjan minimihintatavoitteiden soveltamiseksi käytäntöön ja takaamaan, siinä määrin kuin mahdollista, että tuotteita ei tuoda määrättyjä minimihintoja vastaavaa tullausarvoa alemmalla hinnalla; ne sitoutuvat myös harkitsemaan myönteisesti tarkoituksenmukaisia

parannustoimenpide-ehdotuksia, jos tuonti minimihintojen kanssa ristiriidassa olevilla hinnoilla uhkaa tämän pöytäkirjan toimintaa (liitteessä I olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohta a ja c; liitteissä II ja III olevan artiklan 6 kohta a ja c).

8 Sopimus tuli voimaan 1.1.1980 niiden sopimuspuolten osalta, jotka hyväksyivät sopimuksen ennen sen voimaantuloa. Sopimuksen myöhemmin hyväksyneiden sopimuspuolten osalta sopimus tuli voimaan sen hyväksymisestä lukien. Sopimus oli voimassa aluksi kolme vuotta, ja sitä jatketaan hiljaisesti aina kolme vuotta kerrallaan, ellei kansainvälinen maitotuoteneuvosto toisin päätä. Yhteisö ei ole tehnyt varaumia liittyessään sopimukseen.

9 Asiaan liittyvästä asiakirja-aineistosta selviää, että komissio totesi vuonna 1990, että tietyt jäsenvaltiot eivät noudattaneet sopimusta, vaan ne myönsivät lupia sisäiseen jalostusmenettelyyn kolmansista maista tuoduille maitotuotteille, joiden tullausarvo oli sopimuksella vahvistettuja minimihintoja alempi. Komissio kehotti 8.11.1990 lähettämällään teleksillä kyseisiä jäsenvaltioita peruuttamaan näissä oloissa myönnetyt luvat. Saksan liittotasavalta kieltäytyi tästä vedoten pääasiallisesti siihen, että sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettuja tuotteita ei ole tarkoitettu kaupalliseen tarkoitukseen, että ne jälleenviedään kolmansiin maihin, jotka eivät ole välttämättä sopimuspuolia, ja että yleisemmin sopimusta ei sovelleta sisäisessä jalostusmenettelyssä toteutettuihin toimintoihin.

10 Komissio hylkäsi tällaisen tulkinnan Saksan hallitukselle 26.3.1991 osoittamassaan virallisessa huomautuksessa. Komission mukaan sopimusta sovelletaan kaikkeen minimihintoja alemmalla hinnalla tapahtuneeseen maitotuotteiden tuontiin, myös sisäiseen jalostusmenettelyyn. Komissio lisäsi, että on asetuksen (ETY) N:o 1999/85 5—8 artiklan vastaista myöntää lupia sopimuksessa määrättyjä minimihintoja vastaavaa tullausarvoa alemmalla hinnalla tuotujen tuotteiden asettamiseksi sisäiseen jalostusmenettelyyn. Lisäksi tällaisesta käytännöstä voi aiheutua, että tuotteita myöhemmin vapaaseen liikkeeseen luovutettaessa niistä kannetaan veroa sopimuksen kanssa ristiriidassa olevan tullausarvon perusteella.

11 Saksan hallitus hylkäsi komission väitteet. Se totesi 8.5.1991 päivätyssä vastauksessaan, että se oli saattanut kyseisen sopimuksen tulkintaa koskevan kysymyksen neuvoston EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan perusteella nimeämän erityiskomitean (jäljempänä erityiskomitea) käsiteltäväksi. Saksan hallituksen mukaan erityiskomitean yksimielistä päätöstä odotettaessa sisäiseen jalostusmenettelyyn tarkoitettujen maitotuotteiden hyväksymistä ei voida asettaa riippuvaiseksi niiden arvoa koskevista huomautuksista.

