JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
7 päivänä toukokuuta 1996 *

1. Esillä olevassa kanteessa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut luvan tuoda maahan sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettuja sellaisia maitotuotteita, joiden tullausarvo on alhaisempi kuin minimihinta, joka on vahvistettu GATT:in yhteydessä tehdyssä kansainvälisessä maitotuotesopimuksessa (jäljempänä sopimus), jonka yhteisö on hyväksynyt vuosien 1973—1979 kauppaneuvotteluista johtuvien monenvälisten sopimusten tekemisestä 10 päivänä joulukuuta 1979 tehdyllä neuvoston päätöksellä 80/271/ETY [1].

Täsmällisemmin ilmaistuna, komissio väittää, että Saksan hallitus on näin rikkonut a) velvollisuutta työskennellä yhdessä minimihintojen soveltamiseksi tuonnissa, josta on määrätty sopimukseen liitetyissä kolmessa pöytäkirjassa (pöytäkirjassa nro 1 olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohta a; pöytäkirjoissa nro 2 ja 3 olevan artiklan 6 alakohta a); b) velvollisuutta noudattaa kunkin kolmen pöytäkirjan artiklan 3 kohdassa 1 tarkoitettuja vientiä koskevia minimihintoja ja c) sisäisestä jalostusmenettelystä 16 päivänä heinäkuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1999/85 [2] 5—8 artiklaa, erityisesti sellaisten taloudellisten edellytysten osalta, joiden perusteella voidaan myöntää lupa, tai ainakin jättänyt ottamatta nämä huomioon.

2. Vastaajan esittämien perusteiden ja väitteiden ymmärtämiseksi kertaan sopimukseen ja sisäiseen jalostusmenettelyyn liittyvät asianmukaiset säännökset ja määräykset sekä asioiden kulun ennen oikeudenkäyntiä.

Voimassa olevat säännökset ja määräykset

3. Sopimus tuli voimaan 1.1.1980, ja sen tavoitteena oli saavuttaa maitotuotteiden maailmankaupan laajentuminen ja yhä suurempi vapautuminen vienti- ja tuontimaiden yhteisen edun pohjalta niin vakaissa markkinaoloissa kuin mahdollista (artikla I). Sopimusta sovelletaan seuraaviin tuotteisiin: maito ja kerma, myös säilöttynä, tiivistettynä tai makeutettuna, voi, juusto ja juustoaine sekä kaseiini (artikla II). Sopimuksessa mää-

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL 1980 L 71, s. 1.

2 — EYVL L 188, s. 1.

rätään yleisestä informaatiovelvoitteesta (artikla III) ja sopimuspuolten välisestä yhteistyövelvollisuudesta (artikla IV), erityisesti kehitysmaille annettavan avun osalta (artikla V). Kansainvälinen maitotuoteneuvosto, joka perustettiin sopimuksella ja jonka jäseninä ovat kaikkien sopimuspuolten edustajat, vastaa kaikista tehtävistä, jotka ovat tarpeellisia sopimuksen määräysten soveltamiseksi käytäntöön (artikla VII).

Sopimukseen on liitetty kolme pöytäkirjaa, jotka koskevat eräitä maitojauheita (pöytäkirja nro 1), maitorasvaa (pöytäkirja nro 2) ja eräitä juustoja (pöytäkirja nro 3). Pöytäkirjat sisältyvät sopimukseen ja niissä on samankaltaisia määräyksiä: a) vientihintojen on oltava vähintään sopimuksessa vahvistettujen minimihintojen suuruisia (kunkin pöytäkirjan artiklan 3 kohta 1); b) kutakin pöytäkirjaa sovelletaan sellaisten tuotteiden vientiin, jotka on valmistettu tai uudelleen pakattu jonkin sopimuspuolen tullialueella (pöytäkirjassa nro 1 olevan artiklan 3 kohta 7; pöytäkirjoissa nro 2 ja 3 olevan artiklan 3 kohta 6); c) siinä määrin kuin mahdollista, näiden pöytäkirjojen piiriin kuuluvia tuotteita ei saa tuoda, määrättyjä minimihintoja vastaavia tullausarvoja alempaan hintaan (pöytäkirjassa nro 1 olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohta a; pöytäkirjoissa 2 ja 3 olevan artiklan 6 alakohta a); d) sopimuspuolet sitoutuvat harkitsemaan myönteisesti tarkoituksenmukaisia parannustoimenpide-ehdotuksia, jos tuonti minimihintoja alemmilla hinnoilla uhkaa pöytäkirjan soveltamista (pöytäkirjan nro 1 artiklan 6 kohdan 1 alakohta c; pöytäkirjoissa 2 ja 3 olevan artiklan 6 alakohta c) ja e) sopimuspuolen pyynnöstä voidaan myöntää poikkeuksia näissä pöytäkirjoissa olevan artiklan 3 kohdan 1 mukaisesta minimihintojen noudattamisvelvollisuudesta (kunkin pöytäkirjan artikla 7) [3].

4. Yhteisön sisäisen jalostusmenettelyn osalta on erityisesti muistutettava, että asetuksen (ETY) N:o 1999/85 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti tässä menettelyssä voidaan ennalta myönnetyllä luvalla valmistaa seuraavia tavaroita yhteisön tullialueella yhden tai useamman jalostustoiminnon kohdistamiseksi niihin: a) yhteisön tullialueelta jalostettuina tuotteina jälleenvietäviksi tarkoitetut muut kuin yhteisötavarat, jolloin näihin ei sovelleta tuontitulleja (suspensiomenettely) ja b) vapaaseen liikkeeseen luovutetut tavarat, joista kannettavat tuontitullit palautetaan tai peruutetaan, jos ne viedään jalostettuina tuotteina yhteisön tullialueelta (tullinpalautusjärjestelmä). Jalostustoiminnoilla tarkoitetaan asetuksen 1 artiklan 3 kohdan h alakohdan mukaan tavaroiden käsittelyä, valmistusta ja korjausta samoin kuin tiettyjen sellaisten tavaroiden käyttöä, jotka mahdollistavat jalostettujen tuotteiden tuottamisen tai helpottavat sitä, ja jotka kuluvat kokonaan taikka osittain loppuun niiden käytön aikana.

