YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
30 päivänä lokakuuta 1975 *

Asiassa 23/75,

jonka Pretore di Abbiategrasso on saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Rey Soda,

Associazione Industrie Prodotti Alimentari,

Associazione Industriali Bevande Gassate,

Associazione Industriali Prodotti Alimentari

vastaan

Cassa Conguaglio Zucchero

ennakkoratkaisun sokerin markkinointivuotta 1974/1975 koskevasta kyseisen alan hintojen korotuksesta sokerin markkinoille aiheutuvien häiriöiden välttämiseksi tarvittavista toimenpiteistä 5 päivänä huhtikuuta 1974 annetun asetuksen (ETY) N:o 834/74 (EYVL 1974 L 99, s. 15) 6 artiklan pätevyydestä ja tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti R. Lecourt, jaostojen puheenjohtajat R. Monaco ja H. Kutscher sekä tuomarit A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart ja A. O'Keeffe,

julkisasiamies: H. Mayras,
kirjaaja: A. Van Houtte,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretore di Abbiategrasso on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 30.1.1975 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 19.2.1975, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksiä komission asetuksen (ETY) N:o 834/74 (EYVL 1974 L 99, s. 15), sellaisena kuin se on täydennettynä ja muutettuna komission asetuksilla (ETY) N:o 1495/74 (EYVL L 158, s. 20) ja (ETY) N:o 2106/74 (EYVL 1974 L 218, s. 53), 6 artiklan pätevyydestä ja tulkinnasta.

2 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kansallisen tuomioistuimen on voitava esitettyihin kysymyksiin annetun vastauksen perusteella arvioida, onko maksu, jota Cassa Conguaglio Zucchero on kantanut sokeria käyttävän Italian teollisuuden hallussa olevista sokerivarastoista sokerin markkinointivuoteen 1974/1975 siirryttäessä, yhteisön oikeuden mukainen.

3 Koska sokerivarastoista kannettava maksu on otettu käyttöön Italian antamalla valtuusasetuksella (*decreto legge*), jossa viitataan edellä mainittuihin komission asetuksiin, kansallinen tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta ensimmäisenä kysymyksenään, onko asetuksen (ETY) N:o 834/74 6 artiklaa tulkittava siten, ettei Italialla ole sen mukaan lupaa määrätä sokerinkäyttäjien suoritettavaksi maksuja, joiden tuotto ohjautuu sokerijuurikkaan tuottajille.

4 Toisena kysymyksenään kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, onko kyseinen säännös annettu lainvastaisella tavalla siltä osin kuin sen laatuisen maksun, johon kyseisessä säännöksessä annetaan lupa, määrääminen edellyttää ministerineuvoston nimenomaista hyväksyntää.

5 Koska kyseiset kaksi kysymystä ovat läheisesti sidoksissa toisiinsa, niihin on aiheellista vastata yhteisesti.

Kaksi ensimmäistä kysymystä

6 Komissio on antanut asetuksen (ETY) N:o 834/74 6 artiklan neuvoston

asetuksen N:o 1009/67/ETY, joka on sokerialan perusasetus, 37 artiklan 2 kohdan nojalla.

7 Pääasian kantaja väittää ensinnäkin, ettei komissiolla ole kyseisen 37 artiklan 2 kohdan perusteella valtuuksia velvoittaa jäsenvaltiota määräämään, että kyseisessä valtiossa pidetyistä varastoista on kannettava maksu.

8 Toiseksi kantaja katsoo, että vaikka komissio olisi saanut tällaiset valtuudet, se voi asettaa tällaisen velvoitteen ainoastaan laskentayksikköinä ilmaistujen yhteisön hintojen tasossa tapahtuneen muutoksen korvaamiseksi, muttei sellaisten kansallisessa valuutta-arvossa tapahtuneiden hintavaihtelujen tasoittamiseksi, jotka ovat seurausta kyseisen kansallisen valuutan devalvoinnista.

9 Koska perustamissopimuksen 155 artiklan tarkoituksena on neuvoston ja komission välisen toimivaltatasapainon säilyttäminen, komissiolle 37 artiklan 2 kohdan perusteella siirrettyä toimivaltaa olisi kantajan mukaan tulkittava suppeasti.

