

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
L. A. GEELHOED

3 päivänä huhtikuuta 2001<sup>1</sup>

1. Tässä ennakkoratkaisuasiassa Tribunale di Cagliari (Italia) pyytää ennakkoratkaisua muun muassa viljapohjaisten rehuseosten vientiin sovellettavien tukien vahvistamisesta 29 ja 30 päivänä kesäkuuta 1995 annettujen komission asetusten (EY) N:o 1521/95<sup>2</sup> ja (EY) N:o 1576/95,<sup>3</sup> joilla rehuseosten vientituet vahvistettiin nolaksi, pätevyydestä.

**Asiaa koskevat oikeussäännöt**

2. Vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1766/92<sup>4</sup> 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden tuontiin yhteisöön tai vientiin yhteisöstä vaaditaan tuonti- tai vientitodistus, jonka jäsenvaltiot myöntävät hake-

muksesta jokaiselle riippumatta siitä, mihin hakija on sijoittautunut yhteisössä. Kun maksu tai tuki vahvistetaan ennakolta, ennakkovahvistus merkitään todistukseen, jota pidetään tositteena vahvistamisesta.

Tuonti- tai vientitodistus on voimassa kaikkialla yhteisössä. Näiden todistusten myöntämisen edellytyksenä on vakuuden antaminen, jolla taataan tuonti- tai vientisitoumuksen toteutuminen todistuksen voimassaoloaikana ja joka vakuus menetetään kokonaan tai osittain, jos toiminta ei toteudu tässä määräajassa tai se toteutuu ainoastaan osittain.”

3. Saman asetuksen 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Siinä määrin kuin on tarpeen sallia 1 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden vienti<sup>5</sup> joko sellaisinaan tai liitteessä B

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — EYVL L 147, s. 65.

3 — EYVL L 150, s. 64.

4 — EYVL L 181, s. 21.

5 — Hollanninkielisessä tekstissä käytetään virheellisesti sanaa ”tuonti”, vaikka tarkoitetaan ”vientä” kuten muissa kieli-versioissa.

lueteltuina tavaroina näiden tuotteiden maailmanmarkkinanoteerausten ja -hintojen perusteella, voidaan näiden noteerausten tai hintojen ja yhteisön hintojen välinen erotus korvata vientituella.

2. Tuki on samansuuruinen kaikkialla yhteisössä. Se voi vaihdella määräpaikan mukaan.

Vahvistettu tuki myönnetään hakemuksesta.

Tuet vahvistetaan säännöllisin väliajoin 23 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

Tarvittaessa komissio voi jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan muuttaa tukia muuna ajankohtana.

3. Vietäessä 1 artiklassa tarkoitettuja tuotteita ja liitteessä B lueteltuja tavaroita sovellettava tuki on vientipäivänä voimassa oleva tuki.

4. Vietäessä 1 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettuja tuotteita todistushakemuksen jättöpäivänä sovellettavaa, vientikuukauden aikana voimassa olevan kynnyshinnan mukaan tarkistettua tukea sovelletaan kuitenkin vientitodistuksen voimassaoloaikana toteutuvaan vientiin hakemuksesta, joka on jätetty samanaikaisesti kuin todistushakemus.

Korjauskerroin voidaan vahvistaa. Sitä sovelletaan ennakolta vahvistettavaan tukeen. Tämä korjauskerroin vahvistetaan 23 artiklassa määritellyä menettelyä noudattaen. Tarvittaessa komissio voi kuitenkin muuttaa korjauskertoimia.

Ensimmäisen ja toisen alakohdan säännöksiä voidaan soveltaa kokonaan tai osittain kaikkiin 1 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitettuihin tuotteisiin sekä 1 artiklassa tarkoitettuihin liitteessä B lueteltuina tavaroina vietäviin tuotteisiin.

7. Jos markkinatilannetta tarkasteltaessa todetaan tuen ennakkovahvistusta koske-

vien säännösten soveltamisesta johtuvia vaikeuksia tai jos tällaisia vaikeuksia uhkaa syntyä, voidaan 23 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen päättää näiden säännösten soveltamisen keskeyttämisestä niin pitkäksi aikaa kuin on ehdottomasti tarpeen.

asetuksella N:o 1707/94, 1 artiklalla.<sup>7</sup> Siinä säädetään seuraavaa:

”Määrätyn kuukauden aikana vilja-pohjaisten rehuseosten vientituki vahvistetaan tonnille rehuseoksen sisältämää viljaa ottaen huomioon seuraavat edellytykset:

Erittäin kiireellisissä tapauksissa komissio voi tarkasteltuaan tilannetta kaikkien sen käytettävissä olevien tietojen perusteella päättää ennakkovahvistuksen keskeyttämisestä enintään kolmen työpäivän ajaksi.

a) yleisimmin käytetyille perusviljoille kuluvaa kuukautta edeltävänä kuukautena myönnettyjen, kuluvana kuukautena voimassa olevan kynnyshinnan mukaan tarkistettujen tukien keskiarvo;

Todistushakemuksia, joihin liittyy hakemus ennakkovahvistuksesta, ei keskeyttämisaikana hyväksytä.”

b) kuluvaa kuukautta edeltävän kuukauden 25 ensimmäiseltä päivästä lasketun ja kuluvana kuukautena voimassa olevan kynnyshinnan mukaan tarkistetun yleisimmin käytetyille perusviljoille laskettujen tuontimaksujen keskiarvo;

4. Esillä olevan asian kannalta on merkitystä myös viljapohjaisten rehuseosten vientituen myöntämisestä ja ennakolta vahvistamisesta 29 päivänä syyskuuta 1969 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1913/69,<sup>6</sup> sellaisena kuin se on muutettuna 13.7.1994 annetulla komission

c) kyseisen tuotteen myyntimahdollisuudet ja -edellytykset maailmanmarkkinoilla;

6 — EYVL L 246, s. 11.

7 — EYVL L 180, s. 19.

- d) tarpeen välttää häiriöitä yhteisön markkinoilla;
- b) tarvittaessa tuen määrään tehtävät tarkistukset, jos tuki on vahvistettu ennakolta.

e) viennin taloudellisen puolen.”

5. Maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87<sup>8</sup> 3 artiklassa säädetään vientipäivänä voimassa olevista säännöistä seuraavaa:

”1. 'Vientipäivällä' tarkoitetaan päivää, jona tulliviranomainen hyväksyy vienti-ilmoituksen, jossa ilmoitetaan, että tukea haetaan.

2. Vienti-ilmoituksen hyväksymispäivän mukaan määräytyvät:

a) sovellettavan tuen määrä, jos tukea ei ole vahvistettu ennakolta,

3. Vienti-ilmoituksen hyväksymiseen rinnastetaan mikä tahansa muu juridiselta vaikutukseltaan vastaava toimi.

4. Vientipäivän mukaan määräytyvät vietävän tuotteen määrä, laatu ja ominaisuudet.

5. Jotta tuotteet saisivat tukea, käytettävässä vientiasiakirjassa on oltava kaikki tuen laskemisessa tarvittavat tiedot ja erityisesti:

a) tukea myönnettäessä käytettävän nimikkeistön mukainen tuotteiden kuvaus;

b) kyseisten tuotteiden nettopaino tai tarvittaessa määrä tuen laskemisessa huomioon otettavana mitataysikkönä ilmaistuna;

<sup>8</sup> — EYVL L 351, s. 1.

- c) siinä määrin kuin tämä on tarpeen tuen laskemisen kannalta, kyseisten tuotteiden koostumus tai viittaus kyseiseen koostumukseen. 7.7.1995 ja jossa maissin ja maissipohjaisten tuotteiden tueksi vahvistettiin 62,51 ecua tonnilta.

Jos tässä kohdassa tarkoitettu asiakirja on vienti-ilmoitus, myös siinä on oltava kyseiset tiedot sekä merkintä 'tukikoodi'.

#### Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

6. Hyväksymishetkellä tai vastaavan toimen toteutumishetkellä tuotteet asetetaan tullivalvontaan, kunnes ne viedään yhteisön tullialueelta."

7. Silos e Mangimi Martini SpA (jäljempänä Silos) on italialainen yritys, joka harjoittaa valmiin ja puolivalmiin rehun tuotantoa Sardiassa ja Ravennassa. Yritys on useiden vuosien ajan vienyt tuotteitaan Euroopan unionin ulkopuolelle.

6. Komissio vahvistaa säännöllisesti asetuksella viljapohjaisten rehuseosten vientituet. Näin 22.6.1995 annetussa asetuksessa N:o 1415/95,<sup>9</sup> joka tuli voimaan 23.6.1995, säädettiin maissin ja maissipohjaisten tuotteiden tueksi 74,93 ecua tonnilta. Asetuksessa N:o 1521/95, joka annettiin 29.6.1995 ja joka tuli voimaan 30.6.1995, ja 30.6.1995 annetussa asetuksessa N:o 1576/95, joka tuli voimaan 1.7.1995, ei vahvisteta mitään tukisummaa, joten käytännössä tuki poistettiin näillä asetuksilla. Tuki otettiin uudelleen käyttöön 6.7.1995 annetulla asetuksella N:o 1652/95,<sup>10</sup> joka tuli voimaan

8. Yritys haki ja sai toukokuussa 1995 kaksi, 30.6.1995 asti voimassa olevaa vientitodistusta, kumpikin 3 000 tonnille viljapohjaista rehuseosta. Tuotteet, joita ensimmäinen todistus koski, vietiin maasta useina ajankohtina; viimeinen vienti tapahtui 30.6.1995. Toisessa todistuksessa tarkoitettujen tuotteiden vienti alkoi 10.6.1995 ja sitä jatkettiin 12., 20., 21. ja 30.6.1995. Toimivaltaiset tulliviranomaiset hyväksyivät vienti-ilmoituksen 30.6.1995.

9. Esillä olevan asian kannalta on merkitystä seuraavilla vientitukea koskevilla säädöksillä. Silokselle myönnettyjen vientitodistusten myöntämisaikana vien-

9 — EYVL L 140, s. 24.

10 — EYVL L 156, s. 38.

massa oli 30.5.1995 annettu komission asetus N:o 1217/95, jonka jälkeen voimaan tuli 22.6.1995 annettu asetus N:o 1415/95, jolla tuen määrä nostettiin 74,34 ecusta 74,93 ecuun tonnilta.

Tuki poistettiin seuraavalla, 29.6.1995 annetulla asetuksella N:o 1521/95 ja sen määräksi vahvistettiin jälleen nolla 30.6.1995 annetulla asetuksella N:o 1576/95. Tuki otettiin kuitenkin uudelleen käyttöön 6.7.1995 annetulla asetuksella N:o 1652/95, jolla tuen määräksi vahvistettiin 62,51 ecua tonnilta.

10. Silos on pyytänyt tulliviranomaisia maksamaan yhteisön vientitukuna yhteensä 383 616 074 Italian liiraa (ITL). Tämä maksuvaatimus hylättiin, koska vientiajankohtana oli voimassa asetus N:o 1521/95, jossa vientituen määräksi oli vahvistettu nolla. Tämän jälkeen Silos haastoi Ministero delle Finanze (valtiovarainministeriö) Tribunale di Cagliariin. Oikeudenkäynnissä Silos pyysi tuomioistuinta esittämään eräitä ennakkoratkaisukysymyksiä asetusten N:o 1521/95 ja 1576/95 pätevydestä ja tulkinnasta.

11. Tribunale di Cagliari esitti seuraavat viisi kysymystä, jotka ovat esillä olevan kiistan aiheena:

”1) Kumotetaanko 30.6.1995 annetulla komission asetuksella N:o 1576/95 29.6.1995 annettu komission asetus N:o 1521/95 ja onko tästä syystä katsottava, että viimeksi mainitulla asetuksella ei ole ollut oikeusvaikutuksia 30.6.1995?

2) Onko 29.6.1995 annettua komission asetusta N:o 1521/95 tulkittava siten, että sitä voidaan soveltaa myös sellaisiin vientitoimenpiteisiin, jotka olivat jo käynnissä ja päättyivät samana päivänä, jona mainittu asetus julkaistiin ja saatettiin näin asianomaisten taloudellisten toimijoiden saataville?

3) Onko 29.6.1995 annettua komission asetusta N:o 1521/95 pidettävä pätemättömänä, koska sitä ei ole perusteltu, ja onko tästä syystä katsottava, ettei sillä ole oikeusvaikutuksia?

4) Onko myös 30.6.1995 annettua komission asetusta N:o 1576/95 pidettävä pätemättömänä, koska sitä ei ole perusteltu, ja onko tästä syystä katsottava, ettei sillä ole oikeusvaikutuksia?

5) Kuuluvatko 30.6.1995 suoritettut vientitoimenpiteet 22.6.1995 annetun

komission asetuksen N:o 1415/95 soveltamisalaa, jos edellä mainitut asetukset katsotaan pätemättömiksi tai jos 1. kysymyksessä mainittu asetus on kumottu?"

Koska asetus N:o 1521/95 on kumottu, vientiä koskee 30.6.1995 asetus N:o 1576/95.

Tribunale lisää kysymyksiin, että sen arvion mukaan on olemassa epäilyjä siitä, ovatko asetukset N:o 1521/95 ja N:o 1576/95 päteviä, kun otetaan huomioon toimenpiteiden perusteluvollisuus.

#### Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

12. Silos huomauttaa ensiksi, että asetuksessa N:o 1576/95 toistetaan asetuksen N:o 1521/95 päätösosa ja lisätään johdanto-osaan perustelu, joka puuttui asetuksesta N:o 1521/95. Asetuksessa N:o 1576/95 ei viitata asetukseen N:o 1521/95. Tästä seuraa asetuksen N:o 1521/95 kumoaminen ab initio. Toisin kuin kumotulla asetuksella yleensä, tällä tavoin kumotulla asetuksella ei ole lainkaan vaikutusta muuta kuin siltä osin kuin kumotun asetuksen perusteella on syntynyt oikeuksia tietyille kansalaisille, jotka kärsisivät vahinkoa kumoamisen vuoksi.<sup>11</sup>

13. Toiseksi Silos toteaa, että asetus N:o 1521/95 ei ole pätevä, koska sitä ei ole perusteltu. Vientituen poistaminen on poikkeuksellinen toimenpide, joten se täytyisi perustella asianmukaisesti. Tämä on erityisen tärkeää, koska maissin maailmanmarkkinoiden hintakehityksen vuoksi tuen poistaminen on epärealistista, epäoikeutettua ja odottamatonta. Silos viittaa EY:n perustamissopimuksen 190 artiklaan (josta on tullut EY 253 artikla).

14. Silosin kolmas huomautus liittyy asetuksen N:o 1521/95 ristiriitaisuuteen. Komissio on ilmoittanut epävirallisesti, että vientitukien poistaminen johtui GATT-sopimusten voimaantulosta. Koska GATT-sopimukset tulivat voimaan vasta 1.7.1995, niitä ei voida käyttää perusteena asetukselle N:o 1521/95, joka tuli voimaan jo 30.6.1995. Lisäksi maailmanmarkkinoiden ja yhteisön markkinoiden välinen maissin hintaero on mainittuina päivinä päinvastoin kasvanut. Sen olisi pitänyt johtaa vientituen määrän nostamiseen. Lopuksi tukien käyttöönotto jälleen 7.7.1995 viittaa asetuksen N:o 1521/95 sisäiseen ristiriitaisuuteen.

<sup>11</sup> — Silos viittaa asiaan 15/85, *Consortio cooperative d'Abruzzo*, tuomio 26.2.1987 (Kok. 1987, s. 1005; Kok. Ep. IX, s. 29).

15. Neljänneksi Silos katsoo, että perusteluvollisuutta ei ole noudatettu myöskään asetuksen N:o 1576/95 osalta.<sup>12</sup> Asetuksen N:o 1521/95 ristiriitaisuutta koskevat huomautukset pätevät myös asetuksen N:o 1576/95 osalta.

16. Silos katsoo viidenneksi, että asetus N:o 1521/95 on tehty sen jälkeen kun toimivaltainen tulliviranomainen on hyväksynyt vienti-ilmoituksen, että asetus oli odottamaton ja että se vaikutti säännösten vastaisesti taannehtivasti. Silos muistuttaa, että Euroopan yhteisöjen virallinen lehti tuli yleisön käytettäväksi vasta sen jälkeen, kun tullitoimet olivat jo päättyneet.<sup>13</sup> Lyhyesti sanottuna Silosin perusteltua luottamusta oli loukattu, sillä se ei tiennyt vientituen poistamisen vaarasta (kun otetaan huomioon myös markkinatilanteen kehittyminen) eikä saanut ajoissa tietoa asetuksesta. Myös Silosin vilpittömällä mielellä on merkitystä; Silos viittaa tältä osin vilpittömän mielen tunnustamista koskevaan yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntöön.<sup>14</sup> Vilpittömässä mielessä toimiva taloudellista toimijaa suojellaan muun muassa olosuhteissa, joissa asianomainen ei ole harjoittanut manipulaatiota tai tehnyt selviä laiminlyöntejä. Hänen ei tarvitse kärsiä normaaliin kaupankäyntiin liittyvää riskiä enemmän. Silos väittää, että sen tapauksessa luottamus on ilmiselvästi hävinnyt.

17. Lyhyesti sanottuna Silos katsoo, että sen vientitoimiin pitäisi soveltaa asetusta N:o 1415/95.

18. Komissio käsittelee johdannoksi eräitä yhteisön viljatuotteiden markkinajärjestelyyn liittyviä näkökohtia. Se huomauttaa, että viljan vientitukiin käytetään huomattava osa yhteisön budjetista.

19. Asetuksen N:o 1766/92 kymmenennen perustelukappaleen mukaan vientituilla pyritään tasaamaan yhteisössä ja yhteisön ulkopuolella noudatettavien hintojen eroa. Tarkoituksena ei ole, että tuet muodostavat takuujärjestelmän yrittäjiä varten, vaan niiden tarkoitus on helpottaa vientiä. Tästä syystä komissiolla on tukien vahvistamisessa laaja harkintavalta. Komissio voi vahvistaa tuet, mutta sillä ei ole velvollisuutta vahvistaa niitä, kuten asetuksen N:o 1766/92 13 artiklassa säädetään.

20. Komissio tarvitsee mahdollisimman suurta joustavuutta tukien sopeuttamiseksi lukuisiin markkinavaihteluihin, jotka riippuvat useista tekijöistä, kuten säätilanteesta. Keinottelun estämiseksi komissio noudattaa vakiintunutta menettelyä, joka on alan kaikkien yritysten tiedossa.

12 — Silos viittaa asiaan 158/80, Rewe, tuomio 7.7.1981 (Kok. 1981, s. 1805, 25 kohta; Kok. Ep, VI, s. 157).

13 — Tältä osin viitataan asioihin 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979 (Kok. 1979, s. 69; Kok. Ep, IV, s. 297) ja C-370/96, Covita, tuomio 26.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7711).

14 — Asia C-366/95, Steff-Houlberg Export ym, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2661) ja asia T-42/96, Eyckeler & Malt v. komissio, tuomio 19.2.1998 (Kok. 1998, s. II-405).



21. Menettelyä sovellettaessa hallintokomitea kokoontuu viikoittain tiettyyn aikaan torstai-iltapäivällä ja vahvistaa toimenpiteet vielä samana iltana, ja toimenpiteet julkaistaan seuraavana aamuna. Ne tulevat normaalisti myös voimaan tuolloin. Yritykset ovat usein jo ennen virallista vahvistamista saaneet tiedon suunnitellusta toimenpiteestä hallintokomitean kansallisten edustajien tai jonkin ammatillisen järjestön kautta. Lisäksi komissio voi kiireellisissä tapauksissa mukauttaa tukia ilman hallintokomiteaa.

22. Lisäksi yritykset voivat käyttää erityistä mekanismia, niin sanottua ennakkovahvistusta, jonka avulla yritykset voivat saada vientitodistuksen hakemishetkellä voimassa olleen tuen itse vientihetkellä voimassa olleen tuen asemesta. Tämä mahdollisuus vähentää yritykselle aiheutuvia riskejä. Ennakkovahvistus on lisäksi säädetty pakolliseksi 1.7.1995 alkaen.

23. Tämän jälkeen komissio kuvailee viljamarkkinoiden tilannetta kesäkuussa 1995. Asetuksen N:o 1766/92 2 artiklan mukaan viljatuotteiden markkinointikausi alkaa 1. heinäkuuta ja päättyy 30. kesäkuuta. Markkinointikauden viimeiset kuukaudet ovat erityisen tärkeitä markkinoiden kehittymisen kannalta, koska hintoihin vaikuttavat tuolloin jo odotukset seuraavasta sadosta. Se on aina epävarma kausi.

Vuonna 1995 oli kuitenkin lisäksi erityisiä epävarmuustekijöitä. Euroopan unionissa ilmoitettiin yhteisön politiikan uudistamisesta, ja unionin ulkopuolella eräiden vehnä- ja maissilajien hinnat nousivat korkeiksi. Lopuksi myös GATT-määräysten voimaantulo aiheutti häiriöitä. Vaarana oli, että yrittäjät haluaisivat hyötyä ennen 1.7.1995 voimassa olevista, vähemmän tiukoista määräyksistä.

24. Tässä poikkeuksellisessa markkinatilanteessa komissio päätti keskeyttää vientituet, kunnes tilanne olisi paremmin selvillä. Tästä syystä annettiin asetus N:o 1521/95, jota varten hallintokomiteaa ei kuultu. Asetus ei kuitenkaan voinut olla voimassa pitkään, koska uudet puitesäännökset tulivat voimaan 1.7.1995. Näistä muodollisista syistä komissio antoi uuden asetuksen, joka tuli voimaan 1.7.1995 ja jonka perusteluosassa viitataan uusiin puitesäännöksiin.

25. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen osalta komissio katsoo, että asetusta N:o 1521/95 ei kumota asetuksella N:o 1576/95 (katso myös edellinen kohta). Euroopan yhteisöjen virallista lehteä huolellisesti tarkastelemalla selviää, että asetuksen N:o 1576/95 perusteluosa on erilainen kuin asetuksen N:o 1521/95 perusteluosa. Asetuksella N:o 1576/95 ei ole taannehtivia vaikutuksia.

26. Komissio esittää toisen kysymyksen osalta seuraavaa. Kun tarkastellaan yhdessä asetuksen N:o 1521/95 2 artiklaa, asetuksen N:o 1766/92 13 artiklan 3 kohtaa (sellaisena kuin asetus oli voimassa 30.6.1995) ja asetuksen N:o 3665/87 3 artiklan 1 ja 2 kohtaa, käy ilmi, että asetusta N:o 1521/95 sovelletaan kaikkiin toimiin, joiden vienti-ilmoitus on hyväksytty 30.6.1995. Tämä hyväksyminen määrittää vientipäivän. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan<sup>15</sup> yrityksillä ei ole oikeuksia ennen kuin tilanteen kannalta ratkaisevat seikat toteutuvat. Tämä koskee vieläkin selvemmin tilanteita, joissa tukimäärien äkilliset muutokset kuuluvat olennaisena osana järjestelmään, mikä lisäksi on yritysten tiedossa. Lisäksi yritykset voivat suojautua tukimäärien muutosten aiheuttamilta riskeiltä ennakkovahvistuksen avulla.

27. Komissio toteaa toissijaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut myös taannehtivan vaikutuksen — ja siten a fortiori välittömän oikeusvaikutuksen — yhteisön markkinajärjestelyssä tilanteissa, joissa ”tarkoitettu päämäärä sitä edellyttää ja niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta asianmukaisesti kunnioitetaan”.<sup>16</sup> On ilmeistä, että asianosaisilla ei voinut olla perusteltua luottamusta aiemmin voimassa olleen tukimäärän säilyttämiseen.<sup>17</sup>

Komissio viittaa lopuksi vielä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Westzucker<sup>18</sup> 14.3.1973 antamaan tuomioon, joka koski asetusta, jossa sokerin denaturoinnista maksettava korvaus vahvistettiin nollassi julkaisupäivämäärästä lähtien. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asetuksen välittömän voimaantulon ja tunnusti lisäksi, ettei välitöntä voimaantuloa tarvitse perustella erikseen.

28. Kolmas ja neljäs kysymys liittyvät asetuksen N:o 1521/95 ja asetuksen N:o 1576/95 perusteluihin. Komissio painottaa kummankin asetuksen viidettä perustelukappaletta, joissa mainitaan tarve ottaa huomioon maailmanmarkkinatilanne sekä välttää häiriöitä yhteisön markkinoilla. Komissio viittaa yhteisöjen tuomioistuimen klassiseen, asiassa Schwarze 1.12.1965 annettuun tuomioon,<sup>19</sup> jossa yhteisöjen tuomioistuin käsittää perusteluvollisuuden yhteisen maatalouspolitiikan osalta rajalliseksi. Rajattu perusteluvollisuus koskee varmasti esillä olevan asian kaltaisia tilanteita, joissa komission täytyy muutamassa tunnissa reagoida markkinatilanteen muuttumiseen. Komissio mainitsee lisäksi sen tosiseikan, että perustelu täytyy vielä kääntää yhdelletoista Euroopan unionin kielelle.

29. Viidennen kysymyksen ei komission arvion mukaan tarvitse vastata, koska sen lähtökohtana on asetuksen N:o 1521/95

15 — Komissio viittaa asioihin 28/74, Gillet v. komissio, tuomio 19.3.1975 (Kok. 1975, s. 463) ja 1/73, Westzucker, tuomio 4.7.1973 (Kok. 1973, s. 723).

16 — Yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415; Kok. Ep. XI, s. 29).

17 — Komissio viittaa tässä yhteydessä asioihin 78/77, Lührs, tuomio 1.2.1978 (Kok. 1978, s. 169) ja 146/77, British Beef Company, tuomio 13.6.1978 (Kok. 1978, s. 1347) sekä edellä alaviitteessä 16 mainittuihin yhdistettyihin asioihin Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest.

18 — Asia 57/72 (Kok. 1973, s. 321).

19 — Asia 16/65 (Kok. 1965, s. 1081; Kok. Ep. I, s. 227).

pätemättömyys, josta komission mukaan ei ole kyse. Lisäksi komissio huomauttaa, että toimielimillä, joiden toimenpide julistetaan pätemättömäksi, on — EY:n perustamissopimuksen 176 artiklaa (josta on tullut EY 233 artikla) analogisesti soveltamalla — velvollisuus toteuttaa uusi toimenpide.<sup>20</sup> Toimenpiteen pätemättömyydestä ei seuraa, että toimenpiteellä kumotut säännökset tulisivat uudelleen voimaan. Muunlaisesta käsityksestä seuraisi, että asetusta N:o 1521/95 täytyisi pitää mitätömänä tai että yhteisöjen tuomioistuin saisi oikeuden vahvistaa vientituet itsenäisesti. Komissio pitäisi siinä arvionsa mukaan hypoteettisessa tilanteessa, että asetusta N:o 1521/95 julistettaisiin pätemättömäksi, parempana vaihtoehtona, että yhteisöjen tuomioistuin pysyttäisi mainitun asetuksen vaikutukset voimassa, kunnes komissio olisi korvannut asetuksen uudella asetuksella.

#### **Yhteisöjen tuomioistuimen vientitukijärjestelmää koskeva oikeuskäytäntö**

30. Esillä olevassa asiassa on keskeistä asetuksen N:o 1521/95 (ja asetuksen N:o 1576/95) pätevyys. Vastaus tähän kysymykseen määräytyy merkittävilta osin yhteisöjen tuomioistuimen yhteistä maatalouspolitiikkaa ja erityisesti vientitukia koskevan oikeuskäytännön perusteella.

<sup>20</sup> — Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (mm. asia C-300/86, Van Landschoot, tuomio 29.6.1988 (Kok. 1988, s. I-3443; Kok. Ep. IX, s. 511).

Esitän seuraavassa yhteenvedon siitä huomattavasta oikeuskäytännöstä, joka on esillä olevan asian kannalta merkityksellinen. Käsittelen siinä vientitukijärjestelmän tavoitteita, komission laajaa toimivaltaa, komission perusteluvelvollisuutta ja lopuksi yrittäjän näkökulmaa: antavatko yleiset oikeuserusteet suojaa komission harjoittaman hallinnollisen toimenpiteen varalta?

#### *Vientitukijärjestelmän tavoitteet*

31. Vientitukijärjestelmä kuuluu vilja-alan yhteiseen markkinajärjestelyyn. Muistutan, että komissio viittaa asetuksen N:o 1766/92 10. perustelukappaleeseen; tämä asetusta on vilja-alan yhteisen markkinajärjestelyn perusasetus. Perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”vilja-alan yhtenäismarkkinoiden toteuttaminen yhteisössä edellyttää takuuhintajärjestelmän lisäksi yhtenäisen kauppajärjestelmän toteuttamista yhteisön ulkorajoilla; interventiojärjestelmää täydentävä kauppajärjestelmä sisältää maksu- ja vientitukijärjestelmän, ja sillä pyritään myös vakauttamaan yhteisön markkinoita erityisesti estämällä maailmanmarkkinoiden hintavaihteluiden vaikutus yhteisön sisällä noudatettaviin hintoihin; tämän vuoksi

olisi säädettävä maksun kantamisesta kolmansista maista lähtöisin olevasta tuonnista ja vientituen maksamisesta viennille näihin samoihin maihin; molemmilla tavoilla pyritään tasaamaan yhteisössä ja yhteisön ulkopuolella noudatettavien hintojen eroja; viljoista saatavien tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvien jalosteiden osalta olisi lisäksi otettava huomioon tarve varmistaa tietty suoja yhteisön jalostusteollisuudelle.”<sup>21</sup>

32. On selvää, kuten yhteisöjen tuomioistuinkin on todennut, että vientitukijärjestelmän tarkoituksena on vakauttaa yhteisön markkinoita ja huolehtia siitä, että maataloustuotteiden myyminen kolmansiin maihin on mahdollista.<sup>22</sup> Vientitukien tarkoituksena ei ole taata viejälle kunnollisia tuloja. Kun tavoitteet ovat edellä mainitut, on tärkeää pystyä reagoimaan nopeasti muuttuvaan markkinatilanteeseen tehokkaasti ja joustavasti. Toistuvat muutokset ovat yksi Euroopan maataloutta koskevan oikeusjärjestelmän keskeisistä ominaisuuksista. Lainsäädäntöä täytyy jatkuvasti mukauttaa taloudellisiin olosuhteisiin ja uusiin poliittisiin prioriteetteihin.

21 — Yhteisen maatalouspolitiikan perinteistä tavoitetta (ks. esimerkiksi vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 29 päivänä lokakuuta 1975 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2727/75 (EYVL L 281, s. 1) johdanto-osa) eli tiettyjen peruselintarvikkeiden saatavuuden takaamista yhteisössä ei enää mainita tässä vuonna 1992 käyttöön otetussa uudessa markkinajärjestelyssä.

22 — Ks. mm. asia C-94/91, Wagner, tuomio 8.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2765).

### *Komission laaja hallintovalta*

33. Yhteiselle maatalouspolitiikalle on ominaista suora ja syvälinen puuttuminen maataloustuotteiden tuotantoon, käsitelyyn ja kauppaan liittyviin taloudellisiin käytäntöihin. Jotta tällainen puuttuminen olisi tehokasta, hallinnolla täytyy olla joustavat ja laajat valtuudet. Järjestelmän erityispiirre on se, että hallintovaltaa käytetään vahvistamalla yleisesti sitovia määräyksiä, tässä tapauksessa komission asetuksia, joilla vientituet vahvistetaan säännöllisesti. Myös näiden asetusten luonne on erikoinen: niitä muutetaan erittäin usein ja lisäksi ne koskevat vain hyvin pientä ryhmää yksityisiä.

34. Komissiolle on laaja harkintavalta yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanoon liittyviä toimenpiteitä toteutettaessa.<sup>23</sup> Toimivalta ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Tietenkin täytyy ottaa huomioon — esillä olevan kiistan perustana olevien rehuseosten viennin osalta — asetuksen N:o 1913/69, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1707/94, 1 artiklan osin hyvin yleiset edellytykset. Yhteisöjen tuomioistuin määrittää asiassa Racke annetussa tuomiossa,<sup>24</sup> miltä osin

23 — Ks. mm. asiat C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 32 kohta) ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Racke.

24 — Mainittu edellä alaviitteessä 13, tuomion 5 kohta.

toimivaltaan kohdistuu tuomioistuINVALVONTA: ”Valvoessaan kyseisen harkintavallan käytön laillisuutta tuomioistuimen on tutkittava, sisältyykö siihen ilmeinen virhe tai harkintavallan väärinkäyttöä tai onko kyseinen hallintoviranomainen selvästi ylittänyt toimivaltansa rajat.” Käsittelen näitä edellytyksiä tarkemmin.

35. Ilmeisen virheen tai harkintavallan väärinkäyttöä koskeva peruste tarkoittaa käsittääkseni sitä, että toimivaltaa on käytettävä yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuin käsittelee tätä tarkemmin asiassa *Crispoltoni ym. antamassa tuomiossa*.<sup>25</sup> ”Yhteisön toimielinten on perustamissopimuksen 39 artiklassa esitettyjä yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita toteuttaessaan varmistettava näissä tavoitteissa erikseen tarkasteltuina mahdollisesti olevien ristiriitojen edellyttämä jatkuva yhteensovittaminen ja tarvittaessa annettava jollekin tavoitteista väliaikaisesti niiden taloudellisten seikkojen tai olosuhteiden edellyttämä etusija, joiden perusteella yhteisön toimielimet tekevät päätöksensä. Tämän yhteensovittamisen perusteella ei kuitenkaan voida eristää jotakin näistä tavoitteista siten, että muiden tavoitteiden

toteuttamisesta tulee mahdotonta.” Mikäli tätä yhteensovittamista ei toteuteta, voidaan puhua harkintavallan väärinkäytöstä.

Yhteisöjen tuomioistuin toteaa lisäksi asiassa *Crispoltoni ym. annetussa tuomiossa*<sup>26</sup> seuraavasti: ”Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin, jos objektiivisten, asiaan kuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi.”

Yhteisöjen tuomioistuin huomauttaa asiassa *Tanska vastaan komissio 11.5.1989 annetussa tuomiossa*,<sup>27</sup> että vientitukia vahvistettaessa komission täytyy ottaa huomioon myös kauppapoliittiset syyt. Vientituet eivät saa olla niin korkeat, että ne ylikompensoivat yhteisön markkinoiden ja maailmanmarkkinoiden välisen hintaeron. Tällöin vientituet mahdollistaisivat tuotteiden myynnin ”maailmanmarkkinahintaa alhaisemmalla hinnalla, mikä voisi aiheuttaa yhteisön kaupakumppanien reaktioita. Tällainen tukimäärä voisi vaarantaa erään perustamissopimuksen 110 artiklassa mainituista yhteisen kauppapolitiikan

25 — Yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 32 kohta). Tässä kohdassa yhteisöjen tuomioistuin viittaa myös asiassa 5/73, *Balkan-Import-Export*, 24.10.1973 annettuun tuomioon (Kok. 1973, s. 1091, 24 kohta) ja yhdistetyissä asioissa 197/80—200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, *Ludwigshafener Walzmühle ym.* 17.12.1981 annettuun tuomioon (Kok. 1981, s. 3211, 41 kohta).

26 — Mainittu edellä alaviiteessä 25, tuomion 27 kohta.

27 — *Asia 263/87* (Kok. 1989, s. 1081).

tavoitteista eli maailmankaupan sopu-  
sointuisen kehityksen.” Yhteisön hinnan ja  
maailmanmarkkinahinnan välinen ero  
määrittää tuen *enimmäismäärän*, mutta se  
ei kerro mitään vähimmäismäärästä.

36. Jos on todettu, että toimenpide on tehty  
yhteisen maatalouspolitiikan edun mukai-  
sesti, eikä siis kyseessä ole ilmeinen virhe  
tai harkintavallan väärinkäyttö, komi-  
siolla on erittäin laaja harkintavalta. Har-  
kintavalta on laaja varsinkin vahvistet-  
taessa vientitukia, sillä asiaa koskevissa  
asetuksissa säädetään — kuten komissio  
kirjallisissa huomautuksissaan painottaa —  
että vientitukia *voidaan* myöntää.<sup>28</sup>  
Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin  
ratkaissut asian, jossa komissio oli vahvis-  
tanut tuen määrän yllättäen nollassi.  
Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi tuollai-  
sen toimenpiteen sokerin denaturoin-  
tipalkkioita koskevassa asiassa Westzucker  
annetussa tuomiossa,<sup>29</sup> jossa se totesi, että  
”asetuksen nojalla ei ole velvollisuutta  
pysyttää denaturointipalkkioita voimassa,  
joten palkkioita voidaan tuotannon ja  
markkinatilanteen kehityksen mukaan  
alentaa ja ne voidaan jopa kokonaan kes-  
keyttää”.

37. Sitä paitsi tämä tuomio tarkoittaa  
mielestäni hyvinkin, että komission har-

kintavalta on laaja, mikä ei suinkaan tar-  
koita, että komission harkintavalta on  
rajaton. On tarkasteltava — viittaen tältä  
osin asiassa Racke annettuun tuo-  
mioon<sup>30</sup> — onko kyseinen toimielin ylit-  
tänyt selvästi harkintavaltansa rajat.

38. Ensimmäinen rajoitus voi liittyä nou-  
datettuun menettelyyn. Tavallisesti vienti-  
tuen määrä vahvistetaan hallintokomitean  
(viikoittaisen) kokouksen jälkeen. Hallin-  
tokomitean osallistuminen antaa komissi-  
olle mahdollisuuden ”pysyä kosketuksissa  
kyseisten markkina-alojen hallinnosta vas-  
taaviin kansallisiin viranomaisiin”.<sup>31</sup>

Yhteisöjen tuomioistuin on myös tunnus-  
tanut hallintokomitean aktiivisemmän  
roolin. Asiassa Racke annetussa tuomiossa  
yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että  
”komission asiana on tehdessään päätöstä  
niin sanotun hallintokomiteamenettelyn  
mukaisesti arvioida, onko olemassa vaara  
häiriöiden syntymisestä”. Komissio voi  
komitean kokousten välissä muuttaa tukea  
omasta aloitteestaan. Näin ollen esillä ole-  
vassa asiassa ei ollut kuultu hallinto-  
komiteaa.

Lyhyesti sanottuna hallintokomitean osal-  
listumista menettelyyn ei vaadita, mutta  
niin tulee mahdollisuuksien mukaan tehdä.

28 — Ks. rehualan osalta asetuksen N:o 1766/92 13 artikla.

29 — Mainittu edellä alaviitteessä 18.

30 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

31 — Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Westzucker antama  
tuomio, mainittu edellä alaviitteessä 18.

39. Toinen rajoitus voi liittyä voimaantumalon ajankohtaan. EY:n perustamissopimuksen 191 artiklassa (josta on tullut EY 254 artikla), sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, sallitaan määräyksen voimaantulo julkaisupäivänä.<sup>32</sup> Tämä asia ei olekaan kiistan aiheena. Kiinnostavampia ovat oikeusvaikutukset. Oikeustieteessä erotetaan toisistaan varsinainen taannehtiva vaikutus ja välitön vaikutus.<sup>33</sup> Taannehtiva vaikutus ei ole periaatteessa sallittua, mutta tästä on poikkeuksia. Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest annetussa tuomiossa<sup>34</sup> maksujen vahvistamisen jälkikäteen eräiden ennalta-arvaamattomien poikkeuksellisten tapahtumien eli dollarin arvon putoamisen ja sokerin maailmanmarkkinahinnan romahuttamisen seurauksena. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön<sup>35</sup> mukaan ”vaikka on yleensä vastoin oikeusvarmuuden periaatetta, että yhteisön toimen ajalliset vaikutukset alkaisivat ennen sen julkaisemista, asian laita voi poikkeuksellisesti olla toisin, jos saavutettavana oleva päämäärä sitä edellyttää ja jos asianosaisten perusteltua luotamusta kunnioitetaan asianmukaisesti”.

40. Esillä olevassa asiassa ei ole kyse varsinaisesta taannehtivasta vaikutuksesta vaan säädöksen välittömästä vaikutuksesta. Yhteisöjen tuomioistuin käsittää välittömän vaikutuksen laajemmin. Viit-

taan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Westzucker<sup>36</sup> 4.7.1973 antamaan tuomioon, jonka mukaan ”yleisesti tunnustetun periaatteen mukaan lakia, jolla lain säännöstä muutetaan, sovelletaan sellaisten tosiasiallisten tilanteiden tuleviin seurauksiin, jotka ovat syntyneet vanhan lain voimassaoloaikana, ellei toisin ole säädetty.” Yhteisöjen tuomioistuin pitää keskeisenä *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaisemisen ajankohtaa (ja ajankohtaa, jona lehti on todellisuudessa saatavana). Katson lisäksi, että taannehtivan vaikutuksen ja välittömän vaikutuksen välinen ero ei maatalousyrittäjän kannalta ole aina kovin suuri. Täten asetuksen N:o 1521/95 julkaisemisella *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ei ollut kovin suurta merkitystä Silosin kannalta. Se joutui joka tapauksessa toteuttamaan viennin kyseisenä päivänä. Mielestäni edellä olevasta seuraa, että välitön vaikutus on sellaisenaan sallittua, mutta että — yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest<sup>37</sup> annetun tuomion muotoilun mukaisesti — täytyy arvioida, loukkaako välitön vaikutus yksityisten oikeusvarmuutta.

### Perusteluvelvollisuus

41. Harkintavapauden kolmas rajoitus liittyy velvollisuuteen perustella asetus. Mainitsen aluksi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perustamissopimuksen 190 artiklassa vaadittujen perustelujen osalta. Sen mukaan perus-

32 — Ks. mm. alaviitteessä 18 mainittu asia Westzucker.

33 — Katso asian esitys teoksessa Barents, R.: *The Agricultural Law of the EC*, Deventer, 1994, s. 316—317. Hän puhuu itse tässä yhteydessä oikeasta ja väärästä taannehtivasta vaikutuksesta.

34 — Mainittu edellä alaviitteessä 16, tuomion 52 kohta.

35 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Racke. Ks. myös edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest.

36 — Mainittu edellä alaviitteessä 15, erityisesti tuomion 5 kohta.

37 — Mainittu edellä alaviitteessä 16.

teluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmentävä toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden; perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia.<sup>38</sup>

On jo olemassa paljon oikeuskäytäntöä komission sellaisten asetusten perusteluvelvollisuudesta, joita mielestäni voidaan verrata asetuksiin N:o 1521/95 ja N:o 1576/95. Komissio viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Schwarze* 1.12.1965 antamaan klassiseen tuomioon,<sup>39</sup> jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhteisen maatalouspolitiikan osalta, että ”komissio saattoi tyytyä yleisesti ilmoittamaan ne perustekijät ja menettelyt, joille sen tosiseikkoja koskeva arvio rakentui, ilman että kyseisiä tosiseikkoja oli tarpeen tämentää”. Komissio mainitsee mielestäni myös perustellusti, että tässä käsiteltävän asetuksen kaltaisissa asetuksissa ei voida noudattaa laajaa perusteluvelvollisuutta, kun otetaan huomioon, miten nopeasti komissio joutuu reagoimaan taloustilanteen muutoksiin. Jonkinlainen perustelu täytyy kuitenkin esittää, jotta yhteisöjen tuomioistuin pystyisi arvioimaan asetusta ja jotta perustamissopimuksen 190 artiklan säännöksiä noudatettaisiin. Lisäksi yksityiskohtaisempi perustelu on tietenkin tarpeellisempi silloin, kun päätös poikkeaa

aiemmasta käytännöstä. Tulkitseen näin myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Moskof* 20.11.1997 antamaa tuomiota.<sup>40</sup>

*Taloudellisen toimijan näkökulma: oikeusvarmuuden suojaaminen*

42. Sääntöjen usein erittäin nopean muuttamisen tarpeen johdosta yrittäjällä on tarve pystyä luottamaan lainsäädäntöön sellaisena kuin se on sinä ajankohtana, kun yrittäjä tekee liiketoimintaan liittyvän päätöksen. Arvioni mukaan neljännen rajoituksen, yrittäjän oikeusvarmuuden suojaamisen, merkitys on vähäinen. Yrittäjä toimii markkinoilla, joilla taloudelliset tilanteet ja hintojen vaihtelu ovat jokapäiväisiä. Sama koskee näihin tilanteisiin reagoivien vientitukien vaihteluja.

43. Lisäksi pidän tärkeänä seuraavaa. Vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1766/92 sisältyy väline, jonka avulla yrittäjä voi suojaautua vientitukien äkillisten muutosten aiheuttamalta riskiltä eli niin sanottu ennakkovahvistusmenettely, jossa sovelle-

38 — Ks. erityisesti asia C-84/94, *Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto*, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 74 kohta) ja asia C-244/95, *Moskof*, tuomio 20.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6441, 57 kohta).

39 — Mainittu edellä alaviitteessä 19.

40 — Mainittu edellä alaviitteessä 38, tuomion 54 kohta. Siinä yhteisöjen tuomioistuin menee vielä askelen pidemmälle toteamalla, että myös olemassa olevaan käytäntöön tehdyn poikkeuksen säilyttäminen täytyy perustella paremmin kuin tämän poikkeuksen poistaminen.



taan tukea sellaisena kuin se oli voimassa vientitodistuksen hakuajankohtana.<sup>41</sup> Yrittäjä voi itse päättää, haluaako hän käyttää tätä välinettä. Huomautan lisäksi, että 1.7.1995 voimaan tulleen asetuksen N:o 3290/94<sup>42</sup> mukaan ennakkovahvistus on itse asiassa pakollinen vilja-alalla.

44. Niiden oikeusperiaatteiden merkitys, jotka voivat suojata yksityistä, onkin rajallinen, mutta ei kuitenkaan olematon. Viitataan ensinnäkin suhteellisuusperiaatteeseen, jota — lainaan tässä yhteisöjen tuomioistuinten asiassa Fedesa ym. 13.11.1990 antamaa tuomiota<sup>43</sup> — sovelletaan yhteisen maatalouspolitiikan osalta seuraavasti:

”Suhteellisuusperiaatteen on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin. Tämän periaatteen mukaan taloudellisen toiminnan kiellon laillisuuden edellytyksenä on, että kieltoa koskevat toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia ja tarpeellisia kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, kuitenkin siten, että kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, ja että toi-

menpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Tuomioistuinten edellä mainittujen edellytysten osalta suorittamasta valvonnasta on todettava, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla yhteisön lainsäätäjällä on harkintavaltaa, joka perustuu siihen, että sille on perustamissopimuksen 40—43 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä. Näin ollen yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen — —.”

Yhteisöjen tuomioistuin on tällä tavoin tunnustanut suhteellisuusperiaatteen koskevan myös — vaikkakin rajoitetummin — yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyviä asioita.

45. Yhteisöjen tuomioistuin muistuttaa asiassa Hoche 28.6.1990 annetussa tuomiossa,<sup>44</sup> että yhteisön yleisiin periaatteisiin ei kuulu objektiivisen epäoikeudenmukaisuuden periaatetta.

41 — Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut ennakkovahvistuksen tarjoaman turvan markkinoiden myöhemmin tapahtuvia heilahteluja vastaan asiassa 74/74, CNTA SA v. komissio 14.5.1975 annetussa tuomiossa (Kok. 1975, s. 533; Kok. Ep. II, s. 469).

42 — Maatalousalalla Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa tehtyjen sopimusten täytäntöönpanemiseksi tarvittavista mukautuksista ja siirtymäjärjestelyistä 22 päivänä joulukuuta 1994 annettu neuvoston asetus (EYVL L 349, s. 105).

43 — C-331/88, Kok. 1990, s. I-4023, 13 ja 14 kohta.

”Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi päättänyt, että yhteisön oikeuteen ei kuulu sellaista periaatetta, jonka mukaan kansalli-

44 — C-174/89, Kok. 1990, s. I-2681, 31—34 kohta.

nen viranomainen ei saisi soveltaa yhteisön voimassa olevaan lainsäädäntöön kuuluvaa sääntöä, mikäli säännöstä aiheutuvat seuraukset olisivat asianosaiselle ankarat, mitä yhteisön lainsäätaja olisi selvästi pyrkinyt välttämään, jos tämä olisi ollut nähtävissä sääntöä laadittaessa.

yhteisön säädöstä soveltaa. Tätä vaaraa ei kuitenkaan synny, mikäli yhteisöjen tuomioistuin tekee itse kohtuuyistä yksittäistapauksissa päätöksiä. Julkisasiamies pitää objektiivisen epäoikeudenmukaisuuden periaatetta suhteellisuusperiaatteen erityisenä muunnelmana.

Tästä seuraa, että osallistuessaan vapaaehtoisesti ja oman etunsa mukaisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin tarjouskilpailuihin toimijat kantavat yksin kyseisiin toimiin erottamattomasti liittyvät riskit niin kauan kuin komissio ei muuta taloudellista tilannetta tai voimassa olevaa lainsäädäntöä odottamatta ja mielivaltaisesti.”

Vahinkoa kärsineen toimijan vaatimuksilla on siis mahdollisuus menestyä vain silloin, kun lainsäädäntöä on muutettu odottamatta ja mielivaltaisesti. Lähden siitä, että kyseessä ovat kumulatiiviset edellytykset.

Kiinnostavaa on, että julkisasiamies Lenz kannattaa tässä asiassa laajempaa käsitystä.<sup>45</sup> Hän selittää objektiivisen epäoikeudenmukaisuuden yleisen periaatteen puuttumisen sillä vaaralla, että tällainen periaate voisi johtaa tilanteeseen, jossa kansalliset tuomioistuimet joutuisivat päättämään tapauskohtaisesti, voidaanko

46. Luottamuksensuojan periaate ilmenee kahdella tavalla, joita voidaan suojata.<sup>46</sup> Ensinnäkin on olemassa suoja saavutettujen oikeuksien loukkaamista vastaan. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin toteaa edellä mainitussa asiassa Crispoltoni ym. annetussa tuomiossa<sup>47</sup> seuraavaa:

”On syytä muistuttaa, että vaikka luottamuksensuoja kuuluu yhteisön peruseriaatteisiin, taloudellisilla toimijoilla ei voi oikeutetusti olla perusteltua luottamusta olemassa olevan tilanteen säilyttämiseen, koska harkintavaltansa mukaisesti toimivat yhteisön toimielimet voivat muuttaa tilannetta. Näin on varsinkin yhteisön markkinajärjestelyjen osalta, joiden tarkoitukseen liittyy taloustilanteessa tapahtuvien muutosten perusteella tehtävä jatkuva mukauttaminen — —. Tästä seuraa, että taloudelliset toimijat eivät voi vedota sellaisen tietyn edun säilyttämiseksi saavutettuun oikeuteen, jota niille aiheutuu niille tiettyinä ajankohtana myönnetyn

45 — Ks. edellä alaviitteessä 44 mainitussa asiassa Hoche annettu ratkaisuehdotus, s. 24—.

46 — Ks. myös edellä alaviitteessä 33 mainittu teos Barents, R., s. 328.

47 — Mainittu edellä alaviitteessä 25.

yhteisön markkinajärjestelyn toteuttamisesta — — ”<sup>48</sup>

Toiseksi asia koskee perusteltujen odotusten suojaa, ja tämä liittyy esillä olevaan asiaan. Perusteltujen odotusten suojaaminen sopii — yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan — vieläkin huommin yhteiseen maatalouspolitiikkaan, jossa täytyy jatkuvasti ottaa huomioon muuttuvat taloudelliset tilanteet. Asiantunteva toimija pystyy käsittääkseni suojautumaan säännösten muutoksilta tai jopa hyötymään muutoksista.

Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut maatalousalan yrittäjien perustellun luottamuksen yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyen ainoastaan eräissä hyvin erikoisessa tapauksessa. Asia koski niin sanottuja SLOM-viljelijöitä, jotka olivat tehneet väliaikaisen maidon kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen. Heidän perusteltua odotustaan, että he saisivat väliaikaisen sitoumuksen voimassaolon päätyttyä jälleen toimittaa maitoa, loukattiin ottamalla käyttöön maidon lisämaksu.<sup>49</sup>

47. Silos viittaa kirjallisissa huomautuksissaan vielä siihen, että yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut vilpittömän mielen käsitteen. Mielestäni vilpittömällä mie-

lellä on esillä olevassa asiassa merkitystä rajoitetusti, sillä kyseessä on yleisesti sitova säännös. On tosin niin, että kun yhteisön oikeudessa vahvistetaan perusteltujen odotusten suojaaminen, tähän suojaan voivat vedota vain vilpittömässä mielessä toimivat yrittäjät.

#### *Yhteenveto*

48. Komission toimivalta antaa alalla asetuksia on luonteeltaan joustavaa: siihen liittyy laaja harkintavalta asiakysymysten osalta ja toimenpiteiden nopea suorittaminen. Harkintavalta ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Ensinnäkin tulee tutkia, onko harkintavaltaa käytetty väärin eli onko asetus yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden mukainen. Toiseksi tulee tarkastella sitä, onko komissio jollakin muulla tavalla nimenomaisesti ylittänyt harkintavapautensa rajat. Mahdollinen perustelujen puuttuminen liittyy tähän. Kyseisten yritysten oikeusvarmuuden merkitys on vain rajallinen.

**Kolmas, keskeinen kysymys: asetuksen N:o 1521/95 pätevyys**

49. Yhteisöjen tuomioistuin on aiemmissa tapauksissa turvannut komission hallinto-tehtävän toteuttamisen. Korostan kui-

48 — Edellä alaviitteessä 25 mainittu asia, tuomion 57 ja 58 kohta; yhteisöjen tuomioistuin viittaa siinä myös asiassa Delacre ym. v. komissio annettuun tuomioon, joka on mainittu edellä alaviitteessä 23.

49 — Ks. mm. asia C-120/86, Mulder, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2321).

tenkin, että esillä oleva asia, jonka kansallinen tuomioistuin on saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, on luonteeltaan poikkeuksellinen. Rehuseosten viennillehän maksettiin vuonna 1995 jatkuvasti vientitukea lukuun ottamatta vientiä, joka tapahtui lyhyenä jaksona mainitun vuoden heinäkuun 1. päivän tienoilla. Tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa ei ole ensi arviolta selvää, onko komissio pysynyt sille kuuluvan harkintavallan varsin laajojen rajojen sisällä.

50. Asiassa Racke annetun tuomion<sup>50</sup> mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin arvioi vain rajoitetusti komission harkintavallan käyttöä. Asiassa Racke annetun tuomion ensimmäinen arviointiperuste koskee mahdollista harkintavallan väärinkäyttöä eli kysymystä siitä, onko asetus N:o 1521/95 yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden mukainen. Mielestäni tämän arviointiperusteen merkitys on esillä olevan asian kannalta vähäinen. Jopa niissä tapauksissa, joissa on epäselvää, onko toimenpide yhteisen maatalouspolitiikan etujen mukainen, on katsottava komission eduksi. En löydä oikeudenkäyntiasiakirjoista mitään syytä tutkia, onko komissio pyrkinyt asetuksella tavoitteeseen, joka ei ole yhteisen maatalouspolitiikan mukainen.

51. Arvioinkin tätä kiistaa myös asiassa Racke annetun tuomion<sup>51</sup> toisen arviointiperusteen kannalta: onko komissio

jollakin muulla tavalla selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat?

52. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että harkintavallan käyttöön kohdistuu, vaikkakin rajoitettu, yhteisöjen tuomioistuimen valvonta. Yhteisöjen tuomioistuimen täytyy *pystyä* arvioimaan harkintavallan käyttöä. Tästä seuraa vaatimuksia päätöksen perusteluille. Mielestäni komissiolla on suurempi perusteluvollisuus silloin, kun se tekee tavanomaisesta käytännöstä poikkeavan päätöksen.<sup>52</sup> Pidän tavanomaisena käytäntönä komission vakiintunutta käyttäytymistä olemassa olevan markkinatilanteen mukaisesti. Silloin, kun komission päätös noudattelee enemmän tavanomaista käytäntöä, perusteluvollisuus on vähäisempi. Myös päinvastainen pätee: silloin, kun päätös poikkeaa enemmän tavanomaisesta käytännöstä, komission täytyy ilmoittaa toimintansa perusteet selvemmin. Muutenhan kaikille päätöksille riittäisi vakiomuotoinen perustelu. Tällöin tuomioistuinvalvonta olisi mahdotonta. Tulkitsen edellä arvioitua oikeuskäytäntöä siten, että yhteisöjen tuomioistuin ei nimenomaan ole halunnut aiheuttaa niin pitkälle meneviä seurauksia.

53. Myös kyseisten yritysten oikeusvarmuuden kannalta on tärkeää, että tavanomaisesta käytännöstä huomattavasti poikkeavassa päätöksessä on nimenomaiset

50 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

51 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

52 — Päätelen samoin myös yhteisöjen tuomioistuimen edellä alaviitteessä 38 mainitussa asiassa Moskof 20.11.1997 annetun tuomion perusteella, tuomion 54 kohta.

ja erityiset perustelut. Vaikka kyseiset yritykset eivät voi luottaa vientitukien pysymiseen voimassa — niillä ei yhteisen maatalouspolitiikan järjestelmän mukaan ole oikeutta tukeen — komission täytyy päätöksenteossaan ottaa huomioon yritysten oikeutetut edut. Mikäli hinnoissa tai muissa markkinaolosuhteissa ei tapahdu suuria muutoksia, yritykset eivät ota eivätkä ne voi ottaa huomioon tukien odottamattomia ja äkillisiä muutoksia.<sup>53</sup>

2. Euroopan unionin ulkopuolinen hintakehitys,
3. taloudellisten toimijoiden keinottelua koskenut vaara.

54. Asetus N:o 1521/95, jolla lähes 75 ecun suuruiset tuet laskettiin nolliin, poikkeaa selvästi komission tavanomaisesta käytännöstä, jota se noudatti vahvistaessaan vilja-alan vientitukia kesäkuun 1995 loppuun saakka. Asetankin siksi perusteluille korkeat vaatimukset. Perusteluiden on oltava selvät ja niistä on käytävä ilmi seikat, jotka ovat vaikuttaneet päätöksentekoon. Komissio on yhteisöjen tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä — tämä kävi myös esillä olevan asian suullisessa käsittelyssä 31.1.2001 — keskittynyt perusteluissaan kolmeen seikkaan:<sup>54</sup>

1. uusien GATT-määräyksien voimaantulo,

Komission mukaan nämä kolme seikkaa yhdessä ovat synnyttäneet poikkeuksellisen markkinatilanteen, joka oikeuttaa poikkeuksellisen toimenpiteen säätämisen.

55. Komission esittämä ensimmäinen seikka, uusien GATT-määräysten voimaantulo 1.7.1995, ei mielestäni voi muodostaa itsenäistä perustetta vientituen äkilliselle lopettamiselle. Vaikka näiden määräysten voimaantulo voisikin johtaa yhteisön markkinoiden ja maailmanmarkkinoiden hintatasojen muutoksiin, niiden voimaantulo ei voi koskaan aiheuttaa markkinatilanteen äkillistä muuttumista. Määräysten voimaantulo ei ole odottamaton tapahtuma, sillä uudet määräykset oli vahvistettu jo vuotta aiemmin ja myös voimaantulopäivämäärä oli siitä lähtien ollut toimijoiden tiedossa. Ne olivat ottaneet uusien määräysten taloudelliset vaikutukset huomioon markkina-käyttäytymisessään ja hinnoittelussaan jo 1.7.1995 edeltävällä jaksolla. Muutosten täytyikin näkyä hintatason kehittämisessä jo pitkään ennen mainittua päivämäärää. Huomautan tähän liittyen, että toimijat

53 — Viitataan tältä osin edellä alaviiteessä 44 mainitussa asiassa Hoche annetun tuomion muotoiluun.

54 — Komissio mainitsee kirjallisissa huomautuksissaan myös yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen, mutta ei palannut asiaan enää suullisen käsittelyn yhteydessä.

ovat tässä tapauksessa rajallinen määrä kokeneita ja asiasta perillä olevia yrityksiä, mitä myös komissio korostaa.

56. Myöskään komission esittämä toinen seikka, maailmanmarkkinoiden hintakehitys, ei vakuuta minua. Komissio väittää, että eräiden vehnä- ja maissilajien hinta nousi äkillisesti. Se ei kuitenkaan perustele kantaa tosiseikkojen avulla. Päinvastoin kuin komissio väittää, en pysty päättämään osapuolten esittämistä tiedoista mitään muuta kuin että hinnat ovat kehittyneet vakaasti. Suuria vaihteluja ei ole esiintynyt. Rauhallinen markkinatilanne heijastuu vientitukien tasossa 30.6.1995 saakka ja jälleen 7.7.1995 alkaen. Viitataan lisäksi vielä Silosin kantaan, jota ei ole kiistetty ja jonka mukaan mainittuna kautena yhteisön markkinoiden ja maailmanmarkkinoiden välinen hintaero on päinvastoin hiljalleen kasvanut, joten tukien äkillinen lopettaminen on sitäkin vaikeampaa perustella.

57. Komissio viittaa kolmanneksi vaaraan, että toimijat ryhtyvät epävarman mark-

kinatilanteen vuoksi keinottelemaan. Komission mukaan tilanne oli epävarma kahdesta syystä. Ensinnäkin päivämäärän 1.7. tienoilla on jakso, jolla hintatasosta on vuosittain epävarmuutta. Uusi markkinointikausi alkaa nimittäin 1.7. Toiseksi epävarmuus oli vuonna 1995 suurempi kuin muulloin muun muassa jo edellä mainittujen uusien GATT-määräysten vuoksi. Mielestäni komissio ei ole osoittanut, että markkinatilanne heinäkuun 1. päivän tienoilla olisi ollut poikkeuksellinen. Käsittelin jo edellä uusien GATT-määräysten mahdollista vaikutusta hintatasoon 1.7.1995 ja sen tienoilla. Myöskään viljan uuden markkinointikauden alkua ei voida pitää odottamattomana tapahtumana, joka voisi vaikuttaa hintoihin äkillisesti. Kansainvälisillä viljamarkkinoilla toimivat yritykset tarkkailevat jatkuvasti tärkeimpiä tuotantoalueita. Hyvän tai huonon sään taikka tautien tai tuholaisien mahdolliset taloudelliset seuraukset näkyvät hintakehityksessä jo varhain.<sup>55</sup> Lyhyesti sanottuna komissio ei ole millään tavalla osoittanut, että markkinatilanne olisi ollut poikkeuksellinen. Täten myöskään erityistä keinotteluriskiä ei ollut. Totean lisäksi vielä seuraavaa. Silos huomautti suullisessa käsittelyssä, että tämän alan vientitodistusten voimassaolo lakkasi 30.6. Yritysten oli siis vietävä vientitodistusten kattama määrä 30.6.1995, mikä vähentää huomattavasti muutenkin vähäisiä keinottelumahdollisuuksia. Komissio ei ole kommentoinut tätä asiaa.

55 — Näiden markkinoiden todellisten kysyntä- ja tarjontasuhteiden kehittymistä tavallaan varjostavat kausisopimusten ehdot.

58. Lisäksi on otettava huomioon seuraava. Mikäli markkinat olisivat tosiaankin olleet epävarmat, mihin komissio vetoaa — näin ei arvioni mukaan kuitenkaan ollut — epävarmuustekijöiden olisi pitänyt toteutua jo vuoden 1995 kesäkuun aikana. Tällöin olisi ollut loogista, että epävarmuus olisi ilmennyt myös 22.6.1995 asetuksella N:o 1415/95 vahvistetussa vientituessa. Tuolloin vientitukia kuitenkin itse asiassa korotettiin hieman lähes 75 ecuun. Täten voidaan todeta lyhyesti, että vaikka komission perustelut olisivatkin paikkansapitäviä, ne vahvistaisivat enintään sen, että asetukset N:o 1415/95 ja N:o 1521/95 ovat keskenään ristiriidassa. Tällaisessa tilanteessa vientituen äkillinen ja odottamaton keskeyttäminen viittaa mielivaltaisuuteen. Huomautan vielä selvennykseksi, että 7.7.1995, viikkoa myöhemmin, vientituet otettiin uudelleen käyttöön uudella asetuksella<sup>56</sup> ja niiden suuruudeksi säädettiin 62,51 ecua.

59. Päädynkin seuraavaan lopputulokseen. Poikkeuksellisista markkinatilanteista voi seurata vientitukien keskeyttäminen. Jos hintakehitys yhteisöjen markkinoilla, maailmanmarkkinoilla tai molemmilla on epävarmaa, vientitukien perustana käytettävät liittymäkohdat voivat hävitä. Komission perustelut, joiden avulla se yritti osoittaa tuollaisen poikkeuksellisen, epävarman markkinatilanteen syntymisen 1.7.1995

tienoilla, eivät kuitenkaan riitä. Vilja-markkinoiden hintakehitys oli kesäkuussa 1995 päinvastoin vakaata. Tosiseikat eivät siis tue komission perusteluja. Vaikka perusteluja pidettäisiinkin riittävinä, ne eivät missään tapauksessa tue komission harjoittamaa politiikkaa. Jää epäselväksi, miksi komissio tuossa omien sanojensa mukaan erittäin epäselvässä markkinatilanteessa antoi 22.6. asetuksen, jolla se korotti vientituen määrää, ja sitten 29.6. asetuksen, jolla se lopetti vientituet. Käyttyminen vaikuttaa mielivaltaiselta.

60. Komission esillä olevassa asiassa asetuksen N:o 1521/95 perusteluiksi esittämistä seikoista ei myöskään käy ilmi mitään näiden asetusten perusteluja. Perustamissopimuksen 190 artiklan mukaan asetukset, direktiivit ja päätökset täytyy perustella. Perustelujen täytyy käydä ilmi itse päätöksestä. Yhteisöjen tuomioistuin on kylläkin asiassa Schwarze annetusta tuomiosta<sup>57</sup> lähtien tulkinnut komission perusteluvollisuutta suppeasti yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisen yhteydessä, mutta mikäli tavanomaisesta käytännöstä poiketaan, komission erityiset perustelut on ilmoitettava. Huomautin tästä jo tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohdassa. Koska tällaiset erityiset perustelut puuttuvat täysin asetuksesta N:o 1521/95, totean, että asetukset on pätemätön jo pelkästään tämän puutteen vuoksi.

56 — Katso tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

57 — Mainittu edellä alaviiteessä 19.

61. Moitteeni asetuksen N:o 1521/95 perustelujen puuttumisesta ovat kuitenkin laajemmat. Asetus N:o 1415/95, joka on annettu 22.6.1995 ja jolla vientitukea hie-  
man korotetaan, ja asetus N:o 1521/95, jolla vientituki poistetaan, on perusteltu täsmälleen samalla tavalla. Perustelu, johon perustuu kaksi täysin päinvastaista päätöstä, ei ole mikään perustelu, vaan oraakkelin puhetta, jota yksityiset voivat enintään kehua, mutta jota on mahdotonta ymmärtää.

62. Huomaatan vielä, että asetuksen N:o 1521/95 hyvin esitetty vakioperustelu poikkeaa eräältä osin täysin asetuksen sisällöstä. Johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan nimittäin, että ”tuen laskemisen perusteena olisi tällä hetkellä kuitenkin suotavaa käyttää rehu-seoksissa yleisesti käytettyjen raaka-aineiden hinnoissa yhteisön markkinoilla ja maailmanmarkkinoilla todettua eroa, mikä mahdollistaa mainittujen tuotteiden viennin taloudellisten edellytysten selkeämmän huomioon ottamisen”. Komissio näyttää tässä perustelukappaleessa oletavan, että maailmanmarkkinoiden ja yhteisön markkinoiden välinen kustannustason ero voidaan selvästi todeta, ”mikä mahdollistaa mainittujen tuotteiden viennin taloudellisten edellytysten selkeämmän huomioon ottamisen”. Kuitenkin komissio on yhteisöjen tuomioistuimessa esittänyt, että

hintatasojen kehitys oli niin epävarmaa, että vientituki täytyi siitä syystä poistaa.

63. Tulen tältä osin ratkaisuehdotukseeni, joka perustuu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Hoche antamaan tuomioon.<sup>58</sup> Yhteisöjen tuomioistuin toteaa siinä, että ”toimijat kantavat yksin kyseiseen toimeen erottamattomasti kuuluvat riskit, mikäli komissio ei *odottamatta ja mielivaltaisesti*<sup>59</sup> muuta taloudellista tilannetta tai voimassa olevia määräyksiä.”<sup>60</sup> Katson, että komission asetuksella N:o 1521/95 muutettiin voimassa olevia määräyksiä odottamatta ja mielivaltaisesti ja että lisäksi muutokselle ei löydy minkäänlaisia perusteluita itse asetuksesta. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen kolmanteen kysymykseen seuraavasti: asetus N:o 1521/95 on katsottava pätemättömäksi, koska komissio on selvästi käyttänyt harkintavaltaansa väärin ja koska se on selvästi perustellut asetuksen virheellisesti ja puutteellisesti.

## Vastaukset muihin kysymyksiin

### *Vastaus ensimmäiseen kysymykseen*

64. Tähän kysymykseen voidaan käsitteäkseni vastata lyhyesti. Ei ole syytä olettaa, että asetuksella N:o 1576/95 olisi

58 — Mainittu edellä alaviitteessä 44.

59 — Kursivointi tässä.

60 — Katso tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta.



kumottu asetus N:o 1521/95. Perustelen kantaani seuraavasti. Komissiolla on oikeus muuttaa vientitukia koska tahansa myös hallintokomitean viikkokokousten ulkopuolella. Tällaisen mahdollisuuden käyttäminen ei periaatteessa tarkoita aiemman toimenpiteen kumoamista. Asetuksen N:o 1576/95 perusteluosan perusteella ei myöskään voida mielestäni päätellä, että asetuksen tarkoituksena olisi kumota aiemmin annettua asetusta. En päinvastoin näe mitään syytä epäillä komission yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissä kirjallisissa huomautuksissa olevia selityksiä. Asetus N:o 1576/95 annettiin pikemminkin muodollisista syistä. Asiaa koskevat uudet säännökset olivat tulleet voimaan 1.7.1995. Niihin täytyi viitata perusteluissa, ja näin on myös tehty.

#### *Vastaus toiseen kysymykseen*

65. Kun otetaan huomioon vastaus kolmannen kysymykseen, tähän kysymykseen ei tarvitse vastata. Kysymystä siitä, voidaanko asetusta N:o 1521/95 soveltaa jo käynnissä olleisiin vientitoimiin, jotka päättyivät asetuksen julkaisemispäivänä, voidaan käsitellä vasta sen jälkeen, kun on vahvistettu, että asetus on pätevä. Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin päättää kolmannen kysymyksen osalta toisella tavalla kuin tässä, katson, että tähän kysymykseen olisi vastattava seuraavalla tavalla: asetusta N:o 1521/95 voidaan soveltaa jo käynnissä olleisiin vientitoimiin,

jotka päättyivät samana päivänä kun asetus julkaistiin ja saatettiin näin asianomaisten taloudellisten toimijoiden saataville.

66. Tämän kysymyksen vastauksen kannalta pidän merkittävänä sitä, että käsiteltävän asetuksen kaltaisten asetusten välitön vaikutus on vakiintunut käytäntö, jonka myös yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut. Sen kannalta on merkitystä sillä, että tukimäärien välitön vaikutus — kuten myös komissio toteaa kirjallisissa huomautuksissaan — on oleellinen osa järjestelmää ja lisäksi yritysten tiedossa.

#### *Vastaus neljänteen kysymykseen*

67. Neljännessä kysymyksessä kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan asetuksen N:o 1576/95 pätevydestä. Arvioni mukaan tämä asetus ei ole luonteeltaan oleellisesti erilainen kuin asetus N:o 1521/95. Se, mitä olen todennut jälkimmäisestä asetuksesta, pätee mutatis mutandis myös asetukseen N:o 1576/95. Ehdotan sen perusteella, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa myös tämän asetuksen pätemättömäksi. Haluan kuitenkin selvittää kahta seikkaa.

68. Asetus N:o 1576/1995 on ensinnäkin tullut voimaan 1.7.1995, kuten asetuksen 2 artiklassa säädetään. Asetus ei ole voimassa takautuvasti. Tämä merkitsee, että

mainitulla asetuksella — vaikka se olisikin pätevä — ei ole vaikutusta 30.6.1995 tapahtuneen viennin osalta.

69. Toiseksi tähän asetukseen kuuluu — toisin kuin asetukseen N:o 1521/95 — sisällöllinen perustelu. Perustelu on seuraava: ”markkinatilanne ei edellytä tuen vahvistamista”. Kun perustelua tarkastellaan yhdessä sitä edeltävien perustelukappaleiden kanssa — joissa ei mainita mitään senhetkisestä markkinatilanteesta — perustelun sisältö olisi aivan yhtä hyvin voinut olla päinvastainen. Se onkin täysin riittämätön perusteluksi poikkeukselliselle toimenpiteelle, joka edellyttää poikkeuksellista markkinatilannetta. Silos toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että asetuksella N:o 1576/95 yritetään antaa perustelu, joka puuttuu asetuksesta N:o 1521/95. Kun otetaan huomioon perustelun ytimekäs luonne, en pidä Silosin kantaa oikeana enkä myöskään oleellisena. Tästä seuraa, että pidän uskottavana komission kantaa, jonka mukaan asetuksen N:o 1576/95 antamisen tausta oli pikemminkin muodollinen (katso myös vastaukseni ensimmäiseen kysymykseen edellä 59 kohdassa).

oikeudellisia seurauksia. Tähän kysymykseen tarvitseekin vastata vain, jos yhteisöjen tuomioistuin päättää ratkaisuehdotukseni mukaisesti todeta asetuksen pätemättömäksi. Jos yhteisöjen tuomioistuin lisäksi päättää todeta pätemättömäksi asetuksen N:o 1576/95, on otettava huomioon myös jälkimmäisen pätemättömäksi toteamisen oikeudelliset seuraukset vastattaessa kansallisen tuomioistuimen viidenteen kysymykseen.

71. Katson, että pääasiallisesti komission perusteluja täytyy seurata.<sup>61</sup> Jos asetus todetaan pätemättömäksi, toimivaltaisen yhteisön toimielimen, tässä tapauksessa komission, täytyy tehdä uusi päätös. Komissio viittaa muun muassa asiassa Van Landschoot annettuun tuomioon,<sup>62</sup> jossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että kyseisen toimielimen asiana on toteuttaa toimenpiteet, joita tuomion täytäntöönpano edellyttää. Tässä tapauksessa tämä tarkoittaa, että komission täytyy antaa asetus, jossa vuoden 1995 kesäkuun lopussa vallinnut markkinatilanne otetaan huomioon. Tällä tavalla kunnioitetaan komissiolle kuuluvaa harkintavaltaa.

### *Vastaus viidenteen kysymykseen*

70. Viides kysymys koskee asetuksen N:o 1521/95 pätemättömäksi toteamisen

72. Ennen uutta toimenpidettä ei tarvita siirtymäsäännöksiä.

61 — Katso tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

62 — Mainittu edellä alaviitteessä 20.

73. Vaikka Silos tai komissio eivät ole pyytäneet kiinnittämään tämän enempää huomiota asetusten N:o 1521/95 ja N:o 1576/95 mahdollisen pätemättömäksi toteamisen seurauksiin, käsittelemme niitä kuitenkin lyhyesti.

74. Periaatteessa yhteisöjen tuomioistuinten ennakkoratkaisuasiassa antama tuomio, jossa vahvistetaan yhteisön toimen pätemättömyys, vaikuttaa takautuvasti toimen voimaantulopäivään saakka kaikine siitä johtuvine seurauksineen. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin itse tuomiossa rajoittaa ajallisesti yhteisön asetuksen pätemättömäksi toteamisen seurauksia, mikäli se on oikeusvarmuuteen liittyvistä pakottavista syistä perusteltua.<sup>63</sup> Tällaisia pakottavia syitä voivat olla esimerkiksi vakavat taloudelliset seuraukset. Yhteisöjen tuomioistuin voi tällöin tehdä poikkeuksen pääasian sen asianosaisen hyväksi, joka on riitauttanut asetuksen kansalliset täytäntöpanotoimenpiteet kansallisessa tuomioistuimessa, kuten tässä asiassa Silos. Yhteisöjen tuomioistuin teki asiassa Lomas ym. annetussa tuomiossa<sup>64</sup> poikkeuksen myös muiden sellaisten yksityisten hyväksi, jotka olivat ennen tiettyä päivämäärää nostaneet kanteen tuomioistuimessa tai esittäneet sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti vastaavan vaatimuksen. Totean lopuksi, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää vain harvoin oikeuttaan rajoittaa asetuksen seurauksia ajallisesti.

75. Katson, että esillä olevassa asiassa ei ole syytä odottaa niin vakavia taloudellisia seurauksia, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi tarpeen rajoittaa tuomion vaikutusta ajallisesti. Viittaan seuraaviin seikkoihin:

— asia koskee vain harvoja yrityksiä eli niitä, jotka voivat viljapohjaisia rehuseoksia 30.6.—6.7.1995;

— pätemättömäksi toteaminen koskee lisäksi vain niitä rehuseosmääriä, joiden osalta on hyväksytty vienti-ilmoitus mainitulla jaksolla.<sup>65</sup>

Tähän liittyvät seuraukset ovat rajalliset, varsinkin kun otetaan huomioon yhteisen maatalouspolitiikan vuosibudjetti. Lisäksi täytyy ottaa huomioon se, että periaatteessa vuosibudjettiin kohdistuvat seuraukset eivät ole korkeammat kuin mitä ne olisivat olleet, jos vientitukea ei olisi vuonna 1995 keskeytetty lyhyeksi ajaksi.

63 — Katso myös muun muassa asia C-212/94, FMC ym., tuomio 8.2.1996 (Kok. 1996, s. I-389).

64 — Asiat C-38/90 ja C-151/90, tuomio 10.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1781).

65 — Katso asetuksen N:o 3665/87 3 artikla, tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohta.

## Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunale di Cagliariin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Vastaus ensimmäiseen kysymykseen: Mistään ei ilmene, että viljapohjaisten rehuseosten vientiin sovellettavien tukien vahvistamisesta 30 päivänä kesäkuuta 1995 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1576/95 olisi kumottu 29.6.1995 annettu komission asetus N:o 1521/95.
- 2) Vastaus toiseen kysymykseen: Kun otetaan huomioon kolmanteen kysymykseen annettava vastaus, toiseen kysymykseen ei tarvitse vastata. Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin vastaa kolmanteen kysymykseen toisella tavalla, toiseen kysymykseen olisi vastattava seuraavalla tavalla:

Viljapohjaisten rehuseosten vientiin sovellettavien tukien vahvistamisesta 29 päivänä kesäkuuta 1995 annettua komission asetusta (EY) N:o 1521/95 voidaan soveltaa jo käynnissä olleisiin vientitoimiin, jotka päättyivät sinä päivänä kun asetus julkaistiin ja saatettiin näin asianomaisten taloudellisten toimijoiden saataville.

- 3) Vastaus kolmanteen kysymykseen: Viljapohjaisten rehuseosten vientiin sovellettavien tukien vahvistamisesta 29 päivänä kesäkuuta 1995 annettu komission asetus (EY) N:o 1521/95 on katsottava pätemättömäksi, koska komissio on selvästi käyttänyt harkintavaltaansa väärin ja koska se on selvästi perustellut asetuksen virheellisesti ja puutteellisesti.
  
- 4) Vastaus neljänteen kysymykseen: viljapohjaisten rehuseosten vientiin sovellettavien tukien vahvistamisesta 30 päivänä kesäkuuta 1995 annettu komission asetus (EY) N:o 1576/95 on myös katsottava pätemättömäksi, koska komissio on selvästi käyttänyt harkintavaltaansa väärin ja koska se on selvästi perustellut asetuksen virheellisesti ja puutteellisesti.
  
- 5) Vastaus viidenteen kysymykseen: Viljapohjaisten rehuseosten vientiin sovellettavien tukien vahvistamisesta 29 ja 30 päivänä kesäkuuta 1995 annettujen komission asetusten (EY) N:o 1521/95 ja (EY) N:o 1576/95 pätemättömäksi toteamisella on seuraavat oikeudelliset seuraukset: Toimivaltaisen yhteisön toimielimen, tässä tapauksessa komission, on annettava uusi asetus, jossa otetaan huomioon kesäkuussa 1995 vallinnut markkinatilanne. Ennen uutta asetusta ei tarvita siirtymäsäännöksiä.