JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
13 päivänä heinäkuuta 1995 *

Johdanto

1. Alankomaiden kuningaskunta on nostanut kanteen komissiota vastaan yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 23.12.1993 jättämällään hakemuksella; kanteessa vaaditaan kumoamaan vuoden 1993 toisen vuosipuoliskon tariffikiintiöön liittyvän, yhtenäisen vähennyskertoimen vahvistamisesta kullekin A- ja B-luokan toimijalle myönnettävän banaanien määrän vahvistamiseksi 22 päivänä lokakuuta 1993 annettu komission asetus (ETY) N:o 2920/93 [1] (jäljempänä vähennyskertoimen vahvistamisesta annettu asetus).

2. Alankomaiden hallitus toteaa vaatimustensa tueksi erityisesti, että mainittu asetus perustuu banaanien tuontia yhteisöön koskevan menettelyn soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 10 päivänä kesäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1442/93 [2] (jäljempänä soveltamisasetus) virheelliseen tulkintaan, jonka mukaan komissiolla ei ole toimivaltaa korjata Alankomaiden viranomaisten ilmoittamia viitemääriä, ettei komissio ole noudattanut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja lopuksi, ettei kyseistä asetusta ole riittävästi perusteltu.

3. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen perusteettomana ja velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Neuvoston asetus

4. Banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 404/93 [3] (jäljempänä neuvoston asetus) perustetaan banaanialan yhteinen markkinajärjestely, jonka tarkoituksena on korvata erilaiset kansalliset järjestelmät.

5. Neuvoston asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kolmansien maiden

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — EYVL L 264, s. 40.

2 — EYVL L 142, s. 6.

3 — EYVL L 47, s. 1.

banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonnin tariffikiintiöksi vahvistetaan vuosittain 2 miljoonaa tonnia. [4] Täksi tariffikiintiöksi vahvistettiin vuoden 1993 toiselle vuosipuoliskolle miljoona tonnia. Tämän tariffikiintiön mukaisesti kolmansista maista tuoduista banaaneista kannetaan tullimaksua, jonka suuruus on 100 ecua tonnilta, mutta muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonnista ei tarvitse maksaa tullimaksua. Tämän kiintiön lisäksi tuotavista muista kuin perinteisistä AKT-banaaneista kannetaan tullimaksua, jonka suuruus on 750 ecua tonnilta, kun taas kolmansista maista tuotujen banaanien osalta tullimaksu on 850 ecua tonnilta.

Tariffikiintiö jaetaan neuvoston asetuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti kolmelle toimijoiden luokalle. A-luokkaan kuuluvat toimijat, jotka ovat pitäneet kaupan kolmansien maiden banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja. B-luokkaan kuuluvat toimijat, jotka ovat pitäneet kaupan yhteisön banaaneja ja/tai perinteisiä AKT-banaaneja, kun taas C-luokkaan kuuluvat toimijat, jotka ovat alkaneet pitää kaupan vuodesta 1992 alkaen muita kuin yhteisön banaaneja ja/tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja. Tariffikiintiöksi vahvistetaan A-luokalle 66,5 %, B-luokalle 30 % ja C-luokan osuudeksi jää 3,5 %.

Jotta olemassa olevia kauppasuhteita ei häirittäisi ja jotta kaupan pitämisen rakenteiden tietty kehitys kuitenkin mahdollistettaisiin, kiintiöt jaetaan jokaiselle luokalle ja jokaiselle toimijalle edellisten kolmen vuoden aikana myydyn keskimääräisen banaanimäärän perusteella. [5]

6. Neuvoston asetuksen 20 artiklan mukaisesti komissio antaa tuontijärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, erityisesti lupien antamista koskevista lisätoimenpiteistä.

Antaessaan lisäperusteita, joita toimijoiden on noudatettava, komissio noudattaa viidennentoista perustelukappaleen mukaisesti periaatetta, jonka mukaan todistukset on myönnettävä luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka on ottanut riskin banaanien kaupan pitämisessä, ja tarvetta välttää kaupan pitämisen eri vaiheissa olevien henkilöiden välisten tavallisten kauppasuhteiden häiriintyminen. [6]

Kuudennentoista perustelukappaleen mukaisesti jäsenvaltioiden on laskettava toimijat ja annettava tiedoksi kaupan pidetyt määrät, joita käytetään viitteenä todistuksia annetta-

4 — Neuvoston asetuksen 15 artiklan 2 kohdassa säädetään, että muilla kuin perinteisillä AKT-banaaneilla tarkoitetaan AKT-valtioiden tuomia banaaneja, joiden määrä on suurempi kuin neuvoston asetuksessa on määritelty. AKT-valtioihin kuuluu tiettyjä Afrikan, Karibian- ja Tyynenmeren valtioita, joiden kanssa yhteisö on tehnyt Lomén sopimukset.

5 — Ks. neuvoston asetuksen neljästoista perustelukappale.

6 — Kiinnitän lisäksi huomiota neuvoston asetuksen 19 artiklan 1 kohtaan.

essa, komission antamien yksityiskohtaisten sääntöjen ja perusteiden mukaisesti.

Soveltamisasetus

7. Komissio on antanut neuvoston asetuksen 19 ja 20 artiklan nojalla soveltamisasetuksen.

Soveltamisasetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että taloudellinen toimija voi saada tuontitodistuksen, jos tämä on omalla vastuullaan toteuttanut yhtä tai useampia seuraavista toiminnoista:

"a) kolmansien maiden ja/tai AKT-valtioiden alkuperää olevien vihreiden banaanien ostamista tuottajilta tai mahdollisesti niiden tuottamista, jota on seurannut niiden toimittaminen yhteisöön ja myyminen yhteisössä;

b) vihreiden banaanien hankintaa ja niiden omistajana niiden vapaaseen liikkeeseen luovuttamista sekä niiden myyntiin saattamista niiden saattamiseksi myöhemmin yhteisön markkinoille; tuotteen pilaantumista tai menettämistä koskevat riskit on rinnastettava omistajan tuotteesta ottamaan riskiin;

c) vihreiden banaanien kypsyttämistä niiden omistajana sekä niiden yhteisön markkinoille saattamista.

..."

Soveltamisasetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset toimittavat tässä artiklassa säädetyssä määräajassa luettelot A- ja B-luokan toimijoista ja kunkin kaupan pitämistä määristä. Komission tehtävänä on vahvistaa 6 artiklan mukaisesti näiden viitearvojen perusteella yhtenäinen vähennyskerroin kullekin toimijoiden luokalle. Tätä kerrointa sovelletaan kunkin toimijan viitearvoon tälle vahvistettavan kiintiön määrittämiseksi.

8. Vuoden 1993 toista vuosipuoliskoa koskevien hakemusten käsittelyn aikana Alankomaiden viranomaiset tulkitsivat soveltamisasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohtaa siten, että tätä säännöstä sovelletaan taloudellisiin toimijoihin, jotka olivat ostaneet kolmansista maista vihreitä banaaneja ja olivat toimittaneet ne yhteisön alueelle, vaikka saksalaiset toimijat, jotka olivat ostaneet banaanit, luovuttivat ne vapaaseen liikkeeseen. Alankomaiden viranomaiset perustelivat tätä tulkintaa vetoamalla siihen, että edellä

mainituissa tapauksissa tuotteiden pilaantumista tai menettämistä koskevat riskit säilyivät alankomaalaisilla toimijoilla.

9. Komission jäsenvaltioille 9.9.1993 toimittamassa tiedonannossa ilmaiseman kannan mukaisesti soveltamisasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen taloudellisen toimijan on täytettävä kolme edellytystä. Taloudellisen toimijan on omistettava banaanit, luovutettava ne vapaaseen liikkeeseen ja myytävä ne sen jälkeen tarkoituksenaan niiden lopullinen yhteisön markkinoille saattaminen. Tuotteen pilaantumista tai menettämistä koskeva riski voi korvata ainoastaan taloudellisen toimijan omistajuutta koskevan edellytyksen. Tiedonannon mukaan omistamista koskevan edellytyksen tarkoituksena on erottaa toisistaan edustajat ja muut muiden lukuun toimivat välittäjät. Käytännössä on kuitenkin olemassa tapauksia, joissa banaaneja markkinoiva taloudellinen toimija ei ole omistaja, mutta tällä toimijalla on tuotteen pilaantumista tai menettämistä koskeva riski. Komission mukaan näissä tapauksissa kaupallista toimintaa harjoittaa tämä taloudellinen toimija eikä tuotteen omistaja. Näiden poikkeussääntöjen tarkoituksena on varmistaa, että tällaiset toimijat otetaan huomioon tariffikiintiötä jaettaessa.

Vähennyskertoimen vahvistamisesta annettu asetus

10. Komissio totesi saatuaan jäsenvaltioiden ilmoittamat tiedot, että ilmoitettu yhteismäärä ylitti Eurostatin (Euroopan yhteisöjen tilastotoimisto) tuontimääristä tilastoimat luvut. Komissio totesi tämän seurauksena, että määriä oli laskettu kahteen kertaan, mikä johtui siitä, että jäsenvaltiot tulkitsivat soveltamisasetuksen 3 artiklan 1 kohtaa virheellisesti.

11. Jälkikäteisten tarkastusten jälkeen ja otettuaan yhteyttä kansallisiin viranomaisiin komissio pienensi ilmoitettuja määriä Alankomaiden osalta 19,7 %, Italian osalta 6,3 % ja Belgian osalta 0,04 %.

Tehtyään edellä mainitut korjaukset komissio antoi, neuvoston asetuksen 20 artiklan nojalla ja noudattaen säädettyä hallintokomiteamenettelyä, asetuksen vuoden 1993 toisen vuosipuoliskon tariffikiintiöön liittyvän, yhtenäisen vähennyskertoimen vahvistamisesta kullekin A- ja B-luokan toimijalle myönnettävän banaanien määrän vahvistamiseksi.

Tämän asetuksen viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "... useissa jäsenvaltioissa toimivien eri toimijoiden hyväksi on laskettu samat määrät saman toiminnan perusteella kahteen kertaan; tämä on todettu useiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tarkastuksissa ja kahteen kertaan lasketut määrät on arvioitu suhteellisen tarkasti; tämä kahteen kertaan laskeminen johtuu siitä, että niitä määrittelyedellytyksiä, joiden perusteella toiminnalle annetaan oikeus tariffikiintiöön, on sovellettu virheellisesti". *

Kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että kun edellä mainitut tiedot on otettu huomioon, sellaisina kuin tietyt jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet ne, tämä on johtanut siihen, että A-luokan toimijoiden vahingoksi on vahvistettu ylimääräinen yhtenäinen vähennyskerroin. Jotta vältyttäisiin huomattavalta, vahingolliselta ja vaikeasti korjattavissa olevalta erilaiselta kohtelulta tiettyjen toimijoiden vahingoksi samoin kuin häiriöiltä tariffikiintiöjärjestelmässä, komissio on vähentänyt jäsenvaltioiden antamista määristä kahteen kertaan lasketut määrät.

Soveltamisasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkinta

12. Alankomaiden hallitus on väittänyt, että komissio on tulkinnut virheellisesti soveltamisasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja on esittänyt tämän perusteen tueksi, että komissio on korostanut muodollista vapaaseen liikkeeseen luovuttamista eikä sitä, kenellä on kaupallinen riski.

13. Komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että soveltamisasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohtaan sisältyy kolme yhtä aikaa vaadittavaa edellytystä; tuotteen pilaantumista tai menettämistä koskeva riski voi korvata omistamista koskevan edellytyksen, mutta ei kahta muuta edellytystä.

14. Olen samaa mieltä kuin komissio siitä, että soveltamisasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohtaan sisältyy kolme edellytystä. Taloudellisen toimijan on oltava kyseisten tuotteiden omistaja, hänen on luovutettava ne vapaaseen liikkeeseen omaan lukuunsa ja hänen on tarjottava niitä myytäviksi tarkoituksena niiden lopullinen saattaminen yhteisön markkinoille. Tuotteen pilaantumista tai menettämistä koskeva riski rinnastetaan tuotteen omistajan riskiin. Tämä poikkeus koskee siis vain yhtä edellä mainituista kolmesta edellytyksestä. Tämän vuoksi on mielestäni selvästi edellä mainitun säännöksen sisällön vastaista tulkita, että tuotteen pilaantumista tai menettämistä koskeva riski korvaisi kaikki nämä kolme edellytystä ja myös sen kaupallisen riskin, joka liittyy

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa

tuontitullien maksamiseen ja myytäväksi tarjoamiseen tarkoituksena lopullinen saattaminen yhteisön markkinoille. Tämän tulkinnan mukaan Alankomaiden hallituksen esittämä peruste on hylättävä.

jäsenvaltioiden ilmoittamia tietoja Eurostatin tulliasiakirjojen perusteella tilastoimiin määriin. Vähennys toteutettiin sen jälkeen kun tiettyihin jäsenvaltioihin, erityisesti Alankomaiden kuningaskuntaan, oli otettu yhteyttä ja kun niiden kanssa oli käyty keskusteluja; vähennys on välttämätön, jotta voitaisiin varmistaa parhaalla mahdollisella tavalla neuvoston asetuksessa säädettyjen tullikiintiöiden jakaminen.

Komission toimivalta

15. Alankomaiden hallitus on väittänyt, ettei komissiolla ole ollut toimivaltaa korjata jäsenvaltioiden ilmoittamia tietoja vahvistaessaan vähennyskerrointa. Jäsenvaltiot laativat luettelot taloudellisista toimijoista ja vahvistavat viitemäärät. Alankomaiden hallituksen mukaan EY:n perustamissopimuksen 155 artiklassa ja neuvoston asetuksen 20 artiklassa ei anneta komissiolle toimivaltaa korjata itse näitä tietoja vähennyskertoimen vahvistamisen yhteydessä.

16. Komissio on ilmoittanut toimenpiteensä oikeudelliseksi perustaksi perustamissopimuksen 155 artiklan ja neuvoston asetuksen 20 artiklan ja se on todennut, tulkintaansa tukeakseen, että 20 artiklassa säädetty luettelo ei ole tyhjentävä ja että komissiolle asetetusta velvoitteesta vahvistaa vähennyskerroin seuraa, että komission on varmistuttava siitä, ettei kerrointa lasketa epätarkasti kahteen kertaan laskemisen vuoksi. Käsiteltävänä olevassa asiassa kahteen kertaan lasketut määrät on voitu todeta suoraan vertaamalla

17. Neuvoston asetuksen sisällöstä ei löydy nimenomaista oikeudellista perustaa komission tekemille korjauksille [7]. Tämän vuoksi on tarkasteltava, mitä voidaan johtaa tuontijärjestelmän tavoitteesta ja rakenteesta, erityisesti jäsenvaltioiden ja komission välisestä toimivallan jaosta.

18. Tarvittavan viitekehyksen muodostamiseksi on selvitettävä se lähtökohta, joka

7 — Vastauksena tiedustelupyyntöön sellaisista ennakkoratkaisuista, joissa oli korjattu jäsenvaltioiden ilmoittamia määriä, komissio ilmoitti jäädytettyä naudanlihaa koskevan tuontijärjestelyn, josta oli kyse yhdistetyissä asioissa Emerald Meats, joita käsitellään jäljempänä. Tästä järjestelystä on säädetty viimeksi CN-koodiin 0202 kuuluvaa jäädytettyä naudanlihaa ja CN-koodiin 0206 29 91 kuuluvia tuotteita koskevan yhteisön tariffikiintiön avaamisesta ja hallinnoinnista 12 päivänä joulukuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3072/94 (EYVL L 325, s. 3). Tämän asetuksen 3 artiklan mukaan komissio voi antaa käytettävissä olevien määrien jakamista taloudellisten toimijoiden kesken ja tuontitodistusten antamisedellytyksien soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Nämä säännökset vastaavat tätä asetusta edeltävissä asetuksissa säädettyä. Tämän vuoksi myöskään tällä osa-alueella ei ole olemassa nimenomaista oikeudellista perustaa, jonka mukaan komissio voisi korjata jäsenvaltioiden ilmoittamia määriä.

yhteisöjen tuomioistuimella on arvioidessaan komission toimivaltaa tehdä soveltamista koskevia päätöksiä. Yhteisessä maatalouspolitiikassa on lähdettävä siitä, että komission toimivaltaa on tulkittava laajasti [8]. Tällainen tulkinta voidaan johtaa siitä, että ainoastaan komissio pystyy seuraamaan jatkuvasti ja tarkkaavaisesti maatalousmarkkinoiden kehitystä sekä toimimaan tilanteen vaatimalla ripeydellä. [9] Komission toimivallan rajoja on siksi arvioitava markkinajärjestelyn tärkeimpien yleisten tavoitteiden perusteella [10]. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut lisäksi, että komissiolla on valta antaa kaikki neuvoston asetusten toteuttamista koskevat välttämättömät tai tarkoituksenmukaiset soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt sillä edellytyksellä, että ne eivät ole ristiriidassa kyseisen asetuksen tai neuvoston soveltamisasetuksen kanssa. [11]

19. Mielestäni toimivallan jako, sellaisena kuin siitä on säädetty neuvoston asetuksessa, on pikemminkin ilmaisu käytännöllisestä jaosta kuin yhteisön lainsäätäjän tahdosta antaa jäsenvaltioille itsenäistä päätöksentekovaltaa. Tämä toteamus voidaan johtaa kuudennestatoista perustelukappaleesta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on laskettava taloudelliset toimijat ja annettava tiedoksi kaupan pidetyt määrät komission antamien yksityiskohtaisten sääntöjen ja perusteiden mukaisesti. Jäsenvaltioiden tehtävä rajoittuu tullikiintiötä jaettaessa hakemusten mekaaniseen käsittelyyn komission soveltamisasetuksessa antamien yksityiskohtaisten sääntöjen ja perusteiden mukaisesti.

20. Yhdistetyissä asioissa Emerald Meats vastaan komissio 20.1.1993 annetussa tuomiossa [12] yhteisöjen tuomioistuimella oli tilaisuus antaa ratkaisunsa kysymykseen, joka tiettyjen seikkojen osalta saattaisi muistuttaa nyt käsiteltävänä olevaa asiaa. Yhdistetyissä asioissa Emerald Meats vastaan komissio oli kyse naudanlihan yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvästä tuontikiintiön hallinnoimisesta [13]. Kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, komissio oli mainitussa asiassa jakanut kiintiöt jäsenvaltioiden laatimien luetteloiden perusteella; näissä luetteloissa lueteltiin taloudelliset toimijat ja huomioon otettavat tuontimäärät.

Kyseisenä ajankohtana Emerald Meats -yhtiö oli hankkinut jalostajilta prosenttiosuuksia kansallisista kiintiöistä ja harjoittanut maahantuontia. Irlannin viranomaiset tulkitsivat soveltamisasetusta siten, että tuontikiintiöt jaettiin näille jalostajille eikä Emerald

8 — Ks. esim. asia 22/88, Vreugdenhil ym., tuomio 29.6.1989 (Kok. 1989, s. 2049, 16 kohta).

9 — Ks. alaviitteessä 8 mainittu asia Vreugdenhil ym., tuomio 29.6.1989, 16 kohta; asia 61/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 431, 7 kohta); yhdistetyt asiat 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84, Rau ym., tuomio 11.3.1987 (Kok. 1987, s. 1069, 14 kohta).

10 — Ks. edellinen alaviite.

11 — Ks. asia 121/83, Zuckerfabrik Franken, tuomio 15.5.1984 (Kok. 1984, s. 2039, 13 kohta).

12 — C-106/90, C-317/90 ja C-129/91 (Kok. 1993, s. I-209).

13 — Vientikiintiöiden jakamista koskevat säännöt on vahvistettu 11 päivänä joulukuuta 1989 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3889/89 (EYVL L 378, s. 16).

Meatsille. Emerald Meats nosti kanteen yhtä aikaa High Courtissa (Irlanti) ja yhteisöjen tuomioistuimessa. Lisäksi tämä yritys pyysi tuontitodistuksia seuraavana vuonna Yhdistyneeltä kuningaskunnalta.

Estääkseen samojen tuotujen määrien kahteen kertaan laskemisen, mikä johtui siitä, että Emerald Meats oli tehnyt hakemuksen Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja jalostajat Irlannille, komissio sääti soveltamisasetuksessaan [14], että silloin kun osoittautuu, että kaksi tai useampia maahantuojia tekevät samaa viitearvoa koskevan hakemuksen, tuontitodistukset voidaan myöntää vain kyseisten maahantuojien asettamaa vakuutta vastaan. Lisäksi komissio määräsi, että irlantilaisten viranomaisten oli tutkittava uudelleen vuoden 1991 kiintiön jakaminen [15]. Suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta voidaan tehdä se johtopäätös, että laskiessaan vähennyskerrointa komissio otti Emerald Meatsin ja jalostusyritysten ilmoittamat viitemäärät huomioon vain kerran. [16] Näin määritetyn kertoimen osalta määriä ei tämän vuoksi ole otettu huomioon kahteen kertaan.

Emerald Meats vaati yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan muun muassa, että komission oli kumottava irlantilaisten viranomaisten jalostajille myöntämät tuontimäärät.

Tuomion 40 kohdan perusteella "yhteisön hallinto ei myöskään edellytä, että komission on välttämättä voitava korjata yksittäistapauksissa kansallisten viranomaisten kansallista hallintoa koskevat virheelliset päätökset, koska yhteisön säädösten noudattaminen ja niiden yhdenmukainen soveltaminen kaikissa yhteisön jäsenvaltioissa voidaan varmistaa joko perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä tai kansallisissa tuomioistuimissa käsiteltävinä olevien asioiden yhteydessä perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisessa menettelyssä".

Tuomion 50 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että "... komissio ei voi asettua jäsenvaltioiden viranomaisten asemaan ja korjata niiden ilmoittamia luetteloita eikä myöskään hyväksyä tällaisia samoja viitearvoja kahteen kertaan tai muutoin se vähentäisi laittomasti muille yhteisön toimijoille niiden kyseisten vuosien aikana osoittamien tuotujen määrien perusteella myönnettäviä määriä". Edellä esitetyn perusteella

14 — 1 päivänä maaliskuuta 1991 annettu komission asetus (ETY) N:o 519/91 (EYVL L 56, s. 12).

15 — Ks. 16 päivänä lokakuuta 1991 annettu komission asetus (ETY) N:o 3021/91, jolla muutettiin asetusta (EY) N:o 3885/90 (EYVL L 287, s. 11).

16 — Ks. suullista käsittelyä varten laadittu kertomus edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa C-129/91 (Kok. 1993, s. I-241, 9 kohta).

yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että oli ollut perusteltua, että komissio oli määrännyt edellä mainitun edellytyksen asettaa vakuus.

21. Yhdistetyissä asioissa Emerald Meats vastaan komissio tosiseikat eroavat tietyiltä osin nyt käsiteltävänä olevasta asiasta. Yhdistetyissä asioissa Emerald Meats vastaan komissio oli kiistatta laskenut kertoimen vähentämättä kahteen kertaan laskettuja määriä. Käyttäessään toimivaltaansa vahvistaa kiintiöiden jakamisperusteet, komissio oli kuitenkin varmistanut, että kahteen kertaan lasketut määrät vähennettiin. Mainitussa asiassa ei ollut siten kyse samasta asiasta kuin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, jossa on kyse komission toimivallasta laskea yleinen kerroin, vaan siinä oli kyse oikein lasketun kiintiön konkreettisesta jakamisesta eri taloudellisten toimijoiden välillä.

22. Tämän vuoksi asiassa Emerald Meats vastaan komissio annetusta tuomiosta ei mielestäni voida tehdä sitä johtopäätöstä, että komissio ei voi korjata jäsenvaltioiden esittämiä laskelmia ilman neuvoston sille nimenomaisesti antamaa toimivaltaa vahvistettaessa yleistä vähennyskerrointa.

23. Sellainen tuontijärjestelmä, josta on säädetty neuvoston asetuksessa, perustuu ja sen on perustuttava siihen, että jakaminen tehdään noudattaen tiukasti yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. [17] Se, että jokin jäsenvaltio tulkitsee yleisesti komission vahvistamia jakamisen edellytyksiä sillä seurauksella, että samat määrät lasketaan kahteen kertaan, horjuttaa tuontijärjestelmän perustaa taloudellisten toimijoiden ja koko yhteisen markkinajärjestelyn kustannuksella. Kuten yhteisöjen tuomioistuin korosti yhdistetyissä asioissa Emerald Meats vastaan komissio, tästä kahteen kertaan laskemisesta aiheutuu se, että muille tuontikiintiön myöntämisen edellytykset täyttäville yhteisön toimijoille myönnettäviä määriä vähennetään. [18]

24. Mielestäni tästä seuraa, että taloudellisiin toimijoihin ja yhteisen markkinajärjestelyn moitteettomaan toimintaan liittyvistä syistä komission, koska se on viranomainen, jolla on käytettävissään kokonaisvaltainen näkemys kyseisestä markkinajärjestelystä [19], on voitava estää kahteen kertaan laskemiset vahvistamalla vähennyskerroin, joka on vahvistettava keskitetysti hallintoon liittyvien käytännöllisten syiden vuoksi.

25. On selvää, ettei se riitä, että komissio laskisi vähennyskertoimen, joka perustuu kahteen kertaan laskettuihin määriin ja että

17 — Viittaan asetuksen (ETY) N:o 404/93 neljänteentoista perustelukappaleeseen.

18 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainituissa yhdistetyissä asioissa Emerald Meats vastaan komissio annetun tuomion 50 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin käytti, kuten olen todennut edellä, adjektiivia "laittomasti" kuvatessaan tällaista vähentämistä.

19 — Ks. alaviitteessä 9 mainitut tuomiot.

se voisi sen jälkeen nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kyseistä jäsenvaltiota vastaan ja/tai ilmoittaa taloudellisille toimijoille, että niiden on nostettava kansallisessa tuomioistuimessa kanne kahteen kertaan määrät laskenutta jäsenvaltiota tai useampaa jäsenvaltiota vastaan. Tällaisissa tapauksissa komission olisi toisaalta pakko tehdä oikeudellisesti sitova päätös, joka perustuisi komission mukaan virheellisiin seikkoihin, ja toisaalta muut taloudelliset toimijat kärsisivät vahinkoa, joka olisi vaikeasti korjattavissa.

26. Komission toteuttama vähennyskertoimen vahvistaminen on edellytys tullikiintiön jakamiselle käytännössä. Ajallisten syiden vuoksi on välttämätöntä, että komissio laskee tämän kertoimen ja tiedottaa siitä jäsenvaltioille pian sen jälkeen kun se on saanut jäsenvaltioiden esittämät viitearvot. Jos komissiolla ei olisi mahdollisuutta korjata jäsenvaltioiden esittämiä laskelmia kahteen kertaan laskettujen määrien osalta, vaan sillä olisi velvollisuus nostaa EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen kanne, se voisi epätäsmällisen vähennyskertoimen välttämiseksi siirtää kertoimen vahvistamista siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomionsa tai mahdollisesti määräyksen väliaikaisista soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Tällainen ratkaisu olisi mielestäni samalla tavalla vahingollinen taloudellisille toimijoille ja markkinajärjestelyn moitteettomalle toiminnalle, koska komissiolla ei olisi mahdollisuutta toteuttaa 169 artiklassa säädettyä menettelyä eikä yhteisöjen tuomioistuimella olisi mahdollisuutta antaa määräystä väliaikaisista soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä käytettävissä olevan ajan kuluessa.

27. Vakuuden asettamista koskeva järjestely ei myöskään olisi käyttökelpoinen vaihtoehto sille, että komissiolle annettaisiin toimivalta korjata kahteen kertaan lasketut määrät. Tällainen järjestely on mielestäni soveltuva vain, jos komissio, kuten yhdistetyissä asioissa Emerald Meats vastaan komissio, on jo vahvistanut kertoimen ilman että se on vähentänyt kahteen kertaan laskettuja määriä. Tällaisessa tilanteessa vakuusjärjestelyllä voitaisiin varmistaa, että prosenttimääräinen kiintiö myönnetään vain kerran hakijalle, jonka on sen jälkeen näytettävä, että se täyttää myöntämisen edellytykset.

28. Tämän vuoksi näyttää siltä, ettei voida löytää käyttökelpoisia vaihtoehtoja sille, että komissiolle annettaisiin toimivalta korjata kahteen kertaan lasketut määrät vähennyskerrointa vahvistettaessa. Käsiteltävänä olevassa asiassa on lisäksi erityisen selvää, että komissiolla oli oikeus tehdä tämä vähennys. Alankomaiden viranomaisten tulkintaa

neuvoston asetuksesta on tämän vuoksi pidettävä selvästi virheellisenä. Tästä seuraa, että lisäksi komissio on voinut käytännössä toteuttaa tarpeelliset korjaukset kohtuullisessa määräajassa.

Yhdenvertaisuusperiaatteen rikkominen

29. Alankomaiden hallitus on väittänyt, ettei komissio ole noudattanut yhdenvertaisuusperiaatetta, koska se ei ole varmistanut, että kahteen kertaan laskeminen lopetetaan. Alankomaiden hallitus on myös esittänyt, etteivät ilmoitetut luvut ja Eurostatin tilastoimat luvut vastaa toisiaan edes toteutettujen korjausten jälkeen.

30. Komissio on myöntänyt, että tietyt määrät lasketaan yhä kahteen kertaan. Jäsenvaltiot ovat tällä välin voineet perustella ilmoittamansa määrät tulliasiakirjoilla, minkä vuoksi kahteen kertaan laskettujen määrien alkuperää ei käytännön ongelmien vuoksi ole voitu todeta. Alankomaiden viranomaiset eivät myöskään ole näyttäneet toteen, että komissio olisi tahallisesti tai tuottamuksellisesti suosinut tiettyjä taloudellisia toimijoita.

31. Alankomaiden hallitus ei ole näyttänyt toteen, että komission toiminnan seurauksena olisi ollut sellaisten taloudellisten toimijoiden erilainen kohtelu, joiden hakemukset oli tehty samoin perustein kuin alankomaalaisten taloudellisten toimijoiden. Tämän väitteen mukaisesti, koska kaikkia kahteen kertaan laskemisen muotoja ei ole paljastettu, komissio ei voi toteuttaa korjauksia tapauksissa, joissa on todettu kahteen kertaan laskemisia, mikä olisi haitallista taloudellisille toimijoille. Tällaisen näkemyksen hyväksymisen seurauksena olisi sellainen oikeudellinen tilanne, jossa viranomainen ei voi rangaista sääntöjen vastaisesta toiminnasta, koska se ei pysty paljastamaan käytettävissään olevan ajan ja keinojen puitteissa kaikkia säännösten vastaisia soveltamisia tai kaikkia väärinkäytöksiä.

Tämä kanneperuste on hylättävä.

Perusteluvelvollisuuden rikkominen

32. Alankomaiden hallitus väittää, että vähennyskertoimen vahvistamisesta annettua asetusta ei ole perusteltu riittävästi, koska siinä ei ilmoiteta käytettyjä vähennysperus-

teita. Tämän vuoksi Alankomaiden viranomaisten on ollut vaikea jakaa tuontilupia.

33. Komissio on todennut, etteivät yksityiskohtaiset perustelut ole olleet tarpeen, koska jäsenvaltiot ovat osallistuneet tiiviisti riidanalaisen asiakirjan valmisteluun. Komissio on käynyt käsiteltävänä olevan asian osalta keskusteluja usean kuukauden ajan Alankomaiden viranomaisten kanssa 3 artiklan 1 kohdan tulkinnasta.

34. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus tarkoittaa, että perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava toimielimen toimenpiteen perustelut siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. [20] Yhteisön toimielimen ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia koska tutkittaessa sitä, ovatko päätöksen perustelut tämän artiklan mukaisia, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. [21]

35. Mielestäni vähennyskertoimen vahvistamisesta annettu asetus täyttää nämä edellytykset. Tämän asetuksen viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa kuvataan todettua kahteen kertaan laskemista ja sen syitä, ja tarvetta korjata tilanne laskemalla vähennyskerroin. Alankomaiden hallituksen mainitsemien soveltamista koskevien käytännön ongelmien osalta on lähdettävä siitä, että komission tulkinta soveltamisasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdasta on ollut Alankomaiden viranomaisten kanssa käytyjen keskustelujen kohteena. Lisäksi tämä tulkinta on ollut esillä komission edellä mainitussa, 9.9.1993 päivätyssä tiedonannossa. Alankomaiden viranomaisilla ei tämän vuoksi ole voinut olla perusteltua epäselvyyttä komission tekemän tulkinnan sisällöstä eikä tämän asetuksen soveltamiseen liittyvistä ongelmista, joihin viitataan edellä mainitun asetuksen viidennessä perustelukappaleessa.

Oikeudenkäyntikulut

36. Komissio on vaatinut, että Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan maksamaan oikeudenkäyntikulut. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

20 — Ks. esim. asia C-353/92, Kreikka v. neuvosto, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3411, 19 kohta); asia C-350/88, Delacre, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 15 kohta).

21 — Ks. esim. edellä mainitussa asiassa Delacre ym. v. komissio annettu tuomio, 16 kohta; asia 125/77, Koninklijke Scholten-Honig ja De Verenigde Zetmeelbednijven "De Bijenkonf", tuomio 25.10.1978 (Kok. 1978, s. 1991, 18—22 kohta); asia 92/77, An Bord Bainne, tuomio 23.2.1978 (Kok. 1978, s. 497, 36 ja 37 kohta); asia 16/65, Schwarze, tuomio 1.12.1965 (Kok. 1965, s. 1081).

Ratkaisuehdotus

37. Edellä esitetyn perusteella esitän, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.