# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä joulukuuta 1970 *

Asiassa 25/70,

jonka Hessischer Verwaltungsgerichtshof [Hessenin osavaltion (Land) hallinto-tuomioistuin], Kassel, on saattanut Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riita-asiassa, jossa asianosaisina ovat

**Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel** (Viljan ja rehujen tuonti- ja varastointikeskus), Frankfurt am Main,

ja

**Köster, Berodt & Co**, kotipaikka Hampuri,

ennakkoratkaisun viljan, viljasta valmistettujen tuotteiden, riisin, rikkoutuneiden riisinjyvien ja riisistä valmistettujen tuotteiden tuonti- ja vientitodistuksista 28 päivänä heinäkuuta 1964 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 102/64 pätevyydestä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti R. Lecourt, jaostojen puheenjohtajat A. M. Donner ja A. Trabucchi, tuomarit R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (esittelevä tuomari) ja H. Kutscher,

julkisasiamies: A. Dutheillet de Lamothe,
kirjaaja: A. Van Houtte,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

on antanut seuraavan

**tuomion**

## PERUSTELUT

1 Hessischer Verwaltungsgerichtshof on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 21.4.1970 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.5.1970, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen "viljan, viljasta valmistettujen tuotteiden, riisin, rikkoutuneiden riisinjyvien ja riisistä valmistettujen tuotteiden tuonti- ja vientitodistuksista 28 päivänä heinäkuuta 1964 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 102/64 (EYVL 1964, s. 2125) pätevyydestä ja erityisesti siitä, ovatko mainitun asetuksen 1 ja 7 artikla päteviä siltä osin kuin ne koskevat vientitodistuksia ja vientitodistusten saamiseksi annettavia vakuuksia".

2 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että esitetty kysymys on tullut esille Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin (hallintotuomioistuin) tekemää päätöstä koskevassa muutoksenhakumenettelyssä. Päätöksellä, johon muutosta haettiin, oli kumottu Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittelin tekemä päätös vakuuden julistamisesta menetetyksi, koska vastaaja ei ollut toteuttanut määräajassa vientiä, jota varten oli annettu vientitodistus asetuksen (ETY) N:o 102/64 7 artiklan nojalla.

Ottaen huomioon sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen perusteet että pääasian vastaajan muutoksenhakumenettelyssä asetuksen (ETY) N:o 102/64 1 ja 7 artiklassa vahvistetun vakuusjärjestelmän laillisuuden kiistämiseksi esittämät perustelut Hessischer Verwaltungsgerichtshof on täsmentänyt ennakkoratkaisukysymystään neljällä osakysymyksellä, jotka on aiheellista käsitellä erikseen.

### 1 - "Hallintokomiteamenettelyä" koskeva kysymys

3 Ensiksi yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, onko vilja-alan yhteisen markkinajärjestelyn asteittaisesta toteuttamisesta 4 päivänä huhtikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 19 (EYVL 1962, s. 933) 26 artiklassa säädettyä menettelyä, jonka mukaisesti komission asetus (ETY) N:o 102/64 on annettu, pidettävä ETY:n perustamissopimuksen vastaisena,

ja erityisesti, onko kyseinen menettely ETY:n perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdan, 155, 173 ja 177 artiklan sekä 189 artiklan ensimmäisen kohdan mukainen.

4 Tämä kysymys koskee asetuksen N:o 19 25 ja 26 artiklassa käyttöön otetun ja lukuisissa muissa maatalousasetuksissa mainitun "hallintokomiteamenettelyksi" nimetyn menettelyn laillisuutta.

Edellä tarkoitettujen perustamissopimuksen määräysten perusteella voidaan todeta, että esitetty kysymys koskee täsmällisemmin sitä, onko hallintokomiteamenettely yhdenmukainen yhteisön rakenteen ja toimielinten välisen tasapainon kanssa ottaen huomioon sekä toimielinten keskinäiset suhteet että sen, miten kukin niistä käyttää toimivaltaansa.

5 Ensiksikin väitetään, että toimivalta säätää järjestelmästä, jota riita-asia koskee, olisi kuulunut neuvostolle, jonka olisi perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti ollut annettava kyseinen asetus komission ehdotuksesta ja edustajakokousta kuultuaan, ja että noudatetussa menettelyssä on näin ollen poikettu kyseisessä perustamissopimuksen määräyksessä vahvistetuista menettelyistä ja toimivallasta.