12 Komissio osoitti 3.2.1993 Saksan hallitukselle perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti perustellun lausunnon, jossa se toisti huomautuksensa kokonaisuudessaan. Saksan hallitus kiisti uudelleen nämä huomautukset 27.4.1993 päivätyllä kirjeellään. Tällöin komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Tutkittavaksi ottaminen

13 Vaikka Saksan hallitus ei ole tehnyt muodollisesti oikeudenkäyntiväitettä, niin se on kuitenkin esittänyt vastineessaan, että komission olisi pitänyt odottaa erityiskomitean lausuntoa ennen kanteen nostamista. Vastaaja toteaa, että erityiskomitea on perustettu nimenomaisesti käsittelemään kansainvälisten sopimusten tulkintaa ja soveltamista ja vahvistamaan yhteisön yhteinen kanta näistä seikoista. Niin kauan kuin erityiskomitea ei ole päässyt yksimielisyyteen, komissio ei voi vastaajan mukaan nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta sillä perusteella, että se väittää kyseisen jäsenvaltion rikkoneen kansainvälistä sopimusta.

14 On kuitenkin todettava, ettei Saksan hallituksen väite ole perusteltu. Perustamissopimuksen 113 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti erityiskomitean tehtävänä on avustaa komissiota tullitariffeja ja kauppasopimuksia koskevissa neuvotteluissa. Sen tehtävä on puhtaasti neuvoa-antava.

15 EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan mukaisesti komission tehtävänä on huolehtia perustamissopimuksen määräysten soveltamisesta ja siis yhteisön tekemän kansainvälisen sopimuksen noudattamisesta; yhteisön tekemä sopimus sitoo perustamissopimuksen 228 artiklan mukaisesti yhteisön toimielimiä ja jäsenvaltioita. Tämän tehtävän moitteeton toteuttaminen tarkoittaa, ettei komissiolle perustamissopimuksen 169 artiklassa myönnettyä toimivaltaa rajoiteta; tämän artiklan mukaan komissio voi saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi sen, että jäsenvaltio laiminlyö sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteitaan. Se, että komissio voi saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ei siis voi olla sidoksissa erityiskomitean mielipiteeseen eikä sitä suuremmalla syyllä siihen, onko komitea ensin todennut jäsenvaltioiden päässeen yksimielisyyteen yhteisön allekirjoittamaan kansainväliseen sopimukseen liittyvien velvoitteiden tulkinnasta.

16 Lisäksi on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on yhteisön tekemien sopimusten tulkintaa koskevan toimivaltansa nojalla varmistaa näiden sopimusten yhdenmukainen soveltaminen yhteisössä (asia 104/81, Kupferberg, tuomio 26.10.1982, Kok. 1982, s. 3641, 14 kohta).

Pääasia

Ensimmäinen ja kolmas väite

17 Ensimmäisessä ja kolmannessa väitteessään, joita on syytä tarkastella heti aluksi, komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, että se ei ole noudattanut kyseisiä sopimusmääräyksiä, joiden mukaan sopimuspuolet sitoutuvat turvaamaan siinä määrin kuin mahdollista, että kyseisiä maitotuotteita ei tuoda sopimuksessa määrättyjä minimihintoja vastaavaa tullausarvoa alemmalla hinnalla ja toisaalta siitä, että se on rikkonut sisäistä jalostusmenettelyä koskevia yhteisön sääntöjä.

Ensimmäinen väite

18 Tämän väitteensä tueksi komissio toteaa ensiksikin, että sopimusta sovelletaan kaikkeen yhteisön ja kolmansien maiden väliseen kauppaan, mukaan lukien yhteisöön tuodut ja sisäiseen jalostusmenettelyyn asetetut tavarat samoin kuin yhteisöstä jalostusmenettelyn päätteeksi viedyt tai jälleenviedyt tavarat.

19 Saksan hallitus toteaa päinvastoin, että yhteisöön tuodut ja sisäiseen jalostusmenettelyyn asetetut tavarat samoin kuin sisäisen jalostusmenettelyn päätteeksi viedyt tai jälleenviedyt tuotteet eivät kuulu sopimuksen soveltamisalaan, koska tällaisia tuotteita ei voida pitää sopimuksessa tarkoitetulla tavalla "tuontina" tai "vientinä".

20 Saksan hallituksen tulkinta on hylättävä tältä osin.

21 Liitteessä I olevan artiklan 3 kohdan 7 ja liitteissä II ja III olevan artiklan 3 kohdan 6 mukaan kukin sopimuspuoli soveltaa pöytäkirjoja "niiden tämän pöytäkirjan artiklassa 1 määriteltyjen tuotteiden vientiin, jotka on valmistettu tai uudelleen pakattu sen tullialueella." Missään näistä kolmesta pöytäkirjasta ei sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle ole rajattu sopimuspuolen tullialueelta sisäisen jalostusmenettelyn päätteeksi vietyjä tuotteita.