10 Kun perustamissopimuksen 155 artiklassa määrätään, että "komissio – – käyttää neuvoston sille siirtämää toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon", perustamissopimuksen rakenteesta, johon nähden kyseistä artiklaa on tarkasteltava, ja käytännön vaatimuksista ilmenee, että täytäntöönpanon käsitettä on tulkittava laajasti.

11 Koska ainoastaan komission on mahdollista jatkuvasti ja tarkoin seurata maatalousmarkkinoiden kehitystä ja toimia olosuhteiden edellyttämää kiireellisyyttä noudattaen, neuvosto voi joutua yhteisen maatalouspolitiikan alalla siirtämään komissiolle laajan harkinta- ja toimivallan.

12 Lisäksi neuvoston on mainitun 155 artiklan määräyksen perusteella mahdollista vahvistaa ne menettelyt, joiden noudattamisen se voi asettaa edellytykseksi komissiolle myönnetyn toimivallan käytölle.

13 Komissiolle perusasetuksen 37 artiklan 2 kohdan nojalla myönnettävä toimivalta on vahvistettava hallintokomiteamenettelyksi nimettyä menettelyä noudattaen; kyseessä on järjestelmä, jonka avulla neuvosto voi myöntää komissiolle huomattavan laajan täytäntöönpanovallan varaten kuitenkin itselleen tarvittaessa mahdollisuuden toimia.

14 Kun neuvosto on tällä tavoin myöntänyt komissiolle laajan toimivallan, kyseisen toimivallan rajoja on arvioitava pikemminkin markkinajärjestelyn olennaisten yleisten tavoitteiden perusteella kuin valtuutuksen tarkan sanamuodon mukaan.

15 Nämä periaatteet huomioon ottaen on ensisijaisesti tarkasteltava sitä, voiko asetuksen N:o 1009/67/ETY 37 artiklan 2 kohta olla pätevä oikeudellinen perusta kyseisille komission antamille säännöksille.

16 Kyseisen 37 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

" – – 1 päivänä heinäkuuta 1968 varastoituina olevien sokerin määrien osalta neuvosto – – antaa säännökset tarvittavista toimenpiteistä sokerin kansallisten hintojen ja 1 päivästä heinäkuuta 1968 (päivämäärä, josta alkaen kyseisellä asetuksella käyttöön otettua yhteishintajärjestelmää sovelletaan) voimassa olevien hintojen välisen erotuksen korvaamiseksi".

17 Saman artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

" – – tarvittavat toimenpiteet sen välttämiseksi, että sokerin markkinat häiriintyisivät hintojen tasossa sokerin markkinointivuodesta toiseen siirryttäessä tapahtuneen muutoksen seurauksena, voidaan vahvistaa 40 artiklassa säädettyä menettelyä (toisin sanoen hallintokomiteamenettelyksi nimettyä menettelyä) noudattaen".

18 Sen, että neuvostolle ensimmäiseen sokerin markkinointivuoteen siirryttäessä kuuluva ja komissiolle myöhemmiksi markkinointivuosiksi siirretty toimivalta ovat samankaltaiset, neuvosto toteaa kyseisen asetuksen 15. perustelukappaleessa.

19 Kyseisessä kappaleessa todetaan seuraavasti:

"– siirtyminen tämän asetuksen mukaiseen järjestelmään on toteutettava parhain mahdollisin edellytyksin,

– tätä tarkoitusta varten voivat tietyt siirtymätoimenpiteet osoittautua tarpeellisiksi,

– sama tarve voi ilmetä joka kerran sokerin markkinointivuodesta toiseen siirryttäessä,

– näin ollen olisi säädettävä mahdollisuudesta toteuttaa aiheelliset toimenpiteet".

20 Näin ollen komissiolla oli 2 kohdan nojalla valtuudet toteuttaa samankaltainen tasoitustoimenpide kuin se, jonka neuvosto toteutti (sokerin kansallisten hintojen ja 1 päivästä heinäkuuta 1968 voimassa olevien hintojen välisen erotuksen korvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä) antamallaan asetuksella (ETY) N:o 769/68 (EYVL 1968, N:o L 143, s. 14) ja jonka tarkoituksena oli välttää markkinoiden häiriintyminen hintojen tasossa sokerin markkinointivuodesta toiseen siirryttäessä tapahtuneen muutoksen seurauksena.