6 Sekä perustamissopimuksen lainsäädäntörakenteessa, jota erityisesti 155 artiklan viimeinen luetelmakohta kuvastaa, että yhteisön toimielinten vakiintuneessa käytännössä erotetaan kaikissa jäsenvaltioissa tunnustetun oikeuskäsityksen mukaisesti toisistaan toimenpiteet, jotka perustuvat suoraan perustamissopimukseen, sekä toisaalta johdettu oikeus, jonka tarkoituksena on kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanon varmistaminen.

Neuvoston ei näin ollen voida edellyttää säätäneen kaikista yhteisestä maatalouspolitiikasta annettujen asetusten yksityiskohdista 43 artiklan menettelyä noudattaen.

Kyseistä määräystä on tämän vuoksi katsottava noudatetun, jos ratkaistavana olevasta asiasta on sen olennaisilta osin säädetty kyseisessä määräyksessä vahvistetun menettelyn mukaisesti.

Perusasetusten täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä voivat sitä vastoin antaa muuta kuin 43 artiklan menettelyä noudattaen sekä neuvosto itse että komissio 155 artiklan mukaisen valtuutuksen nojalla.

7 Komission antamassa soveltamisasetuksessa (ETY) N:o 102/64 säädettyjä toimenpiteitä toteutetaan ainoastaan perusasetuksen N:o 19 periaatteiden täytäntöönpanon edellyttämissä rajoissa.

Komissiolla on näin ollen ollut asetuksen N:o 19 nojalla pätevät valtuudet toteuttaa kyseiset soveltamistoimenpiteet, joiden pätevyyttä ei tämän vuoksi voida kiistää perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdan vaatimukset huomioon ottaen.

8 Toiseksi pääasian vastaaja arvostelee "hallintokomiteamenettelyä" puuttumisena komission päätösvaltaan jopa siinä määrin, että se asettaa kyseisen toimielimen riippumattomuuden kyseenalaiseksi.

Lisäksi muun kuin perustamissopimuksessa määrätyn elimen asettamisella neuvoston ja komission väliin on toimielinten välisiä suhteita ja niiden päätösvallan käyttöä vääristävä vaikutus.

9 Perustamissopimuksen 155 artiklassa määrätään, että komissio käyttää neuvoston sille siirtämää toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon.

Tämän määräyksen, jonka käyttäminen on vapaaehtoista, perusteella neuvosto voi vahvistaa komissiolle myönnetyn toimivallan käytölle mahdollisesti asetettavat ehdot.

"Hallintokomiteamenettelyksi" nimetty menettely kuuluu niihin ehtoihin, joita neuvosto voi lainmukaisesti asettaa komissiolle annettaville valtuuksille.

Tosiasiassa asetuksen N:o 19 25 ja 26 artiklassa käyttöön otetun menettelyn tarkastelusta ilmenee, että hallintokomitean tehtävänä on antaa lausuntoja komission ehdotuksista kaavailluiksi toimenpiteiksi.

Komissio voi päättää toimenpiteistä, joita sovelletaan välittömästi, olipa hallintokomitean lausunto millainen tahansa.

Jos kyseisen komitean lausunto ei ole puoltava, komission ainoana velvoitteena on ilmoittaa toteutetuista toimenpiteistä neuvostolle.

Hallintokomitean tehtävänä on varmistaa jatkuva kuuleminen komission ohjaamiseksi neuvoston sille siirtämän toimivallan käytössä, sekä antaa neuvostolle mahdollisuus toimia itse komission asemesta.

Hallintokomitea ei näin ollen ole toimivaltainen tekemään päätöksiä komission tai neuvoston asemesta.

Näin ollen hallintokomiteamenettely sallii yhteisön rakennetta ja toimielinten välistä tasapainoa vääristämättä neuvoston myöntää komissiolle merkittävän laajan täytäntöönpanovallan, jollei sen päätöstä koskevasta toimivallansiirto-oikeudesta muuta johdu.

10 Asetuksen N:o 19 25 ja 26 artiklan mukaisen "hallintokomiteamenettelyksi" nimetyn menettelyn laillisuutta ei näin ollen voida kiistää ottaen huomioon yhteisön toimielinrakenne.

11 Pääasian vastaaja on arvostellut hallintokomiteamenettelyä vielä siitä, että koska neuvostolle myönnetään siinä komission toteuttamien toimenpiteiden "mitätöimisoikeus", kyseinen menettely riistää yhteisöjen tuomioistuimelta tiettyjä sille uskottuja tehtäviä.

12 Tämä hallintokomiteamenettelyn vastainen väite perustuu neuvostolle kuuluvan toimivallansiirto-oikeuden virheelliseen määrittelyyn.

Asetuksen N:o 19 26 artiklassa säädetty menettely mahdollistaa neuvoston toimimisen itse komission asemesta, jos hallintokomitean lausunto on kielteinen.

Menettely on näin ollen järjestetty sellaiseksi, että perusasetuksen nojalla tehtävät soveltamispäätökset tekee kaikissa tapauksissa joko komissio tai poikkeuksellisesti neuvosto.

Kyseiset säädökset ovat niiden antajasta riippumatta luonteeltaan sellaisia, että niiden perusteella voidaan aloittaa samoin edellytyksin joko perustamissopimuksen 173 artiklan mukainen kumoamismenettely tai sen 177 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely.

Näin ollen on ilmeistä, ettei neuvoston toimivallansiirto-oikeuden käyttö mitenkään rajoita yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa.

## 2 - Komission toimivaltaa koskeva kysymys

13 Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, oliko komissiolla asetuksen (ETY) N:o 102/64 antaessaan perusteiltaan pätevä toimivalta säätää, kuten kyseisen asetuksen 1 artiklassa, vientitodistukseen sisältyvästä vientivelvoitteesta, sen 7 artiklan 1 kohdassa, tarpeesta antaa vakuus kyseisen todistuksen saamiseksi, ja sen 7 artiklan 2 kohdassa, vakuuden menettämisestä vientivelvoitteen jäädessä täyttämättä, vai katsooko komissio ETY:n perustamissopimuksen yleensä tai neuvoston asetuksen N:o 19 16 artiklan 2 ja 3 kohdan tai sen 19 tai 20 artiklan antaneen sille kyseisen toimivallan.

14 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen perusteista samoin kuin pääasian vastaajan huomautuksista käy ilmi, että tämä kysymys perustuu epäilykseen, joka kohdistuu komission toimivaltaan ulottaa vakuusjärjestelmä koskemaan sekä viljan vientiä että viljasta valmistettujen tuotteiden tuontia ja vientiä.

Koska tämä epäilys on saanut alkunsa asetuksen N:o 19 16 artiklan sanamuodosta, on syytä tarkastella, antaako kyseinen säännös perusteiltaan riittävän toimivallan ryhtyä niihin soveltamistoimenpiteisiin, joita asetuksen (ETY) N:o 102/64 mukaisesti on viennin sekä yleensä valmistettujen tuotteiden osalta toteutettu.

15 Asetuksen N:o 19 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti kaikista 1 artiklassa tarkoitetuista tuotteista on niitä tuotaessa tai vietäessä esitettävä tuonti- tai vientitodistus.

Tähän yleiseen säännökseen tehdään saman artiklan 2 kohdassa useita viljan tuontitodistuksen voimassaoloaikaa koskevia täsmennyksiä ja lisätään, että "todistuksen antamisen edellytyksenä on vakuuden antaminen ...".

Lopuksi 3 kohdassa säädetään, että "tämän artiklan soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ... annetaan 26 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen", sekä täsmennetään, että kyseistä säännöstä sovelletaan "erityisesti" viljasta valmistettujen tuotteiden tuontitodistuksen voimassaoloajan vahvistamiseen.

Tämän artiklan sanamuoto on antanut aiheen kysymykseen, saattoiko komissio lainmukaisesti ulottaa vakuusjärjestelmän, vaikka se mainitaan 16 artiklan 2 kohdassa ainoastaan viljalle sellaisenaan annettavien tuontitodistusten yhteydessä, soveltamisasetuksella (ETY) N:o 102/64 koskemaan myös vientiä ja valmistettuja tuotteita.

16 Näitä eri säännöksiä on tulkittava sekä 16 artiklan että koko asetuksen N:o 19 rakenteen ja tarkoituksen perusteella.

Asetuksen 16 artiklan 1 kohdassa ilmaistaan aikomus perustaa järjestelmä, jonka on tarkoitus koskea erotuksetta kaikkien asetuksen N:o 19 mukaisesti yhteiseen markkinajärjestelyyn kuuluvien tuotteiden tuontia ja vientiä.

Samassa tarkoituksessa todetaan 3 kohdassa, että kaikkien 16 artiklan soveltamisessa noudatettavien yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistaminen on tehtävä 26 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

17 Näiden kahden merkitykseltään yleisen säännöksen väliin sijoitettuna 2 kohta muodostaa erityisen soveltamistoimenpiteen, jonka avulla osa 1 kohdassa kaavailluista säännöksistä on tarkoitus panna täytäntöön.

Tulkinta, joka rajaisi asetuksessa säädetyt toiminnan tehokkuudesta annettavat takeet koskemaan ainoastaan tuontitodistusta ja ainoastaan osaa yhteiseen markkinajärjestelyyn kuuluvista tuotteista, vaikuttaisi haitallisesti järjestelmän yhdenmukaiseen toimintaan.

18 Näin ollen 16 artiklaa on tulkittava siten, että siinä luetaan kaikki 2 kohdassa säädettyjen hajanaisten toimenpiteiden täydentämiseksi annettavat säännökset samassa säännöksessä annetun mallin mukaisesti kuuluviksi niihin säännöksiin, joita 3 kohdassa säädetyt soveltamistoimenpiteet koskevat.

Näin ollen komissiolla oli valtuudet sisällyttää asetukseen (ETY) N:o 102/64 vientivelvoitetta ja vakuuksia vientitodistusten osalta koskevat, 1 ja 7 artiklaan sisältyvät säännökset, samoin kuin säännökset, jotka koskevat jalostettuja tuotteita eli sitä tuoteryhmää, johon kuuluvien tavaroiden viennin toteuttamatta jättämistä riita-asia koskee.

19 Näin ollen ei vaikuta tarpeelliselta tarkastella sitä, miltä osin asetuksen N:o 19 19 ja 20 artikla mahdollisesti antoivat asetuksen (ETY) N:o 102/64 säännöksille niiden oikeudellisen perustan.

## 3 - Taloudellisen vapauden periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta koskeva kysymys

20 Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, loukkaavatko komission asetuksen (ETY) N:o 102/64 jokaiseen vientitodistukseen sisältyvää vientivelvoitetta (1 artikla) sekä vientitodistusten saamiseksi annettavaa vakuutta ja sen menettämistä (7 artikla) koskevat säännökset periaatetta, joka velvoittaa hallintoelimet toteuttamaan toimenpiteitä ainoastaan saavutettavan tavoitteen edellyttämissä rajoissa tai joka kieltää niitä käyttämästä kohtuuttomia toimenpiteitä, ja onko näin erityisesti 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa, jossa säädetään vakuuden antamisesta sellaisten vientitodistusten saamiseksi, joissa tuen määrää ei ole ennalta vahvistettu.

21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen perusteista käy ilmi, että hallintotuomioistuin on pitänyt tuonti- ja vientitodistusten antamiseen asetuksen (ETY) N:o 102/64 1 artiklan mukaisesti liittyvää sitoumusta samoin kuin saman asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädettyä kyseisen sitoumuksen noudattamisen takeeksi annettavaa vakuutta pätemättöminä sen vuoksi, että niissä väitetään olevan kyse taloudellisen vapauden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vastaisesta toimivallan ylittämisestä.

Kyseisen tuomioistuimen mukaan nämä periaatteet, joiden tarkoituksena on taata perusoikeuksien kunnioittaminen, ovat kansainvälisen oikeuden samoin kuin ylikansallisen oikeusjärjestyksen erottamaton osa, jolloin näiden käsitteiden vastaisia yhteisön säännöksiä olisi pidettävä mitättöminä.

22 Perusoikeuksien kunnioittaminen on olennainen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin pyrkii varmistamaan.

Tämän vuoksi on esitettyyn kysymykseen vastaamiseksi syytä tarkastella niiden periaatteiden perusteella, joihin on vedottu, onko vakuusjärjestelmä loukannut sellaisia perustavaa laatua olevia oikeuksia, joiden kunnioittaminen on yhteisön oikeusjärjestyksessä turvattava.

23 Vakuusjärjestelmän päämäärä esitetään asetuksen (ETY) N:o 102/64 johdanto-osan kuudennessa kappaleessa, jonka mukaisesti "olisi vältettävä sellaisten todistusten liikkeelle laskemista, jotka eivät johda tuontiin tai vientiin", koska "kyseiset todistukset antaisivat virheellisen kuvan markkinatilanteesta", ja että tämän vuoksi todistusten antamisen edellytyksenä on vakuuden antaminen, joka menetetään, jollei tuonti- tai vientivelvoitetta täytetä.

Näiden näkökohtien ja asetusten N:o 19 ja (ETY) N:o 102/64 yleisen rakenteen perusteella vakuusjärjestelmän tarkoituksena on taata, että se tuonti ja vienti, jota varten todistuksia haetaan, tosiasiallisesti toteutuu ja siten varmistaa, että sekä yhteisöllä että jäsenvaltioilla on tarkat tiedot suunnitelluista liiketoimista.

24 Nämä tiedot yhdessä muiden markkinoiden tilaa koskevien saatavissa olevien tietojen kanssa ovat välttämättömiä toimivaltaisille viranomaisille, jotta nämä voisivat käyttää harkitusti niitä sekä tavanomaisia että poikkeuksellisia interventiovälineitä, jotka on saatettu niiden käyttöön kyseisellä asetuksella käyttöön otetun hintajärjestelmän toiminnan takaamiseksi ja joihin kuuluvat osto-, varastointi- ja varastojen purkamistoiminta, denaturointipalkkioiden vahvistaminen, vientitukien vahvistaminen, suojatoimenpiteiden soveltaminen ja kaupan vääristymisen estämiseksi toteutettavien toimenpiteiden valitseminen.

Tämä välttämättömyys on erityisen pakottava siksi, että yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisesta aiheutuu yhteisölle ja jäsenvaltioille raskas rahoituksellinen vastuu.

25 Tämän vuoksi on tärkeätä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on markkinoiden tilaa koskevien tilastotietojen lisäksi käytettävissään tarkat arviot tulevasta tuonnista ja viennistä.

Koska jäsenvaltiot velvoitetaan asetuksen N:o 19 16 artiklan 1 kohdassa antamaan tuonti- ja vientitodistuksia kaikille, joita asia koskee, tulevaisuutta koskevat ennusteet menettäisivät merkityksensä, jos todistuksiin ei sisältyisi niiden saajien sitoumusta toimia niiden mukaisesti.

Kyseinen sitoumus jäisi vuorostaan tehottomaksi, jollei sen noudattamista varmistettaisi aiheellisin keinoin.

26 Ei voida arvostella sitä, että yhteisön lainsäätäjä on valinnut tähän tarkoitukseen käytettäväksi keinoksi vakuudet, ottaen huomioon, että kyseinen järjestelmä on mukautettu todistushakemusten vapaaehtoisuuteen ja että sillä on muihin mahdollisiin järjestelmiin verrattuna kaksi etua, jotka ovat sen yksinkertaisuus ja tehokkuus.

27 Järjestelmällä, jossa toteutetusta viennistä ja käyttämättä jääneistä todistuksista ainoastaan ilmoitettaisiin, kuten pääasian vastaaja on suositellut, ei voitaisi sen takautuvan luonteen vuoksi ja ilman mitään takeita sen soveltamisesta hankkia toimivaltaisten viranomaisten käyttöön varmoja tietoja tavaroiden liikkeiden kehityksestä.

Myös "jälkikäteen" määrättävien sakkojen järjestelmästä aiheutuisi merkittäviä hallinnollisia ja oikeudellisia hankaluuksia sekä päätöksenteko- että täytäntöönpanovaiheessa.

28 Tämän vuoksi vaikuttaa siltä, että tuonti- ja vientitodistusten, joihin sisältyy niiden saajien sitoumus toteuttaa suunnitellut toimet ja takeeksi tästä annettava vakuus, vaatiminen on samanaikaisesti sekä tarpeellinen että tarkoituksenmukainen keino sen mahdollistamiseksi, että toimivaltaiset viranomaiset kykenevät määrittämään toimintansa viljamarkkinoilla tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

29 Vakuusjärjestelmän perusperiaatetta ei ole näin ollen mahdollista kiistää.

30 On kuitenkin aiheellista tarkastella, olisiko mahdollista kiistää jotkut vakuusjärjestelmää koskevista yksityiskohtaisista säännöistä niiden periaatteiden perusteella, joihin kysymyksessä vedotaan, erityisesti koska pääasian vastaaja on väittänyt vakuuden muodostavan jopa niin kohtuuttoman rasituksen kaupalle, että siinä on kyse perusoikeuksien loukkauksesta.

31 Vakuudesta kaupalle tosiasiallisesti aiheutuvan rasituksen arvioimiseksi ei ole otettava huomioon niinkään annetun vakuuden määrä, joka maksetaan takaisin ja joka on 0,5 laskentayksikköä 1 000 kilogrammaa kohden, vaan sen antamisesta aiheutuvat kustannukset ja maksut.

Kyseisen rasituksen arvioinnissa ei voida ottaa huomioon vakuuden menettämistä sinänsä, koska kauppiailla on asianmukaisesti suojanaan asetuksen säännökset ylivoimaisena esteenä pidettävistä olosuhteista.

Vakuuden antamiseen liittyvät kustannukset eivät ole määrältään kohtuuttomat kyseessä olevien tavaroiden arvoon ja muihin kaupan kustannuksiin nähden.

32 Tämän vuoksi vaikuttaa siltä, ettei vakuusjärjestelmästä aiheutuva rasitus ole kohtuuton ja että se on luonnollinen seuraus perustamissopimuksen 39 artiklassa määritellystä yleisen edun vaatimusten mukaisesti suunnitellusta markkinajärjestelyjen järjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa maatalousväestölle kohtuullinen elintaso samalla, kun kohtuulliset kuluttajahinnat taataan.

33 Pääasian vastaaja esittää edelleen, että vakuuden menettäminen tuonti- tai vientisitoumuksen jäätyä noudattamatta muodostaa tosiasiallisesti sakon tai rangaistuksen, jollaisen käyttöön ottamiseen neuvostoa ja komissiota ei perustamissopimuksessa valtuuteta.

34 Tämä väite perustuu vakuusjärjestelmän virheelliseen analysointiin ottaen huomioon, ettei sitä voida rinnastaa rangaistusseuraamukseen, koska siinä on kyse ainoastaan vapaaehtoisesti tehdyn sitoumuksen täytäntöönpanosta annettavasta takeesta.

35 Lopuksi on todettava, että pääasian vastaajan perustelu, jonka mukaan komission yksiköt eivät teknisesti kykene hyödyntämään arvostelun kohteena olevan järjestelmän avulla hankittuja tietoja, jolloin kyseisestä järjestelmästä ei ole mitään käytännön hyötyä, on asiaton eikä tällä väitteellä voida kyseenalaistaa vakuusjärjestelmän perusperiaatetta.

36 Kaikkien näiden näkökohtien perusteella voidaan todeta, ettei todistusjärjestelmä, jossa todistuksen hakijan on sitouduttava tuomaan tai viemään ja annettava takeeksi tästä vakuus, loukkaa mitään perustavaa laatua olevaa oikeutta.

Vakuusjärjestelmä on yksi perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista aiheellisista keinoista yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn toteuttamiseksi. Siinä ei ole mitään kohtuutonta, ja lisäksi se on 43 artiklan vaatimusten mukainen.

## 4 - Ylivoimaisen esteen käsitettä koskeva kysymys

37 Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, onko asetuksen (ETY) N:o 102/64 vakuuden menettämistä koskeva säännös (7 artiklan 2 kohta) pätemätön sen vuoksi, että 8 artiklan mukaisesti ainoa tapaus, jossa vakuutta ei menetetä, on - lainsäätäjän ottamatta huomioon, onko velvoitteen täyttämättä jättäminen ollut tahallista - se, jossa vientiä ei ole voitu toteuttaa

todistuksen voimassaoloaikana ylivoimaisena esteenä pidettävien olosuhteiden vuoksi.

38 Maatalousasetuksissa käytetyssä ylivoimaisen esteen käsitteessä otetaan huomioon taloudellisten toimijoiden ja kansallisen hallinnon välisten julkisoikeudellisten suhteiden erityisluonne samoin kuin kyseisen säännöstön tavoitteet.