22 Sopimuksessa vahvistetaan tuontimaita koskevia velvoitteita, joihin ei myöskään sisälly rajoituksia sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettujen tuotteiden osalta.

23 Sopimuksessa luetellaan poikkeuksia sopimuksen mukaisesti vahvistettujen minimihintojen noudattamista koskevan sitoumuksen osalta. Nämä poikkeukset eivät kuitenkaan koske sopimuspuolen tullialueella sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettuja tuotteita.

24 Sopimuksessa nimenomaisesti mainittujen poikkeusten lisäksi siinä mainitaan ainoastaan poikkeukset, jotka tämän sopimuksen soveltamisen valvonnasta vastaava komitea voi myöntää sopimuspuolen pyynnöstä ja kussakin liitteessä olevan artiklan 7 mukaisesti. Komissio on vastannut yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, ettei yhteisö ole pyytänyt yhtään poikkeusta.

25 Yhteisön lainsäädännöstä ei myöskään löydy tukea Saksan hallituksen näkemykselle, jonka mukaan yhteisössä sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettuja tuotteita ei voida pitää "tuontina" tai "vientinä".

26 Asetuksen (ETY) N:o 1999/85 1 artiklan 3 kohdasta käy selvästi ilmi, että myös yhteisön oikeudessa muita kuin yhteisötavaroita, joihin on kohdistettu sisäiseen jalostusmenettelyyn asettamista koskevia muodollisuuksia, pidetään "tuontitavaroina". Jalostusmenettelyn tuloksena saadut jalostetut tuotteet puolestaan joko "jälleenviedään", tai jos ne on jalostettu vastaavista tavaroista, "viedään" (asetuksen (ETY) N:o 1999/85 2 artikla).

27 Toisin kuin Saksan hallitus väittää, kun tuontitavaroista ei peritä suspensiojärjestelmässä tuontitullia, niitä ei myöskään tuoda yhteisön tullialueelle. Lisäksi tullinpalautusjärjestelmässä sisäistä jalostusmenettelyä sovelletaan yhteisössä jo vapaaseen liikkeeseen luovutettuihin tavaroihin.

28 Komissio toteaa ensimmäisen väitteensä tueksi myös, että sopimuksessa määrättyjen minimihintojen noudattamista koskeva velvoite soveltuu sopimuspuolten osalta sekä tuontiin että vientiin. Komissio toteaa kuitenkin, että toisin kuin kussakin liitteessä olevassa artiklassa 3, kussakin liitteessä olevassa artiklassa 6 ei aseteta ehdotonta velvoitetta. Tuonnin minimihintojen noudattamista koskevan velvoitteen lievennys selittyy sillä, että sopimuspuoli ei aina kykene kieltämään minimihintoja alemmilla hinnoilla tapahtuvaa tuontia. Komission mukaan yhteisön oikeus tarjoaa jäsenvaltioille kuitenkin käsiteltävänä olevassa tapauksessa keinot tällaisen tuonnin estämiseksi.

29 Saksan hallitus kiistää tällaisen tulkinnan. Se toteaa, että sopimuksessa ei määrätä oikeudellista velvoitetta noudattaa maitotuotteiden tuonnin minimihintoja. Sen mukaan kussakin liitteessä olevassa artiklassa 6 määrätään vain vapaaehtoisesta yhteistyöstä, joka ei sido sopimuspuolia.

30 Tämän määräyksen tulkitsemiseksi on otettava huomioon sopimuksen tavoite, artiklan 6 asiayhteys ja yleinen kansainvälisen oikeuden sääntö, jonka mukaan sopimuspuolten on noudatettava sopimuksia vilpittömässä mielessä (em. asia Kupferberg, tuomion 18 kohta).

31 Koska sopimuksen tavoitteena on saavuttaa maitotuotesektorilla maailmankaupan vakauttaminen vienti- ja tuontimaiden vastavuoroisen edun pohjalta, yhteisö voi tulkita sopimusmääräyksiä vain tavalla, joka suosii sopimuksen tavoitteen toteuttamista.