3 — Poikkeuksesta on määrätty esim. eläinten rehuksi tarkoitetun maitojauheen osalta (pöytäkirjassa nro 1 olevan artiklan 3 kohta 5).

Sisäistä jalostusmenettelyä varten edellytetty välttämätön lupa myönnetään asetuksen (ETY) N:o 1999/85 5 artiklan mukaan, jos menettely "voi auttaa luomaan mahdollisimman suotuisat edellytykset jalostettujen tuotteiden viennille yhteisön tuottajien keskeisiä etuja haittaamatta (taloudelliset edellytykset)". * Taloudelliset edellytykset täyttyvät muun muassa, kun sisäisiin jalostusmenettelyihin tarkoitetut tavarat "on valmistettu yhteisössä, mutta niitä ei voida käyttää, koska niiden hinnan vuoksi suunniteltu kaupallinen toimenpide on taloudellisesti mahdoton" (6 artiklan 1 kohdan d alakohta).

5. On lisäksi mainittava asetuksen (ETY) N:o 1999/85 soveltamista koskevista tietyistä säännöistä 26 päivänä kesäkuuta 1991 annettu komission asetus (ETY) N:o 2228/91 [4]. Asetuksen 16 artiklan mukaan tavaroiden asettamisesta sisäiseen jalostusmenettelyyn seuraa suspensiojärjestelmässä, ettei näiden tavaroiden tuontia koskevia erityisiä kauppapoliittisia toimenpiteitä sovelleta [5]. Erityiset kauppapoliittiset toimenpiteet ovat muita toimenpiteitä kuin tariffitoimenpiteitä, joista säädetään yhteisen kauppapolitiikan osalta tavaroiden tuonti- ja vientijärjestelmää, kuten valvontaa, suojelua, määrällisiä rajoituksia ja vienti- ja tuontikieltoja koskevissa yhteisön säännöksissä (1 artiklan 12 kohta).

Vaikka yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 2913/92 [6] (jolla on korvattu ja kumottu asetus (ETY) N:o 1999/85) ei sovelletakaan nyt käsiteltävänä olevaan asiaan, muistutan kuitenkin, että tämän asetuksen 114 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että sisäisessä jalostusmenettelyssä voidaan käyttää yhteisön tullialueella yhden tai useamman jalostustoiminnon kohdistamiseksi niihin "yhteisön tullialueelta jalostettuina tuotteina jälleenvietäviksi tarkoitettuja muita kuin yhteisötavaroita, jolloin näihin ei sovelleta tuontitulleja eikä *kauppapoliittisia toimenpiteitä*" [7].

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

6. Komissio katsoi, että menettely, jossa sallittiin sisäiset jalostustoiminnot tapauksissa, joissa tavaroiden tullausarvo oli sopimuksessa vahvistettua minimihintaa alempi, oli yhteisön oikeuden vastainen, ja se aloitti

* Tässä ja jäljempänä esitetyt lainaukset asetuksesta N:o 1999/85 suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

4 — EYVL L 210, s. 1.

5 — Tämän säännöksen sanamuoto on täsmälleen sama kuin asetuksen (ETY) N:o 1999/85 soveltamista koskevista tietyistä säännöistä 24 päivänä marraskuuta 1986 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3677/86 (EYVL L 351, s. 1) 16 artiklassa; tämä asetus on konsolidoitu ja se on kumottu myöhemmin juuri asetuksella N:o 2228/91.

6 — EYVL L 302, s. 1.

7 — Kursivointi kirjoittajan.

26.3.1991 tekemällään virallisella huomautuksella jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Saksan liittotasavaltaa vastaan. Saksan hallitus väitti 8.5.1991 päivätyssä kirjeessään, etteivät sisäiseen jalostusmenettelyyn asetetut tavarat olleet sopimuksessa tarkoitettua tuontia, ja se muistutti joka tapauksessa, että se oli saattanut asian perustamissopimuksen 113 artiklassa tarkoitetun erityiskomitean (jäljempänä erityiskomitea) käsiteltäväksi, jotta tämä kysymys saataisiin ratkaistuksi.

Komissio ei tyytynyt Saksan hallituksen antamiin selityksiin, vaan se osoitti tälle 3.2.1993 perustellun lausunnon, jossa se vahvisti kantansa ja vaati, että rikkomus oli lopetettava kahden kuukauden kuluessa. Saksan hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon, että sisäistä jalostusmenettelyä koskevissa yhteisön säännöissä säädetään, että kauppapoliittisia toimenpiteitä ei sovelleta tähän menettelyyn asetettuihin tavaroihin; toisaalta se totesi, että erityiskomitea ei ollut vielä selvittänyt tätä kysymystä.