21 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa neuvosto päätti, että Italian liiran uutta muuntokurssia laskentayksikköön nähden sovellettaisiin sokerin markkinoilla sokerin markkinointivuoden 1974/1975 alusta, ja näin ollen se jätti komission velvoitteeksi ottaa tämä huomioon antaessaan säännöksiä, jotka mahdollisesti olisivat tarpeen häiriön välttämiseksi Italian markkinoilla.

22 Kyseisen 37 artiklan 2 kohdan tavoite eli se, että komissio voisi estää häiriöt, joita sokerin hintojen merkittävästä muutoksesta oli vaarassa aiheutua markkinoilla ja tässä tapauksessa erityisesti Italian markkinoilla, olisi jäänyt toteutumatta ilman komissiolle asetettua velvoitetta ottaa huomioon myös kansallisessa valuutassa ilmaistujen hintojen muuttuminen.

23 Kansallisessa valuutassa ilmaistujen yhteisön hintojen merkittävä nousu voi toimia kannustimena liialliseen varastointiin.

24 Säännös, jolla tietyt rajat ylittävien määrien haltijat velvoitettiin suorittamaan maksu kyseisistä varastoista, oli jo sinänsä liiallista varastointia hillitsevä ja säännöllisiä kuluttajille suunnattuja toimituksia edistävä toimenpide sillä edellytyksellä, että tästä toimenpiteestä ilmoitettiin hyvissä ajoin ja että se muotoiltiin sitovia ja täsmällisiä ilmaisuja käyttäen.

25 Perusasetuksen 37 artiklan 2 kohtaa, jossa komissio valtuutettiin toteuttamaan hallintokomitean kuulemismenettelyä noudattaen jäsenvaltiossa välittömästi sovellettavia toimenpiteitä, ei kuitenkaan voida tulkita siten, että komission olisi ollut sen mukaan mahdollista antaa jäsenvaltion tehtäväksi vahvistaa täytäntöönpanotoimenpiteenä olennaiset aineellisoikeudelliset säännöt, joita neuvoston olisi siten ollut mahdotonta valvoa.

26 Perusasetuksen 37 artiklan 2 kohdassa vahvistetun järjestelmän mukaisesti komission asiana on näin ollen itse vahvistaa olennaiset aineellisoikeudelliset säännöt täsmällisellä tavalla, jos se päättää hallintokomiteaa kuultuaan velvoittaa jonkin jäsenvaltion tietyt sokerivarastojen haltijat suorittamaan varastoista maksun.

27 Koska tuotteen liiallisen varastoinnin hillitsemiseksi kannettavaa maksua koskevan ilmoituksen vaikutukset ovat suurelta osin riippuvaisia kyseisen maksun suuruudesta, asetustekstissä olisi ollut mainittava sekä se, keitä toimijoita maksu koskee, että maksun laskentaperusteet.

28 Tämän vuoksi komission olisi pitänyt sille 37 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluvan velvoitteen noudattamiseksi vahvistaa maksun laskentaperusteet ja toimijaryhmät, joita maksu koskee, sekä saattaa kyseinen päätös hallintokomitean käsiteltäväksi lausuntoa varten.

29 Komissiolla oli näin ollen 37 artiklan 2 kohdan perusteella pätevät valtuudet hallintokomitealta puoltavan lausunnon saatuaan säätää yhteisissä hinnoissa ja näiden hintojen kansallisessa valuutta-arvossa uuteen sokerin markkinointivuoteen siirryttäessä tapahtuneen muutoksen seurauksena sokerivarastojen haltijoiden suoritettavaksi jäsenvaltiossa määrättävästä maksusta siltä osin kuin olennaiset aineellisoikeudelliset säännöt olisi vahvistettu kyseisessä säännöksessä itsessään.

