FRANZ EGENBERGER

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

1 päivänä joulukuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin (Frankfurtin hallinto-oikeus, Saksa) esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä on kysymys neuvoston asetuksen (EY) N:o 1255/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maito- ja maitotuotealan tuontijärjestelmän ja tariffikiintiöiden avaamisen osalta 14 päivänä joulukuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2535/2001 tiettyjen kohtien pätevyydestä. Asiaan liittyy useita tärkeitä periaatteellisia kysymyksiä. Ensinnäkin: millä tasolla on tutkittava komission antaman, maatalouden alaan kuuluvan lainsäädännön yhteensopivuutta yhteisön ylemmänasteisen lainsäädännön, erityisesti syrjintäkiellon kanssa? Tarkemmin sanottuna, onko arviointia rajoitettava tällä alalla kaikenlaisissa olosuhteissa? Toiseksi: missä määrin komissiota sitoo yhteisön kilpailuoikeudellinen lainsäädäntö, erityisesti EY 86 artiklan 1 kohta, kun se hyväksyy lainsäädäntötoimenpiteitä? Kolmanneksi: pitäisikö yhteisöjen tuomioistuimen ottaa uudelleen harkittavaksi niiden olosuhteiden määrittämistä koskeva oikeuskäytäntönsä, joiden vallitessa yhteisön johdetun lainsäädännön yhteensopivuutta WTO-lainsäädännön kanssa voidaan oikeudellisesti arvioida? Esiin siis nousee jälleen herkkä kysymys yhteisön oikeusjärjestelmän ja WTO-lainsäädännön keskinäisestä suhteesta. Näihin kysymyksiin palataan jäljempänä asian taustojen selvittämisen jälkeen.

II Ennakkoratkaisupyynnön historiallinen ja lainsäädännöllinen tausta

A *Historiallinen tausta*

2. Yhdistynyt kuningaskunta oli vakiintunut vientimarkkina-alue Uuden-Seelannin voille ennen valtion liittymistä Euroopan talousyhteisöön vuonna 1973. Näiden markkinoiden säilyttämiseksi Tanskan, Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan liittymisasiakirjaan Euroopan yhteisöihin sisältyvässä pöytäkirjassa N:o 18 (jäljempänä pöytäkirja N:o 18) sallittiin kiintiöt, joiden rajoissa Uuden-Seelannin voita ja juustoa voitiin

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

tuoda Yhdistyneeseen kuningaskuntaan alennetuin tullimaksuin viiden vuoden ajan. [2] Tämän pöytäkirjan 18 1 artiklan 4 kohdan mukaan alennettujen tullimaksujen ehtona oli se, että Yhdistyneeseen kuningaskuntaan pöytäkirjan mukaisesti tuotuja tuotteita ei myydä yhteisön alueella tai viedä edelleen kolmansiin maihin. Alkuperäiset kaupankäynnin rajoitukset poistettiin asteittain: maahantuotua Uuden-Seelannin voita voitiin käyttää jalostukseen (ei ainoastaan suoraan kulutukseen) Yhdistyneessä kuningaskunnassa neuvoston asetuksen N:o 3667/83 nojalla, ja sitä voitiin myydä vapaasti yhteisön alueella (ei ainoastaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa) neuvoston asetuksen N:o 3841/92 nojalla. [3] Pöytäkirjan N:o 18 5 artiklan 2 kohdan perusteella annetuilla useilla neuvoston asetuksilla tämän pöytäkirjan mukaista tuontimenettelyä pidennettiin vuoteen 1995 saakka.

3. Maidon ja maitotuotteiden tariffikiintiöihin on 1.7.1995 alkaen sovellettu maatalousopimusta, joka solmittiin tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT-sopimus) ja maailman kauppajärjestön (WTO) puitteissa Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa. Euroopan yhteisöjen osalta sopimus sisälsi tariffimyönnytyksiä tietyille maitotuotteille, joita voitiin tuoda yhteisöön alennetulla tullilla ja joita koskevat säännöt laadittiin nyt käsiteltävän tapauksen kannalta merkittävin osin GATT-sopimuksen XXIV artiklan 6 kohdan mukaisissa neuvotteluissa CXL-luettelon muodossa (jäljempänä CXL-luettelo). Kyseisen sopimuksen mukaiset, yhteisöön Uudesta-Seelannista tuotavaa voita koskevat tariffikiintiöt saatettiin osaksi yhteisön oikeutta komission asetuksilla. [4]

B *Sovellettava yhteisön oikeus*

Neuvoston asetus N:o 1255/1999

4. EY 37 artiklan perusteella annetussa asetuksessa N:o 1255/1999 säädetään ohjaavasta järjestelmästä maito- ja maitotuotealan yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoimiseksi. [5] Tässä järjestelmässä määritetään

2 – Pöytäkirja N:o 18 Uudesta-Seelannista tulevan voin ja juuston tuonnista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan (EYVL 1972, L 73, s. 173), 1 ja 2 artikla. Kyseiset tullit määriteltiin alun perin kiinteästi, jotta Uusi-Seelanti voisi saada voista ja juustosta hinnan, joka edusti Yhdistyneen kuningaskunnan markkinoilta vuosina 1969–1972 saatua keskihintaa, vaarantamatta yhteisön voin ja juuston markkinointia. Ks. pöytäkirjan N:o 18 1 artiklan 3 kohta ja 2 artiklan 2 kohta.

3 – Ks. Uuden-Seelannin voin tuonnin jatkamisesta erityisehdoin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 19 päivänä joulukuuta 1983 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3667/83 (EYVL L 366, s. 16) ja Uuden-Seelannin voin tuonnin jatkamisesta erityisehdoin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 17 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3841/92 (EYVL L 390, s. 1).

4 – Ks. tuontijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja tariffikiintiöiden avaamisesta maito- ja maitotuotealalla 30 päivänä kesäkuuta 1995 annettu komission asetus (EY) N:o 1600/95 (EYVL L 151, s. 12) ja tuontijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja tariffikiintiöiden avaamisesta maito- ja maitotuotealalla 29 päivänä kesäkuuta 1998 annettu komission asetus (EY) N:o 1374/98 (EYVL L 185, s. 21).

5 – Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 17 päivänä toukokuuta 1999 annettu neuvoston asetus N:o 1255/1999 (EYVL L 160, s. 48), sellaisena kuin se on muutettuna.

interventioperiaatteeseen perustuvat yhteisön maidon ja maitotuotteiden sisämarkkinat (asetuksen N:o 1255/1999 I osasto) sekä näillä tuotteilla kolmansien maiden kanssa käytävää kauppaa koskeva järjestelmä (asetuksen N:o 1255/1999 II osasto). Asetuksen N:o 1255/1999 johdanto-osan 17 perustelukappaleen mukaan kauppajärjestelmä perustuu yhteisön Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa hyväksymiin sitoumuksiin.

5. Asetuksen N:o 1255/1999 26 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Kaikkia 1 artiklassa tarkoitettuja tuotteita yhteisöön tuotaessa on esitettävä tuontilisenssi. Näitä tuotteita yhteisöstä vietäessä voidaan vaatia esitettäväksi vientilisenssi." Saman artiklan 2 kohdan mukaan "jäsenvaltioiden on annettava lisenssi kaikille hakijoille riippumatta näiden sijoittautumispaikasta yhteisössä ja sanotun kuitenkaan rajoittamatta 29, 30 ja 31 artiklan soveltamiseksi toteutettuja toimenpiteitä". Asetuksen N:o 1255/1999 26 artiklan 3 kohdassa säädetään, että komissio hyväksyy luettelon tuotteista, joille vaaditaan vientilisenssi, näiden lisenssien voimassaoloajan ja muut artiklan soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt 42 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "1 artiklassa tarkoitetuille tuotteille perustamissopimuksen 300 artiklan mukaisesti tehdyistä sopimuksista tai mistä tahansa muusta neuvoston säädöksestä johtuvat tariffikiintiöt otetaan käyttöön ja niitä hallinnoidaan 42 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen annettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti". Tariffikiintiöiden hallinnointia koskevista mahdollisista menettelyistä säädetään 29 artiklan 2 kohdassa, jossa määrätään, että näissä menetelmissä "on vältettävä kaikenlainen toimijoiden välinen syrjintä". [6] Asetuksen N:o 1255/1999 44 artiklan mukaan asetusta "sovelletaan siten, että perustamissopimuksen 33 ja 131 artiklassa määrätyt tavoitteet otetaan huomioon samanaikaisesti ja asianmukaisella tavalla".

Komission asetus N:o 2535/2001

6. Asetuksessa N:o 2535/2001, joka on annettu asetuksen N:o 1255/1999 26 artiklan 3 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan perusteella, määrätään säännöistä maito- ja maitotuotealan tuontijärjestelmän täytäntöönpanon ja tariffikiintiöiden avaamisen osalta. Asetuksen N:o 2535/2001 2 osastossa säädetään alennetuin tullein tapahtuvaa tuontia koskevista erityissäännöistä. Osastossa säädetään kolmesta vaihtoehtoisesta tuontijärjestelmästä, joista kutakin sovelletaan tiettyihin määrättyihin tuotteisiin ja kunkin perusteella sovelletaan alennettua tullia.

7. Ensimmäisessä mahdollisessa järjestelmässä (2 osaston I luku) säädetään yksinomaan tuontitodistuksiin perustuvasta tuon-

6 – Asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 2 kohdassa on määritelty kolme mahdollista kiintiöiden hallinnointimenetelmää. Vastaava luettelo menetelmistä sisältyy asetuksen 30 artiklaan.

nista yhteisön avaamissa kiintiöissä, joita koskeva hakemus on toimitettava komissiolle jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kautta. Toisessa mahdollisessa järjestelmässä (2 osaston II luku) säädetään yksinomaan tuontitodistukseen perustuvasta, etuuskohteluun oikeuttavasta kiintiöiden ulkopuolisesta tuonnista. Kolmannessa mahdollisessa järjestelmässä (2 osaston III luku) säädetään yksinomaan tuontitodistuksiin perustuvasta tuonnista niin sanotun "inward monitoring arrangement" (IMA 1) -todistuksen mukaisesti. Luku koostuu kahdesta erillisestä jaksosta: jaksosta 1, jossa on yleiset IMA 1 -todistusta koskevat säännöt ja jaksosta 2, jota sovelletaan ainoastaan Uuden-Seelannin voin tuontiin.

8. Tuonti, johon 1 jakson määräyksiä sovelletaan, koskee 1 jakson 24 artiklan mukaan alkuperämaittain eriteltyjä, CXL-luettelossa tarkoitettuja tariffikiintiöitä, ja näihin sisältyy Uuden-Seelannin voin tuonti asetuksen N:o 2535/2001 liitteessä III olevassa A osassa eritellyllä tavalla. Liitteessä määritetään tullit, joita kuhunkin siinä lueteltuun tuoteryhmään sovelletaan, ja soveltuvin osin tuonnin vuotuiset enimmäismäärät. Kyseisen 1 jakson 25 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Ilmoitetun tullin mukainen tuontitodistus liitteessä III luetelluille tuotteille myönnetään ainoastaan esitettäessä vastaava IMA 1 -todistus siinä mainitulle kokonaisnettomäärälle. IMA 1 -todistuksen on täytettävä liitteessä III olevassa A osassa tarkoitettuun kiintiöön 09.4589 kuuluvan voin osalta (jäljempänä Uuden-Seelannin voi) 40 artiklan 1 kohdassa vahvistetut vaatimukset ja muiden tuotteiden osalta 29–33 artiklassa vahvistetut vaatimukset. Tuontitodistuksessa on oltava vastaavan IMA 1 -todistuksen numero ja myöntämispäivä."

9. Tämän 1 jakson 30 artiklassa säädetään tietyistä muodollisista edellytyksistä, jotka IMA 1 -todistusten on täytettävä. Lomakkeet on 30 artiklan 2 kohdan mukaan painettava ja täytettävä yhdellä yhteisön virallisista kielistä, ja ne voidaan lisäksi painaa ja täyttää viejämaan virallisella kielellä tai yhdellä virallisista kielistä. Asetuksen 32 artiklan 2 kohdan mukaan IMA 1 -todistus on pätevä ainoastaan, jos se on asianmukaisesti täytetty ja jos siinä on liitteessä XII ilmoitetun todistuksen myöntävän viranomaisen asianmukainen hyväksymismerkintä, jonka Uuden-Seelannin kyseessä ollessa antaa Uuden-Seelannin maa- ja metsätalousministeriöön kuuluva MAF Food Assurance Authority (jäljempänä MAF).

10. Edelleen III luvun 2 jakson, joka koskee ainoastaan Uuden-Seelannin voita, 35 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: "Tuontitodistushakemuksia voi jättää vain Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Yhdistyneen kuningaskunnan on valvottava kaikkia myönnettyjä, peruutettuja, muutettuja ja oikaistuja IMA 1 -todistuksia tai sellaisia IMA 1 -todistuksia, joista on annettu jäljennöksiä. Sen on varmistettava, että kokonaismäärä, jolle tuontitodistuksia myönnetään, ei ylitä minkään tuontivuoden kiintiötä." Kyseisessä 2 jaksossa olevassa 38 artiklassa säädetään useista Uuden-Seelannin toimivaltaiselle viranomaiselle asetetuista velvollisuuksista, jotka koskevat tiettyjen, myönnettyihin IMA 1 -todistuksiin liittyvien tietojen ilmoit-

tamista komissiolle ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille, mukaan luettuina tällaisten myönnettyjen todistusten lukumäärä sekä todistusten peruuttamista ja muuttamista koskevat tiedot. Lisäksi 2 jakson 39 artiklassa säädetään Uuden-Seelannin voin määrien valvomista koskevasta järjestelmästä, jossa velvoitetaan jäsenvaltiot ja erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta ilmoittamaan komissiolle erilaisia tietoja tällaisen tuonnin osalta.

11. Asetuksen N:o 2535/2001 3 osaston mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet asetuksessa säädetyn todistusjärjestelmän moitteettoman toiminnan tarkastamiseksi.

C *Uuden-Seelannin lainsäädäntö*

Uuden-Seelannin vientilisenssijärjestelmä

12. Vientilisenssien saamista koskevasta menettelystä Uuden-Seelannin voin tuomiseksi yhteisöön säädetään vuoden 2001 New Zealand Dairy Industry Restructuring Actissa (Meijeriteollisuuden uudelleenjärjestelyä koskeva laki, jäljempänä DIRA). DIRA:n johdosta Uuden-Seelannin meijeriteollisuuden yhtiörakenne ja vientijärjestelmä muuttuivat olennaisesti. Erityisesti DIRA:ssa hyväksyttiin kahden Uuden-Seelannin (tuolloin) suurimman meijeriteollisuuden osuuskunnan – New Zealand Co-operative Dairy Company Ltd:n ja Kiwi Co-operative Dairies Ltd:n – fuusioituminen uudeksi Fonterra Co-operative Group Limitediksi (jäljempänä Fonterra Co-operative). Fonterra Co-operative puolestaan omistaa kaikki New Zealand Dairy Boardin (jäljempänä NZDB) osakkeet, joka on aikaisemmin ollut osittain valtiollinen elin ja joka on yhtiöitetty DIRA:n perusteella. DIRA:n 3 luvussa säädetään kansainvälisestä kaupasta määritetyillä markkinoilla, ja siinä määrätään muun muassa, mitkä osapuolet voivat hyötyä yhteisöön suuntautuvan tuonnin tullietuuskohtelusta. DIRA:n 21 §:n 1 momentin mukaan 3 luvun tarkoituksena on "a) maksimoida Uudelle-Seelannille muiden valtioiden ylläpitämistä tariffikiintiöistä, joilla valvotaan pääsyä niiden kotimaisille markkinoille, tulevat taloudelliset edut; b) huolehtia siitä, että nämä edut tulevat Uuden-Seelannin meijeriteollisuuden hyväksi; c) turvata Uuden-Seelannin intressit näiden tariffikiintiöiden osalta; d) varmistaa, että tehdyt hallinnolliset tai muut järjestelyt ovat yhdenmukaisia Uuden-Seelannin kansainvälisten velvoitteiden kanssa". DIRA:n 21 §:n 2 momentissa säädetään, että "valtiolla on oikeus turvata luvussa 1 tarkoitetuista tariffikiintiöistä seuraavat taloudelliset edut – –".

13. DIRA:n 23 §:ssä säädetään, että vientilisenssi on välttämätön maitotuotteiden viemiseksi tietyille määritetyille markkinoille (nimittäin niille, joihin sovelletaan suosituimmuustariffikiintiöitä). DIRA:n 24 §:n 1 momentin mukaan NZDB:llä on yksinomainen oikeus näihin lisensseihin, alun perin 31.12.2007 saakka kaikkien asiaankuuluvien yhteisöön tuotavien maitotuotteiden osalta. DIRA:n 25 §:n mukaan näiden alkuperäisten lisenssien voimassaolo jatkuu tämän päivä-

määrän jälkeen 31.12.2010 saakka alennetulle määrälle maitotuotteita DIRA:n 25 §:n 2 momentissa määrätyllä tavalla. DIRA:n 26 §:ssä säädetään, että kaikki vientilisenssejä koskevat oikeudet, jotka tulevat saataville 31.12.2007 jälkeen (toisin sanoen ne, jotka eivät automaattisesti jää NZDB:lle), palautuvat valtiolle, ja valtion on jaettava ne uudelleen. Oikeudet voidaan jakaa NZDB:lle.[7] DIRA:n 28 §:n mukaan NZDB ei voi siirtää lisenssiä eikä antaa alilisenssiä eikä muulla tavoin määrätä määritettyjä markkinoita koskevasta alkuperäisestä lisenssistä toisen henkilön hyväksi.

Uuden-Seelannin IMA 1 -todistuksia koskeva järjestelmä

14. Asetuksen N:o 2535/2001 mukaisesti ja kuten yllä on esitetty, ainoa elin, jolla on toimivalta myöntää IMA 1 -todistuksia Uudesta-Seelannista tapahtuvaa vientiä varten, on MAF. IMA 1 -todistusten myöntämisestä Uuden-Seelannin voille, cheddarjuustolle ja tietyille muille jalostukseen tarkoitetuille juustoille säädetään vuonna 2000 annetuissa meijeriteollisuutta (IMA-todistus) koskevissa säännöissä (jäljempänä IMA-säännöt). IMA-sääntöjen 5 §:ssä IMA-todistusten myöntämiselle asetetaan tiettyjä edellytyksiä, joista yksi on se, että hakemuksen voi tehdä vain elin, jolla on säännöllisesti oikeus viedä tariffikiintiöiden mukaisia tuotteita.[8] Kun NZDB on DIRA:n 24 ja 25 §:n mukaan ainoa elin, jolla on oikeus tällä hetkellä saada vientilisenssi yhteisöön suuntautuvaa Uuden-Seelannin voin vientiä varten tullietuuskohtelulla, NZDB on näin ollen ainoa elin, jolle IMA 1 -todistus voidaan myöntää.

D *Yhteenveto yhteisöön etuustariffilla tuotavan Uuden-Seelannin voin vientimenettelystä*

15. Lyhyesti sanottuna tämä menettely alkaa siten, että Fonterra Co-operative hankkii maitoa ja valmistaa maitotuotteita. Nämä tuotteet myydään NZDB:lle, joka DIRA:n mukaisesti on ainoa elin, joka voi saada vientilisenssin yhteisöön etuustariffilla tapahtuvaa voin vientiä varten. Kun NZDB on ainoa taho, jolla on näitä vientilisenssejä, se on myös IMA-sääntöjen mukaisesti ainoa elin, joka voi saada IMA 1 -todistuksen Uuden-Seelannin MAF:ltä. NZDB myy tämän voin yhdessä IMA 1 -todistuksen kanssa ainoastaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevalle, Fonterra Co-operative välillisesti omistamalle tytäryhtiölle Fonterra Logistics Limitedille (jäljempänä Fonterra Logistics). Tämän takia ja sen vuoksi, että asetuksen N:o 2535/2001 mukaisesti yhteisöön suuntautuvaa Uuden-Seelannin voin tuontia koskevan tuontitodistuksen myöntämisen välttämättömänä edellytyksenä

7 – DIRA:n 26 §:n 2 ja 4 momentti.

8 – IMA-sääntöjen 5 §:n 1 momentin b kohta.

on IMA 1 -todistuksen esittäminen, Fonterra Logistics on ainoa taho, jolle voidaan myöntää tällainen tuontitodistus. Fonterra Logistics on näin ollen ainoa elin, joka voi tuoda etuuskohteluun oikeuttavaa Uuden-Seelannin voita yhteisöön. Tullimuodollisuuksien – joihin sisältyy myös suosituimmuuskohtelun mukaisen tariffin maksu – täyttämisen jälkeen Fonterra Logistic jälleenmyy maahantuodun voin "sisaryhtiöille", Fonterra Cooperativen välillisesti omistamille tytäryhtiöille, jotka toimivat muissa jäsenvaltioissa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. [9]

III Ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevat tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk (jäljempänä hakija) on saksalainen yhtiö, joka muun muassa tuo yhteisöön maitotuotteita – myös voita –, jotka kuuluvat WTO:n puitteissa sovittuihin, etuuskohteluun oikeuttaviin, alkuperämaittain erittelemättömiin kiintiöihin. Vuonna 2001 hakija pyysi saada hankkia Fonterra Logisticsilta etuuskohteluun oikeuttavaa Uuden-Seelannin voita, jota ei ollut vielä tullattu yhteisön tullimenettelyssä. Pyyntö torjuttiin sillä perusteella, että Fonterra Group myi tullaamatonta voita yhteisöön suuntautuvaa tuontia varten ainoastaan Fonterra Logisticsille. Elokuussa 2003 hakija vaati, että Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (jäljempänä BLE) myöntää sille tuontitodistuksen, joka koskee 100 000 kg:aa etuuskohteluun oikeuttavaa Uuden-Seelannin voita asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan mukaisesti. Lokakuussa 2003 BLE päätti hylätä vaatimuksen sillä perusteella, että 1) asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdan mukaan tuontitodistus myönnetään ainoastaan esitettäessä IMA 1 -todistus, jota hakijalla ei ollut, ja että 2) tuontitodistushakemuksia, jotka koskevat etuuskohteluun oikeuttavaa Uuden-Seelannin voita, voidaan jättää vain Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Marraskuussa 2003 hakija teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka BLE hylkäsi tammikuussa 2004. Hakija valitti tästä kielteisestä päätöksestä helmikuussa 2004 Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainiin, joka keskeytti asian käsittelyn ja pyysi yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1) Onko komission asetuksen (EY) N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohta ristiriidassa ylemmänasteisen yhteisön oikeuden kanssa ja erityisesti EY 28 artiklassa olevan tuonnin määrällisiä rajoituksia ja vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevan kiellon, EY 34 artiklan 2 koh-

9 – Nämä yhtiöt ovat NZMP (AMP) Ltd:n, joka on Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautunut holdingyhtiö ja kuuluu osana Fonterra Groupiin, tytäryhtiöitä. NZMP (AMP) Ltd on Fonterra Logisticsin emoyhtiö ja omistaa sen suoraan.

dan toisessa alakohdassa olevan syrjintäkiellon ja neuvoston asetuksen N:o 1255/1999 26 artiklan 2 kohdan kanssa ja näin ollen pätemätön?

2) Onko komission asetuksen (EY) N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta ristiriidassa ylemmänasteisen yhteisön oikeuden kanssa ja erityisesti 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa olevan syrjintäkiellon, neuvoston asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 2 kohdassa säädetyn syrjintäkiellon, EY 28 artiklan ja EY 82 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa ja näin ollen pätemätön?

3) Ovatko komission asetuksen (EY) N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta ja 35 artiklan 2 kohta ristiriidassa tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) XVII 1 a artiklan ja tuontilisensioinnin menettelytavoista tehdyn sopimuksen 1 artiklan 3 kohdan kanssa?"

17. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 93 artiklan mukaisesti hakija, BLE, Fonterra Logistics sekä Ranskan tasavalta, Saksan liittotasavalta ja komissio ovat nyt käsiteltävässä tapauksessa esittäneet väliintulijoina kirjallisia huomautuksia. Suullinen käsittely pidettiin 27.9.2005, jolloin väliintulijat, Ranskan tasavaltaa lukuun ottamatta, sekä Puolan tasavalta esittivät suullisia huomautuksia.

IV Tapauksen tarkastelu

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

18. Ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä kansallinen tuomioistuin kysyy erityisesti, siltä osin kuin se edellyttää, että etuuskohteluun oikeuttavia tuontilisenssejä Uuden-Seelannin voille voidaan hakea ainoastaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, onko asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohta ristiriidassa 1) EY 28 artiklan mukaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa, 2) EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisen syrjintäkiellon periaatteen kanssa ja/tai 3) asetuksen N:o 1255/1999 26 artiklan 2 kohdan kanssa.

1. EY 28 artikla

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, jota hakija, BLE ja Saksan hallitus tukevat, katsoo, että asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohta on ristiriidassa

EY 28 artiklan kanssa. Sen näkemyksen mukaan vaatimus siitä, että tuontilisenssejä koskevat hakemukset on jätettävä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, aiheuttaa sen, että Uuden-Seelannin voin tuonti vaikeutuu muualle kuin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneiden mahdollisten tuojien kannalta ja että se näin ollen muodostaa rajoituksen yhteisön sisäiselle kaupalle.

20. Tässä näkemyksessä jätetään kuitenkin ottamatta huomioon se tosiseikka, että EY 23 artiklan 2 kohdan mukaan EY 28 artiklaa sovelletaan ainoastaan jäsenvaltioista peräisin oleviin tuotteisiin sekä sellaisiin kolmansista maista tuleviin tuotteisiin, jotka ovat jäsenvaltioissa vapaassa vaihdannassa. EY 24 artiklan mukaan "kolmansista maista tulevien tuotteiden katsotaan olevan jäsenvaltiossa vapaassa vaihdannassa, jos tuontimuodollisuuksia on noudatettu ja tuotteista on tässä jäsenvaltiossa kannettu niistä menevät tullit tai vaikutukseltaan vastaavat maksut eikä näitä tulleja tai maksuja ole kokonaan tai osittain palautettu". Nyt käsiteltävässä asiassa vaatimusta hakea tuontitodistusta Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovelletaan määritelmänsä mukaisesti Uuden-Seelannin voihin, jonka osalta yhteisöön tuontia koskevia muodollisuuksia ei ole vielä täytetty eikä tullimaksuja ole maksettu, mikä näin ollen tarkoittaa sitä, että voin ei voida (vielä) katsoa olevan vapaassa vaihdannassa yhteisössä. Tämän takia ja kuten yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut esimerkiksi asiassa Donckerwolcke,[10] EY 28 artiklaan sisältyvä määrällisten rajoitusten kielto ei koske tätä vaatimusta. Asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohta jää siten EY 28 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, eikä artiklaa voida katsoa rikotun.

2. EY 34 artiklan 2 kohdan 2 alakohta

21. EY 34 artiklassa määrätään keinoista, joilla yhteisössä pyritään EY 33 artiklan 1 kohdassa lueteltujen maatalouden alan tavoitteiden saavuttamiseen, nimittäin toteuttamalla yhteinen maatalouden markkinajärjestely. Yhteisen markkinajärjestelyn puitteet on määritelty EY 34 artiklan 2 kohdassa. Yhteinen järjestely voi erityisesti käsittää "kaikki 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet, erityisesti hintasääntelyn, tuen tuotteiden tuotantoa ja myyntiä varten, varastoimis- ja tasausjärjestelyt sekä yhteiset viennin ja tuonnin vakauttamisjärjestelmät", mutta sitä koskee kolme nimenomaista rajoitusta. Ensinnäkin yhteisen järjestelyn "tulee rajoittua vain 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden toteuttamiseen". Toiseksi "siinä [ei]

10 – Asia 41/76, Suzanne Criel, o.s. Donckerwolcke, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1921, Kok. Ep. III, s. 257, 16 kohta).

saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä". Kolmanneksi, jos tuotteeseen sovelletaan yhteistä hintapolitiikkaa, tämän politiikan "tulee pohjautua yhteisiin perusteisiin ja yhdenmukaisiin laskentamenetelmiin".

22. Varsinaisesti kysymys koskee sitä, onko vaatimus siitä, että tuontitodistusta Uuden-Seelannin voita varten on haettava Yhdistyneessä kuningaskunnassa, yhteensopimaton tämän toisen rajoituksen kanssa, eli sen kanssa, että tuottajia tai kuluttajia yhteisössä ei saa syrjiä. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään pitänyt tätä seikkaa tasa-arvoisen kohtelun vaatimuksen erityisenä ilmauksena, mikä tarkoittaa sitä, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tapauksia ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella. [11] Näin ollen yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) toimenpiteitä toteutettaessa tuottajia ja kuluttajia voidaan kohdella eri tavoin vain objektiivisesti perusteltujen syiden nojalla. [12] Kuitenkin, jos "yhteisen markkinajärjestelyn osalta toteutetulla toimenpiteellä olisi erilaisia vaikutuksia tiettyihin tuottajiin niiden tuotannon erikoislaadun vuoksi, se ei merkitse kuitenkaan syrjintää, koska toimenpide perustuu objektiivisiin perusteisiin yhteisen markkinajärjestelyn kokonaistoimivuuden turvaamiseksi". [13]

23. Vaikka pitää paikkansa, että kaikkia asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohdan mukaisten tuontitodistusten hakijoita ei ole pidettävä suoraan "tuottajina" yhteisössä – tätä käsitettä on käytetty EY 34 artiklan 2 kohdassa –, tämän ei tulisi näkemykseni mukaan vaikuttaa tapauksen arviointiin. Tämä seuraa vaatimuksesta tulkita laajasti syrjintäkieltoa, joka on perusluonteinen yhteisön oikeuden periaate. Lisäksi nyt käsiteltävässä asiassa puheena olevassa kummassakin asetuksessa käytetään "toimijoiden" tai "tuojien" syrjintäkiellon laajempaa käsitettä. [14]

24. Ensimmäinen kysymys koskee tässä näin ollen sitä, johtaako vaatimus siitä, että tuontitodistushakemukset on tehtävä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, vastaavassa asemassa olevien mahdollisten tuojien erilaiseen kohteluun. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, hakija, BLE, komissio sekä Ranskan ja Saksan hallitukset väittävät, että tällä vaatimuksella suositaan niitä Uuden-Seelannin voin mahdollisia tuojia, jotka ovat

11 – Asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4563, 25 kohta); asia C-117/99, Unilet, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-6077, 23 kohta); asia C-91/03, Espanja v. neuvosto, tuomio 17.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2267, 43 kohta) ja asia C-126/04, Heineken Brouwerijen, tuomio 13.1.2005 (Kok. 2005, s. I-331, 16 kohta).

12 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomion 25 kohta.

13 – Ks. asia 179/84, Bozzetti v. Invernizzi, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301, 34 kohta); asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2061) ja asia C-56/99, Gascogne Limousin Viandes, tuomio 11.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3079, 44 kohta).

14 – Ks. asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 2 kohta: "[tariffikiintiöiden hallinnoimisen menetelmissä] on vältettävä kaikenlainen toimijoiden välinen syrjintä" ja asetuksen N:o 2535/2001 johdanto-osan toinen perustelukappale: "Asetuksen (EY) N:o 1255/1999 26 ja 29 artiklan mukaisesti tuontitodistukset on myönnettävä jokaiselle hakijalle riippumatta siitä, mihin hakija on sijoittautunut yhteisössä, ja on vältettävä -- – tuojien välinen eriarvoinen kohtelu."

sijoittautuneet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan niiden vahingoksi, jotka ovat sijoittautuneet muuhun jäsenvaltioon, kun taas Fonterra Logistics kieltää, että tämä johtaisi olennaisiin eroihin tuojien kohtelussa syrjintäkiellon periaatteessa tarkoitetulla tavalla. Erityisesti Fonterra Logistics väittää, ettei ole olemassa todisteita siitä, että muualle kuin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneille hakijoille aiheutuisi suurempia vaikeuksia tai kustannuksia kuin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneille hakijoille.

25. En voi hyväksyä Fonterra Logisticsin väitteitä tältä osin. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, on selvää, että todistuksen hakemisesta Yhdistyneessä kuningaskunnassa aiheutuu enemmän vaikeuksia muualle kuin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneille hakijoille verrattuna Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneisiin hakijoihin. Ensinnäkin tuojalle on helpompaa tehdä hakemus omalla "äidinkielellään". Vaikka on totta, että hyvin suurissa yrityksissä hakemuksen tekeminen englannin kielellä voi kuulua tavallisiin käytäntöihin eikä siitä aiheudu lisäkustannuksia tai lisävaivaa, pienten yritysten kannalta tällainen vaatimus voi hyvinkin johtaa esimerkiksi ylimääräisiin käännöskuluihin. Lisäksi, jos asiasta syntyy riitaa, se seikka, että riidan ratkaisu tapahtuu vieraassa oikeusjärjestelmässä, muodostaa haitan muualle kuin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneille yrityksille. Näkemykseni mukaan nämä mahdolliset lisävaikeudet muualle kuin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneille tuojille ovat riittäviä muodostaakseen syrjintäkiellon periaatteessa tarkoitetun erilaisen kohtelun. Ei riitä, että väitetään, että näitä vaikeuksia ei käytännössä todennäköisesti katsota olennaisiksi suurimmassa osassa yrityksiä, jotka pyrkivät harjoittamaan kansainvälistä kauppaa: arvioinnissa ei sovelleta vähämerkityksisyyden (de minimis) kriteeriä.

26. Kun on todettu, että asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohdassa asetetaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja muualle sijoittautuneet tuojat erilaiseen asemaan, on seuraavaksi selvitettävä, voidaanko erilainen kohtelu perustella objektiivisin syin. Tältä osin komissio väittää, että erilaiselle kohtelulle on olemassa objektiivinen syy, sillä se on oikeassa suhteessa säännöksellä tavoiteltuun päämäärään. Komissio nojautuu lähtökohtaisesti siihen perusteluun, että koska sillä on laaja harkintavalta YMP:n piiriin kuuluvien toimivaltuuksiensa osalta, näiden toimien oikeudellisen arvioinnin tulisi rajoittua sen tutkimiseen, onko se ylittänyt toimivaltuutensa ilmeisellä tavalla. Lisäksi tuontitodistusten hakemista Yhdistyneessä kuningaskunnassa koskevan vaatimuksen tarkoituksena on se, että jäsenvaltiot voisivat tehokkaasti tarkistaa kaikki jätetyt, peruutetut tai muutetut IMA 1 -todistukset ja varmistaa, että tuodun voin kokonaismäärä ei ylitä kyseisen vuoden kiintiötä.

27. Mielestäni nämä perustelut eivät ole vakuuttavia seuraavista syistä.

28. Ensinnäkin sekä komissio että Fonterra Logistics perustavat väitteensä tässä suurelta osin siihen lähtökohtaan, että komission maatalouden alaan kuuluvien lainsäädäntötoimien oikeudellisen arvioinnin laajuutta tulisi itsestään kaikissa tapauksissa rajoittaa. En ole samaa mieltä tästä näkemyksestä. Nähdäkseni on olennaista tehdä ero toisaalta komission luonteeltaan lainsäädännöllisten toimien, joihin liittyy vaikeita poliittisia valintoja ja joissa komission täytyy löytää tasapaino EY 33 artiklassa määriteltyjen YMP:n eri tavoitteiden välillä, ja toisaalta komission sellaisten toimien välillä, joihin ei sisälly tällaisia poliittisia valintoja ja joissa komissio yksinomaan määrää järjestelmän tai politiikan käytännön toimeenpanosta tai hallinnoinnista.

29. Ensin mainitussa tapauksessa on selvää, että oikeudellinen arviointi rajoittuu sen tutkimiseen, onko lainsäädäntötoimenpide mitätön ilmeisen virheen tai toimivallan väärinkäytön vuoksi ja onko komissio toimenpiteen toteutuksen yhteydessä ilmeisellä tavalla ylittänyt harkintavaltansa, kun otetaan huomioon päämäärä, jota toimella on tavoiteltu.[15] Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan rajoitettu oikeudellinen arviointi heijastaa tässä seuraavaa seikkaa: "Yhteisön lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla laaja harkintavalta, joka perustuu siihen, että sille on EY 34 ja EY 37 artiklassa annettu poliittisluontoisia tehtäviä." Tämän vuoksi "yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien soveltamiseen".[16] Esimerkit tehdyistä päätöksistä tämän poliittisen vastuun osalta sisältävät päätöksiä, joissa on vastattu maatalousmarkkinoiden nopeisiin muutoksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on siis pitänyt kiinni seuraavasta periaatteesta: "Ainoastaan komissio kykenee seuraamaan jatkuvasti ja tarkkaavaisesti maataloustuotteiden markkinoiden kehitystä ja toimimaan tilanteen vaatimalla nopeudella. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan neuvosto voi joutua myöntämään sille tältä osin laajan harkintavallan ja toimivallan. Tällöin tämän toimivallan rajoja on arvioitava erityisesti markkinajärjestelyn keskeisten yleisten tavoitteiden valossa."[17] Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että komission päätös valita suu- ja sorkkataudin torjumiseksi rokottamattomuuspolitiikka, johon liittyi saastuneiden eläinten teurastus terveyssyistä, kuului YMP:n alalla komission harkintavallan piiriin.[18]

30. Kuitenkin jälkimmäisessä tapauksessa – siis siinä tapauksessa, että komission toimet ovat ei-poliittisia ja luonteeltaan lähinnä hallinnollisia tai toimeenpanevia –

15 – Asia C-14/01, Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH, tuomio 6.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2279, 39 kohta). Ks. myös asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5689, 80 kohta); asia C-375/96, Zaninotto, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6629, 64 kohta); edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-56/99, Gascogne Limousin; asia C-328/00, Weber, tuomio 7.2.2002 (Kok. 2002, s. I-1461, 32 kohta); asia C-63/00, Schilling ja Nehring, tuomio 16.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4483, 39 kohta) ja asia C-347/03, ERSA, tuomio 12.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3785).

16 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia C-347/03, ERSA, tuomion 131 kohta; ks. myös asia C-331/88, Fedesa, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 8 kohta); asia C-354/95, National Farmers' Union, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4559, 50 kohta); asia C-301/97, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 22.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8853, 74 kohta); edellä alaviitteessä 15 mainittu asia C-63/00, Schilling ja Nehring, tuomion 39 kohta ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia C-14/01, Molkerei, tuomion 39 kohta.

17 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia C-14/01, Molkerei, tuomion 38 kohta. Ks. myös yhdistetyt asiat 133/85–136/85, Rau ym., tuomio 21.5.1987 (Kok. 1987, s. 2289, 31 kohta); asia 265/85, Van den Bergh en Jurgens ja Van Dijk Food Products, tuomio 11.3.1987 (Kok. 1987, s. 1155, 14 kohta); asia C-359/89, SAFA, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1677, 16 kohta) ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-311/90, Hierl, tuomion 14 kohta.

18 – Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia C-189/01, Jippes ym.

ei ole nähdäkseni mitään syytä, miksi tällaisten toimien oikeudellista arviointia olisi rajoitettava tai ylipäätään tarkasteltava eri tavalla kuin jäsenvaltioiden toimien arviointia YMP:n yksityiskohtien toimeenpanon yhteydessä. Tällaisissa tapauksissa perustaa arvioinnin rajoittamiselle – kysymys on siis perusluonteisen lainsäädäntö- ja tuomiovallan toimintojen erottelusta, mikä tarkoittaa, että tuomiovallan ei tule toimia lainsäädännön alaan kuuluvien poliittisten valintojen "jälkiviisaana" tekijänä – ei ole olemassa. Tämä perustelu sisältyy yllä mainitsemaani yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön: yhteisöjen tuomioistuimen ei tule arvioida tarkemmin yhteisön lainsäädäntötoimia, jotka on toteutettu yhteisön "poliittisen vastuun" puitteissa EY 34 ja EY 37 artiklan mukaisesti, vaan oikeudellisen arvioinnin tulisi rajoittua ainoastaan tapauksiin, joissa neuvosto on delegoinut sille kuuluvia laajoja toimivaltuuksia. Perustelut komission maatalouden alaan kuuluvien, luonteeltaan toimeenpanevien toimien tarkemmalle oikeudelliselle arvioinnille ovat sitäkin vahvempia, kun arvioinnissa on kysymys syrjintäkiellon periaatteen noudattamisesta, joka muodostaa EY 34 artiklan 2 kohdan nojalla nimenomaisen perustamissopimuksessa säädetyn rajoituksen keinoihin, joilla yhteisön maatalouden alan tavoitteiden toteuttamiseen pyritään, kuten edellä olen selvittänyt. Samoin neuvoston valtuutus tariffikiintiöiden hallinnoimiseksi asetuksessa N:o 1255/1999 tarkoitetulla tavalla asettaa nimenomaisesti harkintavallan rajat tuon tehtävän toteuttamiselle: kiintiöiden hallinnoinnin kaikissa menetelmissä "on vältettävä kaikenlainen toimijoiden välinen syrjintä".

31. Palatakseni nyt käsiteltävään tapaukseen, komissio pyrkii oikeuttamaan 35 artiklan 2 kohdassa olevan vaatimuksen, jonka mukaan kaikki tuontitodistushakemukset on jätettävä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, sillä perusteella, että sen avulla voidaan helpottaa ja tehostaa hakemusten valvontaa ja todentamista sekä varmistaa se, että Uuden-Seelannin voin tuontia koskevaa kokonaiskiintiötä ei ylitetä. Tämä perustelu ei mielestäni ole riittävä. Vaikka pyrkimys tuontitodistushakemusten tarkoituksenmukaiseen valvontaan, todentamiseen ja hallinnointiin on periaatteessa pätevä syy, niin se, että kaikki tuojat velvoitetaan tekemään hakemus Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ei ole oikeassa suhteessa tämän päämäärän saavuttamiseen nähden. Erityisesti on hyvin kyseenalaista, miten sopiva ja tehokas tämä vaatimus on tavoitteen saavuttamiseksi. Ei ole mitään todisteita siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilla olisi luontainen etu tuontitodistusten hallinnoinnin valvonnassa. Kuten olen edellä esittänyt, asetuksen N:o 2535/2001 mukaan ainoa tuote, johon tällaista vaatimusta sovelletaan, on Uuden-Seelannin voi.[19] Niissä tapauksissa, joissa muiden tuotteiden osalta vaaditaan IMA 1 -todistus tuontitodistuksen lisäksi (siis tuotteiden, jotka kuuluvat asetuksen N:o 2535/2001 2 osaston III luvun 1 jaksoon),[20] todistuksen voi myöntää mikä tahansa toimivaltainen todistuksia myöntävä viranomainen yhteisössä. En näe mitään objektiivisesti perusteltua syytä, eikä sellaista ole perusteluissa esitetty, miksi samanlaista järjestelmää ei periaatteessa voitaisi soveltaa yhtä tehokkaalla tavalla silloin, kun kysymys on Uuden-Seelannin voin tuonnista. Pikemminkin voidaan huomauttaa, että jo asetuksessa itsessään asetetaan kunkin jäsenvaltion

19 – Asetuksen N:o 2535/2001 2 osaston III luvun 2 jakso, johon 35 artiklan 2 kohta sisältyy, soveltuu ainoastaan Uuden-Seelannin voihin; ks. edellä esitetty.

20 – Näitä ovat 1) alkuperämaittain eriteltyjen, CXL-luettelossa tarkoitettujen tariffikiintiöiden mukainen tuonti Uuden-Seelannin voita lukuun ottamatta, 2) yhteisön Norjan kanssa tekemässä sopimuksessa määrättyjen kiintiöiden mukainen tuonti ja 3) yhteisön Kyproksen kanssa tekemän sopimuksen mukainen tuonti (asetuksen N:o 2535/2001 24 artikla).

viranomaisille velvollisuus valvoa tuodun Uuden-Seelannin voin painoa ja rasvapitoisuutta sen varmistamiseksi, että se vastaa soveltuvassa IMA 1 -todistuksessa annettuja tietoja. [21]

32. Nähdäkseni on päinvastoin kiistatonta, että todellinen syy asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohdan olemassaoloon on historiallinen. Kuten komissio on todennut huomautuksissaan, alkuperäinen syy siihen, että kaikki tuontitodistushakemukset Uuden-Seelannin voita varten oli jätettävä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, oli se, että sen liittymisasiakirjoihin liitetyn pöytäkirjan N:o 18 mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta oli ainoa valtio, jossa tuota voita voitiin myydä. Vaikka asetuksen N:o 3841/92 mukaisesti rajoitus poistettiin ja Uuden-Seelannin voita voitiin myydä vapaasti yhteisön alueella, velvollisuus tuontitodistuksen hakemiseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa yksinkertaisesti jätettiin voimaan, huolimatta siitä tosiseikasta, että sen tarkoitus oli tällä välin täysin poistunut. Mielestäni 35 artiklan 2 kohta ei näin ollen ole missään olennaisessa mielessä poliittinen toimenpide, jota koskevan oikeudellisen arvioinnin tulisi olla rajoitettua.

33. Näin ollen tällä hetkellä jää vain yksi mahdollinen perustelu järjestelmän pitämiselle muuttumattomana – nimittäin se, että on helpompaa säilyttää vallitseva tilanne. Voidaan hyvin ajatella, että tällaisen perustelun puolestapuhujat voisivat viitata Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten historialliseen kokemukseen Uuden-Seelannin voita koskevien tuontitodistushakemusten käsittelyssä. He saattavat myös korostaa sitä tosiseikkaa, että monet velvoitteet tiettyjen tietojen ilmoittamisesta, kuten asetuksen N:o 2535/2001 38 ja 39 artiklassa on säädetty, tällä hetkellä viittaavat ainoastaan Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisiin. Nämä perustelut eivät kuitenkaan ole pakottavia. Kuten olen jo aikaisemmin todennut, muiden jäsenvaltioiden viranomaiset ovat tällä hetkellä toimivaltaisia käsittelemään kaikkia muita tuotteita, joita varten IMA 1 -todistus vaaditaan, koskevia tuontitodistushakemuksia. Joka tapauksessa intressi muiden kuin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneiden kauppiaiden haitallisen kohtelun välttämiseksi on nähdäkseni painavampi kuin marginaaliset käytännön kokemuksen tuomat edut, joita Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilla mahdollisesti on tässä suhteessa. Lisäksi, vaikka pitää paikkansa, että asetuksen N:o 2535/2001 monet artiklat nykyisessä muodossaan viittaavat Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiseen "yhteysviranomaisena" Uuden-Seelannin voin osalta, en näe mitään välttämätöntä syytä, minkä vuoksi näiden artikloiden muuttaminen siten, että ne viittaisivat jäsenvaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin, olisi ongelmallista, tai kuten esitän myöhemmin, minkä vuoksi Yhdistynyt kuningaskunta ei nimenomaan voisi jatkaa tilastointiin liittyviä toimiaan yhteistyössä lisenssejä myöntävien elinten kanssa.

34. Näistä syistä olen sitä mieltä, että asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohta

21 – Asetuksen N:o 2535/2001 liite IV.

on ristiriidassa EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun syrjintäkiellon periaatteen kanssa ja että se tulisi sen vuoksi kumota.

3. Asetuksen N:o 1255/1999 26 artiklan 2 kohta

35. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohtaa koskeva viimeinen kysymys koskee kohdan yhteensopivuutta asetuksen N:o 1255/1999 26 artiklan 2 kohdan kanssa.

36. Kun edellä olevan johtopäätöksen valossa ei ole täysin välttämätöntä vastata tähän kysymykseen, haluaisin huomauttaa, että nähdäkseni nämä kaksi artiklaa ovat täysin yhteensopivia. Asetuksen N:o 1255/1999 26 artiklan 2 kohdassa yksinkertaisesti säädetään, että lisenssit (myös tuontilisenssit) myöntää jäsenvaltio hakijalle tämän sijoittautumispaikasta riippumatta ja riippumatta toimenpiteistä 29, 30 ja 31 artiklan soveltamiseksi. Kuitenkaan ei ole riitautettu sitä, että asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohdan mukaan tuontitodistus voidaan (teoriassa) myöntää mihin tahansa jäsenvaltioon sijoittautuneelle hakijalle. Olennaista on pikemminkin se, kuten yllä on esitetty, että nämä hakijat käytännössä todennäköisesti joutuvat epäedulliseen asemaan näitä todistuksia hakiessaan. Se seikka, että 26 artiklan 2 kohdassa viitataan monikossa "jäsenvaltioiden" myöntämiin lisensseihin, ei ole nähdäkseni olennaista, sillä tämä muodostaa yleisen säännöksen osan, jonka vaikutuksesta yhteisöön suuntautuvaan tuontiin tarvitaan todistus ja viennissä yhteisöstä mahdollisesti tarvitaan todistus. En ole sitä mieltä, että monikon käytön tarkoituksena olisi tässä ollut välttämättä sen mahdollisuuden sulkeminen pois – silloin kun se on välttämätöntä ja oikeutettua – että tietty jäsenvaltio olisi toimivaltainen vastaanottamaan tiettyä tuotetta koskevia todistushakemuksia.[22]

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

37. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä kansallinen tuomioistuin haluaa erityisesti tietää, sikäli kuin se lähtee siitä olettamuksesta, että tietyille tuotteille, joihin kuuluu etuuskohteluun oikeuttava Uuden-Seelannin voi, voidaan myöntää tuontitodistus vain esitettäessä IMA 1 -todistus todistuksen myöntävälle viranomaiselle, onko asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta ristiriidassa 1) EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa ja asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 2 kohdassa olevan syrjintäkiellon kanssa, 2) EY 28 artiklan kanssa ja/tai 3) EY 82 artiklan 1 kohdan kanssa, ja onko se tämän vuoksi kumottava.

22 – Lisäksi määräys, jonka mukaan jäsenvaltioiden on annettava lisenssi "rajoittamatta 29, 30 ja 31 artiklan soveltamiseksi toteutettuja toimenpiteitä", osoittaa mielestäni yksinkertaisesti sitä, että jäsenvaltioiden on lisenssejä myöntäessään otettava huomioon komission kyseisten artiklojen mukaisesti määrittämät menetelmät (tuontia ja vientiä koskevien) kiintiöiden hallinnoimiseksi.

1. Syrjintäkielto

38. Ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko vaatimus, jonka mukaan tuontitodistukset tietyille tuotteille, myös etuuskohteluun oikeuttavalle Uuden-Seelannin voille, voidaan myöntää ainoastaan esitettäessä IMA 1 -todistus todistuksen myöntävälle viranomaiselle, ristiriidassa EY 34 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 2 kohdassa määrätyn syrjintäkiellon periaatteen kanssa. Käsittelen näitä artikloja yhdessä, sillä näkemykseni mukaan ne ovat saman periaatteen ilmaus; kysymys on nimittäin – kuten olen edellä esittänyt – yhdenvertaista kohtelua koskevasta määräyksestä, joka tarkoittaa sitä, ettei toisiinsa verrattavia tilanteita tule kohdella eri tavoin tai erilaisia tilanteita samalla tavoin, ellei tällaiselle kohtelulle ole objektiivisesti perusteltua syytä. Asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 2 kohdassa vain ilmaistaan tämä periaate tariffikiintiöiden hallinnointia koskevassa erityisessä asiayhteydessä.

39. Teoriassa on olemassa kaksi mahdollista tapaa, joilla komission antaman lainsäädännön määräys voi olla ristiriidassa syrjintäkiellon periaatteen kanssa.

40. Ensimmäistä tilannetta olen tarkastellut edellä; kysymys on siitä, että määräyksen sanamuoto sinällään sisältää kriteerin, joka johtaa syrjivään kohteluun kahden toimijan välillä, tässä tapauksessa tuontitodistusten myöntämisessä. Asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta ei ole tässä mielessä syrjivä. On totta, että artiklan soveltaminen johtaa erilaiseen kohteluun päällisin puolin tarkasteltuna siltä osin, että siinä tehdään todistuksen myöntäminen riippuvaiseksi IMA 1 -todistuksen esittämisestä, ja artiklassa tehdään erottelu niiden toimijoiden välillä, joilla IMA 1 -todistus on, ja niiden välillä, joilla sitä ei ole. Tämä erilainen kohtelu on mielestäni kuitenkin oikeutettua. Nyt käsiteltävässä asiassa IMA 1 - todistusta koskevan vaatimuksen, jonka mukaan todistus tarvitaan tuontitodistuksen saamiseksi, tarkoituksesta säädetään asetuksen N:o 2535/2001 johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa. Tämän perustelukappaleen mukaan vaatimuksen perimmäisenä tarkoituksena on nopeuttaa ja yksinkertaistaa tuontimenettelyä siten, että tuonnista vastaavien viranomaisten on helpompi todentaa se, että tuodut tuotteet vastaavat kyseessä olevaa tavarankuvausta ja tariffikiintiötä. Tämä toteutetaan viejämaan myöntämän IMA 1 -todistuksen avulla, joka on vakuutus siitä, että viedyt tuotteet vastaavat niiden kuvausta.

41. Periaatteessa tämä perustelu on täysin hyväksyttävä. Asetuksen N:o 1255/1999 26 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan mukaan, jotka muodostavat asetuksen N:o 2535/2001 oikeusperustan, neuvosto on antanut komissiolle valtuutuksen muun muassa päättää kyseisissä artikloissa määritetyistä tuontijärjestelmässä sovelletuista yksityiskohtaisista säännöistä maito- ja maitotuotealalla. Komission päätös, jolla asetetaan vaatimus lisätodistuksesta – IMA 1 -todistuksesta – tietyille tuotteille sen toteamiseksi, että tuotteet vastaavat tavarakuvausta ja tariffikiintiötä, on klassinen esimerkki poliittisesta valinnasta, joka kuuluu komission harkintavallan piiriin. Itse asiassa hakija

nimenomaisesti ilmoittaa, että se ei vastusta periaatteessa IMA 1 -todistuksen edellyttävää järjestelmää. Tämän johdosta ei siis voida sanoa, että asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta sinällään johtaisi syrjintään toimijoiden välillä. Tässä mielessä se ei ole syrjivä.

42. Mielestäni asiaan liittyy kuitenkin toinen, erillinen näkökohta, jonka mukaan komission antaman lainsäädännön määräys voi loukata syrjintäkiellon periaatetta. Tämä koskee tilannetta, jossa komissiolla on nimenomainen velvollisuus varmistaa toimijoiden välinen yhdenmukainen kohtelu yhteisössä ja jossa se delegoi kolmannelle valtiolle hallinnollisen tehtävänsä, jonka toteuttamiseen sillä on velvollisuus neuvostolta saamansa lainsäädäntöä koskevan valtuutuksen nojalla lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä. Tällaisessa tilanteessa komissiolla on velvollisuus varmistaa, että syrjintäkiellon periaatetta noudatetaan samalla tavoin siinä kolmannessa valtiossa, jolle se on delegoinut hallinnollisen tehtävänsä. Jos komissio laiminlyö tämän varmistamisen ja siitä aiheutuu toimijoiden välistä syrjintää yhteisössä, vastuu syrjintäkiellon periaatteen loukkaamisesta on luettava suoraan komission syyksi.

43. Syyt tämäntyyppisen delegoidun syrjinnän lukemiselle komission syyksi ovat vahvat. Ensinnäkin kun neuvosto on valtuuttanut komission hoitamaan tiettyä tehtävää syrjintäkiellon periaatteen mukaisesti, komissiota ei voida vapauttaa tästä tehtävästä sen tosiseikan perusteella, että se on päättänyt delegoida tehtävän (osan siitä) kolmannelle valtiolle. Tämä ei ainoastaan heikennä neuvoston valtuutuksessaan ilmaisemaa tarkoitusta,[23] vaan se myös vaarantaa perusluonteisen, perustamissopimukseen sisältyvän syrjintää koskevan kiellon tehokkuuden. Toiseksi kun asiaa tarkastellaan yhteisön toimijoiden näkökulmasta, aiheutunut vahinko on täsmälleen sama riippumatta siitä, soveltaako syrjiviä sääntöjä kolmas valtio vai komissio.

44. Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että neuvoston valtuutus komissiolle päättää asetuksen N:o 1255/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maito- ja maitotuotealan tuontijärjestelmän ja tariffikiintiöiden avaamisen osalta annettiin nimenomaisesti sillä edellytyksellä, että syrjintäkiellon periaatetta noudatetaan yhteisön eri toimijoiden välisessä kohtelussa. Täten asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 1 kohdassa säädetään, että maidon ja maitotuotteiden tariffikiintiöiden hallinnoimiseksi hyväksytyissä menetelmissä on "vältettävä kaikenlainen toimijoiden välinen syrjintä". Samoin asetuksen N:o 2535/2001, joka on edellä mainitun asetuksen "tytärasetus", johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa toistetaan neuvoston antaman valtuutuksen ehdot: "Asetuksen N:o 1255/1999 26 ja 29 artiklan mukaisesti tuontitodistukset on

23 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 15 mainittu asia C-14/01, Molkerei, tuomion 35 kohta: "On huomautettava, että EY 211 artiklan neljännen luetelmakohdan mukaan turvatakseen yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen komissio käyttää neuvoston sille siirtämää toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon."

myönnettävä jokaiselle hakijalle riippumatta siitä, mihin hakija on sijoittautunut yhteisössä, ja on vältettävä kaikki asiaa koskevat säännökset huomioon ottaen tuojien välinen eriarvoinen kohtelu."

45. Kuten edellä on todettu, komissio päätti tiettyjen maitotuotteiden osalta valita kiintiöiden hallinnoimiseksi ja tuontijärjestelmän toteuttamiseksi menetelmän, jossa vaaditaan yhteisöön suuntautuvaa tuontia koskevan todistuksen myöntämisen ennakkoehtona IMA 1 -todistus kyseessä oleville tuotteille. Vastuu näiden todistusten myöntämisestä uskottiin yksinomaan tietyille kolmannen valtion "todistuksen myöntäville viranomaisille", kuten komissio on asetuksen N:o 2535/2001 liitteessä XII määrännyt.[24] Asetuksen N:o 2535/2001 2 osaston III luvun 1 jakso sisältää useita velvoitteita, joita viranomaisten on noudatettava IMA 1 -todistuksia myöntäessään, esimerkiksi IMA 1 -todistusten muotoon, voimassaoloon ja sisältöön liittyviä.[25] Uuden-Seelannin voin osalta asetuksen N:o 2535/2001 liitteessä IV määrätään yksityiskohtaisista säännöistä, jotka velvoittavat Uuden-Seelannin MAF:ää IMA 1 -todistuksia myönnettäessä ja valvottaessa voin painoa ja rasvapitoisuutta.[26] Komissio ei kuitenkaan sisällytä näihin vaatimuksiin velvollisuutta noudattaa syrjintäkiellon periaatetta toimijoiden välillä IMA 1 -todistuksia myönnettäessä. Tarkasteltaessa IMA 1 -todistusten myöntämistä Uuden-Seelannin voin tuontia varten yhteisöön on päivänselvää, että tämä laiminlyönti on antanut Uuden-Seelannin viranomaisille asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla mahdollisuuden syrjintään toimijoiden välillä siinä tavassa, jolla ne myöntävät IMA 1 -todistuksia. Ensinnäkään ei ole epäselvyyttä siitä, että Uuden-Seelannin IMA 1 -todistusten myöntämistä koskeva järjestelmä johtaa erilaiseen kohteluun toimijoiden välillä. Kuten olen edellä kuvannut, Uuden-Seelannin lainsäädännön mukaan on mahdollista vain yhdelle toimijalle, NZDB:lle, saada IMA 1 -todistus tällaista yhteisöön suuntautuvaa tuontia varten. Toiseksi tällaista erilaista kohtelua ei voida perustella objektiivisilla syillä yhteisön oikeuteen sisältyvän syrjintäkiellon periaatteen tarkoituksen mukaisella tavalla. Kuten olen yllä kuvannut, Uuden-Seelannin lainsäädännön taustalla oleva nimenomainen perustelu on tältä osin yhteisöön suuntautuvan Uuden-Seelannin voin viennistä tulevien taloudellisten etujen maksimointi ja sen varmistaminen, että nämä edut palautuvat, niin suurelta osin kuin mahdollista, Uuden-Seelannin meijeriteollisuuden hyväksi Fonterran kautta. Tätä ei voida katsoa päteväksi syrjinnän oikeuttavaksi perusteeksi yhteisön oikeuden mukaan, eikä erityisesti tällaisessa räikeän syrjinnän tapauksessa, josta tässä ilmeisesti on kysymys. Tässä tapauksessa kaikilta muilta toimijoilta suljetaan pois mahdollisuus tuoda Uuden-Seelannin voita yhteisöön.

24 – Sellaisenaan tämä tuontijärjestely poikkeaa asetuksen N:o 2535/2001 2 osaston I ja II luvun mukaisista muiden maitotuotteiden tuontijärjestelmistä, joissa tuonti tapahtuu yksinomaan tuontilisenssin perusteella, ja tästä ovat vastuussa yhteisön tuonnista vastaavat viranomaiset.

25 – Ks. asetuksen N:o 2535/2001 25 ja 29–31 artikla.

26 – Asetuksen N:o 2535/2001 40 artiklan 1 kohta.

46. Näistä syistä komissio on näin ollen delegoidessaan sille kuuluvan ja neuvoston valtuutukseen perustuvan hallinnollisen teh-

tävän kolmannelle valtiolle laiminlyönyt velvollisuutensa varmistaa, että tämä noudattaa syrjintäkiellon periaatetta. Tästä seuraava syrjintä toimijoiden välillä on siten nähdäkseni katsottava komission syyksi. Lisäksi haluaisin todeta, että toimijoiden välisen syrjinnän kieltävän periaatteen mukaisen ehdon tai velvollisuuden sisällyttäminen ei olisi nähdäkseni aiheuttanut kohtuuttomia käytännön vaikeuksia. Ensinnäkin kun kyse on siitä, että komissio valvoo tällaisten velvoitteiden noudattamista, IMA 1 -järjestelmä soveltuu vain rajoitettuun määrään valtioita. Lisäksi todistuksia myöntävillä viranomaisilla on jo useita velvoitteita tiedottaa komissiolle siitä, miten heidän soveltamansa IMA 1 -järjestelmät toimivat,[27] mihin voitaisiin helposti lisätä esimerkiksi tehtävä varmistaa, että IMA 1 -todistuksia myönnetään syrjimättömällä tavalla, tai velvoite laatia luettelo toimijoista, joille IMA 1 -todistuksia on myönnetty kiintiövuoden aikana. Edelleen, kun tarkastellaan tämän velvollisuuden rikkomisesta aiheutuvia mahdollisia seurauksia, voidaan ajatella, että sillä voisi olla monia muotoja alkaen epämuodollisista keskusteluista komission ja todistuksia myöntävän viranomaisen välillä ja päättyen todistuksia myöntävien viranomaisten järjestelmän muuttamiseen kolmannessa valtiossa.[28]

47. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen on tältä osin vastattava, että asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta on ristiriidassa EY 34 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 1255/1999 29 artiklan 2 kohdan mukaisen syrjintäkiellon periaatteen kanssa ja että se tulisi siten kumota.

2. EY 28 artikla

48. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nostaa myös esiin kysymyksen siitä, onko se, että todistuksen myöntäminen tehdään riippuvaiseksi IMA 1 - todistuksen esittämisestä asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ristiriidassa EY 28 artiklassa olevan tuotteiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia koskevan kiellon kanssa. Klassinen vastaus tähän kysymykseen olisi negatiivinen samoista syistä kuin olen esittänyt edellä ensimmäiseen kysymykseen antamani vastauksen yhteydessä; vaatimus nimittäin koskee tuotteita, joita ei ole vielä saatettu vapaaseen vaihdantaan yhteisössä ja jotka sen vuoksi eivät kuulu EY 28 artiklan soveltamisalan piiriin.

49. Tästä huolimatta haluaisin huomauttaa, että en voi olla täysin tyytyväinen tähän vastaukseen. Kuten olen edellä selvittänyt, sen tavan vaikutuksena, jolla komissio on päättänyt toteuttaa saamansa valtuutuksen määrätä tuontijärjestelmiä koskevista säännöistä, on se, että vain yhdellä yhtiöllä on oikeus tuoda Uuden-Seelannin voita yhteisöön. Taloudellisen todellisuuden näkökulmasta sillä tosiseikalla, että on olemassa vain yksi tällainen tuoja, jolla on esimerkiksi mahdollisuus veloittaa korkeampia hintoja

27 – Ks. esim. asetuksen N:o 2535/2001 33 ja 38 artikla.

28 – Tällainen tilanne on jo tullut eteen esimerkiksi, kun kiintiöt ylitettiin Norjassa, minkä seurauksena Norjan kaksi todistuksia myöntävää viranomaista korvattiin yhdellä, suoraan Norjan maatalousministeriön alaisuudessa toimivalla viranomaisella; ks. asetuksen N:o 2535/2001 johdanto-osan 15 perustelukappale.

jälleenmyynnin yhteydessä, on rajoittavia seurauksia valtioiden väliseen kauppaan sen jälkeen, kun voi on saatettu vapaaseen vaihdantaan, kuten jäljempänä selvitän tarkemmin. Tästä syystä mielestäni sen tunnustaminen, että komission velvollisuutena on EY 28 artiklan mukaan ottaa huomioon ja minimoida nämä rajoitukset, kun se huolehtii sille annetuista täytäntöönpanotehtävistä ja hallinnollisista tehtävistä, vastaisi artiklan taloudellista tarkoitusta ja tehokkuutta. Silti mielestäni on – ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiseen kysymykseen esittämäni kanta huomioon ottaen – nyt käsiteltävän tapauksen kannalta tarpeetonta tutkia tätä kysymystä enempää.

3. EY 82 artiklan 1 kohta

50. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän toisen kysymyksen viimeinen seikka koskee sitä, onko asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta ristiriidassa EY 82 artiklan 1 kohdan kanssa, jossa kielletään yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla.

51. Koska EY 82 artiklan 1 kohta soveltuu vain yritysten omasta aloitteestaan toteuttamiin toimiin,[29] tämä artikla ei selkeästi voi sellaisenaan muodostaa perustetta komission asetuksessa olevan määräyksen arviointia varten. Nyt käsiteltävässä asiassa on pikemminkin kysymys siitä, onko asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta ristiriidassa EY 82 artiklan 1 kohdan kanssa yhdessä EY 86 artiklan 1 kohdan kanssa tarkasteltuna. Artiklassa säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 12 ja 81–89 artiklan määräysten kanssa." Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tämän artiklan tarkoittavan sitä, että huolimatta siitä, että EY 82 artikla on osoitettu yrityksille, "perustamissopimuksessa jäsenvaltioille asetetaan kuitenkin velvollisuus olla toteuttamatta tai pitämättä voimassa sellaisia toimenpiteitä, jotka saattavat estää tämän määräyksen tehokkaan vaikutuksen".[30] Näin ollen jäsenvaltiot eivät voi toteuttaa tai pitää voimassa johtavia toimenpiteitä "tilanteessa, jossa yritys joutuu väistämättä rikkomaan perustamissopimuksen 86 artiklaa".[31]

52. Analyysissä siitä, soveltuuko tämä doktriini nyt käsiteltävään tapaukseen, on periaatteessa kolme vaihetta. Ensinnäkin on kysyttävä seuraavaa: soveltuuko EY 86 artiklan 1 kohta jäsenvaltioiden toimenpiteiden

29 – Ks. asia C-18/88, GB-INNO-BM, tuomio 13.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5941, Kok. Ep. XI, s. I-551, 20 kohta) ja asia C-202/88, Ranska v. komissio, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1223, Kok. Ep. XI, s. I-109).

30 – Asia 13/77, INNO, tuomio 16.11.1977 (Kok. 1977, s. 2115, Kok. Ep. III, s. 497, 31 kohta).

31 – Asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1979, Kok. Ep. XI, s. I-147, 27 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 30 mainittu asia 13/77, Inno, jossa viitataan "[toimenpiteisiin], joiden avulla yksityiset yritykset voivat välttää perustamissopimuksen [81–89] artiklassa määrätyt velvoitteet".

lisäksi myös komission niihin lainsäädäntötoimiin maatalouden alalla, jotka se on toteuttanut neuvoston antaman valtuutuksen nojalla? Toiseksi jos näin on, voidaanko komission katsoa antaneen NZDB:lle erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdan tai muun toimenpiteen perusteella? Kolmanneksi jos näin on, on kysyttävä, luoko asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta tilanteen, jossa Fonterra Group tai osa siitä ei voi välttää rikkomasta EY 82 artiklaa.

53. Ensimmäisen kohdan osalta, vaikka EY 86 artiklan 1 kohta viittaa nimenomaisesti vain jäsenvaltioiden toimiin, on mielestäni vakuuttavia perusteita sille, miksi artiklan pitäisi periaatteessa katsoa koskevan myös komission toimia, jotka on saatettu voimaan neuvoston valtuutuksen nojalla. Näistä syistä tärkein on komission EY 10 artiklan mukainen velvollisuus helpottaa yhteisön päämäärän toteuttamista ja pidättyä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista.[32] Toinen pakottava syy on komission EY 211 artiklaan perustuva tehtävä turvata yhteismarkkinoiden moitteeton toiminta ja kehitys, joka selkeästi sisältää EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohdan tavoitteen taata, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy.

54. Lisäksi se tosiseikka, että komission toimenpide toteutettiin maatalouden alalla, lisää tämän lähestymistavan painoarvoa. EY 33 artiklan mukaan yksi YMP:n nimenomaisista tavoitteista on kohtuullisten kuluttajahintojen varmistaminen.[33] Koska tämä on myös yksi perustamissopimuksen kilpailusääntöjen päätavoitteista, joihin kuuluvat myös EY 86 artiklan 1 kohta ja EY 82 artiklan 1 kohta, on sekä EY 33 artiklan että kilpailusääntöjen tehokkuuden kannalta tarpeen, että komission toimenpiteet maatalouden alalla voitaisiin katsoa kuuluvaksi EY 86 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Tältä kannalta yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa Milk Marque on mielestäni asiaa valaiseva. Tuossa asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhteisön toimielinten on EY 33 artiklassa lueteltuihin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä huolehdittava näiden tavoitteiden jatkuvasta yhteensovittamisesta.[34] Perustamissopimuksen kilpailua koskevien määräysten osalta yhteisöjen tuomioistuin katsoi erityisesti, että "toimivan kilpailun ylläpito maataloustuotemarkkinoilla kuuluu yhteisen maatalouspolitiikan ja kyseessä olevan alan yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteisiin".[35] Tarkastellessaan EY 36 artiklan vaikutusta tapauksessa Milk Marque yhteisöjen tuomioistuin

32 – Ks. siitä, että EY 10 artikla sitoo myös yhteisön toimielimiä, asia 230/81, Luxemburg v. parlamentti, tuomio 10.2.1983 (Kok. 1983, s. 255, Kok. Ep. VII, s. 17, 37 kohta); asia 52/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 89, 16 kohta); asia C-319/97, Kortas, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3143, 35 kohta); asia C-29/99, komissio v. neuvosto, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11221, 69 kohta) ja Nizzan sopimukseen liitetty julistus N:o 3 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklasta.

33 – Ks. myös asia C-283/03, A. H. Kuipers v. Productschap Zuivel, tuomio 26.5.2005 (Kok. 2005, s. I-4255).

34 – Asia C-137/00, Milk Marque, tuomio 9.9.2003 (Kok. 2003, s. I-7975).

35 – Ibid., 57 kohta.

huomautti, että vaikka kyseisessä artiklassa "onkin jätetty neuvoston tehtäväksi määrittää, missä määrin maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan kilpailusääntöjä, jotta otettaisiin huomioon näiden tuotemarkkinoiden erityinen tilanne, on kuitenkin niin, että tässä määräyksessä vahvistetaan se periaate, että yhteisön kilpailusääntöjä sovelletaan maatalousalalla". [36]

55. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin myös tässä tapauksessa katsoi, että mikäli säännökset ovat keskenään ristiriidassa, EY 36 artiklassa asetetaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ensisijaisiksi kilpailupolitiikan tavoitteisiin nähden, nähdäkseni tässä tapauksessa ei ole kysymys siitä, että tällainen ristiriita syntyisi näiden politiikan alojen välillä. Voisin kuvitella, että tällainen ristiriita voisi syntyä, jos nyt puheena olevan oikeudenkäynnin kohteena olisi IMA 1 -todistuksen esittämistä koskevan vaatimuksen poistaminen kokonaan Uuden-Seelannin voita varten tarvittavan tuontitodistuksen hakemisen yhteydessä. Hakija on kuitenkin vahvistanut, että tämä ei ole oikeudenkäynnin kohteena; pikemminkin hakija pyrkii (syrjimättömään) markkinoille pääsyyn Uuden-Seelannin voin tuonnissa yhteisöön. Tämä liittyy ainoastaan komission valintaan, joka koskee niitä ehtoja, joiden mukaan se on delegoinut tariffikiintiöiden hallinnointiin liittyviä velvollisuuksiaan, eikä asiassa nähdäkseni ole ristiriitaa YMP:n ja kilpailupolitiikan välillä.

56. Tämä johdattaa meidät toiseen ja kolmanteen seikkaan. Näitä voidaan tarkastella yhdessä, sillä todellisuudessa toimenpide, jonka on väitetty "luovan erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia", ja toimenpide, jonka on väitetty luovan tilanteen, jossa EY 82 artiklan rikkomista ei voida välttää, ovat yksi ja sama toimenpide – asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta. [37] On kysyttävä, voidaanko asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdan katsoa antavan Fonterra Groupille tai sen osalle erityisiä tai yksinomaisia oikeuksia ja luovan tilanteen, jossa yritys ei voi välttää EY 82 artiklan rikkomista.

57. Ensinnäkin erityisiä tai yksinomaisia oikeuksia koskevan kysymyksen osalta on jälleen todettava, että asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdassa ei toki sinällään nimenomaisesti määrätä NZDB:tä ainoaksi toimijaksi, jolla on oikeus saada IMA 1 -todistus, eikä siinä suoraan anneta NZDB:lle mahdollisuutta toimia EY 82 artiklan 1 kohdan vastaisesti. Pikemminkin tämä on seurausta Uuden-Seelannin laista, jossa annetaan oikeus IMA 1 -todistusten saamiseen ainoastaan NZDB:lle sen seikan nojalla, että NZDB:llä on yksinoikeus vientilisensseihin yhteisöön suuntautuvan Uuden-Seelan-

36 – Ibid., 58 kohta.

37 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia C-202/88, Ranska v. komissio, jossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että erityisten tai yksinomaisten oikeuksien myöntäminen voi itsessään olla EY 86 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu "toimenpide", eikä tässä mielessä tarvita kahta erillistä toimenpidettä.

nin voin viennin osalta. Kuten olen yllä kuvannut, nähdäkseni kuitenkin kolmannet valtiot toimivat komission niille delegoimien toimivaltuuksien nojalla organisoidessaan ja hallinnoidessaan IMA 1 -todistusten myöntämistä koskevaa järjestelmää asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdassa säädetyn järjestelmän nojalla suorittaessaan komission valtuutuksella tehtävää maidon ja maitotuotteiden tuontijärjestelyä koskevien järjestelmien määrittämiseksi ja hallinnoimiseksi. Vaikka IMA 1 -todistusten myöntäminen ainoastaan NZDB:lle Uuden-Seelannin voin yhteisöön suuntautuvaa tuontia varten on seurausta Uuden-Seelannin lainsäädännöstä, vastuun kyseisestä toimesta yhteisön osalta on oltava komissiolla. Komission tulisi katsoa kantavan vastuun siitä, että Uusi-Seelanti myöntää erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia.

58. Seuraava kysymys koskee sitä, onko NZDB:n yksinomainen oikeus IMA 1 -todistuksiin tässä sellainen, että Fonterra Group tai sen osa pelkästään yksinomaisia oikeuksiaan käyttäessään ei voi välttää määräävän asemansa väärinkäyttöä. Ensimmäinen kysymys koskee tässä loogisesti sitä, onko Fonterra Group tai sen osa väärinkäyttänyt määräävää asemaansa 82 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kuten Fonterra Logistics on korostanut, relevanttien markkinoiden määrittely ja Fonterra Groupin markkinaosuuden määrittäminen näillä markkinoilla vaatisi yksityiskohtaista taloudellista ja tosiseikkoja koskevaa analysointia. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole saanut nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä riittävästi tietoja tällaisen analyysin tekemiseksi, eikä ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa asiassa olisi sopivaa päättää tällaisesta tosiasioita koskevasta kysymyksestä. Tämä kysymys kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätettäväksi. Jos tällaisen analyysin jälkeen kansallinen tuomioistuin päätyisi siihen, että Fonterra Groupilla tai sen osalla olisi määräävä asema merkityksellisillä markkinoilla – esimerkiksi Uuden-Seelannin voin yhteisöön suuntautuvan viennin markkinoilla tai Uuden-Seelannin voin yhteisöön suuntautuvan tuonnin markkinoilla – toinen kysymys koskisi sitä, onko se käyttänyt väärin tätä asemaansa. Jälleen on niin että, yhteisöjen tuomioistuin ei voi merkityksellisiä markkinoita määrittelemättä tehdä tarkkaa analyysiä tästä kysymyksestä.[38] Haluaisin tässä yhteydessä esittää seuraavan lisähuomautuksen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tulisi arvioidessaan, onko määräävää markkina-asemaa käytetty väärin, ottaa mielestäni huomioon se, mikä nähdäkseni nykyisessä tuontijärjestelmässä johtaa yhteisössä kilpailua vakavasti rajoittaviin vaikutuksiin. Uuden-Seelannin voin tuontilisenssejä kos-

38 – Jos kuitenkin hypoteettisesti oletetaan sen perusteella, että Fonterra Group (sen osa) on määräävässä asemassa (Uuden-Seelannin) voin (yhteisöön suuntautuvilla) vientimarkkinoilla, viittaisin mahdollisena lähtökohtana edellä alaviitteessä 29 mainittuun yhteisöjen tuomioistuimen antamaan tuomioon asiassa C-18/88, GB-Inno-BM. Tuossa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että toimenpiteet, joilla autetaan määräävässä asemassa olevaa yritystä laajentamaan markkinavoimaansa lähialueiden markkinoille, ovat perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdan, tarkasteltuna yhdessä 82 artiklan 1 kohdan kanssa, vastaisia. Tämä periaate soveltuisi nähdäkseni myös siinä tapauksessa, että markkinavoima laajenee tuotantoketjun loppupään markkinoille, kuten yhteisöön suuntautuvaan tuontiin. Jälleen käytetyn markkinoiden määritelmän mukaan seuraava mahdollinen lähtökohta voisi olla doktriini siitä, että kieltäydytään toimittamasta tuotteita uusille asiakkaille olosuhteissa, joissa tuotteiden toimittaminen on asiakkaan kilpailukyvyn kannalta välttämätöntä. Ks. vastaavasti asia 311/84, Télémarketing, tuomio 3.10.1985 (Kok. 1985, s. 3261).

kevasta monopoliasemasta aiheutunut keskeinen vahinko, jonka vaikutukset tuntuvat pääasiassa yhteisössä, on kaksijakoinen.

59. Ensinnäkin yhteisön kuluttajat maksavat enemmän tuotteesta ja tuotantoketjun loppupään tuotteista, joihin tämä tuote kuuluu. Koska kilpailu on mahdollista vasta, kun tuote on saatettu vapaaseen vaihdantaan, monopoliasemassa oleva tuoja voi toimia itsenäisesti kilpailijoista, asiakkaista ja jopa kuluttajista riippumatta [39] jälleenmyyntihintoja määrittäessään tullimuodollisuuksien selvittämisen jälkeen. Nämä korkeammat hinnat puolestaan siirtyvät kuluttajille. Toiseksi vain yksi yritys saa osakseen monopoliasemasta tulevan edun tuotteiden jälleenmyynnin yhteydessä. Nyt käsiteltävässä tapauksessa, kuten olen edellä kuvannut, tämä on Uuden-Seelannin lainsäädännön taustalla oleva nimenomainen motiivi, siis se, että Uuden-Seelannin voin tuonnista yhteisöön saatavat tulot voidaan maksimoida ja varmistaa, että nämä edut palaavat niin suurelta osin kuin mahdollista takaisin Uuden-Seelannin meijeriteollisuudelle Fonterran kautta. Tämä ei tarkoita pelkästään sitä, että kaikilta muilta potentiaalisilta tuojilta on suljettu pois mahdollisuus kyseisen tuotteen tuontiin, vaan myös sitä, että Fonterra Logisticsilla (ja mahdollisesti jakelusta vastaavilla sisaryhtiöillä yhteisössä) on huomattava etu Uuden-Seelannin voin tuotantoketjun loppupään jälleenmyyntimarkkinoilla, sillä muiden jälleenmyyjien täytyy siirtää edelleen Fonterra Logisticsin korkeasta jälleenmyyntihinnasta aiheutuneet kohonneet kustannukset. Yhteenvetona tästä ehdottomasta monopolista yhteisön kuluttajille aiheutuneet haitalliset (suorat ja epäsuorat) vaikutukset voivat olla vakavia.

60. Jos kansallinen tuomioistuin tulisi siihen tulokseen, että Fonterra Group (tai sen osa) on käyttänyt väärin määräävää asemaansa, esimerkiksi laajentamalla määräävää asemaansa tuotantoketjun loppupään markkinoille tai kieltäytymällä – asemaansa väärinkäyttämällä – myymästä voita hakijalle ennen maahantuontia, viimeinen kysymys koskisi sitä, onko tämä väärinkäyttö Uuden-Seelannin lain välttämätön seuraus. Tämän seikan osalta on totta, että teoriassa NZDB on vapaa myymään yhteisöön tarkoitettua voita yhdessä IMA 1 -todistusten kanssa muille tuojille kuin Fonterra Logisticsille. Näin ollen, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, hakijan pyyntö, että NZDB myisi tällaista voita, hylättiin yksinkertaisesti sillä perusteella, että Fonterra Groupin noudattaman käytännön mukaan voita myytiin yhteisöön tuontia varten vain Fonterra Logisticsille kyseisellä jakeluketjun tasolla. Sellaisenaan voitaisiin sanoa, että EY 82 artiklan rikkominen ei ole välttämätön seuraus NZDB:lle myönnetyistä yksinomaisista oikeuksista Uuden-Seelannin lainsäädännön mukaan. [40] Tämä perustelu on kuitenkin keinotekoinen. Siinä jätetään erityisesti ottamatta huomioon Uuden-Seelannin lain tarkoitus, jossa järjestely IMA 1 -todistusten myöntämiseksi määritellään; kysymys on Uuden-Seelannin taloudellisten etujen maksimoinnista tariffikiintiöihin kuu-

39 – Ks. määräävän aseman klassinen määritelmä, mm. asia 27/76, United Brands v. komissio, tuomio 5.4.1976 (Kok. 1978, s. 207, Kok. Ep. IV, s. 9, 65 kohta).

40 – Ks. asia C-323/93, Centre d'Insémination de la Crespelle, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5077, Kok. Ep. XVI, s. I-209).

luvan voin viennissä ja näiden etujen siirtämisestä Uuden-Seelannin meijeriteollisuudelle. Sellaisenaan näyttäisi siltä, että järjestelyn nimenomaisena tarkoituksena on se, että NZDB voisi jatkaa yhteisöön tuotavan voin myyntiä vain Fonterra Logisticsille. Lopputuloksena NZDB:n kieltäytyminen myynnistä kenelle tahansa muulle toimijalle kuin Fonterra Logisticsille olisi nähtävä realistisesti Uuden-Seelannin lainsäädännön välttämättömänä seurauksena.

1. Sovellettavat periaatteet

62. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että WTO-sopimukset eivät luonteensa ja rakenteensa vuoksi lähtökohtaisesti kuulu niihin normeihin, joihin nähden yhteisöjen tuomioistuin valvoo yhteisön toimielinten toimenpiteiden lainmukaisuutta. [41] Tähän periaatteeseen on kuitenkin kaksi poikkeusta. Ensimmäinen poikkeus koskee sitä tilannetta, että kyseenalaistetussa yhteisön toimenpiteessä nimenomaisesti viitataan tiettyyn GATT-sopimuksen määräykseen (ns. Fediol-poikkeus). [42] Kuten väliintulijat ovat todenneet, tämä poikkeus ei sovellu nyt käsiteltävään tapaukseen. Asetuksessa N:o 2535/2001 ei missään kohdassa viitata GATT-sopimuksen XVII 1 a artiklaan tai tuontilisensioinnin menettelytavoista tehdyn GATT-sopimuksen 1 artiklan 3 kohtaan. Toinen poikkeus koskee tilannetta, jossa kyseenalaistettua lainsäädäntöä säädettäessä yhteisön tarkoituksena on ollut panna täytäntöön WTO:n yhteydessä hyväksymänsä erityinen velvoite (ns. Nakajima-poikkeus). [43] Tämä on poikkeus, johon nyt käsiteltävässä tapauksessa vedotaan.

C *Kolmas ennakkoratkaisukysymys*

61. Kolmannessa kysymyksessä kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, pitäisikö asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta ja 35 artiklan 2 kohta kumota, koska ne ovat ristiriidassa 1) GATT-sopimuksen XVII 1 a artiklaan sisältyvän, valtion yrityksiä koskevan syrjintäkiellon periaatteen kanssa ja/tai 2) tuontilisensioinnin menettelytavoista tehdyn GATT-sopimuksen 1 artiklan 3 kohtaan sisältyvän, tuontitodistusten menettelysääntöjen hallinnointia koskevan neutraalisuuden ja lojaliteettiperiaatteen kanssa. Koska GATT-sopimus vuodelta 1994 ja tuontilisensioinnin menettelytavoista tehty GATT-sopimus kuuluvat WTO-sopimuksiin liitettyihin sopimuksiin, tämä kysymys nostaa jälleen kerran esiin sen asian, missä määrin voidaan arvioida yhteisön lainsäädännön yhteensopivuutta WTO-määräysten kanssa.

41 – Ks. esim. asia C-149/96, Portugali v. neuvosto, tuomio 23.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8395, 47 kohta).

42 – Ks. asia 70/87, Fediol v. komissio, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1781, Kok. Ep. X, s. 79, 19–22 kohta).

43 – Ks. asia C-69/89, Nakajima v. neuvosto, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2069, Kok. Ep. XI, s. I-161, 31 kohta).

2. Pitäisikö yhteisöjen tuomioistuimen arvioida uudelleen Nakajima-poikkeusta?

63. Ennen sen tutkimista, soveltuuko kyseinen poikkeus tähän tapaukseen, huomautan, että komissio on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta nyt käsiteltävässä tapauksessa arvioimaan uudelleen edellä mainittua oikeuskäytäntöään, jonka mukaan määritetään olosuhteet, joissa yhteisön oikeutta voidaan arvioida siltä kannalta, ovatko ne yhteensopivia WTO-lainsäädännön kanssa. Komissio on etenkin sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön taustalla oleva perustelu Nakajima-poikkeuksen osalta voidaan paremmin toteuttaa yhteisön oikeuden "yhteensoveltuvan tulkinnan" periaatteen mukaan suhteessa kansainväliseen oikeuteen.[44] Komissio huomauttaa, että Nakajima-poikkeuksen yksipuolinen luonne on vastoin WTO-lainsäädäntöön luontaisesti kuuluvaa vastavuoroisuuden tasapainoa ja varoittaa, että Nakajima-poikkeuksen käytännön vaikutuksena olisi se, että yhteisön lainsäätäjä yrittäisi, pyrkiessään välttämään poikkeuksen soveltamista, välttää viittauksia WTO-lainsäädäntöön yhteisön lainsäädännön johdanto-osissa.

64. Tästä seikasta huomauttaisin kuitenkin, että komissio ei nähdäkseni ole tuonut julki vakuuttavia perusteluja sen puolesta, miksi yhteisöjen tuomioistuimen tulisi arvioida uudelleen (tai kumota) pitkäaikainen Nakajima-oikeuskäytäntö tässä tapauksessa. Ensinnäkin on selvää, että yhteisöjen tuomioistuin on ollut täysin tietoinen ja ottanut huomioon WTO-sopimusten vastavuoroisesta luonteesta johtuvat seuraamukset niissä johtavissa tuomioissa, joissa määritetään olosuhteet, joissa WTO-säännöt voivat muodostaa perustan yhteisön toimenpiteiden arvioinnille. Siten esimerkiksi asiassa Portugali vastaan neuvosto yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että WTO-sopimus "perustuu – – vuoden 1947 GATT:n tavoin keskinäisen ja kaikille osapuolille edullisen sopimuksen periaatteeseen – –".[45] Kaikissa sellaisissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin aina vahvistanut siihen yleiseen periaatteeseen, ettei yhteisön toimenpiteiden yhteensopivuutta WTO-lainsäädännön kanssa voida arvioida, liittyvät Fediol- ja Nakajima-poikkeukset. Sitä paitsi näiden poikkeusten olemassaolo ei mielestäni ole ristiriidassa sen kanssa, mikä on ensisijainen perustelu yleiselle periaatteelle, nimittäin sille, että WTO-säännösten suoralla vaikutuksella "kavennettaisiin yhteisön lainsäädäntöelinten ja täytäntöönpanoelinten sellaista liikkumavaraa, joka on yhteisön kauppakumppaneiden vastaavien elinten käytettävissä".[46] Jos on selvää, että yhteisön toimenpiteen tarkoituksena on erityisesti saattaa voimaan WTO-lainsäädännön tietty velvoite, yhteisön lainsäätäjä on pohjimmiltaan tehnyt neuvotteluissa valinnan oman liikkumavaransa kaventamiseksi sillä, että se "sisällyttää" tämän velvoitteen yhteisön lainsäädäntöön.

44 – Tällä tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan yhteisön tekemien kansainvälisten sopimusten ensisijaisuus yhteisön johdetun oikeuden teksteihin nähden edellyttää, että silloin kun yhteisön johdetun oikeuden sanamuotoa voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, yhteisön solmimien kansainvälisten sopimusten etusija johdettuun oikeuteen nähden tarkoittaa sitä, että jälkimmäisille on annettava mahdollisuuksien mukaan näiden sopimusten kanssa yhteensoveltuva tulkinta. Ks. asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996 (Kok. 1996, s. I-3989, 52 kohta).

45 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 41 mainittu asia C-149/96, Portugali v. neuvosto, jossa yhteisöjen tuomioistuin nimenomaisesti totesi, että "eräät sopimuspuolet, jotka ovat kaupalliselta kannalta yhteisön tärkeimpiä kumppaneita, ovat tehneet WTO-sopimusten kohteen ja päämäärän valossa sen johtopäätöksen, että nämä sopimukset eivät kuulu niihin normeihin, jotka huomioon ottaen kansalliset tuomioistuimet valvovat kansallisten sääntöjensä lainmukaisuutta".

46 – Ibid., 46 kohta.

65. Komission muut perustelut, jotka koskevat Nakajima-poikkeuksen poistamista – nimittäin sitä, että käytännössä tämä johtaisi siihen, että yhteisön lainsäätäjä välttäisi WTO-lainsäädäntöä koskevia viittauksia lainsäädännössään – ovat näkemykseni mukaan sekä epäasiallisia että epärelevantteja. Epäasiallisia sen vuoksi, että komissio viittaa yhteisön lainsäätäjän tahalliseen yritykseen kiertää sitovien WTO-velvoitteiden juridinen täytäntöönpanokelpoisuus tilanteessa, joissa olosuhteet suoralle vaikutukselle ovat muutoin olemassa, mikä johtaisi yritykseen kiertää laillisuusperiaatetta. Epärelevantteja ne ovat sen vuoksi, että sen seikan arviointi, kuten jäljempänä selvitän, voidaanko Nakajima-poikkeusta soveltaa, ei rajoitu puhtaan muodollisesti tarkasteltuna sen tarkistamiseen, onko toimenpiteen tekstissä nimenomainen viittaus WTO-lainsäädäntöön.

66. Haluaisin lisätä, että se pelkkä tosiseikka, että Nakajima-poikkeuksen soveltamisala ei välttämättä ole yhteisöjen tuomioistuimen tämänhetkisessä oikeuskäytännössä täysin selvä – kuten jäljempänä selvitän –, ei sinällään ole syy kieltää sen periaatteellista olemassaoloa. Näiden syiden johdosta komission vaatimus siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi arvioida uudelleen oikeuskäytäntöään ja poistaa Nakajima-poikkeus, tulisi hylätä.

3. Nakajima-poikkeuksen soveltamisala

67. Seuraavaksi tarkasteltava kysymys koskee sitä, soveltuuko Nakajima-poikkeus nyt käsiteltävään asiaan. Onko yhteisön lainsäätäjä tarkoittanut, että asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdan ja 35 artiklan 2 kohdan avulla saatetaan voimaan tietty velvoite, jonka voidaan katsoa liittyvän WTO:hon? Tämä kysymys vaatii tarkkaa tutkintaa sen osalta, mikä on Nakajima-poikkeuksen soveltamisala.

68. Aloitan huomauttamalla, että nähdäkseni yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on tältä osin melko monitulkintainen. Tällä hetkellä yhteisöjen tuomioistuin ei ole asettanut selvää, pysyvää ja kestävää periaatetta, jossa eroteltaisiin tapaukset, joihin Nakajima-poikkeus soveltuu, niistä tapauksista, joihin se ei sovellu. En pidä tätä epävarmaa asiaintilaa hyväksyttävänä, erityisesti sen vuoksi, että tässä on kysymys juuri suoran sovellettavuuden doktriinin soveltamisalasta. Ennen kuin poikkeusta voidaan soveltaa nyt käsiteltävän tapauksen tosiseikkoihin, on sen vuoksi määriteltävä tuo periaate.

69. Ensimmäiseksi on määriteltävä, missä tilanteissa yhteisöjen tuomioistuin on tähän mennessä soveltanut tätä poikkeusta. Pääasiassa näitä tilanteita on ollut polkumyyntiä koskevissa tapauksissa, joihin kuuluvat yhteisöjen tuomioistuimen käsittelemät tapaukset Nakajima ja Petrotub,[47] ja lisäksi useissa

47 – Edellä alaviitteessä 43 mainittu asia C-69/89, Nakajima v. neuvosto ja asia C-76/00, Petrotub, tuomio 9.1.2003 (Kok. 2003, s. I-79). Huomautan, että asiassa Petrotub yhteisöjen tuomioistuin viittasi Nakajima-poikkeuksen lisäksi yhdenmukaisen tulkinnan periaatteeseen.

samantyyppisissä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsittelemissä tapauksissa.[48] Kussakin näistä tapauksista oli kysymys yhteisön polkumyynnin vastaisen lainsäädännön pätevyydestä WTO:n polkumyynnin vastaisen sopimuksen erityisten määräysten valossa.[49] Lisäksi tapaus, johon yhteisöjen tuomioistuin sovelsi poikkeusta, oli asia C-352/96, Italia vastaan neuvosto.[50] Siinä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin arvioi riisin ja rikkoutuneiden riisinjyvien tuontia koskevien tiettyjen tariffikiintiöiden avaamisesta ja hallinnoinnista 24 päivänä heinäkuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1522/96 laillisuutta GATT-sopimuksen XXIV artiklan 6 kohdan ja GATT-sopimuksen XXIV artiklan tulkinnasta tehtyä sopimusta koskevan muistion 5 kohdan ja sitä seuraavien kohtien valossa. Koska asetus oli hyväksytty muiden kuin GATT-sopimukseen liittyneiden maiden kanssa solmittujen sopimusten mukaisesti ja sellaisten neuvottelujen pohjalta, jotka perustuivat GATT-sopimuksen XXIV artiklan 6 kohtaan,[51] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Nakajima-poikkeuksen mukaisesti sen laillisuus tulisi arvioida suhteessa tähän artiklaan. Julkisasiamies Mischo totesi, että vaikka hakija ei ollut väittänyt muita GATT-sopimuksen artikloja rikotun tuossa tapauksessa, asiassa ei ollut mitään sellaista seikkaa, mikä periaatteessa olisi estänyt tämän arvioinnin.[52] Julkisasiamies Jacobs sovelsi asiassa C-377/98, Alankomaat vastaan parlamentti, Nakajima-poikkeusta sen toteamiseksi, että bioteknologian keksintöjen oikeudellisesta suojasta 6 päivänä heinäkuuta 1998 annettua parlamentin ja neuvoston direktiiviä 98/44/EY voidaan arvioida sen osalta, onko se ristiriidassa TRIPS-sopimuksen ja kaupan teknisistä esteistä tehdyn sopimuksen kanssa.[53] Yhteisöjen tuomioistuin ei tarkastellut tuomiossaan erityisesti tätä kysymystä.[54]

70. Sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuin on torjunut Nakajima-poikkeuksen soveltamisen useissa tapauksissa.[55] Monet näistä tapauksista koskivat yhteisön sellaisten toimenpiteiden pätevyyttä, jotka oli toteutettu banaanin yhteisessä markkinajärjestelyssä, WTO-sääntöjen valossa. Tuoreimmassa tapauksessa Van Parys yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että WTO:n riitojenratkaisuelimen (Dispute Settlement Body, jäljempänä DSB) antaman päätöksen jälkeen yhteisön tarkoituksena ei ollut panna täytäntöön WTO:n yhteydessä hyväksymäänsä erityistä velvoitetta asetuksen muutoksella, joka koski kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan järjestelmää banaanialalla. Huolimatta siitä tosiseikasta, että muutos oli tehty, kuten muutetun asetuksen johdantokappaleessa on todettu, "yhteisön Maailman kauppajärjestön

48 – Ks. esim. asia T-256/97, BEUC v. komissio, tuomio 27.1.2000 (Kok. 2000, s. II-101) ja asia T-162/94, NMB France, tuomio 5.6.1996 (Kok. 1996, s. II-427).

49 – Kysymys on sopimuksesta tullitariiffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen VI artiklan soveltamisesta (EYVL 1994, L 336, s. 103).

50 – Asia C-352/96, Italia v. neuvosto, tuomio 12.11.1998 (Kok. 1998, s. I-6937).

51 – Näissä artikloissa säädettiin neuvotteluista, joita käydään muiden kuin GATT-sopimukseen liittyneiden valtioiden kanssa, jotta sovitaan tietyistä kompensoivista mukautuksista, jotka on saatu tiettyjen tullimaksujen korotusten seurauksena.

52 – Edellä alaviitteessä 50 mainittu asia C-352/96, Italia v. komissio, ratkaisuehdotuksen 24 ja 25 kohta.

53 – Asia C-377/98, Alankomaat v. parlamentti, ratkaisuehdotus 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-7079).

54 – Yhteisöjen tuomioistuin muotoili direktiivin yhdenmukaisuutta WTO-lainsäädännön kanssa koskevan oikeudellisen arvioinnin tarkoituksen erilaisella ja uudella tavalla 55 kohdassa: "[arviointia koskeva kanne] on joka tapauksessa ymmärrettävä niin, ettei kantaja niinkään väitä, että yhteisö olisi suoraan loukannut kansainvälisiä sitoumuksiaan, vaan pikemminkin se esittää, että direktiivillä jäsenvaltiot velvoitetaan loukkaamaan omia kansainväliseen oikeuteen perustuvia velvoitteitaan – –".

55 – Ilmeinen esimerkki tästä on edellä alaviitteessä 41 mainittu asia C-149/96, Portugali v. neuvosto. Ks. myös alaviitteessä 16 mainittu asia C-301/97, Alankomaat v. neuvosto.

(WTO) yhteydessä tekemien kansainvälisten sitoumusten" noudattamiseksi, yhteisöjen tuomioistuin perusteli, että jos DSB:n päätökselle annettaisiin suora vaikutus, se voisi johtaa yhteisön aseman horjumiseen etsittäessä keskinäisesti tyydyttävää ratkaisua osapuolten välillä erimielisyyden ratkaisemiseksi. [56]

71. Juuri ennen kyseistä tuomiota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli tullut samanlaiseen lopputulokseen asiassa Chiquita. Se katsoi, että komission asetusta, jossa määrätään banaanin tuontia yhteisöön koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, ei voida arvioida siltä kannalta, onko se yhteensopiva muun muassa GATT-sopimuksen XIII artiklan kanssa (kvantitatiivisten rajoitusten syrjimätön soveltaminen). Pohjimmiltaan GATT-sopimuksen XIII artikla oli luonteeltaan yleinen verrattuna esimerkiksi polkumyyntisäännöstön yksityiskohtaisiin sääntöihin. Lisäksi kun yhteisön tarkoituksena oli noudattaa WTO:sta johtuvia velvoitteitaan sen saattaessa voimaan kyseisen asetuksen, sen tarkoituksena ei ollut saattaa voimaan tai saattaa osaksi yhteisön oikeusjärjestystä WTO-sopimukseen perustuvia sääntöjä, jotta ylläpidettäisiin mainitun sopimuksen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien välistä tasapainoa. [57]

56 – Asia C-377/02, Van Parys, tuomio 1.3.2005 (Kok. 2005, s. I-1465, 51 kohta). Ks. myös asia C-307/99, OGT Fruchthandelsgesellschaft, määräys 2.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3159) ja asia T-52/99, T. Port, tuomio 20.3.2001 (Kok. 2001, s. II-981, 44–60 kohta).

57 – Asia T-19/01, Chiquita, tuomio 3.2.2005 (Kok. 2005, s. II-315, 156–171 kohta). Ks. myös asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173), jossa julkisasiamies Gulmann oli sitä mieltä, että oli "olennaista, että [asioissa Fediol ja Nakajima] yhteisöjen tuomioistuin perusti [päätöksensä arvioida yhteisön toimenpiteitä WTO-lainsäädännön valossa] siihen seikkaan, että kyseessä olevia GATT-sääntöjä koskevat viittaukset olivat erityisenä syynä tällaisen arvioinnin tekemiselle" (ratkaisuehdotuksen 147 kohta). Hänen mielestään Nakajima-oikeuskäytäntö ei soveltunut asiaan, koska kyseessä oleva yhteisön banaania koskeva asetus ei kyseisessä tapauksessa viitannut GATT-sopimukseen tällä tavoin. Tuomion 111 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin päätyi samaan lopputulokseen kuitenkaan esittämättä tätä seikkaa koskevia perusteluja.

72. Näiden ennakkotapausten perusteella ei ole helppoa vetää yhtenäistä linjaa Nakajima-doktriinin osalta. [58] Esittäisin kuitenkin seuraavat huomautukset.

73. Ensinnäkin tarkasteltaessa sen vaatimuksen tarkoitusta, että toimenpiteellä tulisi saattaa voimaan "tietty" GATT-sopimukseen perustuva velvoite, tämä vaatimus nähdäkseni viittaa yksinkertaisesti yhden tietyn GATT-sopimuksen määräyksen tai määräysten ryhmän voimaansaattamiseen. En ole samaa mieltä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa sen esittämästä tulkinnasta asiassa Chiquita, jonka mukaan ero olisi tehtävä GATT-sopimuksen määräysten kanssa sillä perusteella, ovatko määräykset luonteeltaan "yleisiä" (tuossa tapauksessa GATT-sopimuksen XIII artiklan mukainen velvoite kvantitatiivisten rajoitusten syrjimättömään soveltamiseen) vai "erityisiä". Huolimatta siitä seikasta, että näyttää olevan erittäin vaikeaa vetää yhtenäistä linjaa erityyppisten velvoitteiden välille tällä perusteella (ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei määritellyt, miten se tulisi tehdä), mielestäni näyttää siltä, että Nakajima-oikeuskäytännön peruste soveltuisi samalla velvoitteeseen, joka on saatettu voimaan yhteisössä mutta joka ei rajoitu esimerkiksi tiettyyn alaan, kuten polkumyyntiin.

74. Toiseksi periaatteellinen vaikeus määritettäessä Nakajima-poikkeuksen soveltami-

58 – Ks. myös julkisasiamies Tizzanon kannanotot edellä alaviitteessä 56 mainitussa asiassa Van Parys, 84–105 kohta.

salaa koskee sen määrittelyä, miten voidaan arvioida, onko yhteisön lainsäätäjän "tarkoitus" riidanalaisen toimenpiteen toteuttamisen yhteydessä ollut erityisen GATT-sopimuksen mukaisen velvoitteen toimeenpano. Tältä osin näyttää aluksi houkuttelevalta tulkita tätä kysymystä tarkastelemalla lainsäätäjän subjektiivista tarkoitusta, mutta tämä lähestymistapa on nähdäkseni jo alun perin virheellinen. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuimen on lähestulkoon mahdotonta – ja yksityisten henkilöiden, jotka pyrkivät saamaan varmuuden oikeuksiensa laajuudesta, sitäkin enemmän – päästä varmuuteen siitä, mikä lainsäätäjän subjektiivinen tarkoitus on ollut lain säätämishetkellä. Vaikka säädöksen johdanto-osa on selkeä ilmaus subjektiivisesta tarkoituksesta, se ei kaikissa tapauksissa ole kattava: voidaan kuvitella, että kysymykseen tulisi lähes rajoittamaton todistusaineisto, jonka kaikkiin osiin yleisö ei pääsisi vapaasti tutustumaan, jos asiaa arvioitaisiin subjektiivisen tarkoituksen perusteella. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin on itse ollut tämänhetkisessä oikeuskäytännössään epäjohdonmukainen arvioidessaan yhteisön lainsäätäjän subjektiivista tarkoituksen merkitystä suorana todisteena. Siten se sellaisissa tapauksissa kuin Van Parys on hylännyt Nakajima-doktriinin sovellettavuuden olosuhteissa, joissa yhteisön lainsäätäjän tarkoitus on ollut, kuten se on ilmaistu johdanto-osassa ja komission jäsenen tuolloin esittämissä kannanotoissa, saattaa voimaan WTO:hon perustuva velvoite.

75. Näistä syistä olisi keinotekoista ja vastoin oikeusvarmuuden periaatetta pitää kiinni siitä, että Nakajima-poikkeuksen sovellettavuutta tulisi arvioida ainoastaan lainsäätäjän subjektiivisen tarkoituksen perusteella.[59] Pikemminkin arvioinnin tulisi rajoittua yhteisön lainsäädännön tarkoituksen tutkimiseen, joka perustuu riidanalaisen säännöksen puhtaasti objektiiviseen tarkasteluun. Vaikka lainsäädännön johdanto-osan tarkastelu on epäilemättä tärkeä tekijä tässä mielessä, johdanto-osan nimenomainen viittaus WTO:n mukaisen velvoitteen voimaansaattamisesta ei mielestäni ole tältä osin ratkaisevaa (kuten asia Van Parys osoittaa) eikä välttämätöntä (toisin kuin komissio ja Fonterra Logistics ovat perustelleet).

76. Erityisesti – ja jopa siinä tapauksessa, että tällaista viittausta ei ole johdanto-osassa –, Nakajima-poikkeusta voidaan näkemykseni mukaan soveltaa, kun yhtäältä riidanalaisen yhteisön oikeuden säännöksen sisällön ja toisaalta erityisen WTO:sta johtuvan velvoitteen vertailun perusteella on selvää, että säännöksellä tosiasiassa saatetaan WTO:sta johtuva velvoite voimaan tai osaksi yhteisön lainsäädäntöä. Tällaisessa tapauksessa on objektiivisen analyysin perusteella riittävän selvää, että yhteisön lainsäätäjä on tehnyt valinnan WTO:sta johtuvien sitoumusten sisällyttämiseksi yhteisön oikeusjärjestykseen, mikä tarkoittaa sitä, että yhteisön säännöksen yhteensopivuutta suhteessa WTO-lainsäädäntöön voidaan arvioida.

59 – Haluaisin lisätä, että tämä päätelmä on analogisesti sopusoinnussa sen lähestymistavan kanssa, jota on sovellettu arvioitaessa tarkoitusta yhteisön oikeuden väärinkäytön yhteydessä: ks. esim. asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1035, Kok. Ep. VI, s. 351) sekä ratkaisuehdotukseni asiassa C-109/01, Akrich, ratkaisuehdotus 27.2.2003 (Kok. 2003, s. I-9607, 102 ja 174 kohta).

4. Nakajima-poikkeuksen soveltaminen nyt käsiteltävään tapaukseen

77. Jos edellä mainittua testiä sovelletaan nyt käsiteltävään tapaukseen, kysymys koskee sitä, onko asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdan ja/tai 35 artiklan 2 kohdan objektiivisena tarkoituksena saattaa osaksi yhteisön lainsäädäntöä GATT-sopimuksen XVII 1 a artikla ja tuontilisensioinnin menettelytavoista tehdyn GATT-sopimuksen 1 artiklan 3 kohta.

78. On selvää, että nämä artiklat muodostavat osan yhteisön säännöistä, jotka koskevat maitotuotteiden tuontia yhteisöön alennetulla tariffilla sen tariffimyönnytyksiä koskevan CXL-luettelon perusteella, joka laadittiin GATT-sopimuksen XXIV artiklan 6 kohdan mukaisten neuvottelujen perusteella asetuksen N:o 2535/2001 johdanto-osassa tarkoitetulla tavalla. [60] Tässä mielessä yhtäläisyys jo edellä selvitettyyn asiaan C-352/96, Italia vastaan neuvosto, on selvä. Kuten tuossa tapauksessa, on näin ollen ilmeistä, että asetuksella N:o 2535/2001 saatetaan voimaan yhteisössä GATT-sopimuksen XXIV artiklan 6 kohdan mukaisesti neuvoteltu sopimus. Tästä seuraa, että samoista syistä, joihin olen viitannut tuon tapauksen yhteydessä, yhteisön tarkoituksena on ollut panna täytäntöön WTO:sta johtuvat velvoitteensa asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdan ja 35 artiklan 2 kohdan voimaansaattamisella, ja näin ollen Nakajima-poikkeuksen tulisi katsoa soveltuvan tässä tapauksessa. Huomautan, että vaikka nyt käsiteltävässä tapauksessa ei ole väitetty, että GATT-sopimuksen XXIV artiklan 6 kohtaa itsessään olisi loukattu, vaan muita GATT-sopimuksen määräyksiä, olen samaa mieltä edellä mainitusta julkisasiamies Mischon huomautuksesta, että tämä seikka ei muuta arviointia. Jos arviointi rajattaisiin yksinomaan koskemaan yhteensopivuutta GATT-sopimuksen XXIV artiklan 6 kohdan kanssa, mielestäni se johtaisi epätyydyttävään arviointiin yhteisön lainsäätäjän objektiivisen tarkoituksen osalta riidanalaisten artiklojen voimaansaattamisessa, ja se vaarantaisi vakavasti Nakajima-oikeuskäytännön tehokkuuden tässä tapauksessa.

79. Näistä syistä on arvioitava asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdan ja 35 artiklan 2 kohdan yhteensopivuutta GATT-sopimuksen XVII 1 a artiklan ja tuontilisensioinnin menettelytavoista tehdyn sopimuksen 1 artiklan 3 kohdan kanssa.

5. GATT-sopimuksen XVII 1 a artikla

80. GATT-sopimuksen XVII 1 a artiklan mukaan jokainen sopimuspuoli "sitoutuu siihen, että jos se perustaa tai ylläpitää jotain valtion kaupallista yritystä, sijaitkoonpa se missä tahansa, tai myöntää jollekin yritykselle muodollisesti tai asiallisesti yksinomaisia tai erikoisia etuoikeuksia, sellaisen yrityksen tulee ostoissaan ja myynneissään, joihin sisältyy joko vientiä tai tuontia, toimia

60 – Ks. asetuksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen a kohta ja 24 artiklan 1 kohta.

tavalla, joka on sopusoinnussa niiden diskriminoinnin välttämistä koskevien yleisten periaatteiden kanssa, joita tämän sopimuksen mukaan hallituksen on sovellettava yksityisten kaupanharjoittajien tuontiin tai vientiin".

81. Tässä tapauksessa asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdan osalta on selvää niistä syistä, jotka olen jo edellä selvittänyt, että tapa, jolla komissio on toteuttanut Uuden-Seelannin voin tuontia koskevan tuontijärjestelyn, antaa tehokkaasti Fonterra Groupille yksinomaisen oikeuden tuoda kyseistä voita yhteisöön. On siis selvää, samoista syistä, jotka mainitsin edellä yhteisön oikeuteen sisältyvän syrjintäkiellon periaatteen yhteydessä, että komissio on laiminlyönyt sen varmistamisen, että Fonterra Group toimii syrjimättömällä tavalla XVII 1 a artiklassa tarkoitetulla tavalla. Haluaisin tässä viitata erityisesti tämän artiklan b alakohtaan, jossa määritellään, että "tämän kohdan a alakohdan on katsottava vaativan, että sellaisen yrityksen – – täytyy myöntää muiden sopimuspuolten yrityksille riittävä, käytännössä olevan liiketavan mukainen mahdollisuus kilpailla osallistumisesta sellaisiin ostoihin tai myynteihin". [61] Tässä riittää sen mainitseminen, että nyt käsiteltävässä tapauksessa millään muulla osapuolella ei ole mahdollisuutta kilpailla millään tavalla oikeudesta tuoda Uuden-Seelannin voita yhteisöön. [62] Tästä syystä asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta tulisi mielestäni julistaa GATT-sopimuksen XVII 1 a artiklan vastaisena pätemättömäksi.

82. En kuitenkaan ole sitä mieltä, että asetuksen 35 artiklan 2 kohta olisi tämän säännöksen vastainen. Toisin kuin 25 artiklan 1 kohdan osalta, tämä artikla yksistään ei anna yksinomaisten oikeuksien myöntämisellä Fonterra Groupille mahdollisuutta toimia syrjivällä tavalla, vaan se rajoittuu määräämään, että tuontilisenssejä koskeva hakemus tulee jättää Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

6. Tuontilisensioinnin menettelytavoista tehdyn GATT-sopimuksen 1 artiklan 3 kohta

83. Tuontilisensioinnin menettelytavoista tehdyn sopimuksen 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että "tuontilisensiointimenettelytapojen sääntöjä on sovellettava puolueettomasti sekä hallinnoitava oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla". Tältä osin WTO:n valituselin on katsonut, että sopimus ei koske tuontilisensioinnin sääntöjä sellaisenaan, vaan menettelyjä, joiden mukaisesti niitä

61 – Ks. lisäksi Appellate Body report Canada – Wheat Exports and Grain Imports, WT/DS276/AB/R, 2004.

62 – Ks. lisäksi esimerkiksi Panel report Korea – Various Measures on Beef, WT/DS161/R, WT/DS169/R, 2000.

sovelletaan ja hallinnoidaan.[63] Esimerkit tapauksista, joiden on katsottu koskevan "sääntöjä" eikä menettelyjä, liittyvät erilaisten lisensiointijärjestelmien soveltamiseen tiettyihin jäseniin nähden[64] sekä toimenpiteisiin, joilla etusija lisenssejä myönnettäessä on annettu tuojille, jotka ovat myös viejiä.[65] Tämän erottelun soveltaminen voi olla vaikeaa joissakin tapauksissa, mutta nyt käsiteltävässä tapauksessa näyttää mielestäni siltä, että sekä asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta että 35 artiklan 2 kohta on katsottava "säännöksi", joka koskee yhteisöön suuntautuvan tuonnin lupia, eikä pelkästään sääntöjen hallinnointia koskevaksi menettelyksi. Tästä syystä olen sitä mieltä, että nämä artiklat eivät ole ristiriidassa tuontilisensioinnin menettelytavoista tehdyn sopimuksen 1 artiklan 3 kohdan kanssa.

D *Ajallinen vaikutus*

84. Kuten edellä esitetystä käy ilmi, olen sitä mieltä, että asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta ja 35 artiklan 2 kohta ovat yhteisön oikeuden vastaisia ja että ne sen vuoksi tulisi katsoa pätemättömiksi. Viimeinen tarkasteltava kysymys koskee tämän löydöksen ajallista vaikutusta. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 231 artiklan 2 kohdassa, jota voidaan soveltaa vastaavasti ennakkoratkaisumenettelyssä, yhteisöjen tuomioistuimelle on annettu harkintavalta todeta silloin, kun se oikeusvarmuuteen liittyvien pakottavien syiden nojalla on perusteltua, miltä osin mitättömäksi julistetun yhteisön oikeuden määräyksen vaikutuksia kuitenkin on pidettävä pysyvinä.[66]

85. Asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohdan – ja erityisesti vaatimuksen, jonka mukaan Uuden-Seelannin voita koskevan tuontitodistuksen hakemisen yhteydessä on esitettävä IMA 1 -todistus – osalta on selvää, että tämän vaatimuksen välittömällä poistamisella olisi tuontijärjestelmän varmuuteen sekä tuotteiden laadun varmistamiseen liittyviä seurauksia, joita ei voida hyväksyä. Tämän takia olen sillä kannalla, että tämä artikla tulisi pitää voimassa, kunnes komissio hyväksyy korvaavan säännöksen, joka ei loukkaa yhteisön oikeuden syrjintäkieltoa ja kilpailusääntöjä, ja se pannaan täytäntöön. Asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohdan osalta en kuitenkaan näe mitään syytä, miksi tätä määräystä tulisi rajoittaa ajallisesti. Määräyksen poistamisella on se vaikutus, kuten muiden tuotteiden osalta, joita IMA 1 -todistus koskee, että tuontitodistuksia koskevat hakemukset voidaan jättää minkä tahansa jäsenvaltion tuontitodistuksia myön-

63 – Report of the Appellate Body on European Communities – regime for the importation, sale and distribution of bananas, WT/DS27/AB/R, 1997, 196 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

64 – Ibid.

65 – Panel report on European Communities – measures affecting the importation of certain poultry products, WT/DS699/R, 1998, 254 kohta.

66 – Ks. esim. asia 112/83, Société de Produits de Maïs v Administration des Douanes, tuomio 27.2.1985 (Kok. 1985, s. 719, Kok. Ep. VIII, s. 95, 16–18 kohta); yhdistetyt asiat C-38/90 ja C-151/90, Lomas ym., tuomio 10.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1781, 23 kohta) ja asia C-228/99, Silos e Mangimi Martini SpA, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8401, 35 kohta).

tävälle viranomaiselle. Se tosiseikka, että Yhdistyneen kuningaskunnan todistuksia myöntävällä viranomaisella on asetuksen N:o 2535/2001 35 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan ja 38 artiklan mukaisesti tiettyjä IMA 1 -todistusten valvontaan liittyviä, tilastointia palvelevia sivuvelvoitteita, ei ole nähdäkseni riittävän vahva syy tämän johtopäätöksen muuttamiseen. Pikemminkin näyttäisi siltä, ettei välttämättä ole esteitä sille, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomainen jatkaisi tämän toiminnon toteutusta yhteistyössä todistuksia myöntävien viranomaisten kanssa.

V Ratkaisuehdotus

86. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1255/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maito- ja maitotuotealan tuontijärjestelmän ja tariffikiintiöiden avaamisen osalta annetun komission asetuksen (EY) N:o 2535/2001 (asetus N:o 2535/2001) 25 artiklan 1 kohta ja 35 artiklan 2 kohta ovat pätemättömiä.

2) Asetuksen N:o 2535/2001 25 artiklan 1 kohta on pidettävä voimassa korvaavan säännöksen, joka ei loukkaa yhteisön oikeuden syrjintäkieltoa ja kilpailusääntöjä, voimaantuloon saakka.