7. On täsmennettävä, että kuten asiakirjasta, jonka komissio on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle sen pyynnöstä, käy ilmi, Saksan viranomaisten esiintuoma kysymys on todellakin saatettu erityiskomitean käsiteltäväksi sen 15.2.1991 pidetyssä istunnossa. Tätä istuntoa koskevassa pöytäkirjassa todetaan, että "komissio on alkanut selvittää niiden valtuuskuntien kanssa, joita asia koskee, Saksan valtuuskunnan esittämää kysymystä maitotuotteiden sisäistä jalostusmenettelyä koskevan yhteisön lainsäädännön ja kansainvälisen maitotuotesopimuksen minimihintoja koskevien määräysten välisen *selvän ristiriidan aiheuttamista ongelmista.* Erityiskomitea on päättänyt palata tähän kysymykseen komission selvitettyä tilannetta." [8]

Komissio ei kuitenkaan saattanut asiaa enää erityiskomitean käsiteltäväksi. Kuten komissio on todennut oikeudenkäynnin kuluessa, tämä johtui siitä, että se totesi oltuaan kahdenkeskisesti yhteydessä eri valtuuskuntiin, että Saksan hallituksen kanta poikkesi kaikista muista kannoista. Komissio nosti tästä syystä 26.1.1994 nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Tutkittavaksi ottaminen

8. Totean aluksi, että vaikka vastaajana oleva valtio ei ole tehnyt muodollista oikeudenkäyntiväitettä, se on kuitenkin esittänyt, että komission olisi pitänyt odottaa, kunnes erityiskomitean työt oli saatettu päätökseen ennen kuin se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen. Vastaaja toteaa, että erityiskomitea on perustettu nimenomaan kansainvälisten sopimusten tulkinnan ja noudattamisen varmistamiseksi ja tässä tarkoituksessa yhteisön yhteisen kannan vahvistamiseksi niistä

8 — Kursivointi kirjoittajan. On täsmennettävä, että kyseessä on epävirallinen käännös; tämän asian kannalta on huomattava, että ranskankielisessä versiossa käytetään ilmaisua "contradiction évidente" ja englanninkielisessä versiossa "apparent discrepancy".

seikoista, joista jäsenvaltioiden tai jäsenvaltioiden ja komission välillä on erimielisyyttä. Vastaajana olevan valtion mukaan voidaankin perustellusti kysyä, voiko komissio nostaa kanteen perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla sen toteamiseksi, että kansainvälistä sopimusta on rikottu tapauksessa, jossa, kuten on laita nyt esillä olevassa asiassa, asiaa tutkiva erityiskomitea ei ole vielä lausunut kantaansa.

Riittää kun todetaan, että perustamissopimuksen 169 artiklassa myönnetään komissiolle laaja harkintavalta [9] sekä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisen osalta, koska riittää, että komissio *"katsoo*, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille tämän sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden", että kanteen nostamisen osalta, koska komissio *"voi* saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi". Tällaisen harkintavallan käyttäminen ei siis voi olla sidoksissa muihin, tiukempiin edellytyksiin, kuin niihin, joista on määrätty 169 artiklassa, eikä myöskään erityiskomitean lausuntoa koskevaan edellytykseen. Tästä seuraa esillä olevan asian kannalta, että komission päätöstä nostaa nyt käsiteltävänä oleva kanne odottamatta erityiskomitean lausuntoa, vaikka asia oli saatettu erityiskomitean käsiteltäväksi, voidaan tietenkin arvostella sen tarkoituksenmukaisuuden kannalta, mutta tällä ei ole mitään merkitystä kanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta.

9 — Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut komission tähän liittyvää harkintavaltaa useaan kertaan, vaikkakin eri asiayhteydessä. Ks. esim. asia 247/87, Star Fruit v. komissio, tuomio 14.2.1989 (Kok. 1989, s. 291, 11 kohta).

Pääasia

9. Kuten olen jo todennut, komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, että se on antanut luvan sisäistä jalostusmenettelyä koskeviin toimintoihin, vaikka sopimuksessa säädettyjä *tuontia* koskevia minimihintoja ei ole noudatettu. Komissio tekee tästä sen johtopäätöksen, että velvollisuutta noudattaa sopimuksessa määrättyjä *vientiä* koskevia minimihintoja samoin kuin asetusta on rikottu, koska se, että lupia on myönnetty käsiteltävänä olevassa tapauksessa tarkoittaa, että asetuksen 5—8 artiklassa säädettyjä taloudellisia edellytyksiä ei ole noudatettu.

Saksan hallitus ei kiistä sitä, että se sallii tuoda sisäisten jalostustoimintojen yhteydessä maitotuotteita sopimuksessa määrättyjä minimihintoja alempaan hintaan. Se väittää kuitenkin, ettei kyseisten tuotteiden hyväksyminen sisäiseen jalostusmenettelyyn kuulu sopimuksen soveltamisalaan. Saksan hallitus väittää, että a) sopimuksessa mainitut viennin ja tuonnin käsitteet koskevat yhteisössä vapaaseen liikkeeseen luovutettuja tavaroita mutta eivät sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettuja tavaroita ja että b) kauppapoliittisten toimenpiteiden soveltaminen ja tästä syystä myös sopimuksen soveltaminen sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettuihin tavaroihin on nimenomaisesti suljettu pois asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artiklassa (jossa toistetaan tätä asetusta edeltävän

asetuksen (ETY) N:o 3677/86 säännökset) ja 1.1.1994 lähtien yhteisön tullikoodeksista annetun asetuksen 114 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.

10. Näiden väitteiden perusteella on tätä koskevien nimenomaisten sopimusmääräysten puuttuessa selvitettävä aluksi, sovelletaanko sopimusta sisäisen jalostuksen osalta kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan.