Näistä tavoitteista ja kyseisten asetusten myönteisistä säännöksistä seuraa, ettei ylivoimaisen esteen käsite rajoitu ainoastaan ehdottomaan mahdottomuuteen, vaan että sitä sovelletaan myös sellaisiin epätavallisiin olosuhteisiin, joihin tuojan tai viejän ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seuraukset voitaisiin kaikkea huolellisuutta noudattaenkin välttää ainoastaan kohtuuttomin uhrauksin.

Kyseinen käsite on riittävän joustava sekä sen tapahtuman, johon asiassa vedotaan, luonteen osalta että sen huolellisuuden osalta, jota viejän edellytetään kyseisen tapahtuman sattuessa noudattavan, samoin kuin niiden uhrausten laajuuden osalta, joihin tämän odotetaan tätä tarkoitusta varten myöntyvän.

39 Asetuksella (ETY) N:o 102/64 käyttöön otetun järjestelmän tarkoituksena on vapauttaa taloudelliset toimijat sitoumuksestaan ainoastaan niissä tapauksissa, joissa tuonti- tai vientitointa ei ole ollut mahdollista toteuttaa todistuksen voimassaoloaikana mainitussa tekstissä tarkoitettujen tapahtumien vuoksi.

Muulloin kuin kyseisen kaltaisten tapahtumien, joista tuojien ja viejien ei voida katsoa olevan vastuussa, sattuessa näiden on noudatettava maatalousasetusten määräyksiä voimatta niiden asemesta vedota oman etunsa mukaisiin näkökohtiin.

40 Tämän vuoksi vaikuttaa siltä, että rajoittaessaan vientisitoumuksen peruuntumisen ja vakuuden vapauttamisen ainoastaan tapauksiin, joissa on kyse ylivoimaisesta esteestä, yhteisön lainsäätäjä on antanut säännöksen, joka on tuojille tai viejille aiheetonta rasitusta aiheuttamatta tarkoituksenmukainen viljan yhteisen markkinajärjestelyn asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi perustamissopimuksen 39 artiklassa määritellyn yleisen edun mukaisesti.

Säännöksistä, joissa vakuuden vapauttaminen rajoitetaan ainoastaan ylivoimaiseksi esteeksi tunnustettuihin olosuhteisiin, ei ole mahdollista löytää perustetta vakuusjärjestelmän pätevyyttä vastaan.

**Oikeudenkäyntikulut**

41 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Euroopan yhteisöjen neuvostolle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi.

Asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe Hessischer Verwaltungsgerichtshofissa vireillä olevassa asian käsittelyssä, minkä vuoksi kyseisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

ottaen huomioon oikeudenkäyntiasiakirjat,

kuultuaan esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan pääasian vastaajan sekä Euroopan yhteisöjen neuvoston ja komission suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen,

ottaen huomioon Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 2, 39, 40, 43, 149, 155, 173, 177 ja 189 artiklan,

ottaen huomioon 4 päivänä huhtikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 19 ja 28 päivänä heinäkuuta 1964 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 102/64,

ottaen huomioon pöytäkirjan Euroopan talousyhteisön tuomioistuimen perussäännöstä ja erityisesti sen 20 artiklan,

ottaen huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Hessischer Verwaltungsgerichtshofin (Kassel) 21.4.1970 tekemällä päätöksellä esittämän ennakkoratkaisukysymyksen seuraavasti:

**Esitetyn kysymyksen käsittelyssä ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat seuraavien säännösten pätevyyteen:**

1) **viljan, viljasta valmistettujen tuotteiden, riisin, rikkoutuneiden riisinjyvien ja riisistä valmistettujen tuotteiden tuonti- ja vientitodistuksista asetuksen N:o 19 16 artiklan 3 kohdan nojalla sekä saman asetuksen 26 artiklassa käyttöön otettua hallintokomiteamenettelyä noudattaen 28 päivänä heinäkuuta 1964 annettu komission asetus (ETY) N:o 102/64;**

2) **komission asetuksen (ETY) N:o 102/64 1 ja 7 artikla siltä osin kuin ne koskevat vientitodistuksia ja kyseisten todistusten saamiseksi annettavia vakuuksia.**

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä joulukuuta 1970.

A. Van Houtte
kirjaaja

R. Lecourt
presidentti