30 Seuraavaksi on aiheellista tarkastella sitä, käyttikö komissio kyseistä toimivaltaa pätevästi käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

31 Asetuksen (ETY) N:o 834/74 6 artiklassa säädetään:

"1. Italian on toteutettava kansallisia toimenpiteitä sellaisten häiriöiden välttämiseksi, joita markkinoille voi aiheutua Italian liiroina ilmaistun sokerin hinnan noususta 1 päivänä heinäkuuta 1974. Näihin toimenpiteisiin sisältyy erityisesti varastojen lisäarvon maksaminen sokerijuurikkaan tuottajille.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut jo toteutetut ja toteutettavat toimenpiteet on ilmoitettava kirjallisesti komissiolle ennen 5 päivää kesäkuuta 1974."

32 Vaikka kyseisen artiklan 1 kohdassa velvoitetaan Italia suorittamaan maksu sokerijuurikkaan tuottajille, siinä ei määritellä, mitä käsitteillä "lisäarvo" ja "varastot" tarkoitetaan.

33 Tämän vuoksi on aiheellista tarkastella, voidaanko kyseisen asetustekstin sisältöä täsmentää asiayhteyden ja aiempien yhteisön asetusten perusteella.

34 Varastointikustannusten korvausta koskevista yleisistä säännöistä 18 päivänä kesäkuuta 1968 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 750/68 todetaan, että varastointia suorittavat pääasiassa sokerinvalmistajat, mutta tietyissä jäsenvaltioissa sitä toteuttavat myös muut taloudelliset toimijat.

35 Sokerin tuotannon osan seuraavalle sokerin markkinointivuodelle siirtämistä koskevista yleisistä säännöistä 18 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 748/68 (EYVL N:o L 137, s. 1) perusteluissa todetaan, että sokeria siirtävä valmistaja "voi saada siitä sitä sokerin markkinointivuotta, jona sokeri on tuotettu, seuraavana markkinointivuonna kyseisenä markkinointivuonna voimassa olevaa interventiohintaa vastaavan hinnan, ja jos hintataso muuttuu, asetuksen N:o 1009/67/ETY 37 artiklan 2 kohdan nojalla – – voidaan toteuttaa toimenpiteitä hintaeron tasoittamiseksi 1 päivänä heinäkuuta varastoituna olevan sokerin osalta".

36 Edellä esitetystä seuraa, että sokerin järjestelmässä varastojen käsitteeseen sisältyvät ensisijaisesti valmistajien hallussa olevat varastot.

37 Sokeria käyttävän teollisuuden samoin kuin muiden kuluttajien hallussa olevat varastot eivät pääsääntöisesti kuulu yhteiseen markkinajärjestelyyn sen vuoksi, että sokerin edettyä tähän portaaseen tuotanto- ja myyntivaihe on päättynyt.

38 Vaikka sokerin teollinen käyttäjä ei maatalousasetuksissa tarkoitetussa merkityksessä pääsääntöisesti varastoi vaan ainoastaan pitää hallussaan niitä määriä, jotka ovat kyseisen käyttäjän toiminnan luonteen ja rytmin vuoksi tavanomaisen tuotannon kannalta tarpeen, tietyissä olosuhteissa tällainen käyttäjä saattaa kuitenkin ryhtyä varastoimaan sokeria keinottelutarkoituksessa ja siten aiheuttamaan markkinahäiriöitä.

39 Vaikka neuvoston asetuksella (ETY) N:o 769/68 käyttöön otettua maksua ei kyseisen asetuksen mukaan näin ollen kanneta niiltä sokerin määriltä, jotka kyseinen teollisuus tarvitsee toteuttaakseen tavanomaista toimintaansa neljän viikon ajan, asetuksessa säädetään kuitenkin, että kyseisen teollisuuden on

suoritettava maksu muista varastoistaan.

40 Vaikka komission asetuksessa (ETY) N:o 1344/71 säädetään maksun kantamisesta 1 päivänä heinäkuuta 1971 luetteloiduilta varastoilta häiriöiden välttämiseksi Ranskan sisämarkkinoilla, käyttäjien käyttövarastoina pidettävät varastot vapautetaan siinä maksusta 20 000 tonnin määrään asti.

41 Vaikka asetuksen (ETY) N:o 834/74 johdanto-osan viimeisessä perustelukappaleessa esitetyllä toteamuksella, jonka mukaan toimenpiteillä, jotka Italia velvoitetaan toteuttamaan, on "poistettava kaikki kannustimet liialliseen varastointiin", voidaan ymmärtää tarkoitettavan, että käyttäjäyritysten käyttövarastot tai tavanomaiset varastot on vapautettava maksusta, tätä käsitettä olisi pitänyt vielä täsmentää, kuten aiemmissa yhteisön asetuksissa on tehty.

42 Komissio on korostanut, että koska asetuksen (ETY) N:o 834/74 6 artiklassa ei tehdä eroa eri varastojen välillä, maksu on siinä tarkoitettu koskemaan erotuksetta kaikkia sokerivarastoja käyttäjien käyttövarastot mukaan lukien.

43 Komission mukaan tämän väitteen vahvistaa komission asetus (ETY) N:o 1495/74, jossa säädetään ilmoitusvelvollisuudesta, joka koskee "kaikkia henkilöitä, joilla on Italiassa 1 päivänä heinäkuuta 1974 kello 0.00 hallussaan sokeria *millä perusteella tahansa* – – ".

44 Tämän luonteinen ilmoitusvelvollisuus on sopusoinnussa käyttövarastojen maksusta vapauttamisen kanssa aivan samoin kuin aiemmissa yhteisön asetuksissa.

45 Asetuksen (ETY) N:o 834/74 6 artiklaa ei voida sinänsä, ei tarkastellen sitä yhdessä asetuksen (ETY) N:o 1495/74 kanssa, eikä myöskään aiempien yhteisön asetusten perusteella tulkita siten, että siinä määriteltäisiin toimijaryhmät, joita maksu koskee.

46 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että koska komissio oli määritellyt niiden toimenpiteiden päämäärän, jotka Italian viranomaisia vaadittiin toteuttamaan, sen olisi pitänyt vahvistaa kunkin taloudellisten toimijoiden ryhmän osalta ja yritysten koon mukaan, mitä "liiallisella varastoinnilla" oli ymmärrettävä.

47 Koska myös käsite "lisäarvo" oli maatalouslainsäädännössä uusi, kuten komissio on käsittelyn aikana todennut, kyseisen lisäarvon laskentatavasta olisi ollut tarpeen antaa täsmälliset säännöt.

48 Koska komissio ei kiistanalaisessa säännöksessä myöskään täsmentänyt maksun laskentaperusteita vaan jätti ne Italian valittaviksi, komissio laiminlöi oman vastuunsa antaa olennaisia aineellisoikeudellisia sääntöjä ja saattaa ne hallintokomiteamenettelyä noudattaen tarvittaessa neuvoston arvioitaviksi.

49 Kansallisen tuomioistuimen kahteen ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että asetuksen (ETY) N:o 834/74 6 artikla on pätemätön.

Yhdeksäs kysymys

50 Yhdeksäntenä kysymyksenä kysytään, sisältyykö yhteisön oikeusjärjestykseen periaatteita, joiden perusteella jäsenvaltion lainsäädäntötoimi on mahdollista todeta yhteisön oikeuden vastaisena laittomaksi, jos kyseinen lainsäädäntötoimi toteutetaan yhteisön toimielinten antamien pätemättömien säädösten täytäntöönpanemiseksi.

51 Jos yhteisön säädös julistetaan pätemättömäksi ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisessa menettelyssä, on ensisijaisesti kansallisten viranomaisten asiana tehdä tästä johtopäätökset omassa oikeusjärjestyksessään.

Muut kysymykset

52 Kansallisen tuomioistuimen muut kysymykset koskevat asetuksen (ETY) N:o 834/74 6 artiklan säännöksen pätevyyttä muista näkökohdista tarkasteltuna, minkä vuoksi niihin ei ole kahteen ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen jälkeen tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

53 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Euroopan yhteisöjen komissiolle ja Italian tasavallalle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida

määrätä korvattaviksi.

54 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Pretore di Abbiategrasson 30.1.1975 tekemällään päätöksellä sille esittämät kysymykset seuraavasti:

Komission asetuksen (ETY) N:o 834/74 6 artikla on pätemätön.

Lecourt Monaco Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä lokakuuta 1975.

A. Van Houtte
kirjaaja

R. Lecourt
presidentti