11. Asianosaisten sopimuksen sanamuotoa koskevat väitteet eivät vaikuta ratkaisevilta. Kuten komissio on osoittanut, pöytäkirjassa nro 1 olevan artiklan 3 kohdassa 7 ja pöytäkirjoissa nro 2 ja 3 olevan artiklan 3 kohdassa 6, joissa todetaan, että näitä pöytäkirjoja sovelletaan niiden tuotteiden vientiin, jotka on "valmistettu" tai "pakattu uudelleen" sopimuspuolen ja siis myös yhteisön tullialueella, ei mainita mitään poikkeuksista. On kuitenkin totta, että yhteisön tullialueella "valmistetut" tai "uudelleen pakatut" tuotteet eivät vastaa, ainakaan välttämättä, sisäistä jalostusta koskevan lainsäädännön mukaisesti käsittelemällä, valmistamalla tai korjaamalla saatuja tuotteita. Vaikka katsottaisiin, että komission tulkinta on oikea, voidaan tämän perusteella joka tapauksessa enintään päätellä, että sopimusta sovelletaan sisäisen jalostusmenettelyn jälkeen tapahtuvaan vientiin mutta ei varmastikaan tällaiseen menettelyyn asetettujen tavaroiden tuontiin.

Komissio väittää kuitenkin, että toisenlainen tulkinta olisi sekä sopimuksen tavoitteen vastainen että johtaisi sopimuksen noudattamatta jättämiseen, koska sopimuspuolina olevat valtiot voisivat ostaa kolmansista maista kyseisiä tuotteita sopimuksessa määrättyjä minimihintoja alempaan hintaan ja mahdollisesti jälleenviedä tuotteita niiden sisäisessä jalostuksessa tapahtuneen käsittelyn tai valmistuksen jälkeen, noudattamatta myöskään viennin minimihintoja.

12. On kuitenkin ennen kaikkea todettava, että sopimuksen tavoitteena oleva markkinoiden vakaus kyseisten tuotteiden maailmankaupan laajentamiseksi ja vapauttamiseksi vaarantuisi, jos yhteisön toimijoiden sallittaisiin jättävän noudattamatta sopimuksessa määrättyjä minimihintoja vaikka vain sisäisen jalostusmenettelyn osalta. Kun otetaan lisäksi huomioon, että yhteisön hinnat ovat paljon korkeammat kuin maailmanmarkkinahinnat, on selvää, että sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettujen tavaroiden jättäminen sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle haittaisi väistämättä yhteisön tuottajien etuja.

Katsonkin, että koska sopimuksessa ei ole nimenomaisesti määrätty toisin, komission näkemys on hyväksyttävä. Tämä tarkoittaa esillä olevassa asiassa, että jo sallimalla sisäiset jalostusmenettelyt silloin, kun tullausarvo on sopimuksessa määrättyjä minimituonti-

hintoja alempi, rikotaan periaatteessa sopimusta.

13. Katson lisäksi, ettei vastaajana olevan hallituksen väite, jonka mukaan kyseinen velvoite tarkoittaa vain yhteistoimintavelvollisuutta, muuta kysymyksenasettelua. On totta, että kyseinen määräys velvoittaa sopimuspuolia vain "työskentelemään yhdessä tämän pöytäkirjan minimihintatavoitteiden soveltamiseksi käytäntöön ja takaamaan, siinä määrin kuin mahdollista, että —— tuotteita ei tuoda määrättyjä minimihintoja vastaavia tullausarvoja alempaan hintaan" [10]. Mutta kuten komissio on todennut, tämän määräyksen sanamuoto johtuu siitä, että joskus sopimuspuolina olevat maat eivät pysty estämään kyseisten tuotteiden tuontia sopimuksessa vahvistettuja minimihintoja alempaan hintaan.

Käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, että kyseinen jäsenvaltio kykenee varmasti estämään tuonnin, koska riittää, että se kieltäytyy myöntämästä tarvittavat luvat.

14. Sitä vastoin *viennin* minimihintojen noudattamatta jättämistä koskeva kanneperuste ei ole mielestäni perusteltu. Itse asiassa komissio on tyytynyt toteamaan tämän osalta, että tuonnin minimihintojen noudattamatta jättäminen johtaisi automaattisesti siihen, että myös tuotteiden jälleenvienti tapahtuisi minimihintoja alempaan hintaan. Saksan hallitus on todennut puolestaan, että jalostusmenettelystä (käsittely, valmistus tai korjaus) ja kuljetuksesta aiheutuneet kulut saavat yhdessä aikaan sen, että kyseiset tuotteet jälleenviedään sopimuksessa määrättyjä hintoja korkeampaan hintaan.

Koska komissio ei ole riittävällä tavalla kumonnut tätä väitettä, ja kun sillä on todistustaakka siitä, että väitetty jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen on olemassa, kyseinen kanneperuste on joka tapauksessa hylättävä [11].

15. Tarkastelen seuraavaksi väitettyä ristiriitaa sopimuksen ja sisäistä jalostusmenettelyä koskevien sääntöjen välillä. Kuten olen jo todennut, Saksan hallitus väittää, että asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artiklan ja 1.1.1994 lähtien yhteisön tullikoodeksin 114 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan tavaroiden asettamisesta sisäiseen jalostus-

10 — Pöytäkirjassa nro 1 olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohta a ja pöytäkirjojen nro 2 ja 3 vastaavat artiklat. Muistutan lisäksi, että pöytäkirjassa nro 1 olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohdan c ja kahden muun pöytäkirjan vastaavien artiklojen mukaisesti sopimuspuolet sitoutuvat "harkitsemaan myönteisesti tarkoituksenmukaisia parannustoimenpide-ehdotuksia, jos tuonti minimihintojen kanssa ristiriidassa olevilla hinnoilla uhkaa tämän pöytäkirjan toimintaa".

11 — Ks. viimeksi asia C-375/90, komissio v. Kreikka, tuomio 27.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2055, 33 kohta).

menettelyyn seuraa suspensiojärjestelmässä, ettei näiden tavaroiden tuontia koskevia erityisiä kauppapoliittisia toimenpiteitä sovelleta.