32 Sopimuspuolten välisessä maitotuotteiden kaupassa ei periaatteessa ole sallittua, että tuonti jostakin sopimuspuolena olevasta maasta tapahtuu minimihintoja alemmilla hinnoilla, koska sopimuspuolen on valvottava, että sen alueella toimivat viejät noudattavat sopimusvelvoitteita.

33 Sopimuspuolten ja sopimuksen ulkopuolisten maiden välisessä kaupassa sopimuspuolten on valvottava, että niiden alueella toimivat viejät noudattavat sopimuksen mukaisesti vahvistettuja minimihintoja. Sopimuksella on tältä osin yleismaailmallinen ulottuvuus: sen soveltamisalaa ei ole mitenkään rajoitettu ainoastaan sopimuspuolten väliseen kauppaan.

34 Sitä vastoin sopimuksen ulkopuolisista ja siis viennin minimihintajärjestelmään kuulumattomista maista tavaroita vievät toimijat voisivat vaarantaa sopimuksen soveltamisen, jos ne voisivat viedä tuotteitaan sopimuspuolena olevaan maahan tai yhteisöön minimihintoja alemmilla hinnoilla, ilman että olisi vaaraa kilpailusta sellaisten viejien taholta, jotka vievät sopimuspuolena olevista maista ja joiden on puolestaan noudatettava minimihintoja.

35 Kunkin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan artiklan 6 tavoitteena on nimenomaan saada sopimuspuolet estämään kaikin mahdollisin keinoin tällaiset toiminnot. Liitteessä I olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohdassa b ja liitteissä II ja III olevan artiklan 6 alakohdassa b on myös nimenomaisesti määrätty velvoitteesta toimittaa informaatiota sopimuksen ulkopuolisista maista tapahtuvasta tuonnista.

36 Myös liitteessä I olevan artiklan 3 kohdan 5 sanamuoto tukee komission tulkintaa. Siinä määrätään nimenomaisesta mahdollisuudesta poiketa minimihintojen noudattamisvelvoitteesta eläinten rehuksi tarkoitettujen tuotteiden viennin samoin kuin niiden tuonnin osalta. Lisäksi sopimuksen neuvotelleet osapuolet katsoivat tarpeelliseksi lisätä liitteessä I olevaan artiklaan 6 toisen kohdan, jossa määrätään nimenomaisesti, että tämän artiklan kohtaa 1 ei sovelleta tällaiseen tuontiin, mikä vahvistaa, että sopimuspuolten on noudatettava kohtaa 1.

37 Tässä asiayhteydessä liitteessä I olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohtaan a ja liitteissä II ja III olevan artiklan 6 kohtaan a sisältyvän ilmaisun "siinä määrin kuin mahdollista" tavoitteena ei ole vapauttaa sopimuspuolia tässä määräyksessä asetetusta

velvoitteesta vaan vapauttaa sopimuspuoli mahdollisesta vastuusta tapauksessa, jossa se käytettävissään olevista keinoista huolimatta ei ole voinut estää maitotuotteiden tuontia alueelleen sopimuksen mukaisesti vahvistettuja hintoja alemmilla hinnoilla. Tästä syystä myös liitteessä I olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohdassa c ja liitteissä II ja III olevan artiklan 6 alakohdassa c määrätään, että sopimuspuolet toimivat yhdessä tehdäkseen parannustoimenpide-ehdotuksia, joiden tarkoituksena on kieltää tulevaisuudessa minimihintojen kanssa ristiriidassa olevilla hinnoilla tapahtuva tuonti, joka uhkaa sopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen toimintaa.

38 Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on todennut perustellusti, että Saksan liittotasavallalla on ollut käytettävissään keinoja sopimuksen noudattamisen varmistamiseksi, koska kaikkiin sisäisiin jalostusmenettelyihin on saatava jäsenvaltion myöntämä lupa.

39 Komissio toteaa siis perustellusti, että on liitteissä olevan artiklan 6 vastaista, että Saksan liittotasavalta myönsi lupia tuoda maitotuotteita minimihintoja alemmilla hinnoilla, mukaan luettuna sisäisessä jalostusmenettelyssä toteutettu maitotuotteiden tuonti.

