# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# MICHAEL B. ELMER
## 24 päivänä lokakuuta 1996 *

## Johdanto

1. Consiglio di Stato (Italia) on saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi muutamia ennakkoratkaisukysymyksiä siitä, miten on tulkittava yhteisön oikeuden sääntöjä maatalousalan ylijäämätuotteiden tuotannon laajaperäistämisen tukemisesta.

## Perusasetus

2. Maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 797/85 [1], sellaisena kuin se on muutettuna 15.6.1987 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1760/87 [2] ja 25.4.1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1094/88 [3], luotiin maatiloja varten tukijärjestelmä investoinneille, jotka mahdollistavat tuotantokustannusten alentamisen sekä elin- ja työskentelyolosuhteiden parantamisen taikka tuotantosuunnan muuttamisen.

3. Perusasetukseen sisältyvät muun muassa seuraavat säännökset:

"Osasto 01

*Maatalousmaan poistaminen viljelyskäytöstä*

*1 a artikla*

1. Jäsenvaltiot ottavat käyttöön tukijärjestelmän, jonka tarkoitus on edistää maatalousmaan viljelykäytöstä poistamista.

2. Poistamistuki voi koskea kaikkea maatalousmaata riippumatta siitä, mitä siinä on viljelty, edellyttäen että kyseistä maatalousmaata on tosiasiallisesti viljelty erikseen määriteltävän viitejakson verran. Järjestelmää ei sovelleta peltomaahan, jolla viljeltävät kasvit eivät kuulu yhteiseen markkinajärjestelyyn.

* Alkuperäinen kieli: tanska.
1 — EYVL L 93, s. 1.
2 — EYVL L 167, s. 1
3 — EYVL L 106, s. 28

3. Viljelykäytöstä poistetun maatalousmaan osuuden on oltava vähintään 20 prosenttia kyseisen maatilan 2 kohdassa tarkoitetusta peltoalasta — —.

Osasto 02

*Tuotannon laajaperäistäminen*

4. Jäsenvaltiot määrittävät

*1 b artikla*

— —

1. Jäsenvaltiot ottavat käyttöön tukijärjestelmän, jonka tarkoitus on ylijäämätuotteiden tuotannon laajaperäistäminen. Ylijäämätuotteina pidetään tuotteita, joille ei löydy yhteisön tasolla pysyviä, tavanomaisia ja tukemattomia markkinoita.

b) edellä 2 kohdassa tarkoitetun viitejakson;

— —

c) sitoumuksen, joka tuensaajan on annettava, jotta voidaan erityisesti varmistaa, että koko tilan peltoalaa on tosiasiallisesti vähennetty.

2. Laajaperäistämisellä tarkoitetaan kyseisen tuotteen tuotannon vähentämistä ainakin 20 prosentilla vähintään viiden vuoden ajaksi siten, ettei vähentäminen lisää muuta ylituotantoa. Tällainen lisäys hyväksytään kuitenkin, jos se suhteellisesti vastaa maatilan käytössä olevan alan mahdollista lisäystä.

— —.

| 3. Jäsenvaltiot määrittävät | Täytäntöönpanoasetus |
|---|---|
| a) tuen myöntämisedellytykset ja erityisesti tuotannon vähentämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt eri tuotteiden osalta. Naudanlihatuotannon osalta yksityiskohtaisissa säännöissä voidaan edellyttää, että 2 kohdassa tarkoitetun tuotantosupistuksen saavuttamiseksi eläinyksikkömäärää on supistettava vähintään 20 prosentilla — —; | 4. Tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 4115/88 [4] (jäljempänä täytäntöönpanoasetus) 2 artiklassa, luettuna yhdessä liitteen I kanssa, todetaan, että naudanlihaa koskee tuotannon laajaperäistämistä koskeva tukijärjestelmä. |
| b) — — | Esillä olevaa asiaa koskevat lisäksi seuraavat täytäntöönpanoasetuksen säännökset: |
| c) kyseisen tuotannon viitejakson tuotannon vähentämisen laskemista varten; | *"3 artikla* |
| d) sitoumuksen, jota edunsaajalta edellytetään erityisesti sen varmistamiseksi, että tuotanto tosiasiallisesti vähenee." * | 1. Voidakseen saada laajaperäistämistä koskevaa tukea tuottajan on annettava sitoumus yhden tai useamman liitteessä I tarkoitetun tuotteen tuotannon tosiasiallisesta vähentämisestä. — — |

* Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset perusasetuksesta suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

4 — EYVL L 361, s. 13.

*4 artikla*

1. Tuottaja suorittaa jäsenvaltioiden vahvistamien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti tuotannon vähentämisen suhteessa tilan tavanomaiseen tuotantoon, jolla tarkoitetaan tilan keskimääräistä vuosituotosta viitejakson kuluessa.

Jäsenvaltioiden vahvistamat yksityiskohtaiset säännöt voivat sisältää seuraavat kaksi menetelmää:

— 'määrällisen' menetelmän, joka perustuu siihen, kuinka paljon tuotannon määrä on tosiasiallisesti vähentynyt 6 artiklan mukaisesti

ja/tai

— — — .

2. Jäsenvaltioiden on määritettävä viitejakso siten, että sen avulla voidaan luotettavasti selvittää kyseisen tilan tavanomainen vuosituotanto käytettäväksi lähtökohtana vähentämisen laskemiselle ja että voidaan tarvittaessa tarkistaa ne vaikutukset, jotka johtuvat tuotantosuunnan muuttamisesta vähemmän tehokkaaksi.

Tilan tavanomainen vuosituotanto selvitetään teknisten ja taloudenpitoasiakirjojen perusteella; vuosituotanto voidaan arvioida kiinteämääräisesti käyttämällä eri tuotantoaloihin soveltuvia teknisiä kriteerejä sovellettaessa 'tuotantotekniikkoja' koskevaa menetelmää.

*6 artikla*

1. Sovellettaessa määrällistä menetelmää, maatilakohtaisen tuotannon vähentäminen ainakin 20 prosentilla lasketaan jokaisen sitoumuksen kattaman tuotteen osalta tilan koko näiden tuotteiden tuotannosta.

— —

*7 artikla*

Sovellettaessa 'määrällistä' menetelmää naudanliha-alalla tuotannon vähentäminen voidaan toteuttaa pienentämällä karjan eläinyksikkömäärää vastaavassa suhteessa. Tässä tapauksessa jäsenvaltiot

— varmistavat, että ne eläimet, joita vähentäminen koskee, teurastetaan taikka viedään lopullisesti kolmanteen maahan,

— valvovat, ettei jäljelle jäävän karjan tuotantoa tehosteta.

*9 artikla*

1. Tukihakemuksessaan tuottaja ilmoittaa
— —

b) niiden tuotteiden osalta, joita laajaperäistäminen koskee, seuraavaa:

— sovellettaessa 'määrällistä' menetelmää tilan keskimääräisen vuosituotannon,

— — —.

2. Jos laajaperäistäminen koskee eläintuotteita, hakija ilmoittaa lisäksi

— korsirehua syövän karjan keskimääräisen koostumuksen viitejakson aikana ja sen vuosittaisen rehun tarpeen,

— vuosittaiset keskimääräiset rehuostot tilan ulkopuolelta viitejaksona.

3. Tukihakemukseen liitetään

— ne tekniset tai taloudelliset tiedot, joiden perusteella 1 kohdan b alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu keskimääräinen tuotanto on laskettu, tai näiden tietojen puuttuessa yksityiskohtainen arvio tästä keskimääräisestä tuotannosta,

— tuottajan 10 artiklan mukaisesti tuen myöntämistä varten antama sitoumus.

*10 artikla*

1. Tuottaja sitoutuu jäsenvaltioiden vahvistamien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti

— joko, sovellettaessa määrällistä menetelmää, vähentämään ainakin 20 prosentilla suhteessa viitejakson aikaiseen vuosituotantoon sen tuotteen (niiden tuotteiden) tuotantoa, jota (joita) laajaperäistäminen koskee,

— tai — — .” *

**Kansallinen lainsäädäntö**

5. Näitä yhteisön oikeuden säännöksiä soveltaen ja niiden sopeuttamiseksi kansallisiin olosuhteisiin Italian maatalous- ja metsäministeriö antoi 8.2.1990 asetuksen N:o 34 [5] (jäljempänä asetus).

Asetuksen 2 §:n 1 ja 2 momentin mukaan jokainen tuottaja, joka tuottaa täytäntöönpanoasetuksen liitteessä I lueteltuja tuotteita, voi hakemuksesta saada laajaperäistämistä koskevaa tukea. Tätä varten tuottajien on sitouduttava vähentämään tosiasiallisesti tuotantoaan yhden tai useamman tuotteen osalta viiden vuoden ajaksi.

Asetuksen 4 §:n 6 momentissa säädetään, että sovellettaessa tuotannon vähentämiseen ”määrällistä” menetelmää (ks. täytäntöönpanoasetuksen 4 artikla), jokaisen sitoumuksen kattaman tuotteen tuotantoa on vähennettävä ainakin 20 prosentilla laskettuna tilan kyseisen tuotteen koko tuotannosta viitejakson aikana.

* Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset perusasetuksesta suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

5 — GURI nro 48, 27.2.1990, säännönmukainen lisäosa.

Asetuksen 5 §:n ensimmäisen ja kolmannen momentin mukaisesti viitejaksoon, jota käytetään laskettaessa tuotannon vähentämistä ja tarkistettaessa laajaperäistämisen täytäntöönpanoa, kuuluvat karjankasvatuksesta saatavien tuotteiden osalta markkinointivuodet 1986—1987 ja 1987—1988. Sitoumuksen kattama ajanjakso ei voi alkaa ennen markkinointivuotta 1989—1990.

6. Italian maatalous- ja metsäministeriö antoi 5.9.1990 päivätyllä kiertokirjeellä nro 245 soveltamissääntöjä tuotannon laajaperäistämistä koskevasta tukijärjestelmästä. Kiertokirjeessä on sääntöjä erityisesti siitä, miten on suhtauduttava tuotannon vaihteluihin sinä väliaikana, joka jää viitejakson (markkinointivuodet 1986—1987 ja 1987—1988) päättymisen ja sitoutumisjakson (markkinointivuosi 1989—1990) alkamisen välille. Jäljempänä käytän tästä väliajasta ilmaisua välijakso, joka siten käsittää markkinointivuoden 1988—1989.

Kiertokirjeen mukaan tuensaaja sitoutuu vähentämään vuosituotantoaan ainakin 20 prosentilla viiden vuoden ajaksi suhteessa viitejakson keskimääräiseen tuotantoon. Karjan pääluku minkään sitoumuksen kattaman markkinointivuoden aikana ja päättyessä ei siten voi olla suurempi kuin karjan pääluku viitejakson aikana. Tuottaja saa lain mukaan ainoastaan vähentää karjan päälukua.

Kiertokirjeessä määrätään lisäksi, että karjan eläinmäärän lisääminen välijakson aikana ei vaikuta tuottajan oikeuteen saada tukea, sillä velvoite eläinmäärän vähentämisestä koskee vähentämistä suhteessa karjan viitejakson aikaiseen keskimääräiseen lukumäärään. Jos karjan eläinmäärä on vähentynyt välijaksona, karjankasvattajalla ei kuitenkaan ole oikeutta tukeen, ellei sitoumusjakson aikainen eläinmäärän vähennys ole vähintään 20 prosenttia viitejakson aikaisesta eläinmäärästä.

7. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että aikana, jolloin kiertokirje laadittiin, Italian hallitus oli yhteydessä komissioon sen selvittämiseksi, voitiinko sääntöjä perustellusti tulkita tällä tavoin. Komissio selitti antamassaan ilmoituksessa hyväksyvänsä Italian tavan tulkita yhteisön oikeuden sääntöjä.

**Asiaa koskevat aineelliset seikat**

8. Yritykset S. Agri SNC (jäljempänä Agri) ja Agricola Veneta Sas (jäljempänä Veneta)

esittivät 31.3.1990 Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padovalle hakemuksen tuen saamiseksi niiden tuotannon eli nautakarjan kasvatuksen laajaperäistämiseksi.

9. Karjan suuruus näillä kahdella tilalla kyseisinä markkinointivuosina ilmenee taulukosta, jossa eri nautaryhmät on muunnettu karjan eläinyksikkömääriksi.

| Karjan eläinyksikkömäärä | Viitejakson keskiarvo | Välijakso | Sitoutumisjakson 1. vuosi |
|---|---|---|---|
| Agri | 868,42 | 529,30 | 459,95 |
| Veneta | 1 124,15 | 507,63 | 441,72 |

10. Tuotannon merkittävä aleneminen välijakson aikana johtui molemmissa yrityksissä Italiassa markkinointivuotena 1988—1989 tavatusta suu- ja sorkkataudista. Vaikka Agrin ja Venetan karja säästyikin suu- ja sorkkataudilta, tilojen oli vähennettävä tuotantoaan, sillä naudanlihan kysyntä Veneton alueella oli laskenut huomattavasti alueella tavatun suu- ja sorkkataudin takia.

11. Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova ilmoitti Agrille ja Venetalla, että näiden tukihakemus karjankasvatuksen laajaperäistämiseksi oli hylätty 18.3.1991 tehdyillä päätöksillä, koska, kun eläinten yksikkömäärän vähenemistä, joka oli jo toteutettu viitejakson aikana, ei oteta huomioon, sitoutumisjakson ensimmäisen vuoden aikana tapahtunut vähentäminen oli alle 20 prosenttia viitejaksona kasvatettujen eläinten vuotuisesta keskimäärästä.

## Ennakkoratkaisukysymykset

12. Agri ja Veneta nostivat näistä päätöksistä kanteen, joka on paraikaa vireillä Consiglio di Statossa; tämä tuomioistuin lykkäsi 21.3.1995 tekemällään päätöksellä asian ratkaisemista ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisön säännösten mukainen, ja erityisesti [perus]asetuksen 1 b artiklan

3 kohdan c alakohdan mukainen sekä [täytäntöönpano]asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 7 artiklan ja 10 artiklan 1 kohdan mukainen sellainen kansallinen säännös, jossa säädetään, että silloin kun viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen väliin jää ajanjakso, huomioon ei oteta ainoastaan sitä, mikä tuotannon määrä (eläinyksikkömäärä) on viitejakson kuluessa suhteessa sitoutumisjakson aikana pidettäviksi sitouduttuun määrään, vaan myös tuona välijaksona tapahtuvat tuotannon vaihtelut?

13. Näillä kysymyksillä kansallinen tuomioistuin kysyy tosiasiallisesti yhteisöjen tuomioistuimelta sitä, onko sen mainitsemien perusasetuksen artiklojen ja täytäntöönpanoasetuksen artiklojen mukaisesti laajaperäistämistä koskevan tuen saamiseksi tarpeellinen tuotannon vähentäminen laskettava viitejakson aikaisesta vai välijakson aikaisesta keskimääräisestä tuotannosta.

**Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa**

2) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä: onko edellä tarkoitettujen yhteisön säännösten mukainen sellainen kansallinen säännös, jossa ei ainoastaan säädetä, että silloin kun nautaeläinten määrä on pienentynyt sen välijakson aikana, joka alkaa viitejakson päättymisestä ja loppuu sitoutumisjakson alkamiseen, tukea ei myönnetä vähennettyjen eläinten osalta, vaan siinä säädetään myös, että nämä eläimet on vähennettävä laskettaessa sitä 20 prosentin vähimmäisvähennystä viitejakson ja sitoutumisjakson tuotannon välillä, jonka täyttyminen on ennakkoehto tuen myöntämiselle (mistä seuraa erityisesti, että tukea ei makseta myöskään sitoutumisjaksoksi suunnitellun eläinyksiköiden tosiasiallisen vähennyksen osalta, jos tämä vähennys on vähemmän kuin 20 prosenttia viitejaksona kasvatetun karjan keskimääräisestä lukumäärästä)?"

14. Agri ja Veneta ovat vedonneet siihen, että on mahdotonta pitää yhteisön oikeuden mukaisena kansallista säännöstä, jonka mukaan silloin kun viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen väliin jää aikaa, otetaan huomioon arvioitaessa mahdollisuutta myöntää laajaperäistämistä koskevaa tukea myös tuotannon vaihtelut välijakson aikana, eikä ainoastaan sitä, mikä tuotannon suuruus oli viitejaksona verrattuna sitoutumisjakson tuotantoon.

15. Italian hallitus katsoo, että kyseisiä yhteisön säännöksiä on tulkittava siten, että samanaikaisesti olisi otettava huomioon tuotannon suuruus viitejakson aikana suhteessa siihen tuotannon määrään, johon sitoutumisjaksoksi on sitouduttu, sekä tuotannon vaihtelut välijakson aikana. Jos tuotanto alenee

välijakson aikana, laajaperäistämistä koskevaa tukea ei siten voitaisi myöntää kuin silloin, jos jo vähentynyttä tuotantoa edelleen alennetaan.

16. Komission mielestä yhteisön oikeuden säännöksiä on tulkittava siten, että arvioitaessa sitä, missä määrin tuottajalla on oikeus tukeen, olisi otettava huomioon välijakson aikana tapahtuneet tuotannon vähentämiset, sillä vähentämisen on seurattava tuottajan tekemästä sitoumuksesta vähentää tuotantoaan ja antaa vastike tuen maksamisesta. Olisi siten vaadittava, että tuottaja on sitoutumisjakson aikana tosiasiallisesti vähentänyt tuotantoaan 20 prosentilla suhteessa viitejakson tuotantoon.

jäsenvaltioiden toimivallan teknisluontoisiin kysymyksiin, eivätkä jäsenvaltiot voi määrittää niiden perusteella tuensaajien piiriä. Toimivalta koskee näet ainoastaan tukijärjestelmän käytännön soveltamista eli toisin sanoen sen mukauttamista paikallisiin olosuhteisiin ja varsinkin tuotannon vähentämistä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen konkretisointia."

Siten jäsenvaltioiden on silloin, kun ne hallinnoivat laajaperäistämistä koskevaa tukijärjestelmää, pitäydyttävä tiukasti niissä toimivaltuuksissa, jotka yhteisön oikeuden säännöksissä on annettu. Eri jäsenvaltioiden viranomaiset eivät voi asettaa tuen myöntämiselle muita kuin yhteisön oikeudessa vahvistettuja kriteerejä.

**Kannanotto**

17. Yhteisöjen tuomioistuin on 14.1.1993 asiassa Lante antamassaan tuomiossa [6] täsmentänyt jäsenvaltioiden toimivaltaa laajaperäistämistä koskevaa tukea koskevan järjestelmän osalta todeten seuraavaa:

"Tältä osin on todettava, että kyseiset yhteisön oikeuden säännökset rajoittavat

18. Perusasetuksen 1 b artiklan 2 kohdan ja tämän artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti edellytykset sille, että tuottaja voi saada laajaperäistämistä koskevaa tukea ovat, että hän vähentää vähintään viiden vuoden ajaksi tuotantoaan ainakin 20 prosentilla jäsenvaltioiden vahvistaman viitejakson tuotantoon verrattuna.

19. Siten oikeus tukeen edellyttää ensinnäkin "vähentämistä" (ks. perusasetuksen 1 b artiklan 2 kohta). Tätä korostetaan täytäntöönpanoasetuksessa ilmaisuilla "tosiasiallinen vähentäminen" (3 artiklan 1 kohta) ja "tuotannon määrä on tosiasiallisesti vähentynyt" (4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ensimmäinen luetelmakohta). Sovellettaessa määrällistä menetelmää naudanlihan osalta

6 — Asia C-190/91, Lante (Kok. 1993, s. I-67).

tuotannon vähentäminen voidaan toteuttaa "pienentämällä karjan eläinyksikkömäärää vastaavassa suhteessa"; tällöin jäsenvaltioiden on paitsi varmistettava, että kyseiset eläimet teurastetaan taikka viedään lopullisesti kolmanteen maahan, myös valvottava, "ettei jäljelle jäävän karjan tuotantoa tehosteta" (7 artikla). Mielestäni tällaisilla ilmaisuilla korostetaan sitä, että ratkaiseva seikka on tuotannon tosiasiallinen väheneminen sitoutumisjakson aikana sekä mahdollisuus tarkistaa, onko näin tapahtunut.

20. Lisäksi kyseisen tuotteen tuotantoa on "vähennettävä ainakin 20 prosentilla vähintään viiden vuoden ajaksi" (ks. perusasetuksen 1 b artiklan 2 kohta). Jäsenvaltiot määrittävät "kyseisen tuotannon viitejakson tuotannon vähentämisen laskemista varten" (ks. perusasetuksen 1 b artiklan 3 kohdan c alakohta). Näitä sääntöjä täsmennetään täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään, että tuotannon vähentäminen on tapahduttava "suhteessa tilan tavanomaiseen tuotantoon, jolla tarkoitetaan tilan keskimääräistä vuosituotosta viitejakson kuluessa". Jäsenvaltioiden on 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti määritettävä viitejakso siten, että "sen avulla voidaan luotettavasti selvittää kyseisen tilan tavanomainen vuosituotanto käytettäväksi lähtökohtana vähentämisen laskemiselle ja että voidaan tarvittaessa tarkistaa ne vaikutukset, jotka johtuvat tuotantosuunnan muuttamisesta vähemmän tehokkaaksi".

Mielestäni nämä muotoilut osoittavat, että sen tarkistaminen, että tuotanto on tosiasiallisesti vähentynyt tuen saamiseksi tarpeellisella tavalla sitoumusjakson aikana, edellyttää sitoutumisjakson tosiasiallisen tuotannon vertailua siihenastiseen tavanomaiseen tuotantoon eli viitejakson aikaiseen keskituotantoon.

Jotta viranomaisilla olisi luotettava peruste vaaditun vähentämisen laskemiselle, tuottajan on liitettävä laajaperäistämistä koskevaan tukihakemukseensa useita eri selvityksiä. Siten täytäntöönpanoasetuksen 9 artiklasta johtuu, että tuottajan on ilmoitettava viitejaksolta tilansa keskimääräinen vuosituotanto, korsirehua syövän karjan keskimääräinen koostumus ja sen rehuntarve sekä keskimääräiset rehuostot tilan ulkopuolelta viitejakson aikana. Lisäksi tukihakemukseen on tuen saamiseksi vielä liitettävä ne tekniset tai taloudelliset tiedot, joiden perusteella keskimääräinen tuotanto on laskettu, sekä tuottajan tuen saamista varten antama sitoumus. Näiden tietojen perusteella on mahdollista tarkistaa, että tiedot viitejakson aikaisesta tuotannosta ovat oikeat.

21. Näin laskettava vähentäminen on tehtävä "kyseisen tuotteen tuotannosta" (ks. perusasetuksen 1 b artiklan 2 kohta). Tämä ilmaisu ei ole täysin selvä. Asiayhteys, varsinkin toteamus "vähentäminen ainakin 20 prosentilla" antaa aiheen olettaa, että ilmaisulla "kyseisen tuotteen tuotanto" viitataan mää-

rälliseen käsitteeseen eli johonkin, jota voidaan mitata. Ongelmana on, kuinka mitata naudanlihan tuotantoa? Tiedossani ei ole yhtäkään sellaista tuotantobarometria, joka ilmaisisi tilan hetkittäisen naudanlihan tuotannon. Vaikka alan asiantuntija luultavasti voikin antaa luotettavan arvion tietystä karjasta saadun tuotannon määrästä tiettynä ajanjaksona, ennusteeseen liittyy aina tietty epävarmuus, kuten mahdollisuus epitsoottisen eläintaudin tarttumisesta karjaan. Täytäntöönpanoasetuksen 7 artiklassa osoitetaan lisäksi, kuten edellä on todettu, että sovellettaessa määrällistä menetelmää — jota on pidettävä yksinkertaistettuna menetelmänä tuotannon tosiasiallisen vähentämisen täytäntöönpanemiseksi — eläinyksikkömäärän supistaminen ei ole riittävää, vaan jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, ettei jäljelle jäävän karjan tuotantoa tehosteta sitoutumisjaksona, mikä välttämättä edellyttää tosiasiallisen tilanteen valvontaa sitoutumisjaksona.

22. Sikäli kuin tiedän, ei ole muuta käyttökelpoista menetelmää "kyseisen tuotteen tuotannon" laskemiseksi kuin se, jossa tarkistetaan, kuinka monta nautaa *on tosiasiasiallisesti lähetetty teurastamoon tiettynä ajanjaksona*. Kyse on siten oltava jo päättyneestä eikä vasta tulevasta ajanjaksosta, jollainen sitoutumisjakso on tuottajan antaessa sitoumuksen ryhtyä toimenpiteisiin tuotantonsa vähentämiseksi. Tämä on aivan eri asia kuin se, että sitoutumisjakson aikana ja sen jälkeen voidaan tarkistaa, että tuotanto on tosiasiallisesti vähentynyt sitoutumisjakson aikana sillä määrällä, jonka tuottaja on sitoutunut vähentämään.

23. Asetukset on mielestäni laadittu sen oletamuksen perusteella, ettei viitejakson ja sitoutumisjakson väliin jää aikaa. Asetukset "soveltuvat" "tavanomaiseen" tilanteeseen: jäsenvaltiot vahvistavat viitejakson, joka heijastaa "tavanomaista" tuotantoa ja tuottaja antaa tuotantoaan koskevat tiedot tältä viitejaksolta; tällä perusteella jäsenvaltioiden viranomaiset laskevat vaaditun vähentämisen ja sitoutumisjakson alkaessa tuottaja vähentää tuotantoaan, joka tuolloin normaalisti vastaa likipitäen määrältään viitejakson tavanomaista tuotannon määrää. Vähentämisen suuruuden laskenta ja vähentämisen paikkansapitävyyden tarkistaminen ei tavallisesti aiheuttane ongelmia. Tavanomaisissa tilanteissa ei ole lisäksi mitään epäilystä siitä, että sana "tuotanto" tarkoittaa viitejakson aikaista keskimääräistä tuotantoa. Tältä osin lienee syytä korostaa seuraavaa seikkaa: aina kun asetuksissa ei käytetä pelkästään ilmaisua "tuotanto", vaan täsmennetään tätä käsitettä, käytetään viitejaksoon viittaavia ilmaisuja, kuten "tavanomainen tuotanto", "tavanomainen vuosituotanto", "keskimääräinen tuotanto" ja "tuotanto viitejakson aikana".

24. Voidaan ajatella, että tilan keskimääräinen vuosituotanto määrättynä viitejaksona, johon sisältyy useita markkinointivuosia, on harhaanjohtava, jos esimerkiksi yhden tai usean viitejaksoon sisältyvän vuoden aikana tuotanto on ollut epätavallisen alhainen luonnontuhojen, loiseläinten tai eläintautien vuoksi. Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltioilla pitäisi mielestäni olla oikeus, tai tietyissä olosuhteissa jopa velvollisuus, vahvistaa säännöt, joiden mukaan tällaisia vuosia ei oteta huomioon viitejaksossa tai otetaan huomioon muu ajanjakso kuin viitejakso, jos tuotanto poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi on jokaisena viitejakson vuonna ollut epätavallisen alhainen. Italian hallitus on lisäksi antanut tällaisia säännöksiä, sillä asetuksen 5 2 momentissa on sääntö, että valittua viitejaksoa ei oteta huomioon silloin, jos tänä aikana luonnontuhojen, loiseläinten tai karjatautien vuoksi tuotanto on olennaisesti alentunut.

25. Siten niissä tilanteissa, joita perusasetuksessa pidetään tavanomaisina ja joissa sitoutumisjakso alkaa välittömästi viitejakson päättymisen jälkeen, on katsottava, että perusasetuksen 1 b artiklan 2 kohdan ilmaisulla "kyseisen tuotteen tuotanto" viitataan tosiasialliseen tuotantoon viitejaksona, jota mahdollisesti on sopeutettu niiden vuosien osalta, joina tuotanto on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi ollut epätavallisen alhainen.

26. Seuraavaksi on tutkittava, onko tilanne erilainen, jos tietyssä jäsenvaltiossa viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen väliin jää aikaa.

27. Tiedossani ei ole syytä, miksi Italian hallitus päätti olla sisällyttämättä markkinointivuotta 1988—1989 viitejaksoon. Jos se olisi näin tehnyt, välijaksoon liittyvää ongelmaa ei olisi ollut, ja kuten edellä olen todennut, epätavallinen tuotantojakso olisi voitu sivuuttaa poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi kärsimään joutuneiden tuottajien osalta. Täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on vahvistettava viitejakso siten, että "sen avulla voidaan luotettavasti selvittää kyseisen tilan tavanomainen vuosituotanto käytettäväksi lähtökohtana vähentämisen laskemiselle ja että voidaan tarvittaessa tarkistaa ne vaikutukset, jotka johtuvat tuotantosuunnan muuttamisesta vähemmän tehokkaaksi". Siten ei voida sulkea pois sitä, että Italian hallitus olisi yleisesti katsonut, että markkinointivuosi 1988—1989 oli epätavallinen markkinointivuosi ja että viitejakso olisi antanut väärän kuvan tavanomaisesta tuotannosta, jos markkinointivuosi 1988—1989 olisi sisältynyt siihen. Tämän tulkinnan vahvistavat myös tiedot, että juuri markkinointivuonna 1988—1989 Agrin ja Venetan oli pakko suuja sorkkataudin vuoksi vähentää tuotantoaan, koska kysyntä oli voimakkaasti alentunut.

28. Mielestäni välijakso, joka lisäksi, sikäli kuin tiedän, oli tuotannoltaan epätavallisen alhainen, ei vaikuta ilmaisun "tuotanto" tulkintaan. Tosiasiallisena tuotantona, josta viranomaisilla on tiedot, joiden oikeellisuuden he myös voivat varmistaa, on ja pysyy yksinomaan tosiasiallinen tuotanto viitejaksona. Mikään asetuksissa ei anna aihetta siihen, että välijaksolle olisi annettava merkitystä laskennan osalta, vaan päinvastoin perusasetuksen 4 artiklan 1 kohdasta johtuu riidattomasti, että tuotannon *väheneminen* on tapahduttava *suhteessa* maatilan tavanomaiseen tuotantoon, jolla tarkoitetaan "keskimääräistä vuosituotosta viitejakson kuluessa".

29. Komissio ja Italian hallitus tulkitsevat sääntöjä siten, että jos, kuten esillä olevassa asiassa, välijakso on olemassa ja tuottaja on välijakson aikana jo tosiasiallisesti vähentänyt tuotantoaan suhteessa viitejakson tuotantoon, hän ei voi saada tukea sitä varten, että hän säilyttää tämän vähentämisen sitoutumisjakson ajan. Vaikka tuottaja siten tuottaa tosiasiallisesti koko sitoutumisjakson ajan 20 prosenttia vähemmän naudanlihaa viitejaksoon verrattuna, hän ei saisi tämän tulkinnan vuoksi tukea, koska hänen tuotantonsa ei ole edelleen alentunut sitoutumisjaksoksi.

En näe asetuksissa perusteita sille, että tällainen rajoitus voitaisiin tehdä tukijärjestelmässä. Jos sääntöjä sovellettaisiin näin, niin tosiasiallinen vaikutus — täysin vastoin järjestelmän rakennetta — olisi, että vähentäminen laskettaisiin tietyssä tilanteessa epätavallisen alhaisesta tuotannosta (kasvatettujen eläinten määrä epätavallisena välijaksona), eikä tilan tavanomaisesta tuotannosta (kasvatettujen eläinten määrä viitejaksona, jonka osalta jäsenvaltioiden on valvottava, että se vastaa tavanomaista tilannetta). Siten komission ja Italian hallituksen kanta johtaisi käytännössä siihen, että välijakson, eli esillä olevassa asiassa markkinointivuoden 1988—1989 aikaista, tuotantoa pitäisi vähentää viitejakson aikaisen tuotannon sijasta, vaikka viitejakso jäsenvaltion mukaan edustaa tavanomaista tuotantoa. Komission ja Italian hallituksen väite johtaisi siten siihen, että lähtökohta laskennalle olisi (epätavallisen) välijakson tilanne; haitta vielä suurenee sillä, että vaaditaan lisäksi, että epätavallisen alhaista tuotantoa vähennetään 20 prosentilla tavanomaisesta (suuremmasta) tuotannosta.

30. Komission kannan oikeellisuuden tarkistamiseksi voidaan myös tutkia käänteistä tilannetta, jolloin välijakson tuotannon oletetaan olevan poikkeuksellisen korkealla tasolla. Niinpä suullisessa käsittelyssä komissio esitti vastauksenaan, että tuottajalla, joka on tuottanut keskimäärin 100 eläinyksikköä markkinointivuonna viitejakson aikana ja joka on nostanut tuotantonsa 150 eläinyksikköön välijaksona, olisi oikeus tukeen, jos hän vähentää tuotantonsa 130 eläinyksikköön sitoutumisjaksoksi. Mielestäni sääntöjen tällainen tulkitseminen ei olisi ainoastaan vastoin laajaperäistämisen tarkoitusta, vaan

antaisi myös mahdollisuuden sellaiseen ilmeiseen sääntöjen kiertämiseen, jota ei voida hyväksyä. Siten italialainen tuottaja, joka haluaisi kiertää järjestelmän sääntöjä, ja säilyttää sitoutumisjaksona (viitejakson aikaisen) tavanomaisen 100 naudan tuotantonsa ja saada yhteisön tukea, voisi järjestää asiansa niin, että hänen tuotantonsa välijaksona nousisi 120 eläimeen. Tämä ei voi olla oikein! Lisäksi asetuksissa ei ole mitään, mikä antaisi aiheen olettaa, että vähentämistä tai lisäämistä välijaksona koskisivat sellaiset erilaiset säännöt, jollaiset ilmenevät italialaisesta kiertokirjeestä.

31. Lisäksi on korostettava, että laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän tarkoitus on sopeuttaa tuotantoa, eli esillä olevassa asiassa naudanlihan tuotantoa, markkinoihin naudanlihan ylituotannon vuoksi. Tätä tarkoitusta ei vastaisi se, että vähentämisen edellytettäisiin koskevan vain yhtä markkinointivuotta, jona tuotannon taso sattumalta on erilaisista syistä epätavallisen korkea tai matala tietyllä alueella tai tietyssä jäsenvaltiossa. Toivotun vaikutuksen aikaansaamiseksi on välttämätöntä, että säännöillä vaikutetaan tilan tavanomaiseen tuotantoon. Siten taataan myös yhdenvertainen kohtelu, ei pelkästään eri tuottajien välillä, vaan myös eri jäsenmaissa olevien tuottajien välillä. Voidaan näet ajatella tilannetta, jossa välijaksoon kuuluvana markkinointivuonna naudanlihan tuotanto ei epitsoottisen eläintaudin vuoksi ole tietyssä jäsenvaltiossa kuin 40 prosenttia tavanomaisesta tuotannosta. Jos edellytettäisiin, että tämän valtion tuottajat alentavat välijakson jo alentunutta tuotantoa 20 prosentilla, seurauksena olisi, että kyseisen jäsenvaltion tuottajien pitäisi saman tuen saamiseksi alentaa tuotantoaan 20 prosenttiin viitejakson tavanomaisesta tuotannosta, vaikka muiden jäsenvaltioiden tuottajille riittää se, että he alentavat tuotantonsa 80 prosenttiin tavanomaisesta. Siten tällainen tulkinta johtaisi ilmeiseen syrjintään eri jäsenvaltioiden tuottajien välillä.

32. Sen väitteensä tueksi, että arvioitaessa onko tuottajalla oikeus tukeen, voidaan ottaa huomioon ilmenneet vaihtelut sinä väliaikana, joka on viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen välillä, komissio on vedonnut siihen läheiseen yhteyteen, joka on oikeudella saada tukea ja annetusta sitoumuksesta johtuvalla velvollisuudella alentaa tuotantoa sitoutumisjaksona. Sen vuoksi komission kannan mukaan on tarkistettava huolellisesti se, että tuottaja vähentää tosiasiallista tuotantoaan 20 prosentilla sitoutumisjakson alussa. Siten komissio esittää, että jos tuottaja on jo vähentänyt tuotantoaan esimerkiksi 20 prosentilla välijaksona, tuen saamiseen on vaadittava, että hän vähentää edelleen tuotantoaan sitoutumisjakson alussa 20 prosentilla viitejakson aikaisesta tuotannosta. Muussa tapauksessa tuottaja ei komission mukaan anna sitoumuksestaan johtuvaa vastiketta hänelle maksettavasta tuesta.

33. Olen tästä eri mieltä. Laajaperäistäminen, sellaisena kuin se ilmenee yhteisön oikeuden säännöksissä, tarkoittaa tilan *tavanomaisen tuotannon* vähentämistä viideksi vuodeksi sen täsmällisen sitoumuksen perusteella, joka on annettu vastikkeena tuen maksamisesta. Ensinnäkin komission kanta johtaisi siihen, ettei voitaisi puhua tavanomaisen tuotannon vähentämisestä. Lisäksi ainakin se, että kyseinen tuottaja on tilapäisesti vähentänyt tuotantoaan jostakin syystä lyhyeksi ajaksi ennen sitoutumisjakson alkua, ei estä mitenkään tuottajaa antamasta vastasuoritusta saamastaan tuesta: jos hän ei olisi antanut sitoumusta laajaperäistämisestä, hän olisi, heti kun se olisi ollut mahdollista, nostanut tuotantonsa tavanomaiselle tasolle tai mahdollisesti vielä korkeammalle tasolle saadakseen samat tai entistä paremmat edut. Laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän tarkoitus on siten saavutettu: tarkoituksena on maksaa tuottajalle tietty summa, joka mahdollistaa sen, että hän voi tietyn ajan pitää tuotantoa alhaisemmalla tasolla ja siten välttää ylituotantoa. Tuottajan vastike annetusta tuesta on alentuneen tuotannon säilyttäminen.

34. Oikeudenkäynnin aikana esitettiin, että olisi epätarkoituksenmukaista, että tuottaja, jonka tuotannon aleneminen välijaksona johtuu esimerkiksi hänen karjassaan tavatusta suu- ja sorkkataudista ja joka on jo saanut tukea uuden karjan ostamiseksi hävitetyn karjan tilalle, voisi edelleen saada laajaperäistämistä koskevaa tukea suostuessaan rajoittamaan tuotantonsa tasolle, joka on 20 prosenttia viitejakson tuotantoa alhaisempi, jolloin tuottaja luopuisi hankkimasta sitä osaa karjasta, joka vastaisi 20 prosenttia hänen aiemmasta karjastaan. En pidä tätä mitenkään järkyttävänä. Kyse on kahdesta erilaisesta järjestelmästä. Toisen järjestelmän tarkoituksena on korvata ne tappiot, joita tuottajalle on koitunut epitsoottisesta eläintaudista, joka on verottanut hänen karjaansa, johon hänen tuotantonsa perustuu ja josta hän siten saa tulonsa. Tavallisesti tuottajalla on intressi hankkia tuotantovälineitä eli karjaa, jotta hän voi varmistaa tilanpitonsa jatkuminen ja siten tulojensa saamisen. Toisen tukijärjestelmän tavoitteena taas on suorittaa tukea siitä, että tuottaja vähentää tuotantoaan.

Tuottaja, jonka karja sattumalta sairastuu eläintautiin ja jonka on teurastettava karjansa, saa esimerkiksi 100 000 ecua, mikä vastaa enemmän tai vähemmän tarkasti hänen karjansa, eli tilan tuotantovälineiden arvoa. Vastaavankaltaisen karjankasvattajan, jolla on terve karja, tuotantovälineiden arvo on myös 100 000 ecua. Mikäli nämä kaksi tuottajaa ovat vähentäneet karjaansa 80 prosenttiin aiemmasta tuotannosta, mukaan luettuna vastaavasti ostetut uudet eläimet, molemmilla on annetun tulkinnan mukaan perustuotantovälineenä karjaa 80 000 ecun arvosta, ja lisäksi rahaa 20 000 ecua, mikä vastaa sen karjamäärän arvoa, jota ei enää käytetä tuotannossa. Tilan kannalta karjan vähentämisestä seuraa kummassakin tapauksessa, että tuotannosta saadut tulot ovat 20 prosenttia aikaisempia tuloja alhaisempia, mutta että

molemmat tuottajat saavat korvaukseksi saman tuen, mikä mahdollistaa sen, että he saavat edelleen kohtuullista tuloa tilastaan.

Tässä tulkinnassa näitä kahta tuottajaa kohdellaan täysin samalla tapaa, mitä ei tehtäisi, jos seurattaisiin komission ehdottamaa tulkintaa.

35. Se, että tilan tavanomaista tuotantoa on vähennettävä, on lisäksi tullut vahvistetuksi hiukan selvemmällä muotoilulla niissä perusasetuksen säännöksissä, jotka koskevat maatalousmaan poistamista viljelyskäytöstä. Siten 1 a artiklan 2 kohdan mukaan poistamistuki voi koskea kaikkea maatalousmaata, *edellyttäen että maatalousmaata on tosiasiallisesti viljelty* erikseen määriteltävän *viitejakson verran*. Saman artiklan 3 kohdan mukaan *viljelykäytöstä poistetun maatalousmaan osuuden* on oltava vähintään 20 prosenttia kyseisen maatilan säännöksen 2 kohdassa tarkoitetusta peltoalasta. Tämä muotoilu osoittaa selvästi, että juuri sen maan viljelystä on luovuttava, jota on viljelty viitejaksona; sen sijaan ei voida luopua sellaisen maan viljelystä, jota on mahdollisesti viljelty jonakin toisena aikana.

36. Sen vuoksi ennakkoratkaisukysymyksiin olisi mielestäni vastattava, että perusasetuksen 1 b artiklan 3 kohdan c alakohtaa sekä täytäntöönpanoasetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä 7 artiklaa ja 10 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että naudanlihan tuottajalla, joka on jo vähentänyt tuotantoaan viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen välisenä aikana, on oikeus tukeen, mikäli hänen tuotantonsa sitoutumisjakson ajan on tosiasiallisesti 20 prosenttia viitejakson mukaista keskimääräistä tuotantoa alhaisempi.

## Ratkaisuehdotus

37. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 797/85 1 b artiklan 3 kohdan c alakohdan, joka otettiin asetukseen 25.4.1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1094/88, sekä tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 4115/88 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä 7 artiklaa ja

10 artiklan 1 kohdan säännöksiä on tulkittava siten, että naudanlihan tuottajalla, joka on jo vähentänyt tuotantoaan viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen välisenä aikana, on oikeus tukeen, mikäli hänen tuotantonsa sitoutumisjakson ajan on tosiasiallisesti 20 prosenttia viitejakson mukaista keskimääräistä tuotantoa alhaisempi.