16. Komissio katsoo, ettei viittaus soveltamisasetuksen 16 artiklaan liity asiaan, koska tässä asetuksessa viitataan erityisesti *tuontia koskeviin kauppapoliittisiin toimenpiteisiin*, kun taas käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse erityisistä tuontia koskevista toimenpiteistä vaan vientiä koskevaan järjestelmään liittyvistä täydentävistä toimenpiteistä. Missään tapauksessa Saksan hallitus ei voi komission mukaan vedota tehokkaasti kyseisiin säännöksiin, koska ne ovat komission soveltamisasetuksen säännöksiä eivätkä neuvoston perusasetuksen säännöksiä.

Komissio toteaa tämän jälkeen itsekin, etteivät sen väitteet ole perusteltuja tullikoodeksin tultua voimaan; tullikoodeksin 114 artiklan 1 kohdan a alakohdassa todetaan yleisesti, ettei kauppapoliittisia toimenpiteitä sovelleta sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettuihin tavaroihin. Vaikka komissio on yrittänyt selittää, että tämä artikla ja sopimus ovat yhteensoveltuvia, se on kuitenkin tyytynyt vain täsmentämään suullisessa käsittelyssä, että koska tullikoodeksi tuli voimaan vasta perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen, ei kyseistä artiklaa voida soveltaa nyt käsiteltävänä olevaan asiaan.

17. Tämän viimeksi mainitun seikan osalta muistutan ensinnäkin, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteen laiminlyönti todetaan perustellussa lausunnossa asetetun määräajan kulumisen perusteella [12]. Tästä seuraa käsiteltävänä olevassa asiassa, että rikkomusta, josta Saksan liittotasavaltaa moititaan, ei voida arvioida tullikoodeksin 114 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella, koska se on tullut voimaan 1.1.1994, kun taas perustellussa lausunnossa asetettu määräaika päättyi huhtikuussa 1993.

Prosessiekonomiset seikat tukevat kuitenkin toisenlaista lopputulosta. Koska asiassa annettava tuomio koskee vain aikaisempaa tilannetta, joten sama ongelma tulee uudelleen ratkaistavaksi 1.1.1994 alkavan ajanjakson osalta, korostan, että komissio on kanteessaan itse viitannut ensimmäisenä

12 — Tähän oikeuskäytäntöön, joka koskee määräajan päätyttyä tapahtuneita käytännön ja/tai lainsäädännön muutoksia, liittyy kaksi näkökohtaa: komission kannalta se, että laiminlyönti voidaan todeta, vaikka se olisi jo lopetettu (ks. esim. asia 283/86, komissio v. Belgia, tuomio 21.6.1988, Kok. 1988, s. 3271, 6 kohta ja asia C-433/93, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2303, 15 kohta) ja toisaalta jäsenvaltion kannalta se, ettei sitä vastaan voida esittää eri perusteita kuin oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä; muutoin tämän menettelyn perimmäistä tarkoitusta ei noudatettaisi, erityisesti kontradiktorisen periaatteen osalta (ks. lukuisista tuomioista asia C-347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4747, 16 kohta samoin kuin asia 298/86, komissio v. Belgia, tuomio 14.7.1988, Kok. 1988, s. 4343, s. 10). Viimeksi mainittu toteamus ei ole kuitenkaan täysin ehdoton. Yhteisöjen tuomioistuin onkin todennut, että tapauksessa, jossa asiaan soveltuvia oikeussäännöksiä muutetaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn ja kanteen nostamisen välisenä aikana, riittää uuden perusteen tutkittavaksi ottamisen osalta, että "riidanalaisella lainsäädännöllä oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana perustettu järjestelmä on pysytetty kokonaisuudessaan voimassa jäsenvaltion perustellun lausunnon antamisen jälkeen antamassa sellaisessa uudessa lainsäädännössä, joka on kanteen kohteena" (asia C-105/91, komissio v. Kreikka, tuomio 17.11.1992, Kok. 1992, s. I-5871, 13 kohta). Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että tämä koskee myös yhteisön säännöksissä tapahtuneita muutoksia, näyttää mielestäni siltä, että Saksan hallituksen tullikoodeksin 114 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla esittämät perusteet olisi otettava huomioon.

tullikoodeksin 114 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ja pohtinut, voidaanko tämän artiklan perusteella katsoa, ettei Saksan liittotasavalta ole enää syyllistynyt jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämiseen, josta sitä moititaan. Lisäksi komissio on vastatessaan kirjallisesti yhteisöjen tuomioistuimen sille esittämään kysymykseen täsmentänyt, että jos tultaisiin siihen tulokseen, että Saksan hallituksen riidanalainen menettely on sallittua neuvoston asetuksen perusteella, olisi 173 artiklan nojalla nostettu kanne tämän toimielimen antaman säädöksen kumoamiseksi varmasti soveltuvampi keino kuin 169 artiklan mukainen jäsenvaltiota vastaan nostettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne.

Koska tullikoodeksin 114 artiklan 1 kohdan a alakohdassa toistetaan ja laajennetaan asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artiklan sisältöä sillä seurauksella, että tämän artiklan ja sopimuksen välinen mahdollinen ristiriita tarkoittaisi vielä selvempää ristiriitaa edellä mainitun tullikoodeksin artiklan ja sopimuksen välillä, on aluksi selvitettävä, voidaanko sopimusta pitää asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artiklassa tarkoitettuna erityisesti tuontia koskevana kauppapoliittisena toimenpiteenä.

18. Komission lyhyt toteamus, jonka mukaan kyseessä on itse asiassa vientiä koskeva täydentävä toimenpide, ei ole mielestäni vakuuttava eikä sitä ole missään tapauksessa perusteltu riittävästi. Jos komissio vetoaa siihen seikkaan, että minimihintojen noudattamisvelvollisuus koskee vain vientiä, kun taas tuonnin osalta sopimuspuolten on vain "työskenneltävä yhdessä tämän pöytäkirjan minimihintatavoitteiden soveltamiseksi käytäntöön ja taattava, siinä määrin kuin mahdollista, että — — tuotteita ei tuoda määrättyjä minimihintoja vastaavia tullausarvoja alempaan hintaan [13]", tämä arviointi on mielestäni ristiriidassa sekä sopimuksen sisällön että komission esittämien muiden näkemysten kanssa.

Komissio on korostanut oikeudenkäynnin aikana, että velvollisuus noudattaa tuontia koskevia minimihintoja on muotoiltu sellaisin sanamuodoin, jotka eivät ole ehdottomia, ainoastaan siitä syystä, että sopimusvaltiot eivät aina kykene estämään minimihintoja alempaan hintaan tapahtuvaa tuontia. Tämä väite osoittaa, että sopimuksen tarkoituksena oli ainakin periaatteessa saada aikaan järjestelmä, jota sovelletaan sekä tuontiin että vientiin; tämän vahvistaa sopimuksen tavoite, sellaisena kuin olen sen jo esittänyt (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 ja 12 kohta). On tuskin tarpeen lisätä, että siltä osin kuin kysymyksessä on tuontiin ja vientiin sovellettava järjestelmä, sopimus on selvästi asetuksen (ETY) N:o 2228/91 1 artiklan 12 koh-

13 — Pöytäkirjassa nro 1 olevan artiklan 6 kohdan 1 alakohta a ja kahden muun pöytäkirjan vastaavat artiklat.

dassa tarkoitettu erityinen kauppapoliittinen toimenpide [14].

19. Komission väite, jonka mukaan käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei voida vedota asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artiklaan, koska tämä artikla sisältyy komission soveltamisasetukseen eikä neuvoston perusasetukseen, on outo ja jopa yllättävä. Mielestäni ei ole selvää, onko komission tarkoituksena väittää, että sillä on valta antaa sellaisen kansainvälisen sopimuksen kanssa ristiriidassa olevia soveltamisasetuksia, jossa yhteisö on osapuolena, ja samalla aloittaa menettely sopimusta noudattavia valtioita vastaan, vai väittääkö se, että mahdollinen kansainvälisen sopimuksen rikkominen yhteisön säännöksillä voidaan todeta vain, jos sopimusta on rikkonut neuvosto.

Mielestäni on joka tapauksessa täysin selvää, että koska tässä asiassa ei ole väitetty, että asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artikla olisi ristiriidassa perusasetuksen kanssa, komission väite on epäselvä eikä liity tähän asiaan. Asetuksen 16 artikla on joka tapauksessa ristiriidassa sopimuksen kanssa siitä syystä, että siinä suljetaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle sisäiseen jalostusmenettelyyn asetetut tavarat, mikä on vielä selvempää yhteisön tullikoodeksin tultua voimaan. Tullikoodeksin 114 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuoto ei jätä minkäänlaisia epäilyjä siitä, että kauppapoliittisia toimenpiteitä ei sovelleta kyseiseen tullimenettelyyn asetettuihin tavaroihin, mistä seuraa sitä suuremmalla syyllä tämän säännöksen osalta, että jo edellä todettu ristiriita sisäistä jalostusmenettelyä koskevan asetuksen ja sopimuksen välillä on näin vahvistettu ja nyt jopa aikaisempaa selvempi.

20. Todettuani tällaisen ristiriidan on selvitettävä seuraavaksi, onko Saksan hallituksen joka tapauksessa noudatettava sopimusta ja onko kanne joka tapauksessa hyväksyttävä tapaukseen liittyvistä erityisolosuhteista huolimatta.

Koska EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan 7 kohdan mukaan yhteisön ja yhden tai useamman jäsenvaltion väliset sopimukset sitovat yhteisön toimielimiä ja jäsenvaltioita, komissio väittää, että "jos Saksan viranomaiset noudattaisivat tiukasti yhteisön sisäiseen jalostusmenettelyyn liittyviä sääntöjä ja GATT-sopimusta, ei lupia sisäiseen jalostusmenettelyyn myönnettäisi", sillä seurauksella, ettei yhteensopivuutta koskevaa ongelmaa olisi edes olemassa. Komis-

14 — Se, että sisäiseen jalostusmenettelyyn asetettuihin tavaroihin ei sovelleta kauppapoliittisia toimenpiteitä, vahvistetaan epäsuorasti myös saman asetuksen 51 artiklassa, jonka mukaan tuontitavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovuttaminen "on sidoksissa niihin voimassaoleviin kauppapoliittisiin toimiin, joita tulliviranomainen soveltaa tuontitavaroihin sillä hetkellä, jolloin vapaaseen liikkeeseen luovuttamista koskeva ilmoitus hyväksytään".

sion väite tarkoittaa lähinnä sitä, ettei tuontilupia saisi myöntää ja/tai jo myönnetyt luvat pitäisi peruuttaa silloin, kun hinnat ovat sopimuksessa vahvistettuja minimihintoja alempia, koska tuolloin lupien myöntämistä koskevat taloudelliset edellytykset eivät täyty. Tämä johtuu komission mukaan erityisesti siitä, että jos sopimuksessa vahvistettuja minimihintoja ei noudateta, yhteisölle aiheutuu maatalouden tuotantokulut ylittäviä kuluja, mikä vyörytettäisiin yhteisön tuottajien maksettavaksi.

21. Mielestäni komissio esittää tässä väitteessään, että kyseessä olisi jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti myös, vaikka sopimus ja erityisesti minimihintojen noudattamisvelvollisuutta koskeva määräys puuttuisivat. Näin ei kuitenkaan ole asiaa tarkemmin tutkittaessa. Komissio ei näet kiistä mitenkään Saksan hallituksen väitettä, jonka mukaan luvat myönnetään asetuksen (ETY) N:o 1999/85 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti [15]. Päinvastoin komissio toteaa, että kyseisten tuotteiden kanssa menetellään usein tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla, joten kyseessä ei ole asetuksen säännösten rikkominen taloudellisten edellytysten osalta. Komissio väittää kuitenkin, ettei yhteisö voi missään tapauksessa sallia, että minimihintoja alempaan hintaan tapahtuneita toimenpiteitä voitaisiin suojella; tämä johtuu asiaan liittyvistä sopimusmääräyksistä ja niistä vaikutuksista, joita sopimusmääräyksillä on perustamissopimuksen 228 artiklan 7 kohdan perusteella.

Komission mukaan yhteisön oikeussääntöjen tulkitseminen sopimuksen mukaisesti tarkoittaisi siis, ettei asetuksessa säädettyihin taloudellisiin edellytyksiin voitaisi vedota edes silloin, kun ne todella täyttyvät, koska perustamissopimuksen 228 artiklan 7 kohdan mukaan sopimus on ensisijainen asetukseen nähden. Tämä tarkoittaa lisäksi, että sopimuksen ja sisäistä jalostusmenettelyä koskevien sääntöjen välinen ristiriita jää sekä sopimuksen että asetuksen soveltamisalan rajojen ulkopuolelle, eikä tätä ristiriitaa voida ratkaista yhteensopivan tulkinnan avulla.

22. Mutta tähän liittyy muutakin. Komission johtopäätöksestä, joka johtaa varsinaiseen noidankehään, on pääteltävä, ettei asetuksen rikkomista koskeva väite ole perusteltu. Lupien myöntäminen silloin, kun kyseisten tuotteiden hinta on sopimuksessa vahvistettuja minimihintoja alempi, voi tarkoittaa sopimuksen mutta ei varmastikaan — ainakaan sellaisenaan — asetuksen (ETY) N:o 1999/85 5—8 artiklassa tarkoitettujen

15 — Muistutettakoon vielä kerran, että tämän säännöksen perusteella taloudelliset edellytykset täyttyvät, kun sisäisiin jalostusmenettelyihin tarkoitetut tavarat tuotetaan yhteisössä, mutta niitä ei voida käyttää, koska niiden hinnan vuoksi suunniteltu kaupallinen toimenpide on taloudellisesti mahdoton.

taloudellisten edellytysten rikkomista. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on muistutettava, ettei komissio kiistä sitä seikkaa, että nämä edellytykset täyttyvät tämän asetuksen 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan perusteella.

Näissä olosuhteissa on siis todettava, että asetuksen rikkomista koskeva väite on hylättävä. On kuitenkin vielä selvitettävä, voiko sisäistä jalostusmenettelyä koskevien sääntöjen ja sopimuksen välillä todettu ristiriita johtaa siihen, että Saksan liittotasavallan on katsottava rikkoneen velvoitteitaan, mikä koskee — muistettakoon vielä — ainoastaan tuontia koskevien minimihintojen noudattamisvelvollisuuden rikkomista vai täytyykö ristiriidan johtaa tällaiseen lopputulokseen sillä perusteella, että sopimus on ensisijainen sisäistä jalostusmenettelyä koskeviin sääntöihin nähden.

23. Vastaan tähän kysymykseen kieltävästi. Selvyyden vuoksi todettakoon, ettei minulla ole mitään aikomusta saattaa kyseenalaiseksi sopimuksen ensisijaisuutta johdetun oikeuden säännöksiin nähden. En voi kuitenkaan olla toteamatta, että komissio näyttää jättäneen huomiotta, että perustamissopimuksen 228 artiklan 7 kohdan perusteella sellaiset kansainväliset sopimukset, joissa yhteisö on sopimuspuolena, sitovat sekä jäsenvaltioita että toimielimiä, ja tästä syystä myös neuvostoa ja komissiota itseään. On totta, että komission kanta on johdonmukainen, kun se toteaa, etteivät jäsenvaltiot voi vedota omaan tulkintaansa GATTin yhteydessä asetetuista velvoitteista ja päättää itsenäisesti, noudattavatko ne sopimuksia vaiko eivät; toisaalta ne eivät voi myöskään vedota omaan tulkintaansa ja väittää jonkin johdetun oikeuden säännöksen olevan yhteensopimaton sopimuksen kanssa. Komissio väittääkin kummankin tapauksen osalta, että sillä on oikeus päättää itse siitä, mikä on "yhteisön" oikea tulkinta GATTin yhteydessä asetetuista velvoitteista, koska yhteisö yksin on vastuussa kolmansia maita kohtaan.

Tällaisesta näkemyksestä seuraa selvästi, että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa sitä, että jäsenvaltioita ja yhteisöä sitovaa sopimusta noudatetaan vain tapauksissa, joissa sopimusta on rikkonut jäsenvaltio, mutta ei sitä vastoin tapauksissa, joissa toimielimet ovat rikkoneet sopimusta. Viimeksi mainitussa tapauksessa mahdolliseen GATTin yhteydessä asetettujen velvoitteiden rikkomiseen voitaisiin puuttua ainoastaan kansainvälisen oikeuden tarjoamin keinoin. Myönnettäköön, että tällainen yhteisöjen tuomioistuimen hyväksymä [16] näkemys herättää mielessäni useita epäselvyyksiä: GATTin

16 — Ks. erityisesti asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi ensin, ettei GATTin määräyksillä ole välitöntä oikeusvaikutusta ja katsoi sitten, ettei se "voinut arvioida sellaisen asetuksen lainmukaisuutta, joka oli jäsenvaltion perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla nostaman kanteen kohteena" (109 kohta), ja että "yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa kyseessä olevan yhteisön säädöksen lainmukaisuutta suhteessa GATTin yhteydessä asetettuihin velvoitteisiin ainoastaan tapauksessa, jossa yhteisön tarkoituksena on ollut panna GATTin yhteydessä asetettu erityinen velvoite täytäntöön tai tapauksessa, jossa yhteisön säädöksessä viitataan nimenomaisesti GATTin yleissopimuksen konkreettisiin määräyksiin (111 kohta).

yhteydessä asetettujen velvoitteiden perusteella ei voida valvoa toimielinten sellaisen toiminnan lainmukaisuutta, jonka perusteella on annettu oikeusnormi, jota jäsenvaltioiden on pääsääntöisesti noudatettava [17].

Totean esillä olevassa asiassa tämän vuoksi vain, ettei siitä, että suljetaan pois mahdollisuus arvioida yhteisön säännösten pätevyyttä GATTin määräysten perusteella, eikä siitä, että tämän seurauksena tunnustetaan, että neuvostolla ja komissiolla on hyvin laaja toimivalta tällaiseen sopimukseen liittyvien velvoitteiden sisällön ja vaikutusten osalta, voi kuitenkaan seurata, että jonkin jäsenvaltion katsotaan rikkoneen velvoitteitaan siksi, että se on toiminut asetuksen mutta ei sopimuksen mukaan. Mielestäni ei voida hyväksyä sitä, ettei tällaiselle yhteisön säännösten ja sopimuksen väliselle ristiriidalle annettaisi mitään merkitystä.

24. Tällainen oikeuskäytäntö sulkisi esillä olevassa asiassa pois sen, että yhteisöjen tuomioistuin voisi arvioida kantajana olevan jäsenvaltion toimia ottaen huomioon sisäistä jalostusmenettelyä koskevien sääntöjen ja sopimuksen välisen ristiriidan, koska on selvää, että tästä ristiriidasta käy kiistatta ilmi, että ensin komissio (asetuksen (ETY) N:o 2228/91 16 artikla) ja sitten neuvosto (yhteisön tullikoodeksin 114 artiklan 1 kohdan a alakohta) ovat rikkoneet sopimusta. Tällaista lopputulosta ei voida kuitenkaan hyväksyä, varsinkaan jos se johtaisi siihen, että yhteisöjen tuomioistuin voisi arvioida vastaajana olevan jäsenvaltion toimintaa ainoastaan sopimuksen perusteella ottamatta huomioon sitä, että toiminta, jonka komissio on nyt riitauttanut, on sallittua sellaisen komission asetuksen perusteella, joka on sopimuksen kanssa ristiriidassa.

25. Lopuksi totean, että on myös asianmukaista muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yhteisöjen lainsäädännön on oltava täsmällistä ja sen soveltamisen oikeussubjektien ennakoitavissa" [18]; tämä johtuu oikeusvarmuuden periaatteesta, joka on osa yhteisön oikeusjärjestystä. [19]

17 — Tästä oikeuskäytännöstä on esitetty myös kritiikkiä: ks. esim. Vellano: Osservazioni in tema di diretta applicabilità del GATT: l'opportunità di una svolta interpretativa, Giurisprudenza italiana, 1995, osa I, s. 1145 ja sitä seuraavat sivut; Hahn ja Schuster: Le droit des États membres de se prévaloir en justice d'un accord liant la Communauté, Revue générale de droit international public, 1995, s. 367 ja sitä seuraavat sivut. Viimeksi mainitut toteavat erityisesti, ottaen huomioon, että GATTin oikeusvaikutusten arvioiminen jää tällöin kokonaan neuvoston valtaan, että "la Cour de justice doit se demander si ce point de vue est compatible avec sa fonction telle qu'elle est fixée à l'article 164 du Traité CE, à savoir assurer le respect du droit" (s. 377).

18 — Ks. mm. asia 70/83, Kloppenburg, tuomio 22.2.1984 (Kok. 1984, s. 1075, 11 kohta); asia 325/85, Irlanti v. komissio, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5041, 18 kohta); asia 326/85, Alankomaat v. komissio, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5091, 24 kohta); asia 332/85, Saksa v. komissio, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5143, 23 kohta); asia 336/85, Ranska v. komissio, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5173, 17 kohta); asia 348/85, Tanska v. komissio, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5225, 19 kohta) samoin kuin äskettäin asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3283, 26 kohta).

19 — Ks. yhdistetyt asiat 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, 30 kohta).

Mielestäni edellä mainittu yhteisöjen tuomioistuimen toteamus pätee sitä suuremmalla syyllä esillä olevan kaltaiseen asiaan, johon liittyy ristiriitaisten säännösten vuoksi epäselvyyttä ja moniselitteisyyttä ja jossa kyseisen jäsenvaltion on ollut vaikeata ratkaista ongelmaa (yhteisön) sisäisesti, mitä se on kuitenkin yrittänyt saattamalla asian erityiskomitean käsiteltäväksi.

26. Esitän vielä yhden loppuhuomautuksen. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoo — samoilla perusteilla, joiden vuoksi se on todennut, ettei yhteisön säädösten lainmukaisuutta voida valvoa — että GATTin yhteydessä asetettujen velvoitteiden perusteella ei voida todeta myöskään sitä, ovatko jäsenvaltiot toimineet lainmukaisesti, ratkaisu esillä olevassa asiassa on tietenkin helpompi ja yksinkertaisempi. Tällöin olisi todettava ainakin sopimuksen rikkomisen osalta ja riippumatta pääasiasta, että kanteen tutkittavaksi ottamisen perusteet puuttuvat selvästi; kanne olisi siis jätettävä tutkimatta.

27. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

— hylkää kanteen;

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.