Kolmas väite

40 Komissio väittää myös, että on yhteisön sisäistä jalostusmenettelyä koskevien sääntöjen vastaista, että Saksan liittotasavalta myönsi lupia tässä tullijärjestelmässä; kun näiden maitotuotteiden tuonnissa ei ollut noudatettu sopimuksen mukaisesti vahvistettuja minimihintoja, Saksan liittotasavallan viranomaisten olisi pitänyt todeta, että asetuksen (ETY) N:o 1999/85 5 ja 6 artiklan mukaiset taloudelliset edellytykset

eivät täyttyneet. Tästä syystä Saksan liittotasavalta on laiminlyönyt noudattaa sekä tuonnin minimihintoja koskevia sopimusmääräyksiä että asetusta.

41 Toissijaisesti Saksan hallitus väittää, että mahdollista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on arvioitava yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 (EYVL L 302, s. 1) perusteella — jolla kumottiin ja korvattiin asetus (ETY) N:o 1999/85 — vaikka kyseinen asetus tulikin voimaan vasta 1.1.1994 eli useita kuukausia komission perustellussa lausunnossa asettaman määräajan kulumisen jälkeen. Saksan hallitus toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. asia 125/77, Koninklijke Scholten-Honig ja De Verenigde Zetmeelbedrijven "De Bijenkorf", tuomio 25.10.1978, Kok. 1978, s. 1991) lakeja, joilla muutetaan toista lakia, sovelletaan vanhan lain voimassa ollessa syntyneiden tilanteiden tulevaisuudessa ilmeneviin vaikutuksiin, jos poikkeuksesta ei ole säädetty.

42 Tätä näkemystä ei voida hyväksyä. Perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti nostettu kanne voi perustua vain sellaisiin syihin ja kanneperusteisiin, jotka on esitetty jo perustellussa lausunnossa (ks. erityisesti asia C-347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4747, 16 kohta). Tällaisen kanteen ollessa kyseessä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on arvioitava sellaisen yhteisön lainsäädännön perusteella, joka oli voimassa komission kyseiselle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon noudattamista varten asettaman määräajan päättymiseen asti.

43 Saksan hallitus kiistää joka tapauksessa komission kolmannen väitteen. Se toteaa ensiksikin, että toisin kuin komissio väittää, riidanalaisten lupien myöntäminen ei haittaa asetuksen (ETY) N:o 1999/85 5 artiklassa tarkoitettuja yhteisön tuottajien keskeisiä etuja. Sen mukaan voi päinvastoin olla yhteisön tuottajien edun mukaista valmistaa tai käsitellä tuotteita sisäisessä jalostusmenettelyssä ilman, että ne ovat sidottuja sopimuksessa määrättyihin minimihintoihin.

44 Asetuksen (ETY) N:o 1999/85 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden tulliviranomaiset myöntävät luvan sisäiseen jalostukseen, "jos menettely — — voi auttaa luomaan mahdollisimman suotuisat edellytykset jalostettujen tuotteiden viennille yhteisön tuottajien keskeisiä etuja haittaamatta (taloudelliset edellytykset)".

45 Ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen arvioinnin tämän tuomion 39 kohdassa, riittää kun todetaan, että yhteisön tuottajien etuja haitataan välttämättä, jos silloin, kun sopimuksessa ei ole määrätty tästä poikkeusta, tietyt toimijat voisivat saada jäsenvaltiossa lupia sisäiseen jalostusmenettelyyn sellaisia maitotuotteita varten, jotka on tuotu sopimuksen mukaisesti vahvistettuja minimihintoja alemmilla hinnoilla, eli silloin, kun kyseiset tuotteet on tuotu yhteisön tullialueelle vastoin niitä sääntöjä, joiden täytäntöönpano "tuottajien ja kuluttajien sekä viejien ja tuojien yhteisen edun" (sopimuksen johdanto-osa) mukaisesti on sopimuksen tavoite.

