

**YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO**  
17 päivänä joulukuuta 1970 \*

Asiassa 11/70,

jonka Verwaltungsgericht (hallintotuomioistuin) Frankfurt am Main on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

**Internationale Handelsgesellschaft mbH**, kotipaikka Frankfurt am Main,

vastaan

**Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel** (Viljan ja rehujen tuonti- ja varastointikeskus), Frankfurt am Main,

ennakkoratkaisun vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä kesäkuuta 1967 annetun neuvoston asetuksen N:o 120/67/ETY 12 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan sekä viljan, viljasta valmistettujen tuotteiden, riisin, rikkoutuneiden riisinjyvien ja riisistä valmistettujen tuotteiden tuonti- ja vientitodistuksista 21 päivänä elokuuta 1967 annetun komission asetuksen N:o 473/67/ETY 9 artiklan pätevydestä,

**YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,**

toimien kokoonpanossa: presidentti R. Lecourt, jaostojen puheenjohtajat A. M. Donner ja A. Trabucchi, tuomarit R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (esittelevä tuomari) ja H. Kutscher,

julkisasiamies: A. Dutheillet de Lamothe,  
kirjaaja: A. Van Houtte,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Verwaltungsgesicht Frankfurt am Main on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 18.3.1970 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 26.3.1970, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi kysymystä, jotka koskevat vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä kesäkuuta 1967 annetussa neuvoston asetuksessa N:o 120/67/ETY (EYVL 1967, s. 2269) ja tuonti- ja vientitodistuksista 21 päivänä elokuuta 1967 annetussa komission asetuksessa N:o 473/67/ETY (EYVL 1967, N:o 204, s. 16) säädetyn vientitodistusten ja niihin liitettävien vakuuksien järjestelmän, jäljempänä 'vakuusjärjestelmä', pätevyyttä.
- 2 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen perusteluista ilmenee, että edellä mainittu hallintotuomioistuin on toistaiseksi kieltäytynyt hyväksymästä kyseisten säännösten pätevyyttä ja että se pitää tämän vuoksi välttämättömänä kyseisen oikeudellisen epäselvyyden poistamista.

Kansallisen tuomioistuimen arvion mukaan vakuusjärjestelmä on vastoin tiettyjä kansallisen valtiosääntöoikeuden rakenteeseen sisältyviä periaatteita, jotka olisi suojattava yhteisön oikeudessa, minkä vuoksi ylikansallisen oikeuden ensisijaisuudesta olisi luovuttava Saksan perustuslain periaatteiden hyväksi.

Kansallinen tuomioistuin täsmentää vakuusjärjestelmän loukkaavan erityisesti perustuslain 2 pykälän 1 momentista ja 14 pykälästä ilmeneviä toiminta- ja määräämisvapauden ja taloudellisen vapauden periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta (*Entfaltung- und Dispositionsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit und Verhältnismäßigkeit*).

Kansallisen tuomioistuimen mukaan todistusten antamisesta johtuva tuonti- tai vientisitoumus merkitsee yhdessä siihen liittyvän vakuuden antamisen kanssa kohtuutonta puuttumista kaupankäynnin edellyttämään määräämisvapauteen ottaen huomioon, että asetusten tavoite olisi mahdollista saavuttaa seurauksiltaan vähäisemmällä asioihin puuttumisella.

## Perusoikeuksien suojele yhteisön oikeusjärjestyksessä

- 3 Kansallisen oikeuden sääntöjen tai oikeudellisten käsitteiden käytöllä yhteisön toimielinten antamien säädösten, niiden tekemien päätösten tai niiden toteuttamien muiden toimien pätevyys arvioimisessa olisi yhteisön oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta heikentävä vaikutus.

Toimielinten toteuttamien toimenpiteiden pätevyyttä voidaan arvioida ainoastaan yhteisön oikeuden perusteella.

Perustamissopimukseen, joka on itsenäinen oikeuslähde, perustuvaa oikeutta vastaan ei voida sen perusluonteen vuoksi vedota kansallisessa tuomioistuimessa minkään kansallisen oikeuden sääntöjen perusteella, koska muutoin perustamissopimuksen nojalla annettu lainsäädäntö menettäisi yhteisöä koskevan luonteensa ja itse yhteisön oikeudellinen perusta saatettaisiin kyseenalaiseksi.

Tämän vuoksi vetoaminen perusoikeuksien loukkauksiin, sellaisina kuin nämä oikeudet on kirjattu jäsenvaltion perustuslakiin, tai jäsenvaltion valtiosääntörakenteeseen sisältyviin periaatteisiin ei voi vaikuttaa yhteisön toimenpiteen pätevyyteen tai sen oikeusvaikutukseen kyseisen valtion alueella.

- 4 On kuitenkin aiheellista tutkia, ovatko jotkut yhteisön oikeudessa annetut vastaavat takeet jääneet huomioon ottamatta.

Perusoikeuksien kunnioittaminen on olennainen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo.

Vaikka näiden oikeuksien suojaamisessa tukeudutaan jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen, se on toteutettava yhteisön rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti.

Hallintotuomioistuimen esittämien epäilysten perusteella on näin ollen syytä tarkastella, onko vakuusjärjestelmä loukannut sellaisia perustavanlaatuisia oikeuksia, joiden noudattamista on yhteisön oikeusjärjestyksessä valvottava.

**Ensimmäinen kysymys (vakuusjärjestelmän laillisuus)**

5 Hallintotuomioistuimen esittämän ensimmäisen kysymyksen tarkoituksena on selvittää, ovatko asetuksen N:o 120/67/ETY 12 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohtaan perustuva vientisitoumus, tähän sitoumukseen liittyvä vakuuden antaminen ja vakuuden menettäminen, jollei vientiä toteuteta vientitodistuksen voimassaoloaikana, lainmukaisia.

6 Asetuksen N:o 120/67/ETY johdanto-osan kolmannentoista perustelukappaleen mukaan ”toimivaltaisten viranomaisten on oltava sellaisessa asemassa, että ne voivat seurata pysyvästi kaupan liikkeitä markkinakehityksen arvioimiseksi ja ... sen edellyttämien ... toimenpiteiden toteuttamiseksi tarvittaessa” ja ”tätä varten olisi säädettävä sellaisten tuonti- ja vientitodistusten antamisesta, joihin liittyy vakuuden antaminen takeeksi niiden toimien toteuttamisesta, joita varten kyseiset todistukset on haettu”.

Näistä näkökohdista ja asetuksen yleisestä rakenteesta ilmenee, että vakuusjärjestelmän tarkoituksena on taata, että se tuonti ja vienti, jota varten todistuksia haetaan, tosiasiallisesti toteutuu ja siten varmistaa, että sekä yhteisöllä että jäsenvaltioilla on tarkat tiedot suunnitelluista liiketoimista.

7 Nämä tiedot yhdessä muiden markkinoiden tilaa koskevien käytettävissä olevien tietojen kanssa ovat välttämättömiä toimivaltaisille viranomaisille, jotta nämä voivat käyttää harkitusti niitä sekä tavanomaisia että poikkeuksellisia interventiovälineitä, jotka niiden käyttöön on saatettu kyseisellä asetuksella käyttöön otetun hintajärjestelmän toiminnan takaamiseksi, kuten osto-, varastointi- ja varastojen purkamistoiminta, denaturointipalkkioiden vahvistaminen, vientitukien vahvistaminen, suojatoimenpiteiden soveltaminen ja kaupan vääristymisen estämiseksi toteutettavien toimenpiteiden valitseminen.

Tämä välttämättömyys on erityisen pakottava siksi, että yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisesta aiheutuu yhteisölle ja jäsenvaltioille raskas taloudellinen vastuu.

8 Tämän vuoksi on tärkeätä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on markkinoiden tilaa koskevien tilastotietojen lisäksi käytettävissään tarkat arviot tulevas-  
ta tuonnista ja viennistä.

Koska jäsenvaltiot veloitetaan asetuksen N:o 120/67/ETY 12 artiklassa antamaan tuonti- tai vientitodistuksia kaikille, joita asia koskee, tulevaisuutta koskevat ennusteet menettäisivät merkityksensä, jos todistuksiin ei sisältyisi niiden saajien sitoumusta toimia niiden mukaisesti.

Kyseinen sitoumus jäisi vuorostaan tehottomaksi, jollei sen noudattamista varmistettaisi asianmukaisesti.

- 9 Ei voida arvostella sitä, että yhteisön lainsäädännössä keinoksi tähän on valittu vakuudet, ottaen huomioon, että kyseinen järjestelmä sopii yhteen todistushakemusten vapaaehtoisuuden kanssa ja että sillä on muihin mahdollisiin järjestelmiin verrattuna kaksi etua, yksinkertaisuus ja tehokkuus.
- 10 Järjestelmällä, jossa toteutuneesta viennistä ja käyttämättä jääneistä todistuksista ainoastaan ilmoitettaisiin, kuten pääasian kantaja on suositellut, ei voitaisi sen takautuvan luonteen vuoksi ja ilman mitään takeita sen soveltamisesta hankkia toimivaltaisten viranomaisten käyttöön varmoja tietoja tavaroiden liikkeiden kehityksestä.
- 11 Myös jälkikäteen määrättävien sakkojen järjestelmästä aiheutuisi sekä päätöksenteko- että täytäntöönpanovaiheessa merkittäviä hallinnollisia ja oikeudellisia hankaluuksia, joita vain pahentaisi se, että kyseisten toimijoiden olisi mahdollista välttyä interventioelinten valvonnalta asuessaan toisen jäsenvaltion alueella, koska asetuksen 12 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan antamaan todistuksia hakemuksesta kaikille, joita asia koskee, ”riippumatta hakijan sijoittautumispaikasta yhteisössä”.
- 12 Tämän vuoksi on todettava, että tuonti- ja vientitodistusten, joihin sisältyy niiden saajien sitoumus toteuttaa suunnitellut toimet ja takeeksi tästä annettava vakuus, vaatiminen on samanaikaisesti sekä tarpeellinen että tarkoituksenmukainen keino sen mahdollistamiseksi, että toimivaltaiset viranomaiset kykenevät määrittämään toimintansa viljamarkkinoilla tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.
- 13 Vakuusjärjestelmän peruseriaatetta ei näin ollen voida kiistää.
- 14 On kuitenkin aiheellista tarkastella, voitaisiinko eräät vakuusjärjestelmää koskevat yksityiskohtaiset säännöt kiistää hallintotuomioistuimen mainitsemien periaatteiden perusteella, varsinkin kun pääasian kantaja on väittänyt vakuudesta aiheutuvan jopa niin kohtuuttoman rasituksen kaupalle, että kyseessä on perusoikeuksien loukkaus.

- 15 Vakuudesta kaupalle tosiasiallisesti aiheutuvan rasituksen arvioimiseksi on aiheellista ottaa huomioon ei niinkään annetun vakuuden määrä, joka maksetaan takaisin ja joka on 0,5 laskentayksikköä 1 000 kilogrammaa kohden, vaan sen antamisesta aiheutuvat kustannukset ja maksut.

Kyseisen rasituksen arvioinnissa ei voida ottaa huomioon vakuuden menettämistä sinänsä, koska kauppiailla on asianmukaisesti suojanaan asetuksen säännökset ylivoimaisena esteenä pidettävistä olosuhteista.

- 16 Vakuuden antamiseen liittyvien kustannusten määrä ei ole suhteeton kyseisten tavaroiden kokonaisarvoon ja muihin kaupan kustannuksiin nähden.

Tämän vuoksi vaikuttaa siltä, ettei vakuusjärjestelmästä aiheutuva rasitus ole kohtuuton ja että se on suoraa seurausta perustamissopimuksen 39 artiklassa määritellyn yleisen edun vaatimusten mukaisesti suunnitellusta markkinajärjestelyjen järjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa maatalousväestölle kohtuullinen elintaso samalla, kun kohtuulliset kuluttajahinnat taataan.

- 17 Pääasian kantaja väittää edelleen, että vakuuden menettäminen tuonti- tai vientisitoumuksen jäätyä noudattamatta vastaa tosiasiallisesti sakkoa tai rangaistusta, jollaisen käyttöön ottamiseen neuvostoa ja komissiota ei perustamissopimuksessa valtuuteta.

- 18 Tämä väite perustuu vakuusjärjestelmän virheelliseen tarkasteluun ottaen huomioon, ettei sitä voida rinnastaa rikosoikeudelliseen seuraamukseen, koska siinä on kysymys ainoastaan vapaaehtoisesti tehdyn sitoumuksen täytäntöönpanosta annettavasta takeesta.

- 19 Lopuksi on todettava, että pääasian kantajan esittämät väitteet, joiden mukaan komission yksiköt eivät kykene teknisesti hyödyntämään arvostelun kohteena olevan järjestelmän avulla hankittuja tietoja, jolloin kyseisestä järjestelmästä ei ole mitään käytännön hyötyä, ja että tavaroihin, joita riita-asia koskee, oli sovellettu sisäistä jalostusmenettelyä, ovat asiattomia.

Näillä väitteillä vakuusjärjestelmän peruseriaatetta ei voida saattaa kyseenalaiseksi.

- 20 Kaikkien näiden näkökohtien perusteella voidaan todeta, ettei todistusjärjestelmä, jossa todistuksen hakijoiden on sitouduttava tuomaan tai viemään ja annettava takeeksi tästä vakuus, loukkaa mitään perustavanlaatuista oikeutta.

Vakuusjärjestelmä on perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan mukainen aiheellinen keino yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn toteuttamiseksi, ja lisäksi se on 43 artiklan vaatimusten mukainen.

### Toinen kysymys (ylivoimaisen esteen käsite)

- 21 Hallintotuomioistuimen esittämän toisen kysymyksen tarkoituksena on selvittää, onko asetuksen N:o 120/67/ETY soveltamiseksi annetun komission asetuksen N:o 473/67/ETY 9 artikla lainmukainen siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa ensiksi mainitun asetuksen sisältämän säännöksen pätevyyden, koska kyseisen artiklan mukaan ainoa tapaus, jossa vakuutta ei menetetä, on se, jossa on kysymys ylivoimaisesta esteestä.
- 22 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen perusteluista ilmenee, että hallintotuomioistuin pitää kohtuuttomana ja edellä esitettyjen periaatteiden vastaisena asetuksen N:o 473/67/ETY 1 artiklan säännöstä, jonka vaikutuksesta tuonti- tai vientivelvoitteen peruuntuminen ja vakuuden vapauttaminen rajoittuu ainoastaan ”ylivoimaisena esteenä pidettäviin olosuhteisiin”.

Kokemuksensa perusteella hallintotuomioistuin pitää kyseistä säännöstä liian ankarana sikäli, että siinä vakuuden menettämisestä aiheutuva rasitus jätetään viejien kannettavaksi silloinkin, kun vienti on jäänyt toteuttamatta perusteluista syistä, joskaan ei sellaisista, jotka voitaisiin rinnastaa ylivoimaiseen esteeseen ilmaisun täsmällisessä merkityksessä.

Pääasian kantaja puolestaan pitää kyseistä säännöstä liian ankarana sen vuoksi, että siinä vakuuden vapauttaminen rajoitetaan ainoastaan tapauksiin, joissa on kysymys ylivoimaisesta esteestä, ottamatta huomioon tuojien tai viejien kaupallisilla näkökohdilla perusteltavia järjestelyjä.

- 23 Maatalousasetuksissa käytetyssä ylivoimaisen esteen käsitteessä otetaan huomioon taloudellisten toimijoiden ja kansallisen hallinnon välisten julkisoikeudellisten suhteiden erityisluonne samoin kuin kyseisen säännösten tavoitteet.

Näistä tavoitteista ja kyseisten asetusten voimassa olevista säännöksistä seuraa, ettei ylivoimaisen esteen käsite rajoitu ainoastaan ehdottomaan mahdottomuuteen, vaan että sitä sovelletaan myös sellaisiin epätavallisiin olosuhteisiin, joihin tuojan tai viejän ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seuraukset voitaisiin kaikkea huolellisuutta noudattaenkin välttää ainoastaan kohtuuttomin uhrauksin.

Kyseinen käsite on riittävän joustava sekä kantajan perusteenaan esittämän tapauksen luonteen osalta että sen huolellisuuden osalta, jota viejän edellytetään kyseisessä tapauksessa noudattavan, samoin kuin niiden uhrausten laajuuden osalta, joihin tämän odotetaan tätä tarkoitusta varten myöntävän.

- 24 Vakuuden menettämistapaukset, joihin tuomioistuin on vedonnut ja joissa sen mukaan viejälle on aiheutunut perusteeton ja kohtuuton rasitus, näyttävät olleen tilanteita, joissa viennin toteutumatta jääminen on joko ollut viejän omaa syytä tai johtunut tämän tekemästä virheestä, tai vienti on jätetty toteuttamatta puhtaasti kaupallisten näkökohtien vuoksi.

Asetuksen N:o 473/67/ETY 9 artiklaan kohdistetun arvostelun tarkoituksena on näin ollen tosiasiallisesti yhteisön yleisen edun mukaisesti määritellyn järjestelmän korvaaminen yksinomaan joidenkin tiettyjen taloudellisten toimijoiden etuun ja menettelyyn liittyvillä näkökohdilla.

Asetuksen N:o 120/67/ETY periaatteiden nojalla soveltamisasetuksella N:o 473/67/ETY käyttöön otetun järjestelmän tarkoituksena on vapauttaa taloudelliset toimijat sitoumuksestaan ainoastaan niissä tapauksissa, joissa tuonti- tai vientitointa ei ole voitu todistuksen voimassaoloaikana toteuttaa mainituissa säädöksissä tarkoitettujen tapahtumien vuoksi.

Muissa kuin tällaisissa tapauksissa, joista tuojien ja viejien ei voida katsoa olevan vastuussa, näiden on noudatettava maatalousasetusten säännöksiä voimatta niiden asemesta vedota oman etunsa mukaisiin näkökohtiin.

- 25 Näin ollen on todettava, että yhteisön lainsäädännön säännös tai määräys, jossa vientisitoumuksen peruuntuminen ja vakuuden vapauttaminen rajoitetaan ainoastaan tapauksiin, joissa on kysymys ylivoimaisesta esteestä, on tarkoituksenmukainen viljan markkinajärjestelyn asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi perustamissopimuksen 39 artiklassa määritellyn yleisen edun mukaisesti eikä siitä aiheudu tuojille eikä viejille aiheutonta rasitusta.



Tästä seuraa, ettei säännöksistä, joissa vakuuden vapauttaminen rajoitetaan ainoastaan tapauksiin, joissa on kysymys ylivoimaisesta esteestä, ole mahdollista löytää perustetta vakuusjärjestelmän pätevyyttä vastaan.

### Oikeudenkäyntikulut

- 26 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Alankomaiden kuningaskunnan hallitukselle, Saksan liittotasavallan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi.
- 27 Asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainissa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla,

ottaen huomioon oikeudenkäyntiasiakirjat,

kuultuaan esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan pääasian kantajan ja Euroopan yhteisöjen komission suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen,

ottaen huomioon Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 2, 39, 40, 43 ja 177 artiklan,

ottaen huomioon 13.6.1967 annetun neuvoston asetuksen N:o 120/67/ETY ja 21.8.1967 annetun komission asetuksen N:o 473/67/ETY,

ottaen huomioon Euroopan talousyhteisön tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan ja erityisesti sen 20 artiklan,

ottaen huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen,

## YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin 18.3.1970 tekemällä päätöksellä sille esittämät kysymykset seuraavasti:

Esitettyjen kysymysten käsittelyssä ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat seuraavien säännösten pätevytyteen:

- 1) neuvoston 13.6.1967 antaman asetuksen N:o 120/67/ETY 12 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta, jonka mukaan tuonti- ja vientitodistusten antamisen edellytyksenä on vakuuden antaminen takeeksi tuonti- tai vientisitoumuksen noudattamisesta todistuksen voimassaoloaikana;
- 2) komission 21.8.1967 antaman asetuksen N:o 473/67/ETY 9 artikla, jonka vaikutuksesta tuonti- tai vientisitoumuksen peruuntuminen ja vakuuden vapauttaminen rajoitetaan ainoastaan ylivoimaisena esteenä pidettäviin olosuhteisiin.

Lecourt

Donner

Trabucchi

Monaco

Mertens de Wilmars

Pescatore

Kutscher

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä joulukuuta 1970.

A. Van Houtte  
kirjaaja

R. Lecourt  
presidentti