

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

SIEGBERT ALBER

15 päivänä toukokuuta 2003¹

Sisällys

I Johdanto	I - 10500
II Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat	I - 10500
III Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio	I - 10502
IV Valitus	I - 10504
A EY 300 artiklan 7 kohdan virheellinen tulkinta	I - 10504
1. EY 300 artiklan 7 kohdan tehokas vaikutus	I - 10504
2. WTO-sopimusten välittömän oikeusvaikutuksen tunnustaminen	I - 10506
B Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan virheellinen tulkinta	I - 10507
V Neuvoston huomautukset	I - 10508
VI Asianosaisten vaatimukset	I - 10509
VII Asian arviointi	I - 10510
A Vahingonkorvausoikeuden syntymistä koskevat edellytykset	I - 10510
B Neuvoston lainvastainen toiminta	I - 10510
1. WTO:n sääntöjen välitön sovellettavuus	I - 10512
a) EY 300 artiklan 7 kohdan virheellinen tulkinta	I - 10512
b) Poikkeuksen olemassaolo	I - 10514
c) WTO:n sääntöjen välitön sovellettavuus DSB:n suositusten perusteella	I - 10517
i) Riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskeva sopimus ..	I - 10518

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

ii) EY:n lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten toimintavapauden rajoittaminen	I-10521
— Vapauttamisesta (waiver) sopiminen	I-10521
— DSB:n suositusten täytäntöönpano	I-10523
iii) Vastavuoroisuuden periaate	I-10525
iv) Vertaaminen yhteisön sisäisiin tilanteisiin	I-10527
— Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ...	I-10527
— Direktiivien täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuva vahingonkorvausvastuu	I-10528
v) Perusoikeus elinkeinovapauteen	I-10529
vi) Riittävän täsmällinen oikeussääntö	I-10529
vii) Välipäätelmä	I-10530
2. Suojelevan oikeussäännön rikkominen	I-10530
3. Yhteenvedo neuvoston toiminnan lainvastaisuudesta	I-10531
C Vahinko ja syy-yhteys	I-10532
D Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan virheellinen tulkinta	I-10533
VIII Oikeudenkäyntikulut	I-10533
IX Ratkaisuehdotus	I-10534

I Johdanto

1. Tässä vahingonkorvauskanteen hylkäämisestä tehdyssä valituksessa on kyse siitä, voidaanko yhteisöjen tuomioistuimen aikaisempaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan yksityiset eivät voi vedota WTO:n sääntöihin yhteisön oikeussääntöjen lainvastaisuuden perustelemiseksi, soveltaa myös silloin, kun kyseiset säännöt on täsmennetty WTO:n riitojenratkaisuelimen (Dispute Settlement Body; jäljempänä DSB²) ratkaisussa. Valittaja vaatii nimenomaisesti, että aikaisemmassa oikeus-

käytännössä vahvistettuja periaatteita ei sovelleta nyt esillä olevaan asiaan. Se väittää, että sille on aiheutunut vahinkoa yhteisön asettamasta lihantuontikiellosta, jota DSB piti WTO:n perustamissopimuksen vastaisena.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

2. Asiaa koskevien oikeussääntöjen ja tosiseikkojen osalta on viitattava ensimmä-

2 — Nimitys on Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen (jäljempänä WTO:n perustamissopimus) terminologian mukainen, vrt. WTO:n perustamissopimuksen IV artiklan 3 kohta, EYVL 1994, L 336, s. 3.

mäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion³ 1—17 kohdassa esittämiin toteamuksiin. Toiston välttämiseksi ne esitetään tässä ainoastaan pääkohdittain.

3. Tiettyjen hormonaalista ja kaikkien tyreostaattista vaikutusta omaavien aineiden kieltämisestä 31 päivänä heinäkuuta 1981 annetulla neuvoston direktiivillä 81/602/ETY⁴ sekä tiettyjen hormonaalista vaikutusta omaavien aineiden käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa 7 päivänä maaliskuuta 1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/146/ETY⁵ kiellettiin tietyillä hormoneilla käsiteltyjen lihojen ja lihatuotteiden tuonti yhteisöön.

4. Valittaja, Biret International SA (jäljempänä Biret), perustettiin vuonna 1990, ja se harjoittaa elintarviketarvikekauppaa muun muassa lihatuotteilla. Biret on 66-prosenttisesti Etablissements Biret et Cie SA:n, joka on valittajana rinnakkaisessa menettelyssä C-94/02 P, omistuksessa.

5. Yhteisö allekirjoitti 15.4.1994 Uruguayn kierroksen tuloksia koskevan päätösaikakirjan, Maailman kauppajärjestön (jäljempänä WTO) perustamissopimuksen sekä kaikki WTO:n perustamissopimuksen liitteisiin 1—4 sisältyvät sopimukset ja pöytäkirjat (jäljempänä WTO-sopimukset).

Neuvosto hyväksyi näiden sopimusten tekemisen 22.12.1994 tekemällään päätöksellä 94/800/EY.⁶ Sopimukset, joihin kuuluvat myös sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista⁷ (jäljempänä SPS-sopimus) sekä riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskeva sopimus⁸ (Dispute Settlement Understanding; jäljempänä DSU⁹), tulivat voimaan 1.1.1995.

6. Neuvosto antoi 29.4.1996 direktiivin 96/22/EY tiettyjen hormonaalista tai tyreostaattista vaikutusta omaavien aineiden ja beta-agonistien käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa ja direktiivien 81/602/ETY, 88/146/ETY ja 88/299/ETY kumoamisesta.¹⁰ Kyseisellä direktiivillä pysytettiin voimassa mainittu tuontikielto ja lisättiin aiemmin kiellettyjen aineiden joukkoon uusi aine.

7. DSB totesi helmikuussa 1998, että kyseiseen direktiiviin sisältyvät yhteisön säännökset ovat ristiriidassa SPS-sopimuksen kanssa. Yhteisölle annettiin 13.5.1999 asti aikaa panna DSB:n suositukset täytäntöön.

6 — Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986—1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22 päivänä joulukuuta 1994 tehty neuvoston päätös 94/800/EY (EYVL L 336, s. 1).

7 — EYVL L 336, s. 40.

8 — EYVL L 336, s. 234.

9 — Nimitys on edellä alaviitteessä 2 mainitun WTO:n perustamissopimuksen terminologian mukainen, vrt. perustamissopimuksen III artiklan 3 kohta.

10 — EYVL L 125, s. 3.

3 — Asia T-174/00, Biret International SA v. neuvosto, tuomio 11.1.2002 (Kok. 2002, s. II-17).

4 — EYVL L 222, s. 32.

5 — EYVL L 70, s. 16.

8. Biret nosti 28.6.2000 EY 235 artiklan sekä EY 288 artiklan toisen kohdan perusteella neuvostoa vastaan kanteen, jossa se vaati korvausta vahingosta, joka sille on aiheutunut siitä, että direktiiveillä 81/602/ETY, 88/146/ETY ja 96/22/EY hyväksyttiin ja pysytettiin voimassa tietyillä hormoneilla käsiteltyjen lihojen ja lihatuotteiden tuontikielto Yhdysvalloista yhteisöön.

III Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten tuomio

9. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jättänyt kanteen tutkimatta 28.6.1995 edeltävän ajanjakson osalta vanhentumisen perusteella.¹¹ Tämän jälkeisen ajan osalta on otettava huomioon, että Pariisin Tribunal de Commerce oli 7.12.1995 antamallaan tuomiolla aloittanut Biret'tä koskevan selvitystilamenettelyn ja vahvistanut väliaikaisesti maksujen suorittamisen lakauttamisen päivämääräksi 28.2.1995. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei Biret olisi voinut harjoittaa enää minkäänlaista liiketoimintaa 28.6.1995 ja 7.12.1995 välisenä aikana.

¹¹ — Valituksenalaisen tuomion 37—43 kohta.

10. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on hylännyt vahingonkorvauskanteen ja todennut asiasta tuomion 61—72 kohdassa seuraavaa:

”61 Nykyisin hyvin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että WTO-sopimus ja sen liitteet, sen enempää kuin vuoden 1947 GATT-sopimuksen säännötkään, eivät luonteensa ja rakenteensa vuoksi periaatteessa kuulu niihin normeihin, joihin nähden yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin valvovat yhteisön toimielinten toimia EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan ensimmäinen kohta) mukaisesti, että ne eivät ole luonteeltaan yksityisille sellaisia oikeuksia luovia, joihin nämä voisivat vedota tuomioistuimissa ja että niiden mahdollinen rikkominen ei näin ollen voi aiheuttaa sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta — —.

62 WTO-sopimusten tarkoituksena on nimittäin valtioiden tai alueellisten taloudellisen yhdentymisen järjestöjen välisten suhteiden järjestäminen ja hallinnointi eikä yksityisten suojaaminen. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on korostanut edellä mainitussa asiassa Portugalin vastaan neuvosto [asia C-149/96, tuomio 23.11.1999, Kok. 1999, s. I-8395] antamassaan tuomiossa, nämä sopimukset perustuvat vastavuoroisuuden ja keskinäisten etujen pohjalta käytyjen neuvottelujen periaatteeseen ja ne eroavat näin ollen

- yhteisön kolmansien maiden kanssa tekemistä sopimuksista, jotka perustuvat tietynlaiseen velvoitteiden epäsymmetrisyyteen. Jos katsottaisiin, että yhteisöjen tuomioistuimen on suoraan varmistettava yhteisön oikeuden yhteensoveltuvuus näiden sääntöjen kanssa, kavennettaisiin yhteisön lainsäädäntöelinten tai täytäntöönpanoelinten sellaista liikkumavaraa, joka on yhteisön kauppakumppaneiden vastaavien elinten käytettävissä.
- 63 Kyseisen oikeuskäytännön (em. asia Portugali v. neuvosto, tuomion 49 kohta) mukaan yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava yhteisön kyseessä olevan toimen lainmukaisuutta WTO:n sääntöihin nähden vain, jos yhteisön tarkoituksena on ollut panna täytäntöön WTO:n yhteydessä hyväksymänsä erityinen velvoite taikka jos kyseisessä yhteisön toimessa nimenomaisesti viitataan WTO-sopimusten tiettyihin määräyksiin — —.
- 64 On todettava, että käsiteltävän asian asianhaarat eivät selvästikään vastaa kumpaakaan kahdesta edellisessä kohdassa esitetyistä edellytyksistä. Koska direktiivit 81/602/ETY ja 88/146/ETY oli nimittäin annettu useita vuosia ennen SPS-sopimuksen voimaantuloa 1.1.1995, niillä ei loogisesti voida panna täytäntöön kyseisen sopimuksen yhteydessä hyväksyttyä erityistä velvoitetta eikä viitata nimenomaisesti joihinkin sen säännöksistä.
- 65 Kantajalla ei käsiteltävässä asiassa näin ollen ole perusteita vedota SPS-sopimuksen rikkomiseen.
- 66 Edellä mainitulla 13.2.1998 tehdyllä ORD:n päätöksellä ei voida asettaa tätä arviointia kyseenalaiseksi.
- 67 Kyseinen päätös liittyy nimittäin välttämättä ja suoraan SPS-sopimuksen rikkomista koskeneeseen perusteeseen, ja se voitaisiin näin ollen ottaa huomioon ainoastaan sillä edellytyksellä, että yhteisöjen tuomioistuin olisi hyväksynyt SPS-sopimuksen välittömän oikeusvaikutuksen kyseisten direktiivien pätemättömyyttä koskevan perusteen käsittelyn yhteydessä — —.
- 68 SPS-sopimuksen rikkomista koskeva kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.
- 69 Koska kantaja on siis epäonnistunut sen osoittamisessa, että vastaajana olevan toimielimen moitittu toiminta oli lainvastaista, kanne on joka tapauksessa hylättävä perusteettomana ilman, että olisi tarpeen tutkia sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun muita edellytyksiä — —.

70 Kantaja on vastauskirjelmässään kuitenkin vaatinut toissijaisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta 'kehittämään oikeuskäytäntöään' kohti järjestelmää, jossa yhteisöllä olisi vastuu normatiivisista säädöksistään [siitä riippumatta, onko kyse oikeudenvastaisuudesta]. Kyseisen vaatimuksen tueksi se vetoaa erityisesti "oikeusvaltion puolustamiseen", vahingonkorvauskanteen autonomiseen luonteeseen, jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisiin yleisiin periaatteisiin ja koh-tuullisuusnäkökohtiin, jotka liittyvät 'varovaisuusperiaatteen' soveltami-seen.

71 Näitä perusteluja, joilla muutetaan yhteisön korvausvastuun varsinaista syytä, on pidettävä sellaisena uutena perusteena, johon ei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjes-tyksen 48 artiklan mukaisesti saa vedota asian käsittelyn kuluessa — —.

72 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että siltä osin kuin kannetta ei jätetä tutki-matta, se on joka tapauksessa perus-teeton."

IV Valitus

11. Tämä valitus perustuu kahteen vali-tusperusteeseen: EY 300 artiklan 7 kohdan

virheelliseen tulkintaan sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyk-sen 48 artiklan virheelliseen tulkintaan.

A EY 300 artiklan 7 kohdan virheellinen tulkinta

1. EY 300 artiklan 7 kohdan¹² tehokas vaikutus

12. Valittaja katsoo, että EY 300 artiklan 7 kohdan oikeusvaikutus on arvioitu väärin valituksenalaisessa tuomiossa. Valittajan mukaan on ristiriitaista toisaalta todeta, että WTO-sopimukset ovat erottamaton osa yhteisön oikeutta, mutta toisaalta olla tunnustamatta, että niiden perusteella voi-daan arvioida yhteisön johdetun oikeuden sääntöjä.

13. Valittaja toteaa, että yhteisöjen tuo-mioistuin on todennut asiassa Zollagent der NV Nederlandse Spoorwegen anta-massaan tuomiossa, että yhteisö on jäsen-valtioiden sijasta vastuussa GATT-sopimuksesta johtuvien velvoitteiden täyt-tämisestä, minkä vuoksi niiden oikeudel-lista sitovuutta on arvioitava yhteisön oikeusjärjestykseen sisältyvien asian kan-

12 — EY 300 artiklan 7 kohdassa määrätään seuraavaa: "Tässä artikkelassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti tehdyt sopimukset sitovat yhteisön toimielimiä ja jäsenvaltioita."

nalta merkityksellisten määräysten perusteella.¹³ Valittajan mukaan näihin määräyksiin kuuluu myös EY 300 artiklan 7 kohta.

14. Valittaja toteaa, että tämän periaatteen mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin on jo useaan otteeseen arvioinut yhteisön toimien lainmukaisuutta kansainvälisten sopimusten perusteella toteamatta kuitenkaan ennakolta, että kyseessä olevalla kansainvälisen oikeuden säännöllä on välitön oikeusvaikutus.¹⁴

15. Lisäksi Biret vetoaa julkisasiamies Saggion asiassa Portugali vastaan neuvosto esittämään ratkaisuehdotukseen, jonka mukaan EY 300 artiklan 7 kohdan merkitystä ei pidä väheksyä. Julkisasiamies Saggio toteaa, että kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien määräysten soveltamisen edellytykseksi ei voida asettaa, että yhteisön oikeusjärjestys on mukautettu ennakolta täytäntöönpano- tai soveltamistoimenpiteellä vastaamaan tätä sopimusta. Yhteisön sisäinen valvonta, joka kohdistuu siihen, noudattavatko yhteisön toimitukset ja jäsenvaltiot kansainvälisten sopimusten määräyksiä, on Biret'n mukaan lisäksi vain omiaan antamaan lisätakeita kansainvälisellä tasolla annettujen sitoumusten noudattamisesta, joten se on sopusoinnussa WTO:n perustamissopimuksen tavoitteiden kanssa.¹⁵

16. Biret katsoo lisäksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ottanut riittävästi huomioon DSB:n ratkaisua, jossa yhteisön säädökset on yksiselitteisesti todettu lainvastaisiksi. Biret'n mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin asettaa SPS-sopimuksen välittömän oikeusvaikutuksen kyseisen ratkaisun välittömän oikeusvaikutuksen edellytykseksi. Biret katsoo tämän olevan kuitenkin ristiriidassa yhteisön oikeuden tulkinnan kanssa, koska yhteisöjen tuomioistuin ei ole sitä tulkitessaan koskaan arvioinut direktiivin säännöksen välitöntä sovellettavuutta sopimusten välittömän sovellettavuuden perusteella. Valittaja ei pidä asiassa Atlanta annettua tuomiota,¹⁶ johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tässä yhteydessä viittaa, asian kannalta merkityksellisenä, koska siinä käsiteltiin tutkittavaksi ottamista, mutta nyt esillä olevassa asiassa on selvitettävä, onko kanne perusteltu.

17. EY 300 artiklan 7 kohtaa on Biret'n mukaan tulkittava siten, että sen edellytykseksi, että yhteisön toimielinten on noudatettava kansainvälisen oikeuden sääntöä, voidaan asettaa ainoastaan se, että kyseisestä normista on tullut erottamaton osa yhteisön oikeusjärjestystä. Tästä ei ole Biret'n mielestä WTO:n perustamissopimuksen kohdalla epäilyä.

18. Biret katsoo, ettei valituksenalaisessa tuomiossa sitä paitsi käsitellä väitettä siitä, että yhteisö on WTO:n riitojenratkaisujärjestelmään liittyessään sitoutunut tunnustamaan DSB:n väli-miestuomiot. Tällä tavalla yhteisö on Biret'n mukaan pannut täytäntöön WTO:n yhteydessä hyväksymänsä erityisen velvoitteen.

13 — Asia 38/75, Zolagent der NV Nederlandse Spoorwegen, tuomio 19.11.1975 (Kok. 1975, s. 1439, 16 kohta).

14 — Valittaja tarkoittaa GATT-sopimusta ja viittaa edellä alaviitteisä 13 mainittuun asiassa Nederlandse Spoorwegen annettuun tuomioon sekä asiaan 112/80, Dürbeck, tuomio 5.5.1981 (Kok. 1981, s. 1095).

15 — Biret viittaa julkisasiamies Saggion 25.2.1999 esittämään ratkaisuehdotukseen asiassa C-149/96, Portugali v. neuvosto (Kok. 1999, s. I-8395, ratkaisuehdotuksen 18 ja 24 [pitäisi ilmeisesti olla 23] kohta).

16 — Asia C-104/97 P, Atlanta ym. v. komissio ja neuvosto, tuomio 14.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6983).

2. WTO-sopimusten välittömän oikeusvaikutuksen tunnustaminen

19. Jos yhteisöjen tuomioistuin ei tulkitse EY 300 artiklan 7 kohtaa edellä esitetyllä tavalla, Biret katsoo, että oikeuskäytäntöä, jossa todettuja periaatteita sovelletaan WTO-sopimusten oikeusvaikutukseen yhteisön oikeusjärjestyksessä, on kehitettävä edelleen. Biret ei pidä aikaisempaa oikeuskäytäntöä vakuuttavana. Se katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tukeutunut valituksenalaisessa tuomiossa aikaisemmassa oikeuskäytännössä toistuvasti esitettyyn toteamukseen, jonka mukaan WTO:n säännöt mahdollistavat yhteisön lainsäädäntö- ja toimeenpanoelinten toimintavapauden, jota ei saa kaventaa WTO:ssa hyväksyttyjen velvoitteiden vastavuoroisuuden vuoksi. Nyt esillä olevassa asiassa yhteisön toimielimillä ei ole Biret'n mukaan kuitenkaan enää minkäänlaista liikkumavaraa DSB:n 13.2.1998 tekemän päätöksen vuoksi. Jo tästä syystä aikaisemmassa oikeuskäytännössä todettuja periaatteita ei voida Biret'n mukaan soveltaa.

20. Biret toteaa, että systemaattisesta vetoamisesta lainsäädäntö- ja toimeenpanoelinten toimintavapauteen seuraa lisäksi, että WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän olisi katsottava suhtautuvan muita järjestelmiä suvaitsevaisemmin jatkuviin lainrikkomisiin, mikä ei kuitenkaan pidä Biret'n mukaan paikkaansa. WTO-sopimukset ovat sen mielestä päinvastoin huomattavasti pitemmälle kehitettyjä kuin muut vastaavat kansainväliset sopimukset.

21. Biret katsoo lisäksi, etteivät WTO-sopimukset eroa oleellisesti muista sopimuksista, joiden välittömän sovellettavuuden yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut. Biret viittaa Portugalin ja EY:n väliseen vapaakauppasopimukseen sekä EY:n ja Jugoslavian väliseen yhteistyösopimukseen sekä niitä koskevaan oikeuskäytäntöön.¹⁷

22. Se, että sopimuspuolet ovat määränneet riitojenratkaisumenettelystä, ei Biret'n mukaan tarkoita, etteivät ne voisi pitää WTO:n sääntöjen vastaisia sisäisiä toimia lainvastaisina. Tämä voidaan Biret'n mukaan päätellä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Atlanta antamasta tuomiosta.¹⁸

23. Biret toteaa, että kyseessä on joka tapauksessa sellaisen oikeussäännön rikkominen, joka on erottamaton osa yhteisön oikeutta, ja yhteisöjen tuomioistuimen on näin ollen määrättävä seuraamus tästä rikkomuksesta. Vaikka sopimusten rikkomisesta voidaan WTO:n järjestelmän mukaan tarjota vahingonkorvausta ja muita hyvityksiä, se toteaa yhteisön oikeuden osalta EY 228 artiklasta ilmenevän,

17 — Asia 104/81, Kupferberg, tuomio 26.10.1982 (Kok. 1982, s. 3641, Kok. Ep. VI, s. 555, 20 kohta) ja asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3655, 36 kohta).

18 — Biret vetoaa edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Atlanta annetun tuomion 21 kohtaan.

että kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon suorittaminen ei päättää lain rikkomista.

24. WTO:n perustamissopimusten välittömän sovellettavuuden tunnustamista puoltaa Biret'n mukaan se, että yhä suuremmalla osalla sopimusten määräyksiä on vaikutuksia kansalaisten ja sopimusvaltioiden välisiin suhteisiin. Biret viittaa esimerkiksi julkisia hankintoja, henkisen omaisuuden suojaa ja elintarvikkeiden turvallisuutta koskeviin määräyksiin.

25. Lisäksi Biret katsoo, että kohtuussyistä on perusteltua, että yksityiset voivat vedota tiettyihin WTO-sopimusten määräyksiin, koska ne joutuisivat muuten kärsimään WTO:n säännöissä sallituista vastatoimenpiteistä ("rangaistustulleista").

26. Biret mainitsee lopuksi vielä yhteisön oikeuden johdonmukaisuuden. Biret'n mukaan EY 300 artiklan 7 kohdasta seuraa, että WTO-sopimukset ovat erottamaton osa yhteisön oikeutta. Yhteisöjen tuomioistuin on Biret'n mukaan useaan kertaan todennut, että yhteisön oikeuden oikeussubjekteja ovat paitsi valtiot myös kaikki kansalaiset. Niillä pitäisi näin ollen olla mahdollisuus vedota WTO-sopimusten kaltaisiin määräyksiin, jotka ovat erottamaton osa yhteisön oikeutta.

*B Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan virheellisen tulkinta*¹⁹

27. Biret katsoo, että valituksenalaisessa tuomiossa hylätään perusteettomasti Biret'n väite, joka koskee korvausvastuuta silloin, kun kyse ei ole oikeudenvastaisuudesta, sillä perusteella, että se on esitetty liian myöhään. Ensinnäkin viittaus asiassa Atlanta annettuun tuomioon on virheellinen, koska kyseisessä asiassa tarkastelun kohteena oli Biret'n mukaan lainmukaista toimea koskeva vastuu. Se toteaa, että nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin kyse lainvastaisiin yhteisön säädöksiin perustuvasta korvausvastuusta, koska asianomaiset direktiivit ovat vastoin WTO:n sääntöjä, jotka ovat erottamaton osa yhteisön oikeutta.

28. Biret toteaa lisäksi, että sen EY 235 ja EY 288 artiklan toisen kohdan nojalla nostamassa vahingonkorvauskanteesta mainitaan useaan kertaan tuottamuksesta riippumattoman vastuun mahdollisuus. Tämä mainitaan ensinnäkin eroteltaessa yhteisön kansainvälisoikeudellinen vastuu ja näiden velvollisuuksien perustana olevien normien välitön sovellettavuus.²⁰ Asia mainitaan myös vedottaessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten yhteisiin yleisiin oikeusperiaatteisiin, joihin kuuluu myös

19 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklassa todetaan seuraavaa:

"1. Vastauksessaan asianosainen voi vedota lisänäyttöön. Asianosaisen on kuitenkin ilmoitettava syy, miksi näytöön ei ole vedottu aikaisemmin.

2. Asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu kirjallisen käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin."

20 — Biret viittaa kanteen 33—36 kohtaan.

kansainvälisiin sopimuksiin perustuva vastuu,²¹ ja lisäksi kuvailtaessa Biret'n kärsimiä vahinkoja epänormaaleiksi ja erityisiksi.²² Biret toteaa, että oikeuskäytännön mukaan väitettä ei saa hylätä uutena ja näin ollen liian myöhään esitettynä perusteena, jos kyseessä on kanteessa jo esitetyn perusteen laajentaminen, vaikka tämä laajentaminen tapahtui selkeästi vasta vastauskirjelmässä ensimmäistä kertaa esitetävien uusien väitteiden perusteella.²³ Vastauskirjelmässä käsiteltiin Biret'n mukaan sitä paitsi vain neuvoston vastineessaan esittämiä väitteitä.

V Neuvoston huomautukset

29. Neuvosto huomauttaa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole sen mielestä tehnyt päätöstä kanteen tutkittavaksi ottamisesta 28.6.1995 ja 7.12.1995 välisen ajan osalta. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin pitää valitusta perusteltuna, sen on palautettava asia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

30. EY 300 artiklan 7 kohdan tulkinnan osalta neuvosto viittaa asiassa Saksa vastaan neuvosto esitettyyn ratkaisuehdotukseen, jossa silloinen julkisasiamies Gulmann on todennut, että sopimusmääräyksen välitöntä oikeusvaikutusta arvioidessaan yhteisöjen tuomioistuin ottaa

vakiintuneessa oikeuskäytännössään huomioon kyseisen sopimuksen luonteen ja tavoitteet.²⁴ Neuvosto toteaa lisäksi, että asiassa Demirel yhteisöjen tuomioistuin on asettanut edellytykseksi, että kyseinen määräys sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimia.²⁵

31. Neuvosto katsoo, että WTO-sopimusten tavoitteena ei ole luoda yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, vaan niillä ainoastaan säännellään valtioiden ja alueellisten kauppajärjestöjen välisiä suhteita vastavuoroisuusperiaatteeseen perustuvien neuvottelujen pohjalta. Neuvoston mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on näin ollen luokitellut SPS-sopimuksen oikein valituksenalaisessa tuomiossa ja soveltanut oikein EY 300 artiklan 7 kohtaa.

32. DSB:n päätöksen oikeusvaikutuksen osalta neuvosto katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on viitannut perustellusti asiassa Atlanta annettuun tuomioon sen tueksi, ettei tällainen päätös voi vaikuttaa Biret'n mahdollisuuteen vedota SPS-sopimukseen. Asiassa Atlanta esitetyt toteamukset ovat neuvoston mukaan yleisluonteisia, vaikka ne onkin esitetty tutkittavaksi ottamisen edellytysten arvioinnin yhteydessä.

21 — Biret viittaa kanteen 37—39 kohtaan. Se vetoaa erityisesti Ranskan ja Belgian tuomioistuinten asian kannalta merkitykselliseen oikeuskäytäntöön.

22 — Biret viittaa kanteen 58 kohtaan ja sitä seuraavaan kohtaan.

23 — Biret viittaa asiaan 2/57, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse v. korkea viranomainen*, tuomio 12.6.1958 (Kok. 1958, s. 131).

24 — Neuvosto viittaa julkisasiamies Gulmannin 8.6.1994 esittämään ratkaisuehdotukseen asiassa C-280/93, *Saksa v. neuvosto* (Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, ratkaisuehdotuksen 127 kohta).

25 — Neuvosto viittaa asiaan 12/86, *Demirel*, tuomio 30.9.1987 (Kok. 1987, s. 3719, Kok. Ep. IX, s. 177, 12 kohta [pitäisi ilmeisesti olla 14 kohtaa]).

33. Neuvoston mielestä on myös epäselvää, miten yhteisön olisi WTO:hon liittyttyään pitänyt panna täytäntöön WTO:n yhteydessä hyväksymiään erityisiä velvoitteita. Valittajan on selitettävä, mitä se tarkoittaa tällä täysin WTO-sopimusten ajatuksen vastaisella velvoitteiden hyväksymisellä. Valittaja ei myöskään mainitse toimea, jolla yhteisön on ollut tarkoitus panna DSB:n päätös täytäntöön.

kinnasta ei pidä ottaa tutkittavaksi valitusperusteena, koska se ei koske oikeudellista kysymystä vaan tosiseikkoja koskevaa kysymystä siitä, mitä kannekirjelmässä todetaan. Pelkän kannekirjelmän lukemisen perusteella voidaan joka tapauksessa todeta, että siinä ei ole mitään mainintaa yhteisön tuottamuksesta riippumattomasta vastuusta.

34. Neuvosto torjuu vaatimuksen WTO-sopimusten välitöntä sovellettavuutta koskevan oikeuskäytännön kehittämistä ja vetoaa aikaisempaan oikeuskäytäntöön, joka on vahvistettu muun muassa yhdistetyissä asioissa Omega Air annetussa tuomiossa.²⁶ Neuvosto kiistää myös lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten toimintavapautta koskevan väitteen. Neuvosto katsoo, että kyseisessä väitteessä arvioidaan väärin erilaiset mahdollisuudet täyttää SPS-sopimuksen määräykset. Sopimusvaltiot voivat neuvoston mukaan käyttää perusteina joko kansainvälisiä standardeja tai riskien toisenlaista tieteellistä arviointia tai ennalta varautumisen periaatetta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on siksi ottanut perustellusti huomioon lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten toimintavapauden, joka on säilytettävä.

VI Asianosaisten vaatimukset

36. Biret vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-174/00 11.1.2002 antaman tuomion

— hyväksyy Biret'n ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät vaatimukset

— velvoittaa neuvoston korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

35. Neuvosto katsoo, että väitettä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan virheellisestä tul-

37. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää valituksen

²⁶ — Yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air, tuomio 12.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2569).

— velvoittaa valittajan korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

VII Asian arviointi

A Vahingonkorvausoikeuden syntymistä koskevat edellytykset

38. Vahingonkorvausvaatimus yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella edellyttää, että yhteisön toiminta on lainvastaista, että vahinko on tosiasiallisesti syntynyt ja että lainvastaisen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys.²⁷ Oikeuskäytännössä vaaditaan lisäksi, että oikeussäännöllä, jonka mukaan yhteisön toiminta on lainvastaista, suojataan vahinkoa kärsinyttä.²⁸

39. Nyt esillä olevassa muutoksenhakumenettelyssä tarkastellaan ennen kaikkea siitä, onko rikottu oikeussääntöä, jonka tarkoituksena on antaa yksityisille oikeuksia. Onko 13.2.1998 annetuissa suosituksissa todettu SPS-sopimuksen rikominen, johon yhteisön lainsäätäjä on syyllistynyt säätämällä tuontikiellon direktiiveillä 81/602/ETY, 88/146/ETY ja

96/22/EY, sekä laiminlyönti kumota tämä sääntely määräajassa, joka sille annettiin DSB:n suositusten täytäntöönpanoon, luonteeltaan sellainen, että se voi olla perusteena Biret'n yhteisöä vastaan esittämälle vahingonkorvausvaatimukselle? Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavana ei ole aikaisemmin ollut sellaista vahingonkorvausvaatimusta, joka perustuu siihen, että DSB:n suositusta ei ole pantu täytäntöön sitä varten annetussa määräajassa. Asiassa Portugali vastaan neuvosto annettua tuomiossa²⁹ pääasian tosiseikoissa ei ollut kyse DSB:n suosituksesta tai ratkaisusta. Asiassa Atlanta annettua tuomiossa³⁰ valittaja oli vasta vastauskirjelmässään vedonnut DSB:n sillä välin tekemään ratkaisuun. Valittajan väite jätettiin näin ollen tutkimatta sillä perusteella, että se oli esitetty liian myöhään.³¹ Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä tarkastellaan nimenomaan DSB:n suositusten oikeusvaikutuksia yhteisön sisäiseen oikeusjärjestykseen.

B Neuvoston lainvastainen toiminta

40. EY 288 artiklan toiseen kohtaan perustuva neuvoston korvausvastuu edellyttää ensinnäkin lainvastaista toimintaa. Nyt esillä olevassa asiassa toiminta käsittää hormoneilla käsitellyn lihan tuontikiellon, josta on säädetty direktiiveissä 81/602/ETY,

27 — Vrt. edellä alaviiteessä 16 mainitussa asiassa Atlanta annettua tuomion 65 kohta ja asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5291, 42 kohta).

28 — Yhdistetyt asiat 5/66, 7/66 ja 13/66—24/66, Kampffmeyer ym. v. komissio, tuomio 14.7.1967 (Kok. 1967, s. 332 ja 354); asia 5/71, Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971, Kok. 1971, s. 975, Kok. Ep. I, s. 609, 11 kohta) ja asia C-282/90, Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil v. komissio, tuomio 13.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1937, 19 kohta).

29 — Asia C-149/96, Portugali v. neuvosto, tuomio 23.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8395).

30 — Mainittu edellä alaviiteessä 16.

31 — Edellä alaviiteessä 16 mainittu asia Atlanta, tuomion 22 kohta ja sitä seuraava kohta.

88/146/ETY ja 96/22/EY, ja sen voima-
saolon jatkamisen sen jälkeen, kun DSB
antoi 13.2.1998 suosituksensa. Toiminnan
lainvastaisuus johtuu siitä, että mainitut
direktiivit ovat SPS-sopimuksen vastaisia.

41. DSB:n mukaan SPS-sopimusta sovelle-
taan myös direktiiveihin 81/602/ETY ja
88/146/ETY. Sopimus tuli tosin voimaan
vasta 1.1.1995, mutta SPS-sopimukseen ei
sisälly DSB:n mukaan sen ajallista sovelta-
misalaa koskevaa rajoitusta. DSB katsoo,
että SPS-sopimusta on näin ollen sovellet-
tava myös sellaisiin toimiin, jotka oli
hyväksytty ennen sopimuksen voi-
maantuloa mutta jotka olivat voimassa
vielä 1.1.1995.³² Näin ollen on hylättävä
neuvoston suullisessa käsittelyssä esittämät
toteamukset, joiden mukaan 1980-luvulta
peräisin olevia toimia koskeva vahingon-
korvausvaatimus ei ole mahdollinen jo siitä
syystä, että SPS-sopimus tuli voimaan vasta
vuonna 1995.

42. Yhteisön tekemiä kansainvälisiä sopi-
muksia sovelletaan ensisijaisesti sekundaar-
ioikeuteen nähden.³³ Yhteisö on pätevästi
allekirjoittanut WTO-sopimukset ja
hyväksynyt ne neuvoston päätök-
sellä 94/800/EY. SPS-sopimusta on näin
ollen sovellettava ensisijaisesti mainittui-
hin, direktiiveihin sisältyviin asian kannalta
merkityksellisiin säännöksiin nähden. DSB
totesi WTO:n sääntöjen rikkomisen
13.2.1998.

32 — DSB:n 13.2.1998 hyväksymä valituselimen 16.1.1998
päivätyy raportti WT/DS26/AB/R WT/DS48/AB/R,
128 kohta. Kaikki tässä ratkaisuehdotuksessa mainitut
WTO:n asiakirjat ovat haettavissa WTO:n Internet-sivulta
(www.wto.org) otsikoiden "Trade Topics", "Dispute
Settlement" kautta.

33 — Yhdistetyt asiat 21/72—24/72, International Fruit Com-
pany, tuomio 12.12.1972 (Kok. 1972, s. 1219, Kok. Ep. II,
s. 49, 7—9 ja 28 kohta) ja asia C-280/93, Saksa v. neu-
vosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973,
Kok. Ep. XVI, s. I-173, 105 kohta).

43. Toimimatta jättämisestä voi joutua
korvausvastuuseen ainoastaan silloin, kun
on oikeudellinen velvollisuus toimia. Nyt
esillä olevassa asiassa oikeudellinen vel-
vollisuus toimia seuraa velvollisuudesta
saattaa yhteisön oikeus yhdenmukaiseksi
SPS-sopimuksesta johtuvien velvoitteiden
kanssa, kuten 13.2.1998 annetuissa DSB:n
suosituksissa kehotetaan. Yhteisölle annet-
tiin tätä varten 15 kuukautta aikaa, ja tämä
määräaika päättyi 13.5.1999.

44. Vaikka neuvoston voidaan näiden
toteamusten perusteella päätellä toimineen
lainvastaaisesti, ensimmäisen oikeusasteen
tuomioistuimien hylkäsi Biret'n vahingonkor-
vausvaatimuksen valituksenalaisessa tuo-
miossaan. Se tukeutuu tässä asiassa
vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka
mukaan WTO:n perustamissopimus sekä
sen liitteisiin sisältyvät sopimukset ja pöy-
täkirjat, joihin SPS-sopimukseen kuuluu,
eivät luonteensa ja rakenteensa vuoksi
lähtökohtaisesti kuulu niihin normeihin,
joihin nähden yhteisöjen tuomioistuimien val-
voo yhteisön toimielinten toimien lainmu-
kaisuutta.³⁴ Tästä periaatteesta poiketen
yhteisöjen tuomioistuimien katsoo asiakseen
valvoa yhteisön toimen lainmukaisuutta
WTO:n sääntöihin nähden, jos yhteisön
tarkoituksena on ollut panna täytäntöön
WTO:n yhteydessä hyväksymänsä erityi-
nen velvoite taikka jos yhteisön toimessa
nimenomaisesti viitataan WTO:n perusta-
missopimuksen liitteisiin sisältyvien sopi-

34 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Portugali v. neuvosto,
tuomion 47 kohta; asia C-307/99, OGT Fruchthandels-
gesellschaft, määräys 2.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3159,
24 kohta); edellä alaviitteessä 26 mainittu asia Omega Air,
tuomion 93 kohta ja asia C-76/00 P, Petrotub SA,
tuomio 9.1.2003 (Kok. 2003, s. I-79, 53 kohta).

musten ja pöytäkirjojen tiettyihin mää-
räyksiin.³⁵

45. Valittaja esittää vastaväitteenä, että mainitussa oikeuskäytännössä arvioidaan väärin EY 300 artiklan 7 kohdan oikeus-
vaikutus. Valittaja katsoo lisäksi, että DSB:n päätöksen vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen vahvistaman ensimmäisen poikkeustapauksen edellytykset täyttyvät. Kyseessä on poikkeaminen periaatteesta, jonka mukaan WTO:n sääntöjä ei voida soveltaa välittömästi. Valittaja kannattaa toissijaisesti oikeuskäytännön kehittämistä.

46. Jotta Biret'illä olisi oikeus saada vahin-
gonkorvausta, sen pitäisi voida vedota WTO:n sääntöihin. Tällöin WTO:n sääntöjä pitäisi voida soveltaa välittömästi ja niillä olisi pyrittävä suojelemaan yksityisiä.

1. WTO:n sääntöjen välitön sovellettavuus

a) EY 300 artiklan 7 kohdan virheellinen tulkinta

47. Valittajan mielestä on ristiriitaista, että WTO-sopimusten väitetään olevan yhtei-

sön oikeuden osa, mutta yksityinen ei voi vedota niihin WTO:n sääntöjen vastaisten (yhteisön) johdetun oikeuden toimien riitauttamiseksi.

48. Tässä yhteydessä on ensinnäkin todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen läh-
tökohtana on, että yhteisön tekemistä kansainvälisistä sopimuksista tulee "yhteisön oikeuden erottamaton osa".³⁶ Toisin kuin Biret väittää, tässä yhteydessä ei liene ratkaistu, onko yhteisön oikeuden suhde kansainväliseen oikeuteen ymmärrettävä monistiseksi. Kansainvälinen sopimus-
oikeus luokitellaan yhteisön oikeuteen kuuluvaksi ennen kaikkea siksi, että voitaisiin perustella yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta tulkita ja soveltaa kansainvälisen sopimusten määräyksiä.³⁷

49. Kysymys siitä, onko jokin määräys yhteisön oikeuden osa, on kuitenkin pidettävä erillään siitä, voiko yksityinen riitauttaa kyseisen määräyksen rikkomisen. Yksityinen voi riitauttaa lainvastaisuuden,

35 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Portugal v. neuvosto, tuomion 49 kohta; edellä alaviitteessä 26 mainittu asia Omega Air, tuomion 94 kohta ja edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Petrotub, tuomion 54 kohta).

36 — Asia 181/73, Haegeman, tuomio 30.4.1974 (Kok. 1974, s. 449, Kok. Ep. II, s. 283, 2—6 kohta); edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Kupferberg, tuomion 2—6 kohta ja asia T-115/94, Opel Austria v. neuvosto, tuomio 22.1.1997 (Kok. 1997, s. II-39, 101 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on todennut näin myös jäsenvaltioiden ratifioiman ERTA-yleissopimuksen osalta, asia C-439/01, Libor Cipra, tuomio 16.1.2003 (Kok. 2003, s. I-745, 24 kohta), mutta ei ole kuitenkaan ratifioinut tätä sopimusta.

37 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Haegeman, tuomion 2—6 kohta; asia C-53/96, Hermès / International, tuomio 16.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3603, 29 kohta); yhdistetyt asiat C-300/98 ja C-392/98, Parfums Christian Dior, tuomio 14.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11307, 40 kohta) ja edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Libor Cipra, tuomion 26 kohta.

mikäli seuraavat kaksi edellytystä täyttyvät. Muodollisoikeudelliselta kannalta kanteen on täytettävä tutkittavaksi ottamisen edellytykset, ja aineellisoikeudelliselta kannalta kyseessä olevaa määräystä on voitava soveltaa välittömästi.

50. Perustamissopimuksessa on useita määräyksiä, joiden osalta yksityinen tai tietty toimielin ei voi nostaa kannetta, jos yhteisön lainsäätäjä on niitä rikkonut. EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaan yksityisen nostama kanne täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset vain, jos riidanalainen toimi koskee sitä suoraan ja erikseen. Yksityinen ei voi abstraktisti nostaa kannetta esimerkiksi EY 95 artiklan kaltaisessa toimivaltasäännössä määrättyjen rajojen ylittämisestä, vaikka kyseinen määräys on yhteisön oikeuden osa. Myös Euroopan parlamentin nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä oli Nizzan sopimuksen voimaantuloon saakka se, että parlamentti oli nostanut kanteen oikeuksiensa turvaamiseksi eikä "vain" riitauttaakseen perustamissopimuksen jonkin määräyksen rikkomisen; vertaa EY 230 artiklan kolmas kohta sellaisena kuin se on muutettuna Amsterdamin sopimuksella. Euroopan parlamentti ei näin ollen voinut vedota kumoamiskanteessaan siihen, että komission tai neuvoston toimella rikotaan esimerkiksi EY 12 artiklassa tarkoitettua syrjintäkieltoa, vaikka tämä määräys on epäilemättä yhteisön oikeuden osa.

51. Näiden tutkittavaksi ottamisen esteiden ohella aineellisoikeudelliselta kannalta

on välttämätöntä, että oikeussääntöä, johon yksityinen vetoaa, sovelletaan välittömästi. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut tämän joidenkin EY:n perustamissopimuksen määräysten, esimerkiksi EY 25,³⁸ EY 49,³⁹ EY 90⁴⁰ ja EY 141⁴¹ artiklan, kohdalla. Lukuisia muita määräyksiä, kuten EY 293 artiklaa,⁴² ei sen sijaan voida soveltaa välittömästi. Kaikki nämä määräykset ovat epäilemättä osa yhteisön primaarioikeutta. Siitä huolimatta luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat nostaa niiden rikkomiseen perustuvan kanteen ainoastaan EY 241 artiklassa tarkoitetun liitännäiskontrollin yhteydessä.

52. Näistä toteamuksista käy ilmi, että se, ovatko WTO:n säännöt yhteisön oikeuden osa, on merkityksetöntä tarkasteltaessa, voiko yksityinen riitauttaa WTO:n sääntöjen rikkomisen. Näin ollen on todettava, että aikaisempi oikeuskäytäntö, joka koskee WTO:n sääntöjä ja yksityisiltä oikeussubjekteilta evätyä mahdollisuutta vedota niihin yhteisön johdetun oikeuden toimien riitauttamiseksi, ei perustu EY 300 artiklan 7 kohdan oikeusvaikutusten virheelliseen arviointiin vaan yhteisöjen toimielinten antamista johdetun oikeuden toimista nostettujen kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevien sääntöjen systematiikkaan. Valittajan ensimmäinen väite on näin ollen hylättävä.

38 — Asia 26/62, Van Gend & Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 3, erityisesti s. 25; Kok. Ep. I, s. 161).

39 — Asia C-224/97, Ciola, tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2517, 27 kohta).

40 — Asia C-159/89, komissio v. Kreikka, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-691, 6 kohta).

41 — Asia 43/75, Defrenne, tuomio 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 455, Kok. Ep. III, s. 63, 21—24 kohta).

42 — Asia C-336/96, Gilly, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2793, 17 kohta).

b) Poikkeuksen olemassaolo

53. Biret väittää lisäksi, että yhteisö on WTO:n riitojenratkaisujärjestelmään liittyessään sitoutunut tunnustamaan DSB:n välitystuomiot ja että nyt esillä oleva asia koskee näin ollen WTO:n yhteydessä hyväksytyn erityisen velvoitteen täytäntöönpanoa.

54. Yhteisöjen tuomioistuin ei lähtökohteisesti tunnusta WTO-sopimusten välitöntä sovellettavuutta mutta on hyväksynyt kaksi poikkeusta. Yhteisöjen tuomioistuin valvoo yhteisön toimien lainmukaisuutta WTO:n sääntöihin nähden, jos yhteisön tarkoituksena on ollut panna täytäntöön WTO:n yhteydessä hyväksymänsä erityinen velvoite taikka jos kyseisessä yhteisön toimessa nimenomaisesti viitataan WTO-sopimusten tiettyihin määräyksiin.⁴³

55. Yhteisöjen tuomioistuin on tähän mennessä todennut tiettävästi vain kolmessa tapauksessa, että yksityiset voivat vedota GATT-sopimuksen tai WTO:n sääntöihin yhteisön toimien lainvastaisuuden perustelemiseksi.

56. Asiassa Fediol vastaan komissio tarkasteltiin sellaisen komission päätöksen lainmukaisuutta, jolla komissio hylkäsi

Fediolin asetuksen N:o 2641/84⁴⁴ 3 artiklan nojalla tekemän valituksen, jossa Fediol vaati aiheellisiin kauppapoliittisiin toimenpiteisiin ryhtymistä Argentiinan epäreiluilta kauppatavoilta suojautumiseksi (soijatuotteiden vientitullit sekä soijapapujen viennin määrälliset rajoitukset). Fediol piti niitä GATT-sopimuksen 3, 6, 20 ja 23 artiklan vastaisina.

57. Komissio katsoi, ettei kanne täyttänyt tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska GATT-sopimuksen määräykset eivät ole riittävän täsmällisiä, jotta niillä voitaisiin luoda yksityisille tällaisia oikeuksia. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan yhtynyt komission näkemykseen. Se viittasi oikeuskäytäntöönsä, jonka mukaan GATT-sopimuksen eri määräykset eivät ole luonteeltaan sellaisia, että Euroopan yhteisön yksityisillä olisi oikeus vedota niihin tuomioistuimessa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tästä oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan voida päätellä, että yksityiset eivät voi vedota yhteisöjen tuomioistuimessa GATT-sopimuksen määräyksiin saadakseen ratkaisun siitä, onko asetuksen N:o 2641/84 3 artiklan nojalla tehdyssä valituksessa esiin tuotua toimintaa pidettävä kyseisessä asetuksessa tarkoitettuna laittomana kauppatapana. GATT-sopimuksen määräykset ovat yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kansainvälisen oikeuden sääntöjä, joihin kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa viitataan, ja tämä tulkinta vahvistetaan asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa tulkittuna yhdessä sen neljännen perustelukappaleen kanssa.⁴⁵ Yhteisöjen tuomioistuin

43 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Portugal v. neuvosto, tuomion 49 kohta.

44 — Yhteisen kauppapolitiikan lujittamisesta erityisesti suojauttaessa laittomilta kauppatavoilta 17 päivänä syyskuuta 1984 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2641/84 (EYVL L 252, s. 1).

45 — Asia 70/87, Fediol v. komissio, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1781, Kok. Ep. X, s. 79, 19 kohta).

totesi lisäksi, että koska asetuksessa N:o 2641/84 annetaan toimijoille, joita asia koskee, oikeus vedota komissiolle toimittamassaan valituksessa GATT-sopimuksen määräyksiin sellaisten kauppapatojen laittomuuden osoittamiseksi, joista niille on niiden käsityksen mukaan aiheutunut vahinkoa, näillä samoilla toimijoilla on oikeus saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä valvoisi sopimuksen määräysten soveltamisesta tehdyn komission päätöksen laillisuutta.⁴⁶

58. Näin ollen voidaan todeta, että yhteisöjen tuomioistuin on tukeutunut asetuksen N:o 2641/84 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun valitusoikeuteen; tämän kohdan mukaan "sellainen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö sekä sellainen yhteenliittymä, joka ei ole oikeushenkilö, joka toimii yhteisön tuotannon nimissä ja joka katsoo, että sille on aiheutunut vahinkoa laittomista kauppatavoista, voi tehdä asiasta kirjallisen valituksen". Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan tässä säädöksessä tarkoitettuina laittomina kauppatapoina pidetään "kaikkia kolmansien maiden kansainvälistä kauppaa koskevia toimia, jotka eivät ole *kansainvälisen oikeuden* tai yleisesti hyväksyttyjen sääntöjen mukaisia" (kursivointi tässä). Kyseisessä tuomiossa sovelletaan näin ollen toista poikkeusryhmää (nimenomainen viittaus WTO-sopimusten tiettyihin määräyksiin).

59. Ensimmäistä poikkeusryhmää (WTO:n yhteydessä hyväksytyn erityisen velvoitteen

täytäntöönpano) sovelletaan asiassa Nakajima annettussa tuomiossa.⁴⁷ Kyseinen asia koski sellaisen asetuksen lainmukaisuutta, jolla oli otettu käyttöön polkumyöntitulli. Menettely oli aloitettu Committee of European Printer Manufacturersin (Europrint) asetuksen N:o 2176/84⁴⁸ nojalla tekemän valituksen perusteella. Nakajima väitti muun muassa, että asetus N:o 2423/88,⁴⁹ jonka perusteella riidanalainen toimi oli tehty, on GATTin polkumyynnin ehkäisemistä koskevan koodin tiettyjen säännösten vastainen. Neuvosto katsoi, että väite on jätettävä tutkimatta, koska polkumyynnin ehkäisemistä koskevassa koodissa, samoin kuin yleissopimuksessa, ei myönnetä mitään sellaisia oikeuksia, joihin yksityiset voisivat vedota yhteisöjen tuomioistuimessa, minkä vuoksi kyseisiä säännöksiä ei voida välittömästi soveltaa.⁵⁰

60. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi edellä esitetyn väitteen. Se totesi ensinnäkin, ettei Nakajima vetoa GATTin polkumyynnin ehkäisemistä koskevan koodin välittömään sovellettavuuteen. Kyse on pikemminkin EY 241 artiklassa tarkoitettusta liitännäiskontrollista, joka koskee asetuksen N:o 2423/88 pätevyyttä. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi asiassa Kupferberg annettuun tuomioon⁵¹ ja totesi lisäksi, että asetus N:o 2423/88 on annettu GATT-

47 — Asia C-69/89, Nakajima v. neuvosto, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2069; Kok. Ep. XI, s. I-161).

48 — Polkumyynnillä tai vientituella muista kuin Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 23 päivänä heinäkuuta 1984 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2176/84 (EYVL L 201, s. 1).

49 — Polkumyynnillä tai vientituella muista kuin Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 11 päivänä heinäkuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2423/88 (EYVL L 209, s. 1).

50 — Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Nakajima, tuomion 27 kohta.

51 — Mainittu edellä alaviitteessä 17.

46 — Edellä alaviitteessä 45 mainittu asia Fediol v. komissio, tuomion 22 kohta.

sopimuksesta ja polkumyynnin ehkäisemistä koskevasta koodista johtuvien yhteisön kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ja että yhteisön on näin ollen varmistettava, että näitä kansainvälisiä määräyksiä noudatetaan.⁵²

61. Niin ikään sellaisesta asetuksesta, jolla otettiin käyttöön lopullinen polkumyöntullit, nostetun kumoamiskanteen yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Petrotub ja Republika vastaan neuvosto todennut, että asetuksella N:o 384/96 (sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2331/96) on tarkoitus panna yhteisön oikeudessa mahdollisimman hyvin täytäntöön WTO:n polkumyöntikoodiin sisältyvät uudet ja yksityiskohtaiset säännöt. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan yhteisö on antanut nämä asetukset ja erityisesti 2 artiklan 11 kohdan täyttääkseen vuoden 1994 polkumyöntikoodiin perustuvat kansainväliset velvoitteensa, erityisesti 2 artiklan 4 kohdan 2 alakohdassa määrätty velvoitteet. Yhteisöjen tuomioistuimen on näin ollen valvottava valituksenalaisen polkumyöntiasetuksen lainmukaisuutta vuoden 1994 polkumyöntikoodin 2 artiklan 4 kohdan 2 alakohdaan nähden.⁵³ Tämäkin on esimerkki ensimmäisestä poikkeusryhmästä (WTO:n yhteydessä hyväksytyn erityisen veloitteen täytäntöönpano).

62. On epäselvää, onko nyt esillä olevassa asiassa kyse WTO:n yhteydessä hyväksytyn erityisen veloitteen täytäntöönpanosta vai nimenomaisesta viittauksesta WTO-sopimusten tiettyihin määräyksiin.

63. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan nyt esillä olevassa asiassa ei ole kyse poikkeuksesta. Se toteaa, että direktiivit 81/602/ETY ja 88/146/ETY oli annettu useita vuosia ennen SPS-sopimuksen voimaantuloa 1.1.1995, eikä niillä näin ollen loogisesti voida panna täytäntöön SPS-sopimuksen yhteydessä hyväksyttyä erityistä veloitetta eikä viitata nimenomaisesti joihinkin sen määräyksistä.⁵⁴

64. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisessa tuomiossa viitannut asiassa Atlanta annettuun tuomioon⁵⁵ ja todennut, ettei myöskään 13.2.1998 tehdystä DSB:n päätöksestä seuraa, että Biret voi vedota SPS-sopimuksen rikkomiseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan kyseinen päätös liittyy välttämättä ja suoraan SPS-sopimuksen rikkomista koskeeseen perusteeseen, ja se voidaan näin ollen ottaa huomioon ainoastaan sillä edellytyksellä, että yhteisöjen tuomioistui-
met olisivat hyväksyneet SPS-sopimuksen välittömän sovellettavuuden kyseisten direktiivien pätemättömyyttä koskevan perusteen käsittelyn yhteydessä.⁵⁶

52 — Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Nakajima, tuomion 28—31 kohta.

53 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Petrotub SA, tuomion 55 kohta ja sitä seuraava kohta.

54 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu valituksenalaisen tuomion 64 kohta.

55 — Mainittu edellä alaviitteessä 16.

56 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu valituksenalaisen tuomion 66 kohta ja sitä seuraava kohta.

65. Sekä direktiivien 81/602/ETY ja 88/146/ETY antamisen aikajärjestykseen ja että SPS-sopimukseen perustuva väite on hyväksyttävä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei pitänyt direktiiviä 96/22/EY asian kannalta merkityksellisenä, koska se totesi vahingonkorvausvaatimuksen olevan mahdollinen joka tapauksessa vain 7.12.1995 edeltävän ajan osalta.

66. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko DSB:n päätöksen oikeudellista arviointia hyväksyä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 14 kohdassa, että yhteisö on ilmoittanut WTO:lle aikovansa noudattaa WTO:hon liittyviä velvollisuuksiaan, mutta tämän tehdäkseen sillä tulisi olla kohtuullinen määräaika. SPS-sopimuksesta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi yhteisölle myönnettiin 15 kuukauden määräaika, joka päättyi 13.5.1999.

67. On selvitetävä, missä määrin tämä käytännössä komission tekemä yhteisön ilmoitus voidaan katsoa sellaiseksi yhteisön toimenpiteeksi, jolla on tarkoitus panna täytäntöön WTO:n yhteydessä hyväksytty erityinen velvoite (ensimmäinen poikkeusryhmä).

68. Tällaista näkemystä vastaan puhuu ensinnäkin se, että kyseessä on kansainvälisellä tasolla tehty ilmoitus. Se on tehty WTO:lle. WTO:lle tehdyllä ilmoituksella ei liene yhteisössä sellaisia oikeusvaikutuksia

kuin asioissa Nakajima ja Petrotub käsitellyillä asetuksilla, joilla polkumyynninkoodi pantiin täytäntöön yhteisön oikeudessa.

69. Ei myöskään ole ilmeistä, että kyseinen yhteisön toimielin teki WTO:lle kyseisen ilmoituksen aiheuttaakseen jonkinlaisia oikeudellisia seurauksia yhteisössä. Yhteisön on tarkoitus panna täytäntöön 13.2.1998 annetut DSB:n suositukset komission 24.5.2000 esittämällä ehdotuksella direktiivin 96/22/ETY muuttamisesta. Tämä käy ilmi ehdotuksen⁵⁷ toisesta perustelukappaleesta. Ei siis voida olettaa, että yhteisön WTO:lle tekemän ilmoituksen tarkoituksena oli panna WTO:n yhteydessä hyväksytty velvoite täytäntöön yhteisön oikeudessa. Kyseessä ei näin ollen ole kumpikaan oikeuskäytännössä tunnettuihin poikkeustapauksiin.

c) WTO:n sääntöjen välitön sovellettavuus DSB:n suositusten perusteella

70. Biret huomauttaa, että yhteisö on WTO:n riitojenratkaisujärjestelmään liit-

⁵⁷ — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen hormonaalisten tai tyrostaattisten vaikutusta omaavien aineiden ja beta-agonistien käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa annetun neuvoston direktiivin 96/22/EY muuttamisesta 24 päivänä toukokuuta 2000 esitetty ehdotus, KOM(2000) 320 lopullinen, erityisesti s. 2, toinen kappale, sekä s. 3, viimeinen kappale.

tyessään sitoutunut tunnustamaan DSB:n päätökset ja suositukset. Valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut asiasta, ettei 13.2.1998 tehdystä DSB:n päätöksestä seuraa, että Biret voi vedota SPS-sopimuksen rikkomiseen. Päätös liittyy nimittäin välttämättä ja suoraan SPS-sopimuksen rikkomista koskeneeseen perusteeseen, ja se olisi näin ollen voitu ottaa huomioon ainoastaan sillä edellytyksellä, että yhteisöjen tuomioistuimet olisivat hyväksyneet SPS-sopimuksen välittömän oikeusvaikutuksen kyseisten direktiivien pätemättömyyttä koskevan perusteen käsittelyn yhteydessä.⁵⁸

71. Tämän vuoksi on selvitettävä DSB:n päätösten oikeudellista merkitystä yhteisön oikeudessa. Erityisesti on tarkasteltava sitä, seuraako niistä, että WTO:n sääntöjä voidaan soveltaa välittömästi siten, että yksityinen voi vedota DSB:n toteamuksiin vahingonkorvausvaatimuksen perustelemiseksi.

72. Asian selventämiseksi on vielä syytä korostaa, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole ratkaissut tätä oikeudellista kysymystä aikaisemmin. Asia Portugalin vastaan neuvosto ei koskenut sellaista DSB:n suositusta tai päätöstä, joka olisi mahdollisesti pitänyt ottaa huomioon. Asiassa Atlanta valittaja oli vasta vastauskirjelmässään vedonnut

sillä välin tehtyyn DSB:n päätökseen. Valittaja oli näin ollen esittänyt väitteensä liian myöhään, ja yhteisöjen tuomioistuin oli jättänyt väitteen tutkimatta.

73. Asiassa Atlanta annettu tuomio on kuitenkin merkityksellinen siltä osin kuin yhteisöjen tuomioistuin on todennut siinä, että valittaja olisi voinut pysyä perusteessaan, joka koski yhteisön sääntelyn lainvastaisuutta WTO:n sääntöjen rikkomisen vuoksi, "ja GATT-sääntöjen välittömän oikeusvaikutuksen tueksi vedota WTO:n puitteissa vuonna 1995 käyttöön otettuun riitojen ratkaisumenettelyyn".⁵⁹ Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen nimenomaisesti todennut kyseisessä tuomiossa, että uuteen riitojenratkaisumenettelyyn liittyvät määräykset voivat muuttaa WTO:n sääntöjen oikeusvaikutusta yhteisön oikeusjärjestyksessä.

i) Riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskeva sopimus

74. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Portugalin vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa jo todennut, WTO:n uudessa riitojenratkaisumenettelyssä on

58 — Edellä alaviitteessä 3 mainitun valituksenalaisen tuomion 66 kohta ja sitä seuraava kohta.

59 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Atlanta, tuomion 21 kohta.

huomattavia eroja vuoden 1947 GATT-sopimuksen riitojenratkaisumenettelyyn verrattuna.⁶⁰ Vuoden 1947 GATT-sopimuksen yhteydessä paneelin päätökset voitiin hyväksyä ainoastaan kaikkien sopimuspuolten konsensuksella. Vuoden 1994 DSU:ssa tämä sääntö on käännetty päinvastaiseksi. Siinä määrätään, että DSB:n päätökset hyväksytään, elleivät kaikki sopimuspuolet konsensuksella päättää olla hyväksymättä niitä (vrt. DSU:n 17 artiklan 14 kohta). Vuoden 1947 GATT-sopimuksessa edellytetyn konsensuksen sijasta otettiin käyttöön paneelin alustava tutkintavaihe (DSU:n 15 artikla) ja perustettiin pysyvä valituselin, joka koostuu riippumattomista henkilöistä, joilla on tunnustettua vaikutusvaltaa (DSU:n 17 artikla). Tämä muutos oikeudellistaa huomattavasti vuoden 1947 GATT-sopimuksen pikemminkin kauppapoliittista riitojenratkaisumenettelyä.⁶¹

75. Uudessakin menettelyssä riidan osapuolten keskinäisesti hyväksymää ratkaisua pidetään lähtökohtaisesti DSB:n päätöstä suositeltavampana (vrt. DSU:n 3 artiklan 7 kohdan 1 alakohta), kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa Portugali vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa.⁶² Tämä pätee kuitenkin vain niin kauan kuin paneelin tai valituselimen käsitellyä ei ole saatettu päätökseen (vrt. DSU:n 5 artiklan 5 kohta).

EY:n ja Uuden-Seelannin sopimus voin tuonnista on esimerkki tällaisesta DSU:n 3 artiklan 6 kohdan mukaisesta riidan osapuolten keskinäisesti hyväksymästä ratkaisusta, joka on saatu aikaan riitojenratkaisumenettelyn aikana ennen menettelyn päättymistä.⁶³ Paneelikäsitellyä keskeytettiin, osapuolet pääsivät sopimukseen asiasta, EY muutti lainsäädäntöään ja riitojenratkaisumenettely lopetettiin ilman DSB:n päätöstä tai suositusta. Jos DSB on jo tehnyt päätöksen tai antanut suosituksen, se on pantava "ehdoitta" täytäntöön (DSU:n 17 artiklan 14 kohta). Osapuolet eivät voi tällöin enää sopia asiasta keskenään vaan ainoastaan neuvotella DSB:n ratkaisun täytäntöönpanon määräajasta (DSU:n 21 artiklan 3 kohdan b alakohta) tai keskinäisesti tyydyttävästä ratkaisusta (DSU:n 22 artiklan 8 kohta). Kaikkien riidan osapuolten välisten ratkaisujen tulee kuitenkin olla yhdenmukaisia WTO-sopimusten kanssa (DSU:n 3 artiklan 5 kohta).

76. DSU:ssa todetaan, että DSB:n päätösten ja suositusten "nopea" täyttäminen on "tärkeää", jotta varmistetaan riitojen tehokas ratkaiseminen (DSU:n 21 artiklan 1 kohta). Asianomaiselle WTO:n jäsenelle voidaan myöntää "kohtuullinen määräaika" DSB:n päätösten ja suositusten täytäntöönpanoon vain, jos niitä on epätarkoituksenmukaista noudattaa "heti"⁶⁴

60 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Portugali v. neuvosto, tuomion 36 kohta.

61 — Petersmann, E.-U, *The GATT/WTO Dispute Settlement System. International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, London—Den Haag—Boston, 1997, s. 188.

62 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Portugali v. neuvosto, tuomion 36 kohta.

63 — WT/DS72/7, 18.11.1999.

64 — Alaviite on merkityksellinen ainoastaan saksankielisen toisinnon kannalta.

(DSU:n 21 artiklan 3 kohta). Asianomaisen jäsenen on ehdotettava määräaika, ja DSB:n on hyväksyttävä se. Myös riidan osapuolet voivat sopia määräajasta. Mikäli kumpikaan menettely ei tuota tulosta, määräaika sovitaan "sitovassa" välimiesmenettelyssä (DSB:n 21 artiklan 3 kohta).

ollen soveltaa vain ajallisesti rajoitettuna toimenpiteinä sen aikaa kunnes WTO:n sääntöjen vastainen toimenpide on peruutettu (DSU:n 3 artiklan 7 kohta). Vahingonkorvausta tai "viimeiseksi mahdollisuudeksi" mainittua myönnytysten peruuttamista (DSU:n 3 artiklan 7 kohdan viides virke) ei ole pidettävä ensisijaisena, vaan sitä on suosituksen täytäntöönpano täysin WTO:n sääntöjen mukaisesti (DSU:n 22 artiklan 1 kohta).

77. Nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisessä DSB:n käsittelyssä täytäntöönpanon määräajaksi asetettiin 15 kuukautta yhteisön pyynnöstä aloitettussa välimiesmenettelyssä.⁶⁵ Määräaika päättyi 13.5.1999. Yhteisölle myönnetty määräaika on DSU:n 21 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukainen. Kyseisessä artiklan kohdassa todetaan, että määräaika ei saisi pääsääntöisesti ylittää 15:tä kuukautta. Uusi riitojenratkaisumenettely sitoo kaikkia sopimuspuolia ja edellyttää muiden menettelyjen poissulkemista (DSU:n 23 artiklan 1 kohta).

78. Kuten olen jo maininnut, sopimuspuolten on hyväksyttävä DSB:n suositukset ja päätökset "ehdoitta" (DSU:n 17 artiklan 14 kohta). Ellei suosituksia ja päätöksiä täytetä "kohtuullisessa määräajassa", kyseeseen voi tulla vahingonkorvaus tai myönnytysten peruuttaminen. Molemmat ovat DSU:n mukaan "väliaikaisia toimenpiteitä" ("temporary measures") (DSU:n 22 artiklan 1 kohta). Niitä voidaan näin

79. Vahingonkorvaus on lähtökohtaisesti aina vapaaehtoista (DSU:n 22 artiklan 1 kohta). DSB:n on oikeutettava myönnytysten peruuttaminen (DSB:n 2 artiklan 1 kohta ja 22 artiklan 2 kohta). Sitä ei saa näin ollen määrätä yksipuolisesti, kuten vuoden 1947 GATT-sopimuksen mukaan oli mahdollista.⁶⁶ Lisäksi myönnytysten peruuttamiset voivat olla voimassa vain niin kauan kunnes DSB:n suositukset tai päätökset on pantu täytäntöön tai kunnes asianomainen jäsen tarjoaa ratkaisun etujen mitätöimiselle tai loukkaukselle tai kunnes keskinäisesti tyydyttävä ratkaisu on saavutettu (DSB:n 22 artiklan 8 kohta).

65 — Vrt. välimies Julio Lacarte-Murón 29.5.1998 esittämä raportti, WT/DS26/15 ja WT/DS48/13, 2 kohta.

66 — Edellä alaviitteessä 61 mainittu Petersmann, s. 182.

80. DSB:n tulee kaikissa tapauksissa valvoa hyväksytyjen suositusten tai päätösten täytäntöönpanoa (DSU:n 22 artiklan 8 kohta). Tämä tarkoittaa, että DSB:n suositukset tai päätökset on pantava täytäntöön myös silloin, kun tarjotaan vahingonkorvausta tai peruutetaan myönnytyksiä. Vahingonkorvauksen tarjoaminen tai myönnytysten peruuttaminen eivät näin ollen tarkoita vapauttamista (waiver), jolla jäsenelle myönnetään poikkeus WTO-sopimuksista johtuvien velvoitteiden täytämisvelvollisuudesta.

väite, jonka mukaan WTO:n jäsenillä on toimintavapaus DSB:n suositusten ja päätösten täytäntöönpanossa. Erityisesti terveyden ja kuluttajien suojelemiseksi toteutettavan toimenpiteen kumoamisen sijasta voidaan tarjota vahingonkorvausta tai kärsiä myönnytysten peruuttamisesta (muiden jäsenten asettamista niin kutsutuista rangaistustulleista). WTO:n sääntöjen välittömän sovellettavuuden tunnustamisen väitetään rajoittavan yhteisön lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten toimintavapautta.⁶⁷ Neuvosto on suullisessa käsittelyssä nimenomaan viitannut mahdollisuuteen sopia vapauttamisesta (waiver).

81. Edellä esitetyistä riitojenratkaisumenettelyä koskevista toteamuksista on pääteltävä, ettei DSB:n suositusten ja päätösten täytäntöönpanolle ole vaihtoehtoa pitkällä aikavälillä. Niitä ei voida loppujen lopuksi kiertää etenkin osapuolten välillä neuvotteluilla.

ii) EY:n lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten toimintavapauden rajoittaminen

— Vapauttamisesta (waiver) sopiminen

83. Vuoden 1947 GATT-sopimuksen 23 artiklan mukainen mahdollinen vastatoimista kärsiminen WTO:n sääntöjen vastaisten toimien pysyttämisen vuoksi on uuden riitojenratkaisumenettelyn mukaan kuitenkin oikeudellisesti muutettu menettely, kuten edellä on esitetty. Sen jälkeen kun DSB on antanut suosituksen tai tehnyt päätöksen, WTO-sopimuksen osapuolet eivät voi enää neuvotella siitä, panevatko ne suosituksen tai päätöksen täytäntöön, eikä niillä ole tätä koskevaa toimintavapautta. Ne on pantava täytäntöön "ehdoitta" ja "heti". Jäsen ei voi enää välttää pitkään WTO-sopimuksista johtuvia velvoitteitaan.

82. WTO:n sääntöjen välittömän sovellettavuuden tunnustamista vastaan on esitetty

67 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Portugal v. neuvosto, tuomion 39—41 kohta.

84. Toisin kuin neuvoston asiamies on väittänyt suullisessa käsittelyssä, tämä ei ole mahdollista vapauttamisen (waiver) avulla. DSU:hun perustuvassa riitojenratkaisumenettelyssä riidan osapuolet eivät voi enää sopia vapauttamisesta eli WTO:n perustamissopimuksen mukaisista velvoitteista poikkeamisesta. Ensinnäkin myönnytysten väliaikaiseen peruuttamiseen ("rangaistustullien" asettamiseen) tarvitaan DSB:n oikeutus (DSU:n 22 artiklan 2 kohta), joten riidan osapuolet eivät voi enää sopia siitä keskenään. Toiseksi kaikkien riidan osapuolten välisten sopimusten, myös DSU:n 22 artiklan 8 kohdassa mainitun mahdollisuuden saavuttaa "keskinäisesti tyydyttävä ratkaisu", on oltava yhdenmukaisia WTO-sopimusten kanssa (DSU:n 3 artiklan 5—7 kohta). Riidan osapuolten sopima vapauttaminen (waiver) ei täyttäisi näitä edellytyksiä, koska siinä nimenomaan myönnetään poikkeus WTO-sopimusten mukaisista velvoitteista.

85. WTO:n säännöissä vapauttamisen (waiver) mahdollisuus mainitaan enää vain äärimmäisen harvoin sovellettavassa vuoden 1947 GATT-sopimuksen 25 artiklan 5 kohdassa. Vuoden 1947 GATT-sopimus on vuoden 1994 GATT-sopimuksen 1 kohdan a alakohdan mukaan osa tätä sopimusta ja näin ollen osa WTO:n sääntöjä. Kyseessä on sopimuksen kaikkien osapuolten yhteisen toiminnan (joint action) yhteydessä sovellettava vapauttaminen (waiver), jonka hyväksyminen edellyttää kaksoisenemmistöä (GATTin/WTO:n jäsenten määräenemmistö ja kahden kolmasosan määräenemmistö annetuista äänistä). Riidan kahden osapuolen välinen sopimus ei täytä edellytystä. Nyt

esillä olevan asian kannalta merkityksellisessä riitojenratkaisumenettelyssä ei myöskään ole hyväksytty vuoden 1947 GATT-sopimuksen 25 artiklaan perustuvaa vapauttamista (waiver). Asiassa Kupferberg annetun tuomion⁶⁸ mukaan pelkän vapauttamisen (waiver) mahdollisuuden ei pitäisi kuitenkaan estää WTO:n sääntöjen välittömän sovellettavuuden hyväksymistä.⁶⁹

86. DSB:n suosituksen tai päätöksen täytäntöönpanon laiminlyönti voi hyvinkin olla kauppapoliittinen vaihtoehto. Kuten edellä esitetystä DSU:ta koskevasta selvityksestä käy ilmi, se ei ole ainakaan oikeudellinen vaihtoehto. WTO:n sääntöjen, erityisesti riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevan sopimuksen (DSU), mukaan lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelimillä ei näin ollen ole enää toimintavapautta, jota voitaisiin rajoittaa hyväksymällä WTO:n sääntöjen välitön sovellettavuus.

87. Kysymys siitä, pitäisikö yhteisöjen tuomioistuimen hyväksyä "judicial self-restraint" -periaatteen mukaisesti tämä kauppapoliittinen vaihtoehto, joka on joka tapauksessa ajallisesti rajoitettu, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Portugali vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa, vai pitäisikö sen soveltaa laillisuusperiaatetta tunnustamalla DSB:n suositusten ja päätösten sitovuus sekä hyväk-

68 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Kupferberg, tuomion 20 kohta ja sitä seuraava kohta.

69 — Vrt. Petersmann, E.-U., "GATT/WTO-Recht: Duplik", *EuZW*, 1997, s. 652.

symällä, että yksityinen voi vedota niihin vahingonkorvauskanteen yhteydessä, on mielestäni ratkaistava DSB:n suosituksen tai päätöksen täytäntöönpanoon myönnetyn kohtuullisen määräajan päätyttyä siten, että yhteisöjen tuomioistuin soveltaa tässä yhteydessä laillisuusperiaatetta.

88. Se, että DSB:n suosituksen tai päätöksen toimeenpanon laiminlyönti on ylipäänsä kauppapoliittinen vaihtoehto, perustuu lopulta ainoastaan siihen, että täytäntöönpanoon pakottaminen ei ole mahdollista. Sen täytäntöönpanoon voidaan painostaa ainoastaan perinteisten vastatoimenpiteiden (myönnytysten peruuttamisen) avulla. Tämä on osoitus DSB:n suosituksen tai päätöksen kansainvälisoikeudellisesta luonteesta. Kansainvälisessä oikeudessa ei lähtökohtaisesti tunneta pakkokeinoja. Tämä oli itse asiassa ominaista myös yhteisön oikeudelle Maastrichtin sopimukseen asti. Vasta EY 228 artiklan 2 kohdassa luotiin mahdollisuus määrätä tuomion täytäntöönpanon laiminlyönyt jäsenvaltio suorittamaan kiinteämääräinen hyvitys tai uhkasakko. Yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen voi jättää DSB:n suosituksia ja päätöksiä huomioimatta niiden täytäntöönpanoa koskevien pakkokeinojen puuttumisen perusteella.

— DSB:n suositusten täytäntöönpano

89. Lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten toimintavapauden rajoittaminen voi

tulla kyseeseen vain DSB:n suositusten ja päätösten täytäntöönpanon osalta. Kuten valituksenalaisen tuomion 12 ja 13 kohdasta käy ilmi, DSB:n 13.2.1998 hyväksymässä raportissa Euroopan yhteisöä kehoitetaan "muuttamaan toimenpiteet, jotka ovat osoittautuneet — — yhteensopimattomiksi [SPS-]sopimuksen kanssa, niitä velvollisuuksia vastaaviksi, jotka se on hyväksynyt mainitussa sopimuksessa". Tästä sanamuodosta voidaan päätellä, että suositusten täytäntöön panemiseksi on välttämätöntä toteuttaa uusi oikeudellinen toimi. Tämän käsityksen vahvistaa DSU:n 3 artiklan 7 kohdan neljäs virke, jonka mukaan keskinäisesti hyväksytyn ratkaisun puuttuessa riitojenratkaisujärjestelmän tavoitteena on tavallisesti varmistaa sellaisen toimenpiteen poistaminen, jonka katsotaan olevan ristiriidassa jonkin DSU:n sopimuksen kanssa. DSB:n välitystuomion perusteella direktiivi 96/22/EY olisi näin ollen pitänyt kumota. Direktiivit 81/602/ETY ja 88/146/ETY oli jo kumottu direktiivillä 96/22/EY. Tämän arvion kanssa soveltuu yhteen komission toukokuussa 2000 esittämä ehdotus KOM(2000) 320, jolla direktiiviin 96/22/EY on tarkoitus tehdä tarvittavat muutokset.

90. Vaikka on ilmeisesti lähdeittävä siitä, että DSB:n helmikuussa 1998 antamien suositusten jälkeen oli vielä välttämätöntä antaa yhteisön oikeudellinen toimi, herää kysymys, eikö Biret kuitenkin voisi vedota DSB:n päätökseen. Tätä puoltaa se tosin seikka, että kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa yhteisön lainsäädäntö oli mukau-

tettava SPS-sopimuksista johtuvia velvoitteita vastaavaksi, oli ajat sitten päättynyt. Yhteisölle oli sen omasta pyynnöstä annettu 15 kuukautta aikaa panna päätös täytäntöön. Tämä määräaika päättyi 13.5.1999.

91. Vuoden 1999 toukokuusta on kulunut runsaat neljä vuotta, eikä oikeudellinen tilanne ole muuttunut WTO:n sääntöjen eikä yhteisön oikeuden osalta. Tämän vuoksi herää kysymys, onko Biret'n hyväksyttävä tämä korvausta saamatta vai sallitaanko tällaisissa olosuhteissa vetoaminen DSB:n päätökseen, jossa todetaan sitovasti yhteisön säännösten lainvastaisuus, sillä seurauksella, että WTO:n sääntöjä on pidettävä välittömästi sovellettavina ja Biret'llä katsotaan olevan oikeus esittää mahdollinen vahingonkorvausvaatimus.

92. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut perusoikeuden kaupallisen toiminnan vapauteen,⁷⁰ tai kuten uudemmissa ratkaisuissa todetaan, perusoikeuden elinkeinovapauteen,⁷¹ yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi. Tuntuu epäoikeudenmukaiselta evätä kansalaiselta oikeus esittää vahingonkorvausvaatimus silloin, kun yhteisön lainsäätäjä voi toimimatta jättämällä pitää yhä ennallaan WTO:n sääntö-

jen vastaisen tilanteen yli neljä vuotta DSB:n suositusten täytäntöönpanoon annetun kohtuullisen määräajan päättymisen jälkeen ja rajoittaa siten edelleen lainvastaisesti kansalaisen perusoikeuksia.

93. WTO:n sääntöjen välittömän sovellettavuuden tunnustaminen mahdollisen vahingonkorvausvaatimuksen perusteeksi ei rajoita lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten toimintavapautta siinä, miten ne panevat DSB:n suosituksen täytäntöön. Se, miten yhteisö toteuttaa toimenpiteidensä yhteensoveltuvuuden SPS-sopimuksesta johtuvien velvoitteiden kanssa, on ja pysyy yhteisön toimivaltaisten toimielinten harkinnassa. Tämä voi aivan hyvin tarkoittaa, että ne määräävät uuden tieteellisen tiedon perusteella tai väliaikaisten suojatoimien muodossa jälleen uuden tuontikiellon, joka olisi tällä kertaa yhteensoveltuva SPS-sopimuksen kanssa. Komission ehdotuksessa KOM(2000) 320 kuvattu menettely on mahdollinen myös tunnustettaessa SPS-sopimuksen välitön sovellettavuus 13.2.1998 annetun DSB:n suosituksen perusteella. DSB:n ratkaisussa sovellettujen WTO:n sääntöjen välittömän sovellettavuuden tunnustaminen ei johda siihen, että yksityisellä olisi oikeus vaatia yhteisön toimielimiltä tiettyä toimintaa. Biret'llä on ainoastaan mahdollisuus vaatia yhteisöltä rahallista vahingonkorvausta, mikäli muut edellytykset täyttyvät.

70 — Asia 240/83, ADBHU, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 531, 9 kohta).

71 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Atlanta, tuomion 47 kohta ja asia C-317/00 P(R), Invest Import und Export ja Invest Commerce v. komissio, määräys 13.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9541, 57 kohta).

94. Oikeuskäytännön mukaan vahingonkorvauskanteella pyritään tietyn toimenpiteen poistamisen asemesta korvauksen saamiseen vahingosta, jonka toimitus on aiheuttanut.⁷² WTO:n sääntöjen välittömän sovellettavuuden tunnustamisesta ei näin ollen seuraa Biret'ille mahdollisuutta vaatia yhteisöltä tiettyä toimintaa. Biret ei voi näin ollen vaatia hormoneilla käsitellyn lihan tuontikiellon kumoamista ja siten yhteisön lainsäätäjän tavoitteleman terveyden ja kuluttajien suojelun lopettamista. Kyse on pikemminkin mahdollista rahallista vahingonkorvausta koskevan vaatimuksen perusteleminen yhteisöä tai niitä yhteisön toimivaltaisista toimielimistä vastaan, jotka eivät ole panneet DSB:n suositusta tai päätöstä täytäntöön WTO:n vahvistamassa kohtuullisissa määräajassa. DSB:n suosituksissa tai päätöksissä sovellettujen WTO:n sääntöjen välittömän sovellettavuuden tunnustamisesta ei kuitenkaan myöskään seuraa, että hormoneilla käsiteltyä lihaa voitaisiin tuoda yhteisöön.

95. Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei yhteisöjen tuomioistuin rajoita liikkumavaraa, joka yhteisön lainsäädäntö- ja toimeenpanoelimilla on DSB:n suositusten täytäntöönpanossa, jos se nyt esillä olevassa asiassa edistää WTO:n sääntöjen soveltamista 13.2.1998 annettujen DSB:n suositusten täytäntöönpanoon myönnetyn määräajan päätyttyä.

72 — Asia 5/71, Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971 (Kok. 1971, s. 975, Kok. Ep. I, s. 609, 3 kohta).

96. Edellä esitettyjen toteamusten perusteella on todettava, että WTO:n sääntöjen välittömän sovellettavuuden tunnustamista mahdollisen vahingonkorvausvaatimuksen perusteena ei voida hylätä sillä perusteella, että tällöin rajoitettaisiin yhteisön lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoelinten toimintavapautta.

iii) Vastavuoroisuuden periaate

97. Lisäksi väitetään, että WTO:n sääntöjen välittömän sovellettavuuden tunnustaminen loukkaisi WTO:ssa sovellettavaa vastavuoroisuuden periaatetta. WTO:n sääntöjen oikeusvaikutusta pidettäisiin tällöin erilaisena kuin kauppakumppaneiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Tämä heikentäisi huomattavasti yhteisön neuvotteluasemaa WTO:ssa.⁷³

98. Tässä perustelussa viitataan ennen kaikkea Amerikan yhdysvaltojen käytäntöön. WTO:n perustamissopimusten täytäntöönpanoa koskevassa Yhdysvaltain lainsäädännössä yksityisillä ei ole mahdollisuutta esittää Yhdysvaltain viranomaisille minkäänlaisia vaatimuksia.⁷⁴ Myös yhteisön lainsäätaja on pyrkinyt vastaavasti

73 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Portugali v. neuvosto, tuomion 43 ja 45 kohta.

74 — Vrt. Petersmann, E.-U., "The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System since 1948", *Common Market Law Review*, 1994, s. 1157, erityisesti s. 1243.

WTO:n sääntöjä täytäntöönpannessaan rajoittamaan niiden oikeusvaikutuksia yhteisössä. Päätöksen 94/800/EY johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan, että ”Maailman kauppajärjestön perustamissopimukseen liitteineen ei voi vedota suoraan yhteisön ja jäsenvaltioiden tuomioistuimissa”.

99. Tällaiset yksipuoliset kansainvälisten sopimusten oikeusvaikutusten rajoitukset ovat päteviä vain kansainvälisessä oikeudessa asetetuissa rajoissa. Tässä yhteydessä sovelletaan erityisesti varauksia koskevia kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä, jotka on kodifioitu valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (jäljempänä Wienin yleissopimus) 19—23 artiklassa. Koska päätökseen 94/800/EY sisältyvää yhteisön varauksia ei ole esitetty kirjallisesti WTO:n sopimuspuolille, edes ensimmäinen tämän rajoituksen pätevyyden edellytys ei kansainvälisen oikeuden mukaan täyty (Wienin yleissopimuksen 23 artiklan 1 kohta).⁷⁵

100. Tämä päätökseen 94/800/EY sisältyvä varaus on kyseenalainen myös yhteisön oikeudessa. EY 220 artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuin varmistaa, että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia. EY 300 artiklan 7 kohdan perusteella myös WTO-

sopimukset sitovat yhteisöjen tuomioistuinta samoin kuin kaikkia muitakin yhteisön toimielimiä ja jäsenvaltioita. Neuvoston tekemällä johdetun oikeuden päätöksellä ei voida rajoittaa näitä primaarioikeuden määräyksiä.

101. GATT-sopimuksen ja WTO:n sääntöjä koskevassa oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin on ottanut toistuvasti huomioon, että kyseiset sopimukset perustuvat vastavuoroisuuden periaatteen.⁷⁶ Asiassa Kupferberg antamassaan tuomiossa se on kuitenkin todennut, että se, että yhden sopimuspuolen tuomioistuinten pitävät kansainvälisen sopimuksen tiettyä määräästä välittömästi sovellettavana, ei itsessään ja yksinään tarkoita, että sopimuspuolten välillä ei ole enää vastavuoroisuutta.⁷⁷ Myös silloinen julkisasiamies Gulmann on esittänyt samansuuntaisen toteamuksen asiassa Saksa vastaan neuvosto.⁷⁸

102. Lisäksi on korostettava, että myös vastavuoroisuutta koskeva peruste on pikemminkin kauppapoliittinen peruste, jolle annetaan vastavuoroisuuden periaatteen käsitteellä oikeudellinen muoto. On täysin kyseenalaista, missä määrin yhteisön neuvotteluasema ylipäänsä voisi heikentyä, jos WTO:n sääntöjen välitön sovellettavuus tunnustettaisiin vahingonkorvausvaatimuksen perusteeksi. Kun yhteisö rikkoo WTO:n sääntöjä, sen on

75 — Vrt. myös julkisasiamies Saggioin 25.2.1999 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa C-149/96, ratkaisuehdotuksen 20 kohta ja sitä seuraava kohta.

76 — Vrt. esim. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Portugal v. neuvosto, tuomion 42—46 kohta.

77 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Kupferberg, tuomion 18 kohta.

78 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asiassa C-280/93 esitetty ratkaisuehdotus, 142 kohta.

pantava DSB:n suositukset tai päätökset täytäntöön, kuten edellä on todettu. Kun jokin toinen jäsen rikkoo WTO:n sääntöjä, yhteisö voi käynnistää rii-tojenratkaisumenettelyn ja vaatia DSB:n ratkaisun täytäntöönpanoa. Neuvottelu-asema voisi mahdollisesti heikentyä ainoastaan silloin, kun riidan osapuolten oletetaan pääsevän sopimukseen WTO:n sääntöjen vastaisten säännösten voimassa pysyttämistä. Näin ei kuitenkaan ole nyt esillä olevassa asiassa, kuten edellä on todettu.

kaista tunnustaa, että myös yhteisön toimielinten WTO:n sääntöjen vastainen toiminta voi lähtökohtaisesti olla sopimus-suhteen ulkopuolisesta vastuusta johtuvan vahingonkorvausvaatimuksen perusteena. Tämä pätee oikeuskäytäntöön, joka koskee jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättä-mistä koskevan menettelyn merkitystä, sekä oikeuskäytäntöön, joka koskee jäsen-valtioiden korvausvastuuta niiden laimin-lyödessä direkttiivien täytäntöönpanon sää-detyssä määräajassa.

103. Yhteisöjen tuomioistuin soveltaa laillisuusperiaatetta vain, jos se täytäntöönpanon määräajan päätyttyä 13.5.1999 tunnustaa 13.2.1998 annetun DSB:n suosituksen oikeusvaikutuksen yhteisössä siten, että yhteisön kansalaiset voivat vedota WTO:n sääntöjen vastaiseen yhteisön toimintaan perustellakseen vahingonkorvausvaatimuksensa.

— Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely

iv) Vertaaminen yhteisön sisäisiin tilanteisiin

104. Vastaavia yhteisön sisäisiä tilanteita koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on johdonmu-

105. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että jos jäsenvaltio on toiminut perustamissopimuksen määräysten vastaisesti, kansalaisen oikeus saada tältä valtiolta vahingonkorvausta on asianmukainen keino laillisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin onkin todennut, että Ranska on rikkonut perustamissopimusta kieltäessään edelleen tiettyjen naudanlihatuotteiden tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta sen jälkeen, kun yhteisön oikeudessa BSE:n torjumiseksi määrätty brittiläisen naudanlihan vientikielto oli päättynyt ja päivämäärään perustuva vientijärjestelmä oli otettu käyttöön.⁷⁹ Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevilla menettelyillä onkin vakiintuneen oikeus-

79 — Asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9989).

käytännön mukaan nimenomaan tarkoitus olla perustana vahingonkorvausvaatimuksille, joita muut jäsenvaltiot, yhteisö tai yksityiset mahdollisesti esittävät jäsenyysvelvoitteita laiminlyövää jäsenvaltiota vastaan.⁸⁰

— Direktiivien täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuva vahingonkorvausvastuu

106. Myös direktiivien täytäntöönpanon laiminlyönnin takia jäsenvaltiolle yhteisön kansalaisia kohtaan syntyvää vastuuta koskevan oikeuskäytännön tarkoituksena on saada jäsenvaltiot noudattamaan yhteisön lainsäädäntöä ja panemaan direktiivit täytäntöön määräajassa. Esimerkkeinä voidaan mainita yhdistetyissä asioissa Francovich⁸¹ ja yhdistetyissä asioissa Dillenkofer annetut tuomiot.⁸² Jäsenvaltion ei ole tarkoitus hyötyä perustamissopimuksen vastaisesta toiminnasta, eikä kansalaisen ole tarkoitus joutua kärsimään jäsenvaltion perustamissopimuksen vastaisesta toiminnasta. Tässäkin yhteydessä jäsenvaltion korvausvastuun luomisella on tarkoitus painostaa perustamissopimuksen vastaisesti menettelevää jäsenvaltiota noudattamaan perustamissopimuksen määräyksiä.

80 — Vrt. esim. asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2567, 31 kohta); asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 45 kohta) ja asia C-207/00, komissio v. Italia, tuomio 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4571, 28 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

81 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Andrea Francovich ja Danila Bonifazi ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357; Kok. Ep. XI, s. I-467).

82 — Yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94, Erich Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4845).

107. Yhdistetyissä asioissa Francovich antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että yhteisön oikeusnormien tehokkuus vaarantuisi ja niissä tunnustettujen oikeuksien suoja heikentyisi, jos yksityisillä ei olisi mahdollisuutta saada korvausta silloin, kun jäsenvaltio on loukannut heidän oikeuksiaan rikkomalla yhteisön oikeutta.⁸³ Se on todennut edelleen, että oikeus saada korvausta valtiolta on erityisen välttämätön silloin, kun yhteisön oikeussääntöjen täyden oikeusvaikutuksen edellytyksenä on valtion toiminta ja kun yksityiset eivät tällaisen toiminnan puuttuessa voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa niihin oikeuksiin, joita heille on yhteisön oikeudessa annettu.⁸⁴

108. Tämä tilanne näyttäisi olevan verrattavissa Biret'n tilanteeseen. Yhteisön oikeudellinen toimi todettiin WTO:n sääntöjen vastaiseksi 13.2.1998 annetussa sitovassa DSB:n suosituksessa. Yhteisön toimimattomuus estää Biret'tä tuomasta yhteisöön tietyillä hormoneilla käsiteltyä lihaa. Sen oikeutta elinkeinovapauteen näin ollen rajoitetaan.

109. Yhteisöjen tuomioistuin edistää mainituissa tapauksissa laillisuusperiaatteen soveltamista tunnustamalla sellaisten sääntöjen välittömän sovellettavuuden, joilla ei tavallisesti ole tällaista oikeusvaikutusta. Kuten EY 249 artiklan kolman-

83 — Edellä alaviitteessä 81 mainittu asia Francovich, tuomion 33 kohta. Vrt. myös yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 20 kohta).

84 — Edellä alaviitteessä 81 mainittu asia Francovich, tuomion 34 kohta.

nesta kohdasta ilmenee, direktiivien säännöksillä ei ole lähtökohtaisesti tarkoitus luoda oikeuksia, joihin yksityiset voisivat vedota. Direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita, joille ne on osoitettu, vain saavutettavaan tulokseen nähden, eivätkä ne luo pääsääntöisesti oikeuksia yksityisille. Edellä kuvatussa tilanteessa pitäisi vastavasti poikkeuksellisesti hyväksyä myös WTO:n sääntöjen välitön sovellettavuus ja mahdollistaa siten vahingonkorvausvaatimuksen esittäminen.

v) Perusoikeus elinkeinovapauteen

110. Yhteisön oikeuden kannalta tarkasteltuna myös perusoikeus elinkeinovapauteen puoltaa DSB:n suositusten ja päätösten välittömän oikeusvaikutuksen tunnustamista niiden täytäntöönpanoon myönnetyn kohtuullisen määräajan päätyttyä. Kuten edellä on jo todettu, on epäoikeudenmukaista rajoittaa tätä perusvapautta siten, että kansalaisen pitäisi hyväksyä korvausta saamatta, että yhteisön toimielimet ovat laiminlyöneet DSB:n päätöksen tai suosituksen täytäntöönpanon neljä vuotta.

111. Tämä tuntuu erityisen epäoikeudenmukaiselta, koska yhteisö on nimenomaan ilmoittanut WTO:lle olevansa valmis täyttämään sitoumuksensa, kuten valituksenalaisessa tuomiossa todetaan.

DSB:n sitovan päätöksen tai suosituksen lisäksi yhteisön toimielin on toimessaan nimenomaisesti viitannut tähän.

112. Kuten edellä on mainittu, kyseessä on kansainväliseen oikeuteen kuuluva ilmoitus, jolla ei ole ainakaan välittömiä oikeusvaikutuksia yhteisön oikeusjärjestyksessä. On kuitenkin otettava huomioon, että komissio tekee tällaiset WTO:lle osoitetut ilmoitukset tiedotettuaan ensin asiasta vastaavalle neuvoston komitealle riitojenratkaisumenettelyn tuloksesta. Tällöin kaksi yhteisön toimielintä myöntää, että yhteisön oikeus on WTO:n sääntöjen vastainen ja että sitä on mukautettava DSB:n suosituksia vastaavaksi. Ellei tarvittavia mukautuksia tästä huolimatta tehdä kohtuullisessa määräajassa, komissio ja neuvosto joutuvat tilanteeseen, joka on ristiriidassa niiden oman toiminnan kanssa. Tämäkin seikka puoltaa vahingonkorvausvaatimusten esittämismahdollisuuden tunnustamista.

vi) Riittävän täsmällinen oikeussääntö

113. WTO:n uudessa riitojenratkaisumenettelyssä edellytetään, että DSB:n suositukset ja päätökset pannaan täytäntöön "ehdoitta" ja "heti". Riidan osapuolet eivät voi välttää vapauttamisella (waiver) WTO-sopimuksista johtuvia velvoitteitaan. Tällaisen riitojenratkaisumenettelyn vuoksi lienee perusteltua olettaa, että kun DSB on

antanut suosituksen tai tehnyt päätöksen ja kun sen täytäntöönpanoon myönnetty kohtuullinen määräaika on päättynyt, muodostuu kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien määräysten välitöntä sovellettavuutta koskevassa oikeuskäytännössä⁸⁵ tarkoitettu ”riittävän selkeä ja täsmällinen velvoite”.

soveltaa välittömästi. Sen tarkoituksena on lisäksi oltava yksityisten suojeleminen. Nimenomaan tämä on aina kielletty WTO:n sääntöjä koskevassa oikeuskäytännössä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien katsoo, että WTO-sopimuksilla säännellään vain WTO:n jäsenten välisiä suhteita, eivätkä ne ole luonteeltaan sellaisia, että ne loisivat oikeuksia yksityisille.⁸⁶

vii) Välipäätelmä

114. Edellä esitetyn perusteella on näin ollen oletettava, että WTO:n säännöt ovat välittömästi sovellettavissa silloin, kun yhteisön toimenpide on DSB:n suosituksissa tai päätöksissä todettu WTO:n sääntöjen vastaiseksi ja kun yhteisö ei ole pannut suosituksia tai päätöksiä täytäntöön vahvistetussa kohtuullisessa määräajassa.

116. WTO-sopimukseen sisältyy ennen kaikkea tullilainsäädäntöä ja kansainvälistä kauppaa koskevia määräyksiä. Kuten asiassa Van Gend en Loos annetusta tuomiosta käy ilmi, perustavanlaatuisia tullimääräyksiäkin voidaan kuitenkin soveltaa välittömästi. Mainitussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 25 artikla) välittömän sovellettavuuden.⁸⁷ Kyseisessä artiklassa kielletään tuonti- ja vientitullit sekä fiskaaliset tullit, ja tämäkin määräys on osoitettu vain valtioille eikä kansalaisille. Se on siltä osin täysin verrattavissa WTO:n ja erityisesti vuoden 1947 GATT-sopimuksen ja vuoden 1994 GATT-sopimuksen määräyksiin.

2. Suojelevan oikeussäännön rikkominen

115. Kuten alussa on jo todettu, ei riitä, että oikeussäädäntöä, jota rikotaan, voidaan

117. WTO-sopimuksissa taataan lisäksi vapauksia ja määrätään syrjintäkieltoja. Kauppaa koskevat määräykset vaikuttavat kansalaisten elinkeinovapauteen. Markki-

85 — Asia 45/75, REWE v. Hauptzollamt Landau, tuomio 17.2.1976 (Kok. 1976, s. 181, Kok. Ep. III, s. 29, 24 kohta) ja asia C-76/91, Caves Neto Costa, tuomio 19.1.1993 (Kok. 1993, s. I-117, 7 ja 9 kohta).

86 — Vrt. valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa esitetyt toteamukset.

87 — Edellä alaviitteessä 38 mainittu asia Van Gend & Loos, s. 25.

natalousmaissa elinkeinotoimintaa harjoittavat ennen kaikkea yksityiset. Myös SPS-sopimukseen sisältyvillä terveys- ja kasvin-suojelutoimia koskevilla määräyksillä on nimenomaan huomattava merkitys kaup-paa harjoittaville kansalaisille. Kuten SPS-sopimuksen johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta sekä 2 artiklan 3 kohdasta käy ilmi, sopimuksen tarkoi-tuksena on torjua kansainvälisen kaupan verhottu este. Kaupan rajoittaminen ter-veys- ja kasvin-suojelutoimia määräämällä on lähtökohtaisesti omiaan aiheuttamaan syrjintää kotimaisten ja muualta tuotujen tuotteiden ja myös niillä kauppaa käyvien välillä. Kaupan rajoitukset vaikuttavat näin ollen kansalaisten elinkeinovapauteen.

118. Se, että oikeussäännön tavoitteena on yleisen edun suojeleminen — tässä maailman-kaupan liberalisointi —, ei tarkoita, ettei sen tarkoituksena voisi olla myös yksityis-ten etujen suojeleminen. Asiassa *Kampffmeyer* yhteisöjen tuomioistuimissa on todennut, että vilja-alan yhteisen markkinajärjestelyn asteittaisesta perustamisesta annetun neu-voston asetuksen N:o 19⁸⁸ tarkoituksena on sekä varmistaa jäsenvaltioiden maa-taloustalouden kehittäminen asianmukainen tuke-minen siirtymäkauden aikana että mah-dollistaa yhtenäismarkkinoiden asteittai-nen perustaminen kehittämällä tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä. Se, että säännöksen tavoitteena on yleisen edun

suojeleminen, ei kuitenkaan tarkoita, ettei se voisi kattaa myös yhteisön sisäiseen kaup-paan osallistuvien yksittäisten yritysten suojeleminen.⁸⁹ Vastaavasti on oletettava, että WTO:n perustamissopimusten liberalisoi-nitietäntöjen ja erityisesti SPS-sopimuksen määräysten tarkoituksena on suojeleminen yksi-tyisiä.

119. Näin ollen mahdollista vahingonkor-vauksen saamista koskevan oikeuden toi-nenkin edellytys täyttyy. SPS-sopimuksella pyritään suojelemaan myös yksittäisiä elinkeinonharjoittajia.

3. Yhteenveto neuvoston toiminnan lain-vastaisuudesta

120. Edellä esitettyjen toteamusten perus-teella on oletettava, että 13.2.1998 anne-tuissa DSB:n suosituksissa sovellettuja SPS-sopimuksen 3 ja 5 artiklaa voidaan soveltaa välittömästi, koska näitä suosi-tuksia ei ole pantu täytäntöön riittävässä ja kohtuullisessa määräajassa, joka päättyi 13.5.1999. Tästä seuraa, että Biret voi

88 — EYVL 20.4.1962, 30, s. 933.

89 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu tuomio *Kampffmeyer*, s. 354 ja sitä seuraava sivu.

vedota sitä itseään suojelemaan määräkseen. Toisin kuin valituksenalaisessa tuomiossa todetaan, kyseessä on näin ollen ilmeinen oikeussäännön rikkominen.

omaksuttua lähestymistapaa. Yhden hormonin kieltäminen perustuu uuteen tieteelliseen näyttöön. Viiden muun hormonin käyttö aiotaan kieltää toistaiseksi, kunnes asiasta on saatu lisää tietoa.⁹¹

C Vahinko ja syy-yhteys

121. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien ei ole valituksenalaisessa tuomiossa esittänyt toteamuksia muista edellytyksistä, jotka koskevat oikeutta saada vahingonkorvausta, eli vahingon syntymisestä ja vahingon ja lainvastaisten toiminnan syy-yhteydestä.⁹⁰ Asia on näin ollen palautettava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi EY:n tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti.

122. Ainoastaan toissijaisesti todettakoon, että vahingon syntymisen tai syy-yhteyden olemassaoloa ei voida sulkea pois sillä perusteella, että hormoneilla käsitellyn lihan tuonti olisi voitu kieltää myös WTO:n sääntöjen mukaisilla toimenpiteillä, etenkin jos näiden aineiden haitallisesta vaikutuksesta olisi esitetty tieteellistä näyttöä tai jos tuontikielto olisi määrätty ennalta ehkäisevänä toimenpiteenä. Tällainen perustelu on lähellä 24.5.2000 esitetyn komission ehdotuksen perusteella

123. Tällainen peruste ei sulje pois vahinkoa eikä syy-yhteyttä. Uutta tieteellistä näyttöä ei ollut vielä pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, jolloin helmikuussa 1998 yhteisön toimenpide todettiin lainvastaiseksi. Sitä ei ollut edes DSB:n suositusten täytäntöönpanoon myönnetyn määräajan päättyessä toukokuussa 1999, josta lähtien vahingonkorvausvaatimus voi lähtökohtaisesti tulla kyseeseen. Yhteisön lainvastaista toimintaa ei voida tehdä merkityksettömäksi myöhemmin esitetyllä tieteellisellä näytöllä, jolla vastaavanlainen kieltä voitaisiin perustella. Muutoin oikeus saada vahingonkorvausta ei voisi tulla koskaan kyseeseen tapauksissa, joissa WTO:n sääntöjen vastaisuus johtuu tieteellisen perustelun puutteesta. Tieteellinen näyttö lisääntyy aina ajan myötä.

124. Ehdotuksesta asettaa tilapäinen käyttökielto viidelle muulle hormonille on huomautettava, että siltä osin toimenpiteen oikeudellinen perusta muuttuu. WTO:n sääntöjen vastaista toimenpidettä, jota helmikuussa 1998 tehty DSB:n päätös koskee, ei ollut hyväksytty väliaikaisena toimenpiteenä, jota sovelletaan, kunnes

90 — Vrt. valituksenalaisen tuomion 69 kohta.

91 — Vrt. edellä alaviitteessä 57 mainitun komission ehdotuksen perusteluosa, s. 2 loppuosa.

asiasta on saatu tarvittavaa tieteellistä näyttöä. Tuntuu epäoikeudenmukaiselta, että kansalaisen pitäisi hyväksyä elinkeinovapautta koskevan perusoikeutensa rajoittaminen korvausta saamatta, jos yhteisön lainsäätäjä muuttaa oman toimintansa oikeudellista luonnehdintaa.

125. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että valituksenalainen tuomio on kumottava ja asia on palautettava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

D Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan virheellisen tulkinta

126. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei noudata edellä esitettyä ratkaisua, on toissijaisesti tarkasteltava vielä lyhyesti toista valitusperustetta. Biret väittää, että se oli jo vedonnut kanteessaan tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen, minkä vuoksi sen väitettä ei olisi saanut hylätä myöhästyneenä.

127. Se, missä määrin tämä väite sisältyi jo kannekirjelmään, on tosiseikkoja koskeva kysymys, jota ei tutkita muu-

toksenhakumenettelyssä. Tässä yhteydessä on tukeuduttava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa esittämään toteamukseen, jonka mukaan Biret on vastauskirjelmässään vaatinut oikeuskäytännön kehittämistä kohti järjestelmää, jossa tunnustetaan tuottamuksesta riippumaton vastuu,⁹² ja viitattava asiassa Atlanta annettuun tuomioon. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että perusteluja, joilla muutetaan yhteisön korvausvastuun varsinaista syytä, eli siis lainvastaiseen toimenpiteeseen perustuva vastuu muutetaan tuottamuksesta riippumattomaksi vastuuksi, on pidettävä sellaisena uutena perusteena, jota ei voida ottaa tutkittavaksi.⁹³ Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdasta sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdasta seuraa, että asian käsittelyn kuluessa ei lähtökohtaisesti saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu kirjallisen käsitteilyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin.

VIII Oikeudenkäyntikulut

128. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 118 artiklan ja 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut Biret'n vaatimusten mukaisesti.

92 — Valituksenalaisen tuomion 70 kohta.

93 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Atlanta, tuomion 27 kohta.

IX Ratkaisuehdotus

129. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-174/00, Biret International vastaan neuvosto, 11.1.2002 antama tuomio kumotaan. Asia palautetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 2) Neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 3) Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.