46 Toiseksi Saksan hallitus väittää, että asetuksessa (ETY) N:o 1999/85 asetettuja taloudellisia edellytyksiä on noudatettu. Se muistuttaa, että tämän asetuksen 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti näiden edellytysten katsotaan täyttyneen silloin, kun sisäisiin jalostusmenettelyihin tarkoitetut tuotteet on valmistettu yhteisössä, mutta niitä ei voida käyttää, koska niiden hinnan vuoksi suunniteltu kaupallinen toimi on taloudellisesti mahdoton.

47 Vastaajan mukaan käsiteltävänä olevassa asiassa on mahdollista, että yhteisön tuottajat eivät käytä yhteisötuotteita, koska viennin minimihintojen vuoksi menettely ei ole kannattavaa. Tällaisessa tapauksessa näiden tuottajien pitäisi saada toteuttaa sisäisiä jalostustoimintoja sellaisiin kolmansista maista tuotuihin maitotuotteisiin, joita minimihinnat eivät koske.

48 On uudelleen todettava, että Saksan hallituksen esittämä väite on virheellinen, koska, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut aiemmin, sopimuspuolten on valvottava, että minimihintoja noudatetaan maitotuotteiden tuonnissa.

49 Tästä syystä Saksan hallitus ei voi vedota siihen, että asetuksen (ETY) N:o 1999/85 6 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on sovellettava, nimenomaan tapauksissa, joissa kilpailua välttämättä vääristetään yhteisötavaroiden, joiden osalta on noudatettava minimihintoja ja sopimuksen ulkopuolisissa maissa tuotettujen, jäsenvaltioon minimihintoja alemmilla hinnoilla tuotujen tavaroiden välillä yhteisötavaroiden vahingoksi.

50 Saksan hallitus väittää kolmanneksi, että yhteisön sisäistä jalostusmenettelyä koskevassa järjestelmässä itsessään suljetaan pois sopimuksessa määrättyjen toimien soveltaminen. Asetuksen (ETY) N:o 1999/85 soveltamista koskevista tietyistä säännöistä 26 päivänä kesäkuuta 1991 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2228/91 * (EYVL L 210, s. 1) 16 artiklassa toistetaan tältä osin 24.11.1986 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3677/86 (EYVL L 351, s. 1) säännökset, ja sen mukaisesti muiden kuin yhteisötavaroiden asettamisesta sisäiseen jalostusmenettelyyn seuraa suspensiojärjestelmässä, ettei näitä tuotteita koskevia erityisiä tuontia koskevia kauppapoliittisia toimenpiteitä sovelleta.

51 Tämä väite on hylättävä.

52 Kun yhteisön johdetun oikeuden säännölle on annettava tulkinta, sitä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan siten, että se on yhteensoveltuva perustamissopimuksen määräysten kanssa. Täytäntöönpanoasetukselle on samoin annettava perusasetuksen kanssa yhteensoveltuva tulkinta, jos se on mahdollista (ks. asia C-90/92, Dr Tretter, tuomio 24.6.1993, Kok. 1993, s. I-3569, 11 kohta). Samoin yhteisön

* Asetuksesta mainitut kohdat on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

tekemien kansainvälisten sopimusten ensisijaisuus yhteisön johdetun oikeuden teksteihin nähden edellyttää, että jälkimmäisille on annettava mahdollisuuksien mukaan näiden sopimusten kanssa yhteensoveltuva tulkinta.

53 Siitä, mitä yhteisöjen tuomioistuin on arvioinut komission ensimmäisen väitteen osalta, selviää, että sopimusta sovelletaan yhteisössä sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettujen tavaroiden tuontiin. Sellainen asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artiklan tulkinta, jonka mukaan sopimus ei soveltuisi näihin tavaroihin, olisi siis ristiriidassa sopimuksen kanssa.

54 Näyttää kuitenkin siltä, että sisäiseen jalostusmenettelyyn asetetuille tavaroille myönnetään suspensiojärjestelmässä asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artiklassa säädetty poikkeus vain silloin, kun ne on tarkoitettu jälleenvietäviksi yhteisön tullialueen ulkopuolelle, eikä niitä siis myydä yhteisön markkinoilla.

55 Tästä seuraa, että asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artiklassa säädettyä poikkeusta sovelletaan vain niihin muihin kauppapoliittisiin toimiin kuin tulleihin, jotka tullien tapaan kohdistuvat tuontitavaroihin tarkoituksena suojella yhteisön markkinoita.

56 Tämä ei kuitenkaan ole sopimuksen tavoite, vaan sopimuksella on paljon yleisempi soveltamisala. Siinä vahvistetaan maitotuotteiden maailmankaupan järjestämistä koskevat vähimmäissäännöt, joiden tavoitteena on taata minimihintataso kansainvälisessä kaupassa. Tuonnin minimihintoja koskevien määräysten tarkoituksena ei ole suojella yhteisön markkinoita vaan välttää se, että tilanteessa, jossa kaikki maat eivät ole sopimuspuolia, sopimuksen ulkopuoliseen maahan sijoittautuneet toimijat voisivat häiritä perustettua vakauttamisjärjestelmää viemällä tuotteitaan sopimuspuolena olevaan maahan minimihintoja alemmilla hinnoilla.

57 Tästä syystä asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artiklaa on tulkittava siten, että siinä ei suljeta sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle yhteisössä sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettuja tuotteita suspensiojärjestelmän ollessa kyseessä.

58 Komissio on siis perustellusti todennut, että on sisäistä jalostusmenettelyä koskevien yhteisön sääntöjen vastaista, että Saksan liittotasavalta myönsi tässä tullijärjestelmässä lupia sopimuksen mukaisesti vahvistettuja minimihintoja alemmilla hinnoilla tuoduille maitotuotteille.

Toinen väite

59 Komissio väittää, että Saksan liittotasavalta ei ole taannut viennin minimihintojen noudattamista ja että se on näin rikkonut sopimuksessa kolme liitteessä olevan artiklan 3 kohtaa 1, kun se on sallinut tuoda sisäiseen jalostusmenettelyyn maitotuotteita sopimuksen mukaisesti vahvistettuja minimihintoja alemmilla hinnoilla.

60 Tämän osalta komissio on tyytynyt väittämään, samoin kuin julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 14 kohdassa, että maitotuotteiden tuonnin minimihintojen noudattamatta jättäminen tarkoittaa väistämättä, että ne myös jälleenviedään näitä hintoja noudattamatta. Saksan hallitus on vastannut tältä osin, että kyseisten tuotteiden jälleenvienti voi tapahtua vain sopimuksen mukaisesti vahvistettuja hintoja korkeammilla hinnoilla, kun otetaan huomioon jalostusmenettelystä ja kuljetuksesta aiheutuneet kulut.

61 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiolla on perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa menettelyssä velvollisuus näyttää toteen, että väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on tapahtunut, eikä se voi nojautua tätä koskevaan olettamaan (ks. asia 290/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 5.10.1989, Kok. 1989, s. 3083, 11 kohta).

62 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on kuitenkin todettava, ettei komissio ole näyttänyt toteen väitettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä. Komission toinen väite on näin ollen hylättävä.

63 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella Saksan liittotasavalta on rikkonut sopimuksen liitteessä I olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohdan a ja liitteissä II ja III olevan artiklan 6 alakohdan a, samoin kuin asetuksen (ETY) N:o 1999/85 mukaisia velvoitteitaan, kun se on sallinut tuoda sisäiseen jalostusmenettelyyn maitotuotteita, joiden tullausarvo oli sopimuksen mukaisesti vahvistettuja minimihintoja alempi.

Oikeudenkäyntikulut

64 Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi. Koska Saksan liittotasavalta on kuitenkin hävinnyt pääosin vaatimuksensa, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Saksan liittotasavalta on rikkonut sopimuksen liitteessä I olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohdan a ja liitteissä II ja III olevan artiklan 6 kohdan a samoin kuin sisäisestä jalostusmenettelystä 16 päivänä heinäkuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1999/85 mukaisia velvoitteitaan, kun se on sallinut tuoda sisäiseen jalostusmenettelyyn maitotuotteita, joiden tullausarvo on alempi kuin minimihinnat, jotka on vahvistettu vuosien 1973——1979 kauppaneuvotteluista johtuvien monenvälisten sopimusten tekemisestä 10 päivänä joulukuuta 1979 tehdyllä neuvoston päätöksellä 80/271/ETY.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Rodríguez Iglesias Edward Puissochet

Hirsch Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä syyskuuta 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti