JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS GEORGES COSMAS

22 päivänä kesäkuuta 2000 *

Sisällys

I Alustavat huomautukset I-9040

II Sovellettavat säännökset I-9041

A Sovellettavat yhteisön säännökset I-9041

1) Neuvoston asetus N:o 822/87 ..... I-9041

2) Komission asetukset I-9047

a) Komission asetus N:o 441/88 ..... I-9047

b) Komission asetus N:o 343/94 ..... I-9047

B Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt I-9048

III Tosiseikat I-9048

IV Ennakkoratkaisukysymykset I-9049

V Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin I-9050

A Asiassa Zaninotto annettu tuomio I-9051

B Komission asetuksen N:o 343/94 pätevyyttä koskevat ongelmat I-9053

1) Ensimmäinen ja neljäs kysymys: huomattavaa muutosta koskevan perusedellytyksen toteutuminen I-9053

a) Esiintuodut ongelmat I-9053

b) Komission täytäntöönpanovalta I-9054

c) Esiintuotujen ongelmien tarkastelu I-9055

2) Toinen kysymys: perusteluvelvollisuuden rikkominen I-9058

3) Kolmas kysymys: kohtuusperiaatteen loukkaaminen, ilmeinen virhe ja ristiriita toimenpiteen tavoitteen kanssa I-9060

C Neuvoston asetuksen N:o 822/87 säännösten pätevyyttä koskevat ongelmat I-9062

1) Viides kysymys: asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan pätevyyttä koskevat ongelmat I-9062

a) Tutkittavaksi ottaminen I-9063

b) Aineelliset perusteet I-9064

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

2) Kuudes kysymys: neuvoston asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 3, 4 ja 11 kohdan sekä komission asetuksen N:o 343/94 pätevyyttä koskevat ongelmat I-9065
a) Esiintuodut ongelmat I-9065
b) Yleiset huomautukset I-9066
c) Erityisesti suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta I-9067
d) Harkintavallan väärinkäyttö I-9069
VI Ratkaisuehdotus I-9071

I Alustavat huomautukset

1. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Pretore di Treviso, sezione distaccata di Oderzo (Italia) on saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymyksiä pöytäviinin pakollista tislaamisjärjestelmää koskevien ja viinimarkkinoiden tervehdyttämiseksi annettujen asetusten useiden säännösten pätevyydestä sekä järjestelmän vaikutuksista Italian viinintuottajille.

2. Nyt käsiteltävänä oleva asia on jatkoa asialle C-375/96, Zaninotto, jonka tuomio annettiin 29.10.1998 [1] ja jossa yhteisöjen tuomioistuin tutki pöytäviinin pakollista tislaamisjärjestelmää koskevien asetusten useiden säännösten pätevyyttä, erityisesti sellaisten, jotka koskevat Italian velvoitteita viinivuonna 1993/1994. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että esitettyjen kysymysten tarkastelusta ei ilmennyt mitään, mikä voisi vaikuttaa kyseisessä asiassa esillä olleiden yhteisön säännösten pätevyyteen.

3. Kysymykset, jotka on esitetty nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, koskevat yksinomaan pakolliseen tislaukseen samana viinivuonna 1993/1994 voimassa olleiden asetusten nojalla toimitettavan pöytäviinin määrän jakoa eri jäsenvaltioiden kesken. Kysymykset koskevat erityisesti sitä, oliko komission kyseessä olevana viinivuonna 1993/1994 toteuttama 85 prosentin viiteosuuden mukauttaminen, jonka perusteella se vahvisti kussakin jäsenvaltiossa tislattavan määrän, lainmukainen.

1 — Kok. 1998, s. I-6629.

II Sovellettavat säännökset

A *Sovellettavat yhteisön säännökset* [2]

1) Neuvoston asetus N:o 822/87

4. Viinikaupan yhteisestä järjestämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 822/87 [3] kodifioitiin uudelleen viinikaupan yhteistä järjestämistä koskevat perussäännökset. [4]

5. Asetuksen N:o 822/87 1 artiklan 6 kohdan mukaan viinivuosi alkaa joka vuoden 1 päivänä syyskuuta ja päättyy seuraavan vuoden 31 päivänä elokuuta.

6. Asetuksen N:o 822/87 III osastossa vahvistetaan hintajärjestelmä sekä interventioita ja muita markkinoiden tervehdyttämistoimenpiteitä koskevat säännöt. Hyvälle markkinatilanteen tuntemukselle välttämättömien tilastotietojen välittämisen mahdollistamiseksi asetuksella otetaan käyttöön satoa ja varastoja koskeva ilmoitusjärjestelmä sekä säädetään vuosittain laadittavasta ennakkoarviosta (31 artikla). [5]

7. Viinikaupan yhteisen järjestämisen osalta säädetään asetuksessa N:o 822/87 asianomaisten markkinoiden tasapainottamis- ja tervehdyttämiskeinoina muun muassa esitislauksesta (38 artikla), [6] pakollisesta tislauksesta (39 artikla) ja tukitislauksesta (41 artikla), [7] joista komissio päättää 38, 39 ja 41 artiklan yksityiskohtaisia sääntöjä ja menettelyjä noudattaen.

2 — Asiaa koskevat säännökset esitetään yksityiskohtaisesti asiassa Zaninotto annetun tuomion 3–16 kohdassa sekä samassa asiassa esittämäni ratkaisuehdotuksen 2–37 kohdassa.

3 — EYVL L 84, s. 1.

4 — Tätä asetusta on muutettu esimerkiksi 2.7.1987 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1972/87 (EYVL L 184, s. 26), 24.5.1988 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1441/88 (EYVL L 132, s. 1), 3.5.1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1236/89 (EYVL L 128, s. 31), 14.5.1990 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1325/90 (EYVL L 132, s. 19), 13.6.1991 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1734/91 (EYVL L 163, s. 6), 30.6.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1756/92 (EYVL L 180, s. 27) ja 14.6.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1566/93 (EYVL L 154, s. 39).

5 — Tässä tarkoituksessa asetuksen 31 artiklassa säädetään seuraavaa:
"1. Joka vuosi ennen 10 päivää joulukuuta laaditaan ennakkoarvio, jolla määritetään yhteisön varat ja sen tarpeet, mukaan lukien ennakoitavissa olevat tuonnit ja viennit kolmansista maista ja kolmansiin maihin.
2. Arviossa yhteisön viinivarat ja sen tarpeet esitetään niin, että siitä ilmenevät pöytäviinien ja tma-laatuviinien osuudet.
3. Komissio antaa neuvostolle jokaisesta viinivuodesta lopullisen selvityksen menneen viinivuoden yhteisön varoista ja niiden käytöstä.
4. Yksityiskohtaiset säännöt tämän artiklan soveltamisesta annetaan 83 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen."

6 — Erityisesti asetuksen N:o 822/87 38 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan esitislauksen edellytykset. Asetuksen 38 artiklan 3 kohdassa vahvistetaan esitislattavaksi toimitettavan viinin ostohinnaksi 65 prosenttia ohjehinnasta. Esitislaus edellyttää, että tuottaja liittyy järjestelmään vapaaehtoisesti.

7 — Asetuksen 41 artiklan mukaan tukitislaus voidaan toteuttaa samanaikaisesti kuin pakollinen tislaus. Se ei kuitenkaan saa olla suurempi kuin 6 200 000 hl, ellei neuvosto toisin päätä. Tuottajille maksettava hinta vastaa 82:ta prosenttia ohjehinnasta (asetuksen N:o 822/87 41 artiklan 6 kohta luettuna yhdessä sen 29 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa). Kyseessä on näin ollen edullisempi hinta kuin se, joka maksetaan pakollisesta tislauksesta.

8. Poistamalla markkinoilta tiettyjä (yleensä heikompilaatuisia) viinimääriä tislausta varten pyritään tukemaan hintoja. Toimenpiteen tarkoituksena on kuitenkin samalla hallinnoida tai tarkemmin sanottuna poistaa tuotantoylijäämiä ja torjua markkinoiden vakavaa epätasapainoa. Tuottajat voivat vähentää esitislaukseen toimittamansa viinimäärät määristä, jotka on toimitettava pakolliseen tislaukseen. [8]

9. Tarkastelemalla asetuksen N:o 822/87 39 artiklaa voidaan pakollisen tislauksen toteuttamisessa erottaa neljä perättäistä vaihetta: a) komissio päättää ryhtyä pakolliseen tislaukseen, jos markkinat ovat vakavasti epätasapainossa, b) komissio vahvistaa kokonaismäärät, jotka on toimitettava pakolliseen tislaukseen tuotantoylijäämän poistamiseksi ja normaalin markkinatilanteen palauttamiseksi, c) tislattava kokonaismäärä jaetaan jäsenvaltioita vastaavien yhteisön tuotantoalueiden kesken, sekä d) kullekin tuotantoalueelle vahvistettu tislattava määrä jaetaan alueen tuottajien kesken.

10. Erityisesti säädetään asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 1 kohdassa seuraavaa:

"1. Jos viinivuoden aikana pöytäviinin ja pöytäviinin valmistukseen soveltuvan viinin markkinat ovat vakavasti epätasapainossa, päätetään pöytäviinin ja pöytäviinin valmistukseen soveltuvan viinin pakollisesta tislaamisesta.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu vakava epätasapaino vallitsee, kun:

a) viinivuoden alussa todetut käytettävät varat ylittävät enemmän kuin neljällä kuukaudella tavanomaisen käytön;

b) tuotanto on enemmän kuin 9 prosenttia tavanomaista käyttöä suurempi;

c) kun kaikkien pöytäviinityyppien edustavien hintojen painotettu keskiarvo pysyy viinivuoden alussa ja tiettynä

8 — Pakollisesta tislauksesta maksettavalla hinnalla tuottajat pyritään saamaan luopumaan tästä toimenpiteestä. Se vastaa 50:tä prosenttia ohjehinnasta, mutta voi olla alhaisempi tislattavan kokonaismäärän mukaan. Asetuksen N:o 343/94 4 artiklan nojalla pakolliseen tislaukseen toimitettavien pöytäviinien ostohinnaksi on vahvistettu 0,83 ecua alkoholin tilavuusprosenttia ja hehtolitraa kohti (tilavuusprosentti/hl).

ajanjaksona pienempänä kuin 82 prosenttia ohjehinnasta." [9]

taisiin poistettua tuotannon ylijäämät ja palautettua näin markkinoiden tilanne tavanomaiseksi, erityisesti ennustettavien viinivuoden lopun käytettävien varojen tason ja hintojen osalta.

11. Pakolliseen tislaukseen toimitettavien pöytäviinien määrät jaetaan tuotantoalueiden kesken tietyn viinivuoden aikana kahta menettelyä noudattaen. Ensin vahvistetaan tislattava määrä, joka perustuu kyseessä olevan viinivuoden markkinatilanteeseen, tuotantoon ja varastoihin (asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 2 kohta), ja sen jälkeen tislattava määrä jaetaan eri tuotantoalueiden kesken, ottaen huomioon aikaisempien viitekausien tuotanto (asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 3 kohta). Tämä ero on tärkeä, sillä nyt käsiteltävänä oleva asia koskee jälkimmäistä menettelyä.

3. Tislattava kokonaismäärä 2 kohdan mukaisesti määriteltynä jakautuu jäsenvaltion yhteen kokoamisen yhteisön tuotantoalueiden kesken.

Jokaisella tuotantoalueella tislattava määrä on suhteessa seuraavien väliseen erotukseen:

12. Erityisesti säädetään 39 artiklan 2, 3 [10] ja 4 [11] kohdassa seuraavaa:

— toisaalta pöytäviinituotannon ja kyseisellä alueella kyseisenä viinivuonna erikseen määriteltävien pöytäviinistä saatujen tuotteiden ja,

"2. Komissio vahvistaa pakolliseen tislaukseen toimitettavat määrät, jotta saa-

— toisaalta pöytäviinituotannon keskiarvon yhtenäisen prosenttiosuuden ja kyseisellä alueella kolmena peräkkäisenä viiteviinivuonna erikseen määriteltävien pöytäviinistä saatujen tuotteiden.

9 — Asetuksen N:o 822/87 27 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan mukaan jokaiselle pöytäviinityypille vahvistetaan ohjehinta jokaiseksi viinivuodeksi ennen 1 päivää elokuuta. Ohjehinta vahvistetaan kyseisen viinityypin hinnanvahvistamispäivää edeltävien kahden viinivuoden hintojen keskiarvon ja meneillään olevan viinivuoden hintakehityksen perusteella. Ohjehinta vahvistetaan tuotantovaiheessa, ja se annetaan viinityypin mukaan joko ecuina tilavuusprosenttia/hehtolitraa kohti tai ecuina hehtolitraa kohti.

10 — Asetuksen 39 artiklan 3 kohta sellaisena kuin se on muutettuna 14.6.1993 annetun neuvoston asetuksen N:o 1566/93 1 artiklan 5 kohdalla.

11 — Asetuksen 39 artiklan 4 kohta sellaisena kuin se on korvattuna 24.5.1988 annetun neuvoston asetuksen N:o 1441/88 1 artiklan 1 kohdalla.

Viinivuoden 1993/1994 loppuun asti:

— yhdenmukainen prosenttiosuus on 85,

— peräkkäiset viiteviinivuodet ovat viinivuodet 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984.

Viinivuodesta 1994/1995 lähtien komissio määrää yhdenmukaisen prosenttiosuuden ja peräkkäiset viiteviinivuodet seuraavasti:

— yhdenmukainen prosenttiosuus vahvistetaan ottaen huomioon 2 kohdan mukaisesti tislattavat määrät kyseessä olevan viinivuoden tuotannon ylijäämien poistamiseksi,

— peräkkäiset viiteviinivuodet vahvistetaan ottaen huomioon tuotannon kehitys ja erityisesti kitkentäpolitiikan tulokset.

4. Edellä 3 kohdan mukaisesti määritelty tislattava määrä jaetaan eri pöytäviinituottajien kesken jokaisella tuotantoalueella.

Niiden tuottajien, joita tislaamisvelvollisuus koskee, tislattava määrä on tietty prosenttiosuus niiden tuotantoilmoituksessa ilmoittamasta pöytäviinituotannosta ja erikseen määriteltävistä pöytäviiniä alempaa jalostusastetta olevista tuotteista.

Tämä prosenttiosuus lasketaan asteittaisella taulukolla, joka on laadittu hehtaarituotoksen mukaan ja joka voi vaihdella alueittain, kun otetaan huomioon aikaisemmin saadut tuotokset. — — " [12]

13. Asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 9 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Annetaan 83 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen:

— —

12 — Asetuksen 39 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:
"Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle jokaisella 9 kohdan mukaisesti rajatulla tuotantoalueella tuotetun ja tuotosluokkien mukaisesti jaetun pöytäviinin määrä. Nämä tiedot käsitellään 3 artiklassa tarkoitettujen tuotantoilmoitusten perusteella.
Näiden ilmoitusten perusteella:
a) vahvistetaan yhteisössä tislattava kokonaismäärä;
b) jaetaan tämä määrä 3 kohdassa tarkoitettujen tuotantoalueiden kesken;
c) määritellään yhdessä kyseisten jäsenvaltioiden kanssa jokaiselle tislaamaan velvolliselle tuottajalle se tuotannon prosenttiosuus, joka tämän on tislattava, jotta täytettäisiin jokaista aluetta varten määrätty tislausmäärä.
— —;"

— päätös 1 kohdassa tarkoitetusta tislauksesta,

— yksityiskohtaiset säännöt 2 kohdan soveltamisesta ja tässä kohdassa tarkoitetut tislattavat kokonaismäärät,

— edellä 3 kohdassa tarkoitetut jäsenvaltion jaottelemien tuotantoalueiden rajaamista koskevat perusteet sekä näiden alueiden rajaus,

— yhdenmukaisen prosenttiosuuden ja peräkkäisten viitevuosien vahvistaminen sekä tislattavien määrien jako 3 kohdassa tarkoitettujen jäsenvaltion kokoamien alueiden välillä,

— edellä 4 kohdassa tarkoitetut asteittaiset taulukot ja prosenttiosuudet,

— — .”

14. Asetuksen 39 artiklan 11 kohdan ensimmäisessä alakohdassa [13] säädetään seuraavaa:

”Jos viinivuosina 1987/1988—1993/1994 ilmenee ongelmia, jotka voivat vaarantaa 1 kohdassa tarkoitetun pakollisen tislauksen toteutumisen tai sen tasapainoisen soveltamisen, tarvittavista toimenpiteistä tislauksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi säädetään 83 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.”

15. Saman artiklan 11 kohdan toisessa alakohdassa [14] määritellään sen toimivallan rajat, joka komissiolle on annettu pakollisen tislauksen tehokkaan suorittamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Tällä säännöksellä, jossa määritellään komission toimivalta, annetaan komissiolle mahdollisuus mukauttaa menettelyä, jonka mukaan tislattava määrä jaetaan yhteisön tuotantoalueiden kesken markkinoiden kehityksen mukaan, koska viinin tavanomainen käyttö, eli kulutus, on viime vuosina vähentynyt, kun taas viitemäärät ovat kasvaneet. Tämän säännöksen sanamuoto on seuraava:

”Nämä toimenpiteet:

a) eivät voi koskea tässä artiklassa annettuja säännöksiä, jotka koskevat:

— jakautumista eri tuotantoalueiden kesken,

13 — Sellaisena kuin ensimmäinen alakohta on korvattuna asetuksen N:o 1566/93 1 artiklan 5 kohdalla.

14 — Sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksen N:o 1972/87 1 artiklan 2 kohdan b alakohdalla.

— viiteviinivuosia (eli 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984),

— tislatun viinin hintaa;

b) voivat sisältää *mukautuksen* 3 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuun *85 prosentin prosenttimäärään ainoastaan, jos* tietyn viinivuoden aikana pöytäviinin tavanomaisen saatavuuden ja käytön suhde *muuttuu huomattavasti* 3 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuihin viiteviinivuosiin verrattuna" (kursivointi tässä).

16. Asetuksen N:o 822/87 79 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viinialaa koskevia yhteisön säännöksiä noudatetaan.

17. Lopuksi vahvistetaan 82 ja 83 artiklassa viinien hallintokomitean perustamista, kokoonpanoa ja toimintaa koskevat säännöt.[15] Asetuksen 83 artiklan sanamuoto on seuraava:

"1. Jos tässä artiklassa säädettyä menettelyä on noudatettava, asian saattaa komitean käsiteltäväksi komitean puheenjohtaja omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion edustajan pyynnöstä.

2. Komission edustaja tekee ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa näistä toimenpiteistä määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdassa määrätyllä enemmistöllä.

3. Komissio päättää toimenpiteistä, joita sovelletaan välittömästi. Jos toimenpiteet eivät kuitenkaan ole komitean lausunnon mukaisia, komissio ilmoittaa niistä viipymättä neuvostolle. Siinä tapauksessa komissio voi lykätä päättämiensä toimenpiteiden soveltamista enintään kuukaudella ilmoituksentekopäivästä.

15 — Asetuksen N:o 822/87 82 artiklan sanamuoto on seuraava:
"1. Perustetaan viinien hallintokomitea, jäljempänä 'komitea', joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.
2. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden äänet painotetaan perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdassa määrätyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen."

Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää asiasta toisin yhden kuukauden kuluessa."

2) Komission asetukset

a) Komission asetus N:o 441/88

18. Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 822/87 39 artiklassa säädetyn pakollisen tislauksen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 17 päivänä helmikuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 441/88 [16] 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Kun vahvistetaan sen pöytäviinin kokonaismäärää, joka on pakko tislata, otetaan huomioon tarve varmistaa, että varastotilanne on vuoden lopussa sellainen, että seuraavan viinivuoden varastot kattavat kaikissa tilanteissa tavanomaisen käytön".

19. Asetuksen N:o 441/88 4 artiklan 2 kohdassa [17] määritellään yhteisön tuotantoalueet: alue 1 vastaa Saksaa, alue 2 Luxemburgia, alue 3 Ranskaa, alue 4 Italiaa, alue 5 Kreikkaa, alue 6 Espanjaa ja alue 7 Portugalia.

20. Asetuksen N:o 441/88 4 artiklan 3 kohdassa [18] säädetään seuraavaa:

"3. Pöytäviinin ja pöytäviiniä alempaa jalostusastetta olevien tuotteiