JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
9 päivänä heinäkuuta 1997 *

A Johdanto

1. Käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena ovat yksityisten Ranskassa aiheuttamat esteet hedelmien ja vihannesten vapaalle liikkuvuudelle sekä Ranskan tasavallan velvoite lopettaa kyseiset toimet.

2. Komissio on kannekirjelmässään esittänyt täsmällisesti ja selkeästi käsiteltävänä olevan kanteen perustana olevat tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kulun. Ranskan hallitus on vastineessaan viitannut kyseiseen esitykseen. Ottaen huomioon käsiteltävänä olevan asian merkityksen katson aiheelliseksi toistaa kyseisen esityksen jäljempänä kokonaisuudessaan: [1]

"1) Komissiolle on yli vuosikymmenen ajan tehty jatkuvasti valituksia ranskalaisten maanviljelijöiden etujärjestöjen väkivaltaisuuksista muista jäsenvaltioista tuotuja maataloustuotteita kohtaan (lastin ja kuljetusvälineiden ryöstäminen ja tuhoaminen, rekka-autojen kuljettajien sekä hedelmien ja vihannesten jälleenmyyjien uhkaileminen).

Useiden valittajien ilmoituksissa on korostettu sitä, etteivät Ranskan viranomaiset ole vastanneet oikeasuhtaisesti tosiseikkojen vakavuuteen. Valittajat ovatkin säännöllisesti tuoneet esille järjestyksenpidosta vastaavien viranomaisten toimettomuuden.

Komissio on kyseisen tilanteen vuoksi kääntynyt monta kertaa Ranskan viranomaisten puoleen ja antanut 8.5.1985 ensimmäisen virallisen huomautuksen, jossa se kehotti Ranskan viranomaisia toteuttamaan tarvittavat ennaltaehkäisevät ja repressiiviset toimenpiteet edellä mainittujen ilkivallantekojen lopettamiseksi.

Ranskan viranomaiset ovat kaikissa vastauksissaan vakuuttaneet komissiolle pyrkivänsä päättäväisiin toimenpiteisiin kaupankäynnin vapauden turvaamiseksi.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — En kuitenkaan katso tarpeelliseksi esittää liiteasiakirjoja.

Näillä jatkuvilla vakuutuksilla ei kuitenkaan ole onnistuttu estämään tuhojen ja ryöstöjen säännöllistä toistumista.

2) Komissio joutui vuonna 1993 toteamaan, että toistuva ongelma oli saanut uuden ulottuvuuden, sillä tiettyjen Coordination rurale -nimisen järjestön kaltaisten ryhmittymien aloitteesta väkivaltaiset toimet eivät enää olleet kuten aiemmin luonteeltaan satunnaisia ja impulsiivisia, vaan olivat nyt osana muista jäsenvaltioista tuotujen tavaroiden tarjonnan valvomista koskevaa järjestelmällistä suunnitelmaa.

Vuoden 1993 huhtikuun ja heinäkuun välisenä aikana häirintäkampanja, jota johti Coordination rurale, kohdistui espanjalaisiin hedelmä- ja vihanneslasteihin, erityisesti mansikoihin, jotka oli tarkoitettu Ranskan markkinoille tai jotka kuljetettiin Ranskan tasavallan alueen kautta.

Coordination ruralen kohteena elo- ja syyskuussa olivat Belgiasta tulleet tomaattilähetykset, ja elokuussa mielenosoittajat kävivät sikoja Tanskasta kuljettaneen rekka-auton kimppuun Gravellen tiemaksupaikalla ja tuhosivat sen lastin.

3) Komissio huomautti Ranskan pysyvälle edustajalle Euroopan yhteisöissä osoitetulla 8.7.1993 päivätyllä kirjeellä, että Coordination ruralen toiminnan järjestäytynyt ja suunniteltu luonne oli epäilemättä osana suunnitelmaa, jonka tarkoituksena oli kaupan estäminen erityisesti sillä perusteella, että espanjalaiset tuottajat olivat kieltäytyneet markkinoiden jakamisesta täydennyshankintojen periaatteen mukaisesti (liite I).

Coordination rurale kehuskeli käyttäneensä pääasiassa espanjalaisia mansikoita tai belgialaisia tomaatteja kuljettavia rekka-autoja sekä kyseisten tuotteiden varastoja ja niitä kaupan pitäviä suuria valintamyymälöitä vastaan kohdistetun ilkivallan lisäksi seuraavia keinoja:

— elinkeinonharjoittajia, huolitsijoita sekä tukkukauppaa vastaan kohdistetut uhkaukset ja pelottelu

— voimakeinoihin turvautuva yllyttäminen, jonka tarkoituksena oli pakottaa suuret valintamyymälät ostamaan kotimaisia tai pikemminkin tietyn alueen tuotteita

— vähimmäismyyntihinnan asettaminen suurille valintamyymälöille

— järjestelmällinen valvonta, jonka tarkoituksena oli tarkistaa, noudattivatko elinkeinonharjoittajat annettuja määräyksiä.

4) Ranskassa aloitettiin vuonna 1994 uusi väkivaltakampanja, jonka tarkoituksena oli estää Espanjasta tuotujen mansikoiden vapaa liikkuvuus Ranskan alueella. Noin 150 Lot-et-Garonnesta, Dordognesta ja Girondesta saapunutta mansikantuottajaa valvoi 19.4. Saint-Jean-de-Védasin tiemaksupaikalla kahden ja puolen tunnin ajan rekka-autoja ja purki ajoradalle noin 450 tonnia espanjalaisia ja marokkolaisia mansikoita. Samana päivänä yli 300 maanviljelijää valtasi suuren jakelukeskuksen Narbonnessa ja tuhosi noin 360 tonnia tuontimansikoita.

Komissio on kehottanut 21.4.1994 alkaen Ranskan viranomaisia sellaisiin ankariin järjestyksenpitotoimenpiteisiin, jotka olisivat oikeassa suhteessa tosiseikkojen vakavuuden ja kyseisen toiminnan kehittymisen uhan kanssa, jotta viranomaiset osoittaisivat selvän tahtonsa saada nämä järjestöt luopumaan edellä esitetyn kaltaisista aggressiivisista menetelmistä (liite II).

Lisäksi komissio on pyytänyt, että sille annetaan tiedoksi Ranskan viranomaisten oikeudelliset toimenpiteet vuoden 1993 huhtikuun ja heinäkuun välisenä aikana tehdyn ilkivallan tekijöitä vastaan.

5) Kaksi viikkoa myöhemmin, 3.5.1994 illalla noin 150 ranskalaista tuottajaa sulki jälleen *samalla* Saint-Jean-de-Védasin *tiemaksupaikalla* tien rekka-autoilta, jotka kuljettivat mansikoita Espanjasta, ja tuhosi tavarat ilman, että paikalla ollut virkavalta olisi ryhtynyt toimenpiteisiin suojatakseen tehokkaasti rekka-autoja ja niiden lastia.

Lisäksi komissio sai jälleen tietoja Coordination ruralen kaltaisten järjestöjen tietyistä lainvastaisista toimista. Kyseinen järjestö jatkoi uhkauksiaan ja kiristystään sellaisia tukku- ja vähittäiskauppakeskuksia vastaan, jotka olivat asettaneet myyntiin muista jäsenvaltioista tuotuja tuotteita (esim. espanjalaisia mansikoita tai belgialaisia tomaatteja).

Valittajien esittämistä asiakirjoista käy ilmi, että Coordination rurale ja muut järjestöt lähettivät edelleen suurten valintamyymälöiden johtajille ilmeisesti Ranskan rikoslain 322-13 §:n tai jopa 322-12 §:n vastaisia kirjeitä. Tällaisessa yhteydessä lähetettiin seuraava varoitus (liite III): 'Epävarmuuden ilmapiirin välttämiseksi liikkeittenne tai varastojenne hedelmä- ja vihannesosastoilla maaliskuun alusta 1994 olisi toivottavaa, että suosisitte ranskalaisia tuotteita. Luotamme nopeaan ymmärtämykseenne, jotta väkivaltaisilta rangaistustoimenpiteiltä vältyttäisiin. Yhteistyöllänne voitte varmistaa liikkeittenne moitteettoman toiminnan. Teemme säännöllisiä tarkastuskäyntejä liikkeissänne.'

Fédération départementale des producteurs de légumes du Maine-et-Loire lähetti toisen, 18.4.1994 päivätyn kirjeen, jonka vastaanottajaksi oli merkitty MIN:n tukkumyyjät ja jossa todetaan seuraavaa:

'Kuten kerroimme tapaamisessamme 12.4., *vahvistamme* mansikoiden ja parsan tuonnin keskeyttämisajankohdat seuraavasti:

— Marokosta tulevat mansikat: välitön keskeytys — —

— Espanjasta tulevat mansikat ja parsat: keskeytys viimeistään 1.5., sillä tuolloin Ranskan oma tuotanto on riittävä kattamaan maan kulutuksen.

Vihannestuottajien huomattavat vaikeudet pakottavat meidät erittäin tarkkaavaisiksi ja kyseisten kauppatavaroiden *löytyminen* edellä mainittuna ajankohtana toteutettavan *valvonnan* yhteydessä johtaa niiden *tuhoamiseen*' (liite IV).

6) Edellä esitetyn tilanteen johdosta komissio osoitti Ranskan viranomaisille 19.7.1994 päivätyn virallisen huomautuksen, jossa komissio katsoi, että koska Ranskan tasavalta ei ollut toteuttanut kaikkia tarvittavia ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä estääkseen yksityisiä rajoittamasta rikollisilla teoillaan maataloustuotteiden vapaata liikkuvuutta, se ei ole noudattanut sille maataloustuotealan yhteisistä markkinajärjestelyistä ja EY:n perustamissopimuksen 30 artiklasta sekä 5 artiklasta johtuvia velvoitteita (liite V).

7) Ranskan viranomaiset vastasivat 10.10.1994 päivätyssä kirjeessään (liite VI), jossa ne muistuttivat tuominneensa ehdottomasti ja jatkuvasti ranskalaisten maanviljelijöiden vastuuttoman ilkivallan. Viranomaiset korostivat, että toteutettujen ehkäisytoimenpi-

teiden pakottava vaikutus oli osoittautunut riittäväksi ja niillä oli voitu selvästi vähentää väkivaltaisuuksia vuosien 1993 ja 1994 välisenä aikana ja että rikossyytteiden osalta alueellisesti toimivaltaiset syyttäjäviranomaiset määräävät järjestelmällisesti tutkintatoimiin ryhtymisestä. Mielenosoittajien erityisten toimintamenetelmien vuoksi tutkintatoimet eivät ole kuitenkaan tuottaneet tuloksia. Coordination ruralen lainvastaiset pyrkimykset säädellä markkinoita uhkauksilla on saatettu kilpailuneuvoston käsiteltäväksi.

8) Vastauksena 1.12.1994 päivättyyn komission kirjeeseen (liite VII), joka oli seurausta 27.10.1994 pidetylle kahdenväliselle kokoukselle, Ranskan viranomaiset lähettivät komissiolle 26.1.1995 päivätyn ilmoituksen, jossa ne tarkensivat, millaisiin varotoimenpiteisiin ja repressiivisiin toimenpiteisiin oli ryhdytty (liite VIII).

9) Komission jäsen Franz Fischler kääntyi ennakkotoimenpiteenä Ranskan maatalousministerin puoleen 23.2.1995 päivätyllä kirjeellä, jossa hän kiinnitti tämän huomion väkivaltaisuuksien toistumisen uhkaan markkinointivuonna 1995 ja vaaraan siitä, että tällainen käytäntö voisi laajentua niin Ranskassa kuin kaikkialla yhteisössä, ja pyysi Ranskan hallitusta ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin täyttääkseen jäsenyysvelvoitteensa. Lopuksi Fischler totesi, että jos virallisessa huomautuksessa tarkoitetun kaltainen tilanne toistuisi tulevana markkinointivuonna, hänen velvollisuutensa olisi ehdottaa komissiolle perustellun lausunnon antamista Ranskan tasavallalle (liite IX).

10) Komission maatalousasiain pääosaston pääjohtaja toimitti 21.4.1995 myös Ranskan pysyvälle edustajalle Euroopan unionissa kirjeen, jossa hän totesi, että komissiota oli varoitettu Lot-et-Garonnen ja Loiren alueen maataloustuottajia puolustavien järjestöjen ostoskeskuksille, suurille valintamyymälöille ja tukkukauppiaille osoittamista varoituksista ja uhkailuista, ja ilmaisi huolensa asiasta (liite X).

11) Ranskan lounaisosassa tapahtui kuitenkin illalla 20.4.1995 uusia vakavia välikohtauksia: noin 150 mielenosoittajan ryhmä, joka julisti edustavansa 'Comité de défense des fruits et légumes du Lot-et-Garonnea', katkaisi yhdeksän espanjalaisia mansikoita kuljettaneen rekkaauton tien Narbonnen lähellä olevalla tiemaksupaikalla ja ruiskutti mansikoille kaasua, jotta ne tulisivat syötäväksi kelpaamattomiksi; vähän myöhemmin

sama ryhmä pysäytti muita rekka-autoja Toulousen eteläpuolen tiemaksupaikalla ja poltti hedelmälastit; sen jälkeen se yritti tunkeutua erääseen Toulousen alueella Colomiersissa sijaitsevan ostoskeskuksen varastoihin tarkistaakseen hedelmien alkuperän, mutta virkavalta esti tämän. Edellä esitetyt välikohtaukset saivat espanjalaisten maanviljelijöiden järjestöt kiivastumaan; ne uhkasivat ranskalaisia tuotteita boikotilla ja samankaltaisilla toimilla kuin niiden tuotteisiin kohdistettiin Ranskassa.

12) Komissio antoi tämän vuoksi 5.5.1995 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisen perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut maataloustuotealan yhteisistä markkinajärjestelyistä ja EY:n perustamissopimuksen 30 artiklasta sekä 5 artiklasta johtuvia velvoitteitaan, koska se ei ollut toteuttanut kaikkia tarvittavia ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä estääkseen yksityisiä rajoittamasta hedelmien ja vihannesten vapaata liikkuvuutta. Komissio kehotti myös Ranskan tasavaltaa perustamissopimuksen 169 artiklan toisen kohdan mukaisesti toteuttamaan mainitun perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon tiedoksi saattamisesta (liite XI).

13) Tästä huolimatta kolme Espanjasta hedelmiä ja vihanneksia kuljettanutta rekka-autoa joutui 3.6.1995 iltapäivällä ilkivallan kohteeksi Salon-de-Provencessa virkavallan puuttumatta asiaan.

14) Viimeksi mainittujen välikohtausten ja Ranskan uuden maatalousministerin lausunnon vuoksi, jossa hän torjui ja tuomitsi kyseiset lainvastaiset toimet, mutta ei esittänyt minkäänlaisia suunnitelmia virkavallan puuttumisesta asiaan tilanteen korjaamiseksi, komission jäsen Franz Fischler ilmoitti kyseiselle ministerille 12.6.1995 päivätyssä kirjeessä pelkäävänsä, että komission oli saatettava asia viipymättä yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi (liite XII).

15) Ranskan hallitus halusi komissiolle toimitetulla 16.6.1995 päivätyllä kirjelmällään osoittaa toteuttaneensa ja toteuttavansa kaikki käytössään olevat toimenpiteet vastatakseen tehokkaasti vaikeaan tilanteeseen ja sovittavansa ennaltaehkäisevät ja repressiiviset keinonsa tiettyjen mielenosoittajaryhmien lainvastaisten toimien mukaan, mikä sen mukaan olikin jo vuonna 1995 rajoittanut ilkivaltaa (liite XIII). [2]

16) Bouches-du-Rhônen hedelmä- ja vihannestuottajat tuhosivat kuitenkin heinä-

2 — Voidaan kuitenkin havaita, että tähän esitykseen liitetyt asiakirjat ovat tuoreimmillaan maaliskuulta 1993 [komission tekemä alaviite].

kuun alussa Châteaurenardissa Italiasta ja Espanjasta tulleita hedelmälavoja."

3. Komissio päätti tämän jälkeen saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut maataloustuotealan yhteisistä markkinajärjestelyistä ja EY:n perustamissopimuksen 30 artiklasta sekä 5 artiklasta johtuvia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä estääkseen yksityisiä rajoittamasta hedelmien ja vihannesten vapaata liikkuvuutta. Lisäksi komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta velvoittamaan vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4. Espanjan kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta tukevat asian väliintulijoina komissiota.

B Tapauksen erittely

I *Valtion vastuu yksityisten toimista*

5. Komission edustaja korosti perustellusti asian suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa, että käsiteltävänä olevassa asiassa kyse on epätavanomaisesta perustamissopimuksen rikkomisesta. Itse asiassa komissio ei moiti vastaajana olevaa jäsenvaltiota siitä, että se olisi rikkonut omin toimenpitein yhteisön oikeuden säännöksiä. Kyse on päinvastoin siitä, jättääkö jäsenvaltio noudattamatta EY:n perustamissopimuksesta johtuvan jäsenyysvelvoitteen, jos se ei ryhdy minkäänlaisiin toimenpiteisiin — tai ryhtyy riittämättömiin toimenpiteisiin — sellaista yksityisten käyttäytymistä vastaan, jolla vaarannetaan perustamissopimuksen tiettyjen määräysten täytäntöönpano. Yhteisöjen tuomioistuimen on ratkaistava, voidaanko jäsenvaltio asettaa vastuuseen silloin, kun sen kansalaiset turvautuvat väkivaltaan estääkseen tavaroiden tuonnin muista jäsenvaltioista. Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, olisi tutkittava, onko käsiteltävänä olevassa asiassa tosiasiallisesti kyse tällaisesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

6. Käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse tilanteesta, jota tällaisessa muodossa ei ymmärtääkseni yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ole ennen saatettu. [3] Itse asiassa uutta ei ole se, että yksityiset joskus vastustavat väkivalloin muista jäsenvaltioista tulevien tavaroiden tuontia. Yhteisöjen tuomioistuin joutui käsittelemään 1980-luvun alussa asiaa, joka koski italialaisen viinin tuontia Ranskaan ja ranskalaisten viininviljelijöiden

3 — Ks. kuitenkin jäljempänä 44 kohdassa mainittu tuomio, jossa on tietyssä määrin ollut kyse käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta olennaisista ongelmista.

siihen kohdistamia väkivallantekoja. [4] Uutta sitä vastoin on kysymys, voidaanko jäsenvaltion tavalla tai toisella katsoa olevan vastuussa tällaisesta yksityisten käyttäytymisestä. Tällä tavalla esiin tuotujen kysymysten merkitys on ilmeinen. Asianosaiset ovat tuoneet tämän selkeästi esille myös asian käsittelyn yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimessa.

7. Perustamissopimuksen 169 artiklaa sovelletaan silloin, kun *jäsenvaltio* on laiminlyönyt yhteisöjen oikeudesta johtuvat jäsenyysvelvoitteensa. Tämän vuoksi kyseiseen artiklaan perustuva kanne voi menestyä ainoastaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltio itse ei ole noudattanut perustamissopimuksesta johtuvia jäsenyysvelvoitteitaan.

8. Käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, joka turvataan 30 artiklassa. Tässä artiklassa määrättyä määrällisten rajoitusten ja vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltoa sovelletaan kuitenkin ilmeisen selvästi jäsenvaltioiden ja niiden toimielinten toimenpiteisiin. [5] On kiistatonta, että Ranskan viranomaiset itse eivät ole toteuttaneet toimenpiteitä, joita voitaisiin välittömästi pitää tuonnin määrällisinä rajoituksina tai vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä.

9. Perustamissopimuksen 30 artiklaa voidaan tosin soveltaa myös kyseisen jäsenvaltion valvonnassa olevien yksityisten toteuttamiin toimenpiteisiin. Tämä on seurausta Yhdistyneen kuningaskunnan muussa yhteydessä mainitsemasta tuomiosta, jossa oli kyse komission Irlantia vastaan jäsenyysvelvoitteiden rikkomisesta nostamasta kanteesta. [6] Kanteen kohteena oli Irish Goods Councilin järjestämä myynninedistämiskampanja, jossa irlantilaisia kuluttajia kehotettiin ostamaan ainoastaan kotimaisia tuotteita ("Osta irlantilaista"). Irish Goods Council on yksityisoikeudellinen yhtiö, jonka hallintoneuvoston jäsenet nimittää kuitenkin Irlannin hallitus. Lisäksi Irlannin hallitus myönsi kyseiselle yhtiölle valtiontukea, jolla katettiin pääosa sen menoista, ja määritteli kyseisen laitoksen johtaman kampanjan päämäärät ja suuntaviivat. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että edellä esitetyissä olosuhteissa Irlannin hallitus ei voinut vedota "perustamissopimuksen määräysten mukaisen mahdollisen vastuun välttämiseksi" [7] siihen, että yksityisoikeudellinen yhtiö oli toteuttanut kampanjan. Mikään ei kuitenkaan osoita, että tosiseikat käsiteltävänä olevassa asiassa (esimerkiksi Coordination ruralen osalta) olisivat vastaavanlaiset. Komissio ei esityksessään ole myöskään tuonut esille tällaista mahdollisuutta.

10. Edellä 30 artiklan osalta mainittu pätee myös maataloustuotealan yhteisiin markkinajärjestelyihin. EY:n perustamissopimuksen 38 artiklan 2 kohdan mukaan yhteismarkkinoiden toteuttamista koskevia määräyksiä — näin ollen myös 30 artiklaa — sovelletaan

4 — Asia 42/82, komissio v. Ranska, tuomio 22.3.1983 (Kok. 1983, s. 1013). Kyseiset välikohtaukset mainitaan tosiseikkoja koskevassa osassa (s. 1019 ja 1023) sekä oikeudellisia seikkoja koskevassa osassa (7 ja 15 kohta). Tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena eivät kuitenkaan olleet kyseiset välikohtaukset, vaan Ranskan viranomaisten toteuttamat toimenpiteet.

5 — Perustamissopimuksen 30 artiklassa määrätään hyvin yleisin termein ainoastaan tällaisten "jäsenvaltioiden välisten" toimenpiteiden kieltämisestä. Jos tätä sanamuotoa verrataan 31 ja 32 artiklan sanamuotoon, voidaan kuitenkin todeta, että kyseessä voivat olla ainoastaan jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet.

6 — Asia 249/81, komissio v. Irlanti, tuomio 24.11.1982 (Kok. 1982, s. 4005).

7 — Mainittu edellä alaviitteessä 6, tuomion 15 kohta.

maataloustuotteisiin, jollei 39—46 artiklassa toisin määrätä. Yhteisöjen tuomioistuin onkin jo moneen kertaan todennut, että "yhteiset markkinajärjestelyt perustuvat sellaisten avointen markkinoiden periaatteeseen, joille jokaisella tuottajalla on vapaa pääsy tosiasiallisen kilpailun edellytyksin ja joiden toimintaa hallinnoidaan ainoastaan kyseisten järjestöjen määräämin välinein". [8] Näin ollen tälläkin alalla voi olla kyse ainoastaan jäsenvaltioiden tai niiden elinten toteuttamiin toimenpiteisiin perustuvasta tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen loukkaamisesta.

11. Näin ollen 30 artikla ja hedelmien ja vihannesten yhteiset markkinajärjestelyt yksinään eivät ole riittävä perusta komission esittämille väitteille. Tämän vuoksi en voi yhtyä Espanjan hallituksen päinvastaiseen väitteeseen, jossa ei tosiasiallisesti tarkastella edellä mainittuja vastaväitteitä.

12. Sitä vastoin komissio on ottanut ne huomioon, kun se moittii vastaajaa maataloustuotealan tuotteiden yhteisistä markkinajärjestelyistä ja EY:n perustamissopimuksen 30 artiklasta *sekä 5 artiklasta* johtuvien jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnistä. Perustamissopimuksen 5 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan "jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi". Perustamissopimuksen 30 artiklasta ja maataloustuotealan yhteisistä markkinajärjestelyistä johtuu, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki aiheelliset toimenpiteet tavaroiden vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi, jollei yhteisön oikeudessa itsessään sallita tällaisen vapauden rajoittamista. Komission nostaman kanteen tutkinnan osalta tämä tarkoittaa, että seuraavien kahden edellytyksen täyttyminen on tarkistettava: ensin on tutkittava, onko olemassa tosiseikkoja, jotka — jos ne voitaisiin katsoa vastaajasta johtuviksi — merkitsisivät tavaroiden vapaan liikkuvuuden loukkaamista. Sen jälkeen on tarkistettava, voidaanko näitä tosiseikkoja pitää Ranskan tasavallasta johtuvana ja onko sen vastattava niistä. Tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi, jos voidaan osoittaa, ettei vastaaja ole tältä osin toteuttanut "kaikkia [aiheellisia] yleis- ja erityistoimenpiteitä", jotka ovat tarpeen tavaroiden vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi.

II *Yksityisten toteuttama tavaroiden vapaan liikkuvuuden estäminen*

13. Käsiteltävänä olevassa asiassa on kiistatonta, että kyseinen yksityisten käyttäytyminen on tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastaista, *jos* Ranskan valtion voidaan katsoa olevan siitä vastuussa.

8 — Tältä osin ks. esim. asia C-110/89, komissio v. Kreikka, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2659, 21 kohta).

14. Muista jäsenvaltioista tulevien tavaroiden ryöstäminen ja tuhoaminen on vakavimpia ajateltavissa olevia tuonnin rajoituksen muotoja. Tällaiset toimet ovat yksinkertaisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastakohta. Tältä osin sillä, onko tavarat tuhottu kuljetuksen aikana tai vasta kun ne ovat tulleet määräpaikkaansa Ranskassa, ei ole merkitystä. Muut toimet, joita kyseiset yksityiset komission antamien tietojen mukaan — joita vastaaja ei ole kiistänyt — ovat toteuttaneet, ovat aivan yhtä huolestuttavia. Kuljetuksesta vastuussa olevien rekka-autonkuljettajien uhkailemisella estetään suoraan tavaroiden vapaa liikkuvuus. Liikennöitsijä, joka on tietoinen siitä, että hänen rekka-autoaan vastaan voidaan hyökätä, koska sillä kuljetetaan tiettyjä tavaroita, voi luopua tällaisista kuljetuksista. Sama pätee uhkauksiin, joita on esitetty Ranskassa kauppiaille, jotka myyvät muista jäsenvaltioista tuotuja tavaroita. Jos tällaisten tavaroiden myyntiin liittyy väkivallan uhka, kauppias harkitsee kahteen kertaan ennen kuin asettaa niitä myyntiin.

15. Lisäksi komissio toteaa perustellusti, että näistä väärinkäytöksistä ja väkivallasta johtuva epävarmuuden ilmapiiri aiheuttaa myös esteen tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Niinpä esimerkiksi myös sellaiselle alueelle sijoittautunut kauppias, jolla tällaisia levottomuuksia ei ole vielä ollut, ottaa huomioon tällaisen uhan mahdollisuuden ja voi näin ollen luopua kyseisten tavaroiden hankinnasta. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kauppias, joka tietää, että hänen tilaamaansa tavaraa ei ehkä toimiteta hänelle tai että se ei tule perille sovitussa ajassa edellä esitettyjen välikohtausten vuoksi, ottaa huomioon tämän seikan valitessaan hankintalähteensä. Sama pätee muiden jäsenvaltioiden elinkeinonharjoittajiin, sillä ryöstöjen yhteydessä tuhotaan myös tavaroita, joita ei ole tarkoitettu Ranskan vaan näiden jäsenvaltioiden markkinoille. Tältä osin voidaan puhua vapaalle kaupankäynnille aiheutetuista välillisistä vaikutuksista. Yhteisön oikeudessa kielletään kuitenkin myös tällainen välillinen kaupan estäminen. [9]

16. Vastaaja toteaa vastauksessaan, että kyseiset välikohtaukset "eivät tosiasiallisesti ole vaikuttaneet" espanjalaisten mansikoiden myyntiin Ranskassa, koska niinä kuukausina, joina välikohtauksia erityisesti sattui, eli huhti- ja toukokuussa tuotujen mansikoiden kokonaismäärä pysyi vastaajan mukaan samana. Ottaen huomioon tosiseikkojen vakavuus kyseistä väitettä voidaan pitää yllättävänä. On totta, että vastaaja on samanaikaisesti todennut, että sen väitteellä ei periaatteessa ole merkitystä, kun otetaan huomioon perustamissopimuksen 30 artiklaa koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö. *Tältä* osin voin vain hyväksyä vastaajan kannan. On kiistatonta, että väkivallalla on suoraan estetty muista jäsenvaltioista tulevien tavaroiden tuonti. Tämän vuoksi sillä, että tuonnin määrä pysyi kuitenkin

9 — Ks. asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, 5 kohta). Yhdistetyissä asioissa C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097), ei ole muutettu mitään tältä osin.

vakaana, ei ole merkitystä. On myös otettava huomioon, että kyseinen tuonti olisi voinut olla merkittävämpää ilman tällaista ilkivaltaa.

III *Väitetyt puoltavat olosuhteet*

Ranskan hallituksen edustaja on esittänyt asian suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa, että Espanjasta Ranskaan vuonna 1994 tuodusta 170 000 tonnista mansikoita tuhottiin ainoastaan 8 tonnia, eli 0,005 prosenttia. Tämä ei kuitenkaan muuta mitenkään sitä tosiseikkaa, että kyseisellä tuhoamisella estettiin suoraan muista jäsenvaltioista tulleiden tavaroiden tuonti. Välikohtausten vakava luonne huomioon ottaen tosiasiallisesti tuhottujen tuotteiden suhteellisen vähäisellä määrällä ei ole merkitystä. Tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä, kun tavaroiden vapaata liikkuvuutta ei ole estänyt ainoastaan tavaroiden tuhoaminen vaan myös siitä aiheutunut epävarmuuden ilmapiiri. [10]

17. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on perustellusti todennut väliintulokirjelmässään, että oikeuskäytännön mukaan hallinnollisen käytännön on "oltava tietyssä määrin jatkuva ja yleinen", jotta se voitaisiin katsoa 30 artiklassa kielletyksi toimenpiteeksi. [11] Tältä osin ei käsiteltävänä olevan tapauksen suhteen ole epäilystäkään, sillä välikohtaukset ovat toistuneet vuodesta toiseen.

18. Jos otetaan lähtökohdaksi periaate, että kyseiset tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet kuuluvat vastaajan vastuualueelle, [12] olisi tarkasteltava mahdollisia oikeuttamisperusteita.

19. Ranskan hallitus painotti vastineessaan kyseisten välikohtausten sosiaalista ja taloudellista yhteyttä. Vastaajan mukaan Ranskan hedelmä- ja vihannesmarkkinoilla on tapahtunut lähes kymmenen vuoden ajan mullistuksia, jotka ovat johtuneet kotimaisten tuottajien ja Espanjasta peräisin olevien tuotteiden välisen kilpailun kiristymisestä. Erityisesti mansikoiden vienti Espanjasta on kasvanut satakertaisesti vuosien 1975 ja 1992 välisenä aikana: 1 000 tonnista 108 000 tonniin. Pelkästään Espanjasta Ranskaan suuntautunut vienti kasvoi 6 000 tonnista vuonna 1980 keskimäärin 42 000 tonniin vuosien 1990 ja 1993 välisenä aikana ja ylsi vuonna 1994 noin 50 000 tonniin. Sitä vastoin Ranskan tuotanto on pysynyt 82 000 tonnissa vuodesta 1991. Lisäksi vaihtokurssin kehitys on kärjistänyt ongelmia. Niinpä Espanjan pesetan kurssi vuonna 1995 oli 28 prosenttia alhaisempi vuosiin 1990—1992 verrattuna.

10 — Ks. edellä 15 kohta.

11 — Asia 21/84, komissio v. Ranska, tuomio 9.5.1985 (Kok. 1985, s. 1355, 13 kohta).

12 — Kuten jo totesin, tätä kysymystä tarkastellaan myöhemmin (ks. jäljempänä 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

20. Vastaaja täsmensi vastauksessaan asiaa komission vastauksessaan esittämään väitteeseen, jonka mukaan siirtymäkauden päättyminen ja kaupan rajoitusten samanaikainen poistaminen ovat ratkaisevimpia tekijöitä Espanjan viennin kasvussa, mistä vastaaja totesi, että komission kannekirjelmässä esiin tuodut välikohtaukset tapahtuivat ennen siirtymäkauden päättymistä. Tuota aikaa koskevat menetelmät olivat osoittautuneet riittämättömiksi. Tässä yhteydessä vastaaja totesi, että Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan (jäljempänä liittymisasiakirja) 81 artiklassa määrätään hedelmiin ja vihanneksiin sovellettavan "täydentävän kaupan järjestelmän" perustamisesta 1.1.1990 ja 31.12.1995 väliseksi ajaksi. Liittymisasiakirjan 83 artiklassa määrätään tietystä "ohjeellisesta tuontikatosta". Komissiolla on tuoreiden hedelmien ja vihannesten täydentävän kaupan järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 20 päivänä joulukuuta 1989 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3944/89 [13] nojalla valtuudet määrittää kyseisiä tuotteita varten määrätyt kaudet, joita oli pidettävä "herkkinä" (kausi II) tai "erittäin herkkinä" (kausi III). Näiden kausien perustamisella komissiolle annettiin oikeus valvoa Espanjasta tuotavia määriä.

21. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kuitenkin tarpeetonta tarkastella enempää kyseistä valvontajärjestelmää ja sen soveltamista käytäntöön. Vastaaja esitti käsiteltävänä olevassa asiassa komissiota tukevana väliintulijana olevan Espanjan kuningaskunnan kirjelmään antamassaan vastauksessa, ettei se aio kiistää esitettyjen lukujen todenperäisyyttä. Vastaaja myönsi, että kyseisistä luvuista käy ilmi, ettei mansikoiden kokonaisvienti ole ylittänyt siirtymäkaudelle asetettuja ylärajoja. Vastaaja totesi kuitenkin, että yhteisön oikeudessa kyseiselle kaudelle säädetyt toimenpiteet koskivat ainoastaan Espanjan mansikanviennin *määrää*, kun taas *hintojen* valvontajärjestelmää ei ollut perustettu. Vastaajan mukaan nimenomaan hintojen vahvistaminen oli ranskalaisten tuottajien tyytymättömyyden perustana oleva keskeinen kysymys. Espanjalaiset tuottajat, joiden sato saapuu Ranskan markkinoille ennen kotimaisia tuotteita, noudattavat satovuoden alussa korkeita hintoja laskeakseen niitä myöhemmin huomattavasti heti, kun kilpailua alkaa syntyä. Vastaajan mukaan tällainen hintojen mukauttaminen on "suoranaista devalvaatiota".

22. Vastaajan asiamies kovensi vielä arvosteluaan asian suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa ja totesi, että espanjalaisten tuottajien tietyt menettelyt "ovat suoranaista provokaatiota". Vastaajan mukaan espanjalaiset tuottajat syyllistyvät vilpillisiin toimiin, joita on "kiistattomasti" pidettävä "polkumyyntinä" ja jotka horjuttavat Ranskan markkinoita kokonaisuudessaan ja estävät näin ollen kotimaisia tuottajia myymästä tavaroitaan.

13 — EYVL L 379, s. 20.

23. Olen edellä tuonut esille yksityiskohtaisesti — tosin en lainkaan tyhjentävästi [14] — vastaajan esityksen, koska vastaaja on erityisesti korostanut tässä yhteydessä esiin tulevia kysymyksiä. Ranskan hallituksen edustajat ovat tosin aina nimenomaan korostaneet näkemystään, etteivät tällaiset olosuhteet oikeuttaneet tapahtunutta vahingontekoa. Kyseiset viranomaiset katsoivat kuitenkin, että käytäntö, josta ne moittivat espanjalaisia tuottajia, selittää osaltaan ranskalaisten maanviljelijöiden toimet.

24. Mielestäni esillä olevan asian käsittelyssä ei tunnu olevan mahdollista muodostaa lopullista mielipidettä siitä, miten suuret Ranskan eteläosien maanviljelijöiden taloudelliset vaikeudet ovat, eikä siitä, miten perusteltu on vastaajan suullisessa käsittelyssä esittämä väite, jonka mukaan tässä tapauksessa on kyse erityisen "haavoittuvasta" väestön osasta. On kuitenkin huomattava, ettei komissio ole kiistänyt Ranskan hallituksen asiamiehen selvityksiä. Tämän vuoksi katson jäljempänä ratkaisuehdotuksessani vastaajan hyväksi, että Etelä-Ranskan maanviljelijät ovat todella joutuneet kohtaamaan vakavia taloudellisia vaikeuksia.

14 — Vastaaja on vastineessaan esittänyt myös muita vaikeuksia (kuten myöhäisen hallan vuonna 1991, josta aiheutui merkittäviä tuhoja), joita Etelä-Ranskan tuottajat ovat joutuneet kohtaamaan.

25. Ei myöskään ole mahdollista ratkaista, ovatko espanjalaisten mansikantuottajien Ranskan markkinoilla noudattamat menettelytavat niin pöyristyttäviä kuin vastaaja väittää. On totta, että ulkoiset seikat tukevat olettamusta, että ainakin osa Etelä-Ranskan maanviljelijöistä kokee toimeentulonsa uhatuksi muista jäsenvaltioista tulevan edullisen tuonnin vuoksi. Komissio on kuitenkin tässä yhteydessä todennut, että olisi liioiteltua katsoa Etelä-Ranskan maanviljelijöiden vaikeuksien johtuvan ainoastaan valuuttakurssien vaihteluista. Espanjalaisten tuottajien menestys on sitä vastoin selitettävissä ennen kaikkea rakenteellisilla ja ilmastollisilla tekijöillä. Tältä osin on muistettava, että Ranskan hallitus itse ilmoitti, että espanjalaiset mansikat tulevat Ranskan markkinoille ennen kotimaisia tuotteita. Siltä osin kuin espanjalaiset tuottajat vain käyttävät hyväkseen tätä ilmeistä hyötyä myyntinsä edistämiseksi, ne ovat toimineet markkinasääntöjen mukaisesti ja käyttäneet hyväkseen perustamissopimuksessa taattuja vapauksia siinä määrättyyn tarkoitukseen. Niitä, jotka määrätyissä olosuhteissa pystyvät tuottamaan kilpailijoitaan edullisemmin ja tehokkaammin ja näin ollen tarjoamaan tuotteensa edullisemmin hinnoin kuin kilpailijat, ei voida yksinomaan tästä syystä syyttää hyvän kauppatavan vastaisista toimista tai polkumyynnistä.

26. Sellaisessakaan tapauksessa, että Ranskan hallituksen asiamiehen espanjalaisia tuottajia vastaan esittämät väitteet osoittautuisivat oikeiksi, ei tuonnin estämistä voitaisi pitää laillisena.

27. Ensin on todettava, että vastaajan väitteet koskevat ainoastaan Espanjasta tuotuja mansikoita. Kannekirjelmästä käy kuitenkin ilmi, etteivät komission väitteet koske ainoastaan mansikoita vaan myös muita tuotteita. [15]

Lisäksi kyseisiä toimia on kohdistettu myös tuontiin muista jäsenvaltioista kuin Espanjasta. [16] Vastaaja ei ole koettanut selittää, miksi ranskalaisten maanviljelijöiden väkivallan kohteena oli myös edellä mainittu tuonti.

28. Toiseksi on myönnettävä, että väkivaltaa kohdistettiin myös muihin jäsenvaltioihin tarkoitettuja tavaroita vastaan. Espanjan hallituksen asiamies korosti suullisessa käsittelyssä jälleen kyseistä tosiseikkaa. On vaikea ymmärtää, miksi Ranskan vaikealla markkinatilanteella voitaisiin selittää ja vielä vähemmän perustella hyökkäykset *juuri näitä* tavaroita vastaan.

29. Kolmanneksi on todettava, että Ranskan hallituksen riidanalaisille välikohtauksille antama selitys perustuu tiettyjen ranskalaisten maanviljelijöiden taloudellisiin vaikeuksiin. Espanjan hallitus on kuitenkin perustellusti todennut, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön — tarkemmin sanoen EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaan liittyvän oikeuskäytännön — mukaan vapaan kaupankäynnin rajoittamista ei voida koskaan perustella taloudellisin seikoin. [17] Komission asiamies painotti myös uudelleen tätä seikkaa suullisessa käsittelyssä. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus haluaa ilmeisesti ilmaista samankaltaisen ajatuksen esittäessään, ettei jäsenvaltio voi perustamissopimuksen 169 artiklaan perustuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä vedota maanviljelynsä erityispiirteisiin.

30. Mielestäni kuitenkin eräs toinen perustavanlaatuinen seikka on tärkein. Jos hedelmien ja vihannesten tuonti muista jäsenvaltioista voi vaarantaa tiettyjen ranskalaisten maanviljelijöiden toimeentulon, asiasta vastuussa olevien toimielinten olisi ratkaistava tämä ongelma. Koska yhteinen maatalouspolitiikka kuuluu yhteisön toimivaltaan, sen asiasta vastuussa olevien toimielinten tehtävänä on puuttua tilanteeseen. Tätä käsitystä tukee komission asiamiehen asian suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa esittämä lausunto, jonka mukaan ratkaisua ranskalaisten maanviljelijöiden ongelmaan olisi haettava muusta yhteydestä.

Tässä yhteydessä on ehkä syytä viitata tuomioon, jonka yhteisöjen tuomioistuin on antanut banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä annettua asetusta vastaan Saksan

15 — Ks. esim. edellä 2 kohdan 5 alakohdan lopussa mainitut tosiseikat (Espanjasta tuotu parsa).

16 — Ks. edellä 2 kohdan 2 alakohdassa mainitut toimet (Belgiasta tuodut tomaatit).

17 — Ks. esim. asia 288/83, komissio v. Irlanti, tuomio 11.6.1985 (Kok. 1985, s. 1761, 28 kohta).

liittotasavallan nostamasta kanteesta. Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että yhteisöjen lainsäätäjän pyrkimyksiin kyseisessä asiassa kuului tiettyjen jäsenvaltioiden vastakkaisten etujen sovittaminen yhteen. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yksi näistä eduista koski muutamien jäsenvaltioiden toivetta "varmistaa taloudellisesti epäsuotuisilla alueilla elävälle maatalousväestölleen elintärkeän tuotannon menekki ja välttää siten yhteiskunnallisia häiriöitä". [18]

31. Vastaaja on kylläkin todennut vastauksessaan pyrkineensä jo vuosikausia saamaan aikaan asianmukaisen uudistuksen hedelmäja vihannesalan yhteisiin markkinajärjestelyihin. Katson kuitenkin, ettei vastaaja voi vedota siihen, koska tällaisia toimenpiteitä ei ole vielä toteutettu. Kunnes tällainen muutos saadaan aikaan, jäsenvaltioilla ei ole oikeutta toimia sellaisia henkilöitä vastaan, jotka noudattavat voimassa olevaa lainsäädäntöä.

32. Edellä esitetty on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen vuonna 1979 antamassa tuomiossa, jolla on joitakin yhtymäkohtia käsiteltävänä olevan asian kanssa. Mainitussa tapauksessa oli kyse Isosta-Britanniasta lähtöisin olevan lampaanlihan tuonnista, jonka Ranskan valtio esti tuontia rajoittavalla järjestelmällä. Ranskan hallitus ei kieltänyt sitä, että kyseisellä järjestelmällä estettiin tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Se toi kuitenkin esille kyseisen järjestelmän purkamisesta aiheutuvat "vakavat taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset" ja kiinnitti samalla huomiota lampaanlihan yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönoton valmistelutyössä saavutettuun vaiheeseen. [19]

Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuntevansa kyllä kyseisellä alalla Ranskassa esiintyneet ongelmat. Tuomioistuin tarkensi kuitenkin, että yhteisö on vastedes kyseisellä alalla toimivaltainen "siten, että jos erityistoimenpiteisiin on vielä tarpeen turvautua, kyseiset jäsenvaltiot eivät enää saa päättää niistä yksipuolisesti vaan ne on toteutettava yhteisön oikeusjärjestyksessä". Se, että tarvittavia toimenpiteitä ei ollut vielä saatu päätökseen, ei ole kuitenkaan jäsenvaltiolle "riittävä syy — — pitää voimassa kansallista markkinajärjestelyä, johon sisältyy tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen vaatimusten kanssa yhteensopimattomia ominaispiirteitä". Samalla tavoin hylättiin väite, jonka mukaan Yhdistynyt kuningaskunta olisi omalta osaltaan pitänyt voimassa saman alan kansallisen markkinajärjestelyn. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan Ranskan tasavallalle oli mahdollista toimia järjestelmää vastaan toimimalla "kyseisten ristiriitaisuuksien poistamiseksi joko neuvostossa, komission välityksellä tai turvautumalla oikeudellisiin keinoihin. Missään tapauksessa jäsenvaltio ei voi katsoa oikeudekseen toteuttaa yksipuolisesti oikaisu- tai suojatoimenpiteitä toisen jäsenvaltion mahdollisen perustamissopimuksen sääntöjen noudattamista koskevan laiminlyönnin estämiseksi". [20]

18 — Asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 92 kohta).

19 — Asia 232/78, komissio v. Ranska, tuomio 25.9.1979 (Kok. 1979, s. 2729, 6 kohta).

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 19, tuomion 7— 9 kohta.

33. Kyseiset säännöt ovat viime kädessä ainoastaan seurausta siitä, että Euroopan yhteisö on "oikeusyhteisö", [21] jossa mielipide-erot ja erimielisyydet on ratkaistava oikeusteitse. Tämä tarkoittaa sitä, että erimielisyydet ratkaistaan yhteisön oikeuden tarjoamin menetelmin ja että ne ratkaistaan viime kädessä oikeudessa, tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimessa. Oikeusyhteisön kanssa ristiriidassa ovat oikeudellisessa muodossa toteutetut jäsenvaltioiden yksipuoliset toimenpiteet — esimerkiksi tuontikiellot — kuten myös vielä suuremmassa määrin väkivaltaiset ja mielivaltaiset teot. Jos hyväksyttäisiin se, että voimakeinoihinkin voi turvautua tiettyjen taloudellisten ja poliittisten tavoitteiden aikaansaamiseksi, voiman käyttöön perustuva valta korvaisi oikeusvallan. Tämä merkitsisi myös yhteisön loppua.

34. Kuten jo mainitsin, tällaista kysymystä ei tähän päivään mennessä ole saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Katson kuitenkin, että komission vuonna 1995 jäsenyysvelvollisuuksien noudattamatta jättämisestä Ranskaa vastaan nostamassa kanteessa annettu tuomio perustuu samaan perusajatukseen. [22] Kyseinen asia koski kalastusalaa. Ranskan tasavalta oli saanut tietyt anjoviksen pyyntikiintiöt kyseisenä kalastuskautena. Ranskalaiset alukset olivat ylittäneet runsaasti kyseiset kiintiöt ilman, että Ranskan viranomaiset puuttuivat asiaan, vaikka yhteisön oikeudessa sovellettavissa määräyksissä velvoitetaan kyseiset viranomaiset puuttumaan asiaan. Ranskan tasavalta totesi puolustuksekseen erityisesti, että "anjoviksen kalastuskampanja tapahtui niin vaikean sosiaalistaloudellisen ilmapiirin vallitessa, että oli pelättävissä merkittäviä ongelmia, jotka olisivat saattaneet aiheuttaa vakavia taloudellisia vaikeuksia. Toimivaltaisten viranomaisten oli siis pakko olla nostamatta kannetta rikkomisista vastuussa olevia henkilöitä vastaan". [23] Yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt kyseistä perustelua. Se totesi, että "pelkällä sisäisten vaikeuksien uhalla ei voida perustella kyseisen säännöstön soveltamisen laiminlyöntiä". [24]

Julkisasiamies Fennelly oli paljon suorasanaisempi kyseisessä asiassa ja totesi seuraavaa:

"Katson, että tällaista jäsenvaltion asennetta yhteisön lainsäädännön toteuttamisessa ei voida hyväksyä — — . Perustamissopimuksen 5 artiklassa asetetaan tiukka velvoite jäsenvaltioille, joiden on toteutettava kaikki aiheelliset toimenpiteet perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Katson edellä esitetystä seuraavan, että kun jäsenvaltioiden nimenomaisena tehtävänä on yhteisön oikeuden täytäntöönpano, niiden on käytettävä kaikkia käytössään olevia keinoja, mukaan lukien tarvittaessa virkavaltaa,

21 — Ks. vastaavasti asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339, 23 kohta).

22 — Asia C-52/95, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4443).

23 — Mainittu edellä alaviitteessä 22, tuomion 37 kohta.

24 — Mainittu edellä alaviitteessä 22, tuomion 38 kohta.

varmistaakseen niille kuuluvien jäsenyysvelvoitteiden täytäntöönpanon". [25]

Mielestäni kyseiset säännöt pätevät myös jäsenvaltioille perustamissopimuksen 5 artiklan nojalla kuuluvaan yleiseen velvoitteeseen valvoa niille perustamissopimuksesta johtuvien velvoitteiden täyttämistä.

35. Edellä esitetyn perusteella yksityisten väkivaltaa muista jäsenvaltioista lähtöisin olevaa tuontia vastaan Ranskassa ei mitenkään voida perustella, jos se kuuluu Ranskan tasavallan vastuulle.

IV *Ranskan tasavallan vastuu todetuista tapahtumista*

36. Seuraavaksi on tarkasteltava käsiteltävänä olevan asian tärkeintä kysymystä: voidaanko Ranskan tasavallan tässä tapauksessa katsoa olevan vastuussa väkivallasta.

37. Ranskan hallituksen edustaja katsoi suullisessa käsittelyssä, että tässä yhteydessä voidaan soveltaa periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltio ei ole vastuussa yksityisten käyttäytymisestä. Tämä periaate pätee sekä yhteisön oikeudessa että kansainvälisessä oikeudessa. Kyseiseen periaatteeseen on tosin kuitenkin olemassa poikkeus: jäsenvaltio voidaan saattaa vastuuseen sen suvereniteettiin kuuluvien yksityisten käyttäytymisestä, jos kyseinen jäsenvaltio on laiminlyönyt sille kuuluvan "valppaus- ja huolellisuusvelvoitteen".

38. Näin ollen kansainvälisessä oikeudessa valtion vastuu voi mielestäni tulla kyseeseen ainoastaan, jos kyseinen valtio on laiminlyönyt yksityisten käyttäytymisen osalta sille kuuluvan "olosuhteisiin perustuvan huolellisuusvelvoitteen (due diligence)". [26]

39. Katson kuitenkin, ettei tätä kysymystä ole tässä yhteydessä tarpeen tarkastella perusteellisemmin; yhteisön oikeudessa annetaan itse asiassa edellä mainitussa 5 artiklassa oikeussääntö, josta johtuu, että ongelma kuuluu yhteisössä erityisen järjestelmän soveltamisalaan.

25 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia C-52/95, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4445, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 17.10.1995, s. I-4455). Julkisasiamies Fennelly vahvisti kyseisen näkemyksen asiaa C-280/95, komissio v. Italia, koskevassa ratkaisuehdotuksessaan 26.6.1997 (Kok. 1998, s. I-259; ks. kyseisen ratkaisuehdotuksen 19 kohta).

26 — Ks. tämän osalta Epiney, A., *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Dritter*, Baden-Baden, 1992, s. 205—(207). Tässä yhteydessä on myös hyödyllistä tarkastella kysymystä siitä, velvoitetaanko ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.11.1950 tehdyssä yleissopimuksessa sopimuspuolina olevat valtiot aktiivisiin toimenpiteisiin yksityisten suojelemiseksi silloin, kun toiset yksityiset loukkaavat yleissopimuksessa taattuja oikeuksia; tältä osin voidaan tarkastella teosta Harris, D. J., O'Boyle, M. ja Warbrick, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Lontoo, 1995, s. 19—.

40. Ensiksi kyseisellä määräyksellä asetetaan jäsenvaltioille yleinen velvoite "vilpittömään yhteistyöhön ja avunantoon". [27] Käsiteltävänä olevassa asiassa ei tunnu ilmeiseltä, että vastaaja olisi laiminlyönyt *tätä* yleistä velvoitetta. Näin ollen 5 artiklan perusteella yksinään luettuna komission kanne ei menestyisi sen paremmin kuin yksinomaan 30 artiklan perusteella. [28]

41. On kuitenkin ilmeistä, että perustamissopimuksen 5 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille myös erityisiä velvoitteita yhteisön oikeudesta johtuvien velvoitteiden osalta (ensimmäinen kohta) ja perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamisen osalta (toinen kohta). Jos kyseinen määräys luetaan *yhdessä* 30 artiklan *kanssa* (ja yhteisistä markkinajärjestelyistä johtuvien velvoitteiden kanssa), mielestäni tästä lähestymistavasta on pääteltävä, että jäsenvaltioilla on velvoite toteuttaa "kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia" tavaroiden vapaan liikkuvuuden "varmistamiseksi". Tämä pätee myös ja ennen kaikkea kyseisen vapauden suojelemiseen yksityisten hyökkäyksiltä.

42. Tämä tulkinta vahvistetaan perustamissopimuksen 5 artiklaa sekä 85 ja 86 artiklaa koskevassa yhteisöjen oikeuskäytännössä. Tätä oikeuskäytäntöä sovelletaan tilanteeseen, joka suoraan kuvastaa tai vastaa käsiteltävänä olevassa asiassa esille tuotua tilannetta. Perustamissopimuksen 85 ja 86 artikla koskevat sinänsä ainoastaan yritysten, toisin sanoen *yksityisten* käyttäytymistä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa luettuna yhdessä 5 artiklan kanssa velvoitetaan *jäsenvaltiot* olemaan toteuttamatta ja pitämättä voimassa toimia, "joilla saatetaan estää yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen tehokas vaikutus". [29] Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt useissa tuomioissa, että kyseessä on tässä tapauksessa 5 artiklan *toinen kohta* ja siinä määrätty *velvoite olla tekemättä*. [30] Näissä asioissa on siis kyse ennen kaikkea yksityisille kuuluvista velvoitteista. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan yhteisön oikeudessa kielletään näitä velvoitteita koskevien määräysten tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi kuitenkin myös jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet, joista olisi samat epäedulliset seuraukset oikeudellisesti turvatuille eduille (tässä tapauksessa kilpailu) kuin yksityisten toteuttamista toimista. Tämän vuoksi jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa tällaisia toimenpiteitä.

43. Edellä esitettyä voidaan soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa esitettyyn tilanteeseen. Perustamissopimuksen 30 artiklassa [31] kielletään *jäsenvaltioiden* toimenpiteet, joilla voidaan vaarantaa tavaroiden vapaa liikkuvuus. Käsiteltävänä olevasta asiasta käy kuitenkin selvästi ilmi, että myös *yksityisten* toimet voivat vaarantaa tämän periaatteen.

27 — Vakiintunut oikeuskäytäntö; ks. esim. asia C-374/89, komissio v. Belgia, tuomio 19.2.1991 (Kok. 1991, s. I-367, 15 kohta).

28 — Ks. edellä 8— 11 kohta.

29 — Vakiintunut oikeuskäytäntö; ks. viimeksi asia C-70/95, Sodemare ym., tuomio 17.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3395, 41 kohta).

30 — Ks. esim. asia C-185/91, Reiff, tuomio 17.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5801, 24 kohta).

31 — Yksinkertaisuuden vuoksi mainitsen jäljempänä ainoastaan tämän määräyksen tuomatta esille vastaavia yhteisistä markkinajärjestelyistä johtuvia velvoitteita.

Tämän vuoksi 30 artiklan tehokkaan vaikutuksen suojelemiseksi perustamissopimuksesta on pääteltävä, että jäsenvaltioiden velvoitteena on torjua tällaiset yksityisten toimet. Kyseessä on luonnostaan velvoite *tehdä jotakin*, toisin sanoen 5 artiklan *ensimmäisestä kohdasta* johtuva velvoite.

Edellä esitetty tulkinta on aivan ilmeisesti myös komission kanteen perustana, vaikka komissio ei olekaan selvittänyt asiaa tarkemmin. Vaikuttaa siltä, että myös Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on samaa mieltä, vaikka sen käyttämä sanamuoto — se puhuu 30 *ja* 5 artiklasta johtuvista velvoitteista — antaa mahdollisuuden myös toisenlaiseen tulkintaan. [32]

44. Yhteisön oikeudessakin tunnetaan tällainen tulkinta: tämä käy mielestäni implisiittisesti ilmi eräästä vuonna 1995 annetusta tuomiosta. [33] Asiassa oli kyse yksityisestä yhtiöstä (jäljempänä Garonor), joka hoitaa huolintaterminaalia Pariisin lähellä. Samoissa tiloissa toimii myös tulli, jossa voidaan suorittaa kaikki tulliselvitystoimenpiteet, jotka tavallisesti suoritetaan valtioiden rajoilla. Garonor vuokrasi huolitsijoille toimistotilaa ja muita tiloja. Vuokran lisäksi Garonor kantoi myös kultakin ajoneuvolta kauttakulkumaksua, josta oli määrätty yleisissä sopimusehdoissa. Kansallisen tuomioistuimen mukaan huomattava osa maksuista käytettiin viranomaismaksuista aiheutuvien kulujen kattamiseen. Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi asian siten, että tällainen maksu oli EY:n perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklan vastainen. Se katsoi yhdentekeväksi sen seikan, että yksityinen yhtiö kantoi maksun kyseisessä asiassa ja totesi seuraavaa:

"Perustuupa taloudellisen toimijan maksettavaksi asetettu rahamaksu viranomaisen yksipuoliseen toimeen tai joukkoon yksityisiä sopimuksia, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa, maksu aiheutuu aina joko suoraan tai välillisesti siitä, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä perustamissopimuksen 9 ja 12 artiklan mukaiset taloudelliset velvoitteensa". [34]

Julkisasiamies La Pergolan antama ratkaisuehdotus on edellistä vakuuttavampi ja sen mukaan käsiteltävänä olevassa asiassa ei ollut kyse 9 ja 12 artiklassa tarkoitetusta maksusta, vaan siitä, että jäsenvaltio oli jättänyt täyttämättä kyseisistä artikloista luettuna (muun muassa) yhdessä 5 artiklan toisen kohdan kanssa johtuvat velvoitteensa. [35] Kyseisestä tuomiosta käy joka tapauksessa ilmi, että

32 — Tosin on otettava huomioon, että myös yhteisöjen tuomioistuin käyttää joskus tätä ilmaisua. Esim. edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Sodemare ym. annetun tuomion 42 kohdassa on kyse "5 ja 85 artiklan" rikkomisesta, vaikka yhteisöjen tuomioistuin aivan ilmeisesti tarkoittaa (ks. 41 kohta) 85 artiklasta tulkittuna 5 artiklan kanssa johtuvia velvoitteita.

33 — Asia C-16/94, Dubois ja Général cargo services, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2421).

34 — Mainittu edellä alaviitteessä 33, tuomion 20 kohta.

35 — Edellä alaviitteessä 33 mainittua asiaa Dubois ja Général cargo services koskeva ratkaisuehdotus, 18.5.1995 (Kok. 1995, s. I-2423, s. I-2430—).

tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla valtio voidaan saattaa tietyin edellytyksin vastuuseen yksityisten käyttäytymisestä.

45. EY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklaan liittyvään yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tekemääni vertailua voidaan vielä laajentaa. Perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklasta luettuna yhdessä 5 artiklan kanssa ei seuraa, että jäsenvaltion on jätettävä toteuttamatta *kaikki* toimenpiteet, jotka voivat rajoittaa kilpailua. Itse asiassa perustamissopimuksen kyseisiä määräyksiä rikotaan ainoastaan, jos jäsenvaltio (esimerkiksi 85 artiklan osalta) "joko yhtäältä määrää yritykset tekemään 85 artiklan vastaisia yritysten välisiä yhteisjärjestelyjä, suosii tällaisia järjestelyjä taikka vahvistaa niiden vaikutuksia tai toisaalta poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille toimijoille vastuunsa tehdä taloudellisia päätöksiä". [36] Käsiteltävänä olevassa asiassa tarkoitetulla alalla ei voida vaatia, että jäsenvaltio takaa määrätyn tuloksen (obligation de résultat), tässä tapauksessa tavaroiden vapaan liikkuvuuden. Komission asiamies selvitti asian suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa, että jäsenvaltio on kuitenkin velvoitettava toteuttamaan vähintään kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Toisin sanoen jäsenvaltio velvoitetaan toteuttamaan "kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet" tuloksen aikaansaamiseksi (obligation de moyen).

36 — Mainittu edellä alaviitteessä 29, tuomion 42 kohta.

46. Näin ollen on tarkasteltava, onko Ranskan tasavalta käsiteltävänä olevassa asiassa täyttänyt tämän velvollisuuden.

47. Komissio on esittänyt, että tällaiseen tilanteeseen joutuneella jäsenvaltiolla on periaatteessa käytettävissään kaksi keinoa, joilla se voi suojella tavaroiden vapaata liikkuvuutta yksityisten väkivallalta. Sillä on mahdollisuus torjua ne suoraan turvautumalla virkavaltaan — erityisesti poliisiviranomaisiin — jotta tämä suojelisi ennaltaehkäisevästi väkivallan kohteita tai torjuisi käytettävissään olevilla keinoilla väkivallan, kun sitä ilmenee. Tältä osin voin yhtyä komission käyttämään ilmaukseen ennaltaehkäisevät toimenpiteet. Jäsenvaltio voi kuitenkin myös saattaa ilkivallantekijät jälkikäteen vastuuseen ryhtymällä rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin. Tältä osin voidaan puhua lyhyesti repressiivisistä toimenpiteistä.

48. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, ettei komissio eikä mikään muukaan yhteisön toimielin voi määrätä, *mitä* toimenpiteitä jäsenvaltion on konkreettisesti toteutettava tavaroiden vapaan liikkuvuuden suojelemiseksi. Tämän ratkaisun tekee ainoastaan ja yksinomaan jäsenvaltio. Tältä osin Ranskan hallituksen asiamiehen suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa esittämä näkemys, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimella ei ole oikeutta loukata jäsenvaltioiden harkintavaltaa yleisen

järjestyksen ja turvallisuuden pidossa korvaamalla jäsenvaltion harkintavallan omalla harkintavallallaan, on myös täysin oikeutettu.

49. Jos kuitenkin tässä yhteydessä ilmaistu kehotus olisi ymmärrettävä siten, että vastaaja katsoo, että tällä "mitä suurimmassa määrin poliittisella" alalla — Ranskan hallituksen edustajan käyttämä ilmaisu — yhteisöjen tuomioistuin ei saisi harjoittaa minkäänlaista valvontaa, tällainen käsitys on ehdottomasti torjuttava. Itse asiassa, vaikka kyseisen jäsenvaltion tehtävänä on päättää, mitä keinoja se käyttää torjuakseen yksityisten tietyistä teoista tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle aiheutuvan uhan, yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin toimivaltainen tutkimaan, onko jäsenvaltio toteuttanut tältä osin kaikki tarvittavat ja oikeasuhtaiset toimenpiteet. On tosin myös totta, että varmaankin kyseessä olisi ainoastaan poikkeustapauksissa jäsenvaltion sille tällä alalla kuuluvien jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti, kuten Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioille epäilemättä kuuluva harkintavalta, perustamissopimuksen 30 sekä 5 artiklan määräyksistä johtuvien velvoitteiden laiminlyönti voidaan tosiasiallisesti myöntää tapahtuneeksi ainoastaan, jos voidaan selvästi näyttää toteen, että jäsenvaltio ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi yksityisten väkivallalta.

50. Käsiteltävänä olevassa asiassa kyse on nimenomaan tällaisesta tapauksesta.

Ennaltaehkäisevät toimenpiteet

51. Ensin on todettava *ennaltaehkäisevistä* toimenpiteistä, että komissio moittii vastaajaa siitä, ettei sen virkavalta ole aina puuttunut asiaan tarvittavalla valppaudella ja huolellisuudella. Niinpä vuoden 1995 huhtikuun välikohtauksissa virkavalta ei järjestelmällisesti puuttunut asioiden kulkuun, mikä voidaan selittää joko keinojen riittämättömyydellä tai tahallisella passiivisuudella. Komissio korosti suullisessa käsittelyssä muita välikohtauksia, joita sattui Marseillen alueella kesäkuussa 1994 ja joissa oli mukana noin 200 mielenosoittajaa. Tässä yhteydessä komission mukaan poliisivoimat eivät ryhtyneet toimenpiteisiin, vaikka ne olivat hälytystilassa ja lukumääräisesti riittävät. Lisäksi komissio moittii Ranskan viranomaisia siitä, etteivät nämä olleet riittävästi käyttäneet hyväkseen uhkaamassa olevasta tuhoamisesta koottuja tietoja. Kaikista esitetyistä seikoista komissio päättelee, että Ranskan viranomaisten reaktio oli riittämätön.

52. Vastaaja totesi jo vastineessaan, että hallitus oli useilla sähkeillä antanut toimivaltaisille viranomaisille ohjeet toteuttaa kaikki aiheelliset valvonta- ja suojelutoimenpiteet tuontiyhtiöiden ja kauppiaiden suojelemiseksi. Lisäksi Ranskan hallitus oli aina tuominnut tällaisen ilkivallan. Vuoden 1995 huhtikuun välikohtausten osalta Ranskan viranomaisia ei voida moittia tahallisesta passiivisuudesta. Lisäksi vastaaja totesi vastauksessaan, että alueilla, joilla riidanalaisia välikohtauksia saattoi tapahtua erityisen suurella

todennäköisyydellä, oli asetettu käyttöön liikkuvat yksiköt, jotka voisivat tarvittaessa puuttua asioiden kulkuun. Ranskan hallituksen asiamies tarkensi asiaa suullisessa käsittelyssä kyseisten ponnistelujen osalta ja antoi täydentäviä tietoja vuoden 1997 poliisivoimien määrästä.

Vastaaja oli esittänyt vastauksessaan, että Ranskan virkavallan edustajien oli suunniteltu saattavan rekka-autoja rajalta lähtien. Suullisessa käsittelyssä vastaaja kuitenkin totesi, että tällainen yksilöllinen suojelu ei ollut mahdollista liikkeellä olleiden rekka-autojen suuren määrän vuoksi.

53. Vastaaja korostaa erityisesti vaikeuksia, joita virkavaltaan turvautumisesta seuraa, ja mainitsee tässä yhteydessä mielenosoittajien noudattaman taktiikan toimia nopeasti ja yllättäen, minkä vuoksi on erittäin vaikeaa puuttua asioihin. Niinpä 3.6.1995 Salon-de-Provencessa tehty hyökkäys kesti kymmenen minuuttia, minkä jälkeen tekijät pakenivat välittömästi. Lisäksi kyseinen välikohtaus osoittaa, että mielenosoittajat ovat erittäin liikkuvaisia. Mainitut kaksi seikkaa sekä mielenosoittajien ja poliisivoimien määrällinen epäsuhta ovat estäneet poliisivoimia puuttumasta asiaan eivätkä ole antaneet niille aikaa edes kutsua paikalle lisävoimia.

54. Lopuksi vastaaja toteaa, että virkavallalla on oltava sen täyttäessä vaikeaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävää harkintavalta, jonka perusteella se voi olla puuttumatta järjestyshäiriöihin siinä tapauksessa, että tällaisesta puuttumisesta voisi aiheutua entistä suurempi ja vakavampi uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tällainen harkintavalta tunnustetaan vastaajan mukaan Ranskan tuomioistuinten oikeuskäytännössä.

55. Katson, ettei kaikilla annetuilla selvityksilläkään kyetä kumoamaan komission väitteitä.

56. Komission edustaja totesi perustellusti suullisessa käsittelyssä, että ratkaisevaa ei ole paikalle komennettujen poliisivoimien määrä vaan se, ovatko ne tosiasiallisesti puuttuneet asiaan. Sama pätee ohjeisiin, joiden antamista komissio ei kiistä. Tässä tapauksessa ratkaisevaa on, onko annettuja ohjeita noudatettu käytännössä ja miten.

57. Tältä osin useat seikat kuitenkin tukevat olettamusta, jonka mukaan vastaaja ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä.

58. Sekä Espanjan kuningaskunta että Yhdistynyt kuningaskunta huomauttavat perustellusti, että tuhoamista on jatkunut jo yli kymmenen vuoden ajan. Tosiseikat osoittavat, että kyseisiä tekoja tehdään ennen kaikkea tiettyinä kuukausina. Näyttää myös siltä, että tietyt paikkakunnat ovat erityisen alttiita välikohtauksille. Voidaankin vain ihmetellä, miksi Ranskan kaltainen valtio ei kykene toteuttamaan tehokkaita toimenpiteitä tällaista toimintaa vastaan. Tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä, kun otetaan huomioon, että komissio on moneen kertaan kuluneina vuosina kehottanut vastaajaa torjumaan tarmokkaasti kyseisen toiminnan. Lisäksi asian suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa on käynyt selvästi ilmi — vaikka tämä ei vaikutakaan käsiteltävänä olevaan asiaan — ettei tilanne ole tähän mennessä lainkaan muuttunut. Espanjan hallituksen edustaja on luetellut useita viime viikkoina sattuneita uusia samankaltaisia välikohtauksia.

59. Vastaajan kuvaamat vaikeudet, joita tällaisen ilkivallan torjumisessa on kohdattu, ovat todellisia eikä komissio olekaan niitä kiistänyt. Ei kuitenkaan voida vakavasti väittää, että virkavallan tehokas asiaan puuttuminen olisi kyseisten vaikeuksien vuoksi ollut aina mahdotonta. Ei ole ehkä sattumaa, että vastaaja on nimenomaisesti selvittänyt ainoastaan yhtä komission mainitsemista välikohtauksista, toisin sanoen välikohtausta, joka tapahtui 3.6.1995 Salon-de-Provencessa. Tarkastelen jäljempänä joitakin muita välikohtauksia. Noin 150 henkilöä sulki tien 19.4.1994 Saint-Jean-de-Védasin tiemaksupaikalla. [37] Toisin kuin edellä mainitussa tapauksessa tämä hyökkäys kesti kymmenen minuutin sijaan kaksi ja puoli tuntia. Ilmeisestikään vastaajan mainitsemat erikoisjoukot eivät olleet paikalla. Oliko asiaan puuttuminen kuitenkin mahdotonta käytettävissä ollein poliisivoimin vai olisiko — tarvittaessa — pitänyt kutsua lisävoimia paikalle? Kaksi viikkoa myöhemmin samalla paikalla tapahtui toinen hyökkäys. Paikalla olleet poliisivoimat eivät puuttuneet asiaan tehokkaasti. [38] Eivätkö ne kyenneet torjumaan mielenosoittajia? Eräässä lehtiartikkelissa kesäkuulta 1994 kerrotaan, että suuri joukko poliisivoimia oli paikalla Marseillen lähellä sattuneissa välikohtauksissa, mutta ei puuttunut asiaan. Miksi ne eivät lähteneet liikkeelle? Vastaaja ei ole vastannut yhteenkään edellä esitettyyn kysymykseen, joissa on tuotu esille vain muutama välikohtaus.

60. Tässä yhteydessä on otettava erityisesti huomioon, että ainakin yhdessä komission mainitsemassa tapauksessa viranomaisille oli etukäteen ilmoitettu uhkaavista häiriöistä. Komissio totesikin — eikä vastaaja kiistänyt asiaa — että edellä mainittu tosiseikka käy ilmi 18.4.1994 päivätystä kirjeestä, jonka mukaan mielenosoituksiin ryhdyttäisiin seuraavana päivänä. Tältä osin komission lainaama 6.5.1994 päivätty kirje, jossa Ranskan viranomaiset toteavat, että kyseisiä toimia oli "vaikea ennakoida", on huomionarvoinen. Lisäksi on huomautettava vielä kerran, että

37 — Ks. edellä 2 kohdan 4 alakohdassa kuvatut tosiseikat.

38 — Ks. edellä 2 kohdan 5 alakohdassa kuvatut tosiseikat.

kyseessä eivät ole erilliset seikat vaan vuosittain samaan aikaan toistuvat teot, kuten Espanjan hallituksen asiamies totesi asian suullisessa käsittelyssä.

61. Edes Ranskan hallituksen oma käyttäytyminen ei ole voinut vahvistaa vastaajan toteamusta, jonka mukaan se on toteuttanut tässä tapauksessa kaikki tarvittavat ja oikeasuhtaiset toimenpiteet. Vastaaja ei ole tuonut esille minkäänlaista välikohtaukset tuomitsevaa hallituksen virallista lausuntoa. Ranskan hallituksen asiamies tyytyi ilmoittamaan asian suullisessa käsittelyssä, että Ranskan tasavallan presidentti esitti Espanjan pääministerille julkisen anteeksipyynnön Noordwijkissä pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. [39] Komissio mainitsi kannekirjelmässään Ranskan tuolloisen maatalousministerin lausunnon, jossa tämä tuomitsi väkivallanteot mutta jossa tämä ei esittänyt minkäänlaisia suunnitelmia poliisivoimien puuttumisesta asiaan tilanteen korjaamiseksi. [40]

Tämä lausunto saattaa kyseenalaiseksi vastaajan mainitsemat ohjeet viranomaisille. Voitiinko todella ottaen huomioon hallituksen vaikeneminen tai yhden hallituksen jäsenen kyseistä asennetta kuvaava ilmaisu odottaa, että hallituksen alaisena olevat viranomaiset toimisivat poikkeuksetta tarmokkaasti näiden välikohtausten torjumiseksi? Varmuuden vuoksi tässä yhteydessä on todettava, ettei vastaaja ole kiistänyt edellä esitettyjä seikkoja. Kysyessäni asiasta suullisessa käsittelyssä Ranskan hallituksen asiamieheltä hän ei kyennyt kommentoimaan asiaa.

62. Olen tosin samaa mieltä vastaajan kanssa siitä, että poliisi voi luopua voimakeinojen käytöstä tällaista ilkivaltaa vastaan, jos siitä voisi aiheutua entistä suurempi vaara yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Myös komissio tunnustaa tämän periaatteen, joka on mielestäni yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sovellettava yleinen periaate. Komissio totesi kuitenkin perustellusti, että yhteisöjen tuomioistuin on EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään aina asettanut tiukkoja vaatimuksia silloin, kun tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista on perusteltu yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella. Tältä osin jäsenvaltiolla on todistustaakka. Niinpä esimerkiksi asiassa Cullet annetussa tuomiossa, jota komissio lainasi, yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi vastaavanlaiset perustelut, joiden mukaan päinvastaisessa tapauksessa olisi ollut odotettavissa tiettyjen kauppiaiden "rajuja reaktioita", koska Ranskan hallitus ei ollut osoittanut kyseessä olevan säännöstön muuttamisella yhteisön oikeuden mukaiseksi olevan "yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vahingollisia seurauksia, joita

39 — Eurooppa-neuvosto kokoontui 23.5.1997.

40 — Ks. edellä 2 kohdan 14 alakohdassa lainattu teksti.

se ei voisi torjua käytössään olevin keinoin". [41] Kyseistä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa myös käsiteltävänä olevaan asiaan.

63. Komissio esitti myös perustellusti, että tällaista perustelua voidaan käyttää ainoastaan tapauskohtaisesti eikä sitä voida soveltaa yleisesti. Muussa tapauksessa päädytään ristiriitaisiin seurauksiin, joiden mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vastainen uhka (toisin sanoen levottomuudet) olisi hyväksyttävä ja niihin olisi sopeuduttava nimenomaan kyseisten oikeudellisesti suojeltujen etujen turvaamiseksi. Tässä yhteydessä minun on yhdyttävä julkisasiamies Verloren Van Themaatin näkemykseen, jota komissio myös lainasi suullisessa käsittelyssä:

"Totean kuitenkin vielä, että yhteiskunnallisten levottomuuksien hyväksymisestä tavaroiden vapaa liikkuvuuden periaatteen loukkaamisen perusteeksi olisi vakavia seurauksia, kuten kuluneena vuonna saadut kokemukset (edeltävinä vuosina Ranskan ja Italian välillä käyty 'viinisota') ovat osoittaneet. Perustamissopimuksessa määrätyt neljä vapautta menettävät uskottavuutensa, jos loukkaamisen perusteeksi hyväksytään teiden sulkeminen ja sellaisten intressiryhmien muut toimintakeinot, jotka tuntevat itsensä uhatuiksi tiettyjen huokeiden tuotteiden ja palvelujen edullisin hinnoin tapahtuvan tuonnin ja myynnin vuoksi taikka siirtotyöläisten tai ulkomaisten haaraliikkeiden tuonnin ja myynnin vuoksi. Perustamissopimuksen ja yhteisön toimielinten sijasta —— näiden vapauksien ulottuvuuden määrittelisivät yksityiset intressiryhmät. Yleisen järjestyksen periaatteeseen kuuluu tällaisessa tapauksessa, että viranomaiset toimivat tehokkaasti tällaisten levottomuuksien torjumiseksi". [42]

64. Lisäksi vastaaja totesi, että poliisiviranomaisten oikeus olla tarvittaessa puuttumatta tällaiseen ilkivaltaan tasapainoittui Ranskan valtion välikohtausten uhreille maksamalla korvauksella. Vastaajan mukaan kysymyksessä on lainmukainen korvausvelvoite eikä viranomaisten virheestä johtuva vastuu. Vastaajan mukaan vuosien 1993 ja 1995 välisenä aikana on jo maksettu kaiken kaikkiaan 17 miljoonaa frangia.

65. Edellä esitettyä väitettä ei ole tarpeen käsitellä laajasti. Ranskan hallituksen asiamies myönsi itsekin suullisessa käsittelyssä, ettei kyseinen korvaus ollut suinkaan riittävä korjaamaan tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle aiheutettuja esteitä. Mielestäni kyseessä on hyvä tahto, jonka vastaaja on vahvistanut oikeudenkäynnin aikana moneen kertaan. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen ratkaista,

41 — Asia 231/83, Cullet, tuomio 29.1.1985 (Kok. 1985, s. 305, 32 ja 33 kohta).

42 — Edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Cullet, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 23.10.1984, Kok. 1985, s. 306, s. 312.

onko kaikki vahingot korvattu, mitä Espanjan hallitus epäili erityisesti välillisten vahinkojen osalta. [43] Komissio esittikin perustellusti, että Ranskan valtion maksamista vahingonkorvauksista voi olla myös kielteisiä seurauksia. Itse asiassa voidaan olettaa, että tällainen menettelytapa voi antaa tuhoamisten tekijöille vaikutelman, ettei heitä vaadita vastuuseen teoistaan, tai vahvistaa tällaista vaikutelmaa. Korvauksistahan joutuu kärsimään valtio eivätkä ilkivallantekijät. Siinä tapauksessa, että kyseinen järjestelmä — joka on perustettu vilpittömässä hengessä — rohkaisisi rikoksen uusintaan, sillä olisi tosiasiallisesti vääristävä vaikutus, kuten komissio myöntää.

66. Näin ollen mielestäni on selvää, ettei vastaaja ole toteuttanut kaikkia tarvittavia ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä ilkivallan estämiseksi tai sen torjumiseksi suoraan. Väärinkäsitysten välttämiseksi haluan muistuttaa vielä siitä, ettei vastaajalta vaadita täydellistä tavaroiden vapaan liikkuvuuden suojelemista. On luonnollisesti mahdotonta, että jäsenvaltio voisi täysin suojella muista jäsenvaltioista lähtöisin olevaa tuontia yksityisten henkilöiden hyökkäyksiltä. Jäsenvaltiota ei myöskään voida vaatia, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus totesi perustellusti, sitomaan varoja rajattomasti tällaisen suojelun varmistamiseksi. On kuitenkin perusteltua vaatia, että jäsenvaltio ryhtyy tässä tarkoituksessa tarvittaviin *ja* oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin. Käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse nimenomaan tällaisten toimenpiteiden laiminlyönnistä.

67. Vastaaja selitti vastauksessaan käyttäneensä käsiteltävänä olevassa asiassa kaikkia mahdollisia keinoja ehkäistäkseen kyseiset teot (ja rangaistakseen niiden tekijöitä) vastaavanlaisin edellytyksin kuin mitä sovelletaan "samanlaisiin ja merkitykseltään samankaltaisiin" kansallisen oikeuden vastaisiin tekoihin. On vaikea ymmärtää, mitä samanlaisia tosiseikkoja vastaaja on ajatellut. Jos vastaaja kuitenkin tällä ilmoituksellaan viittaa tapaan, jolla Ranskan viranomaiset reagoivat tietynlaisiin oman hallituksensa vastaisiin vastalauseen ilmaisuihin, [44] tällainen näkemys on hylättävä. Perustamissopimuksen 30 artiklassa (luettuna tarvittaessa yhdessä 5 artiklan kanssa) velvoitetaan jäsenvaltiot suojelemaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Vapaan liikkuvuuden edellytykset on määriteltävä kaikissa jäsenvaltioissa perustamissopimuksen mukaisesti, toisin sanoen niiden on oltava samanlaiset. Näin ollen jäsenvaltio ei voi vedota sisäpoliittisiin seikkoihin eikä siis kansallisiin ominaispiirteisiin perustellakseen tämän periaatteen rajoittamista. Jos näin ei olisi, tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä ei enää vahvistettaisi perustamissopimuksessa vaan kukin jäsenvaltio vahvistaisi ne poliittisten tekijöiden perusteella.

43 — Välillisillä vahingoilla tarkoitetaan vahinkoja, jotka aiheutuvat siitä, että toisten jäsenvaltioiden kauppiaat vaihtavat hankintalähteitään, koska eivät ole varmoja tavaroiden perille toimittamisesta.

44 — Kaikki muistavat yhä äskettäisen rekka-autonkuljettajien lakon.

Repressiiviset toimet

68. Komissio katsoo, että käsiteltävänä olevan kaltaisissa tapauksissa jäsenvaltio voi täyttää perustamissopimuksen 30 artiklan sekä 5 artiklan määräysten mukaiset velvoitteensa myös toteuttamalla tehokkaita repressiivisiä toimenpiteitä. Komissio katsoo, että jos tyydyttävän ratkaisun aikaansaaminen osoittautuu ennaltaehkäisevien toimenpiteiden avulla liian vaikeaksi, kyseisen jäsenvaltion on valvottava, että rangaistusseuraamukset ovat todella tehokkaita.

69. Katson, että jäsenvaltio, joka sietää tällaista ilkivaltaa ja tyytyy toteuttamaan repressiivisiä toimenpiteitä, toimii riittämättömästi. Tällainen tulkinta ei ole tavaroiden vapaan liikkuvuuden (ja muiden perusvapauksien) erityisen merkityksen mukainen. Vaikka perustaksi otettaisiin komission tukema — vastaajalle suosiollisempi — näkökanta, päädyttäisiin kuitenkin väistämättä siihen, että komission kanne on perusteltu. Vastaaja ei itse asiassa ole myöskään repressiivisten toimenpiteiden osalta toteuttanut kaikkia riittäviä ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä velvoitteidensa täyttämiseksi.

70. Komission mukaan Ranskan toimivaltaiset viranomaiset eivät ole käsiteltävänä olevassa asiassa rangaisseet riittävästi ilkivallasta. Komissio väittää, että vuoden 1993 huhtikuun ja elokuun välisenä aikana tehtyjä tekoja vastaan aloitettiin ainoastaan yksi tutkintatoimi, joka sitä paitsi raukesi. Komissio on todennut kannekirjelmässään, että sama pätee myöhempäänkin ajanjaksoon ja että kaiken kaikkiaan on annettu ainoastaan yksi tuomio (joka tosin koski useita henkilöitä samalla kertaa).

71. Vastaaja esittää puolustuksekseen, että rikossyytteet ovat vaikeita toteuttaa. Vastaaja selitti vastauksessaan, että rikollisen toiminnan osalta on järjestelmällisesti aloitettu tutkintatoimet. Rikossyytteet ovat harvoin johtaneet tuomioon, koska mielenosoittajia ei ole voitu tunnistaa tai heidän osallisuuttaan rangaistaviin tekoihin ei ole voitu näyttää toteen. Vastaaja jatkaa, että tältä osin on huomattava, että Ranskan rikosoikeudessa hallitsee syyttömyysolettama ja että yksittäisen henkilön vastuu on näytettävä toteen kussakin tapauksessa. Muiden kollektiivirikosten rangaistusseuraamuksissa kohdataan samoja vaikeuksia.

72. Ranskan hallituksen asiamies totesi suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa, että kuusi muuta henkilöä oli vuoden 1994 jälkeen tuomittu tai heitä vastaan on aloitettu rangaistusmenettely.

73. Määritettäessä, onko käsiteltävänä olevassa asiassa toteutettu asianmukaiset repressiiviset toimenpiteet, on oltava vielä

pidättyvämpi — kuten Yhdistyneen kuningaskunnan asiamies on perustellusti huomauttanut — kuin valvottaessa riittävien ennaltaehkäisevien toimenpiteiden toteuttamista. Tässä tapauksessa ei itse asiassa tarkastella syyttäjäviranomaisten toimia, joita säädellään ohjein, vaan viime kädessä riippumattomia tuomioistuimia. Katson kuitenkin, ettei vastaaja tältäkään osin toteuttanut kaikkia tarvittavia ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä suojellakseen tavaroiden vapaata liikkuvuutta yksityisten väkivallanteoilta.

74. Sekä komissio että kaksi tätä ratkaisuehdotusta väliintulijana tukenutta jäsenvaltiota toteavat aivan oikein, että useita tarkasteltavana olevia välikohtauksia on tallennettu filmille. Espanjan hallitus esitti väliintulokirjelmänsä jättäessään joitakin näistä tallenteista. Vastaajan näkökanta, jonka mukaan kyseessä ovat todisteet, joita tarkastellaan muiden todisteiden ohella mutta joilla ei sellaisenaan ole oikeudellista todistusarvoa, on perusteltu. On kuitenkin ihmeteltävä, miksi rikossyytteisiin kyseisistä aihetodisteista huolimatta ryhdyttiin ainoastaan harvoissa tapauksissa.

75. Kysymykset ovat sitäkin aiheellisempia, kun otetaan huomioon, että komission huomautusten mukaan, joita ei ole kiistetty, ilkivallan tekijät eivät useimmissa tapauksissa pyri salaamaan henkilöllisyyttään. Lisäksi paikalla ollut virkavalta ei useissa tapauksissa puuttunut asioihin ainakaan asianmukaisin keinoin estääkseen väkivallan. On yhdyttävä komission ihmettelyyn, miksi virkavalta ei edes yrittänyt pidättää tekijöitä tai kerännyt riittäviä todisteita syytetoimenpiteitä varten.

76. Vaikka olen edellä esittänyt asiat yleisesti, on todettava, että ainakin yksi tosiseikka osoittaa, ettei vastaaja tässäkään suhteessa ole toteuttanut riittäviä toimenpiteitä. Tosiasiat osoittavat, että yksittäiset henkilöt ja Coordination ruralen kaltaiset ryhmittymät ovat esittäneet uhkauksia, jotka ne ovat tosiasiallisesti panneet täytäntöön. Komissio on perustellusti todennut viranomaisten tuntevan kyseiset henkilöt tai voivan tunnistaa heidät. Vastaajan kuvaamat vaikeudet eivät ainakaan näiden henkilöiden osalta ole voineet olla merkityksellisiä. On kuitenkin aivan ilmeistä, ettei paljoakaan ole tehty tältäkään osin.

Ranskan viranomaiset eivät siis myöskään ole toteuttaneet asian vaatimia ankaria toimenpiteitä rangaistakseen kyseisistä rikkomuksista.

77. Näin ollen komission kanne on kokonaisuudessaan perusteltu.

78. Oikeudenkäyntikuluista on päätettävä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaisesti.

C Ratkaisuehdotus

79. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut maataloustuotealan yhteisistä markkinajärjestelyistä ja EY:n perustamissopimuksen 30 artiklasta sekä 5 artiklasta johtuvia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä estääkseen yksityisiä rajoittamasta hedelmien ja vihannesten vapaata liikkuvuutta.

Ehdotan, että Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, lukuun ottamatta Espanjan kuningaskunnan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan oikeudenkäyntikuluja, joista kyseiset jäsenvaltiot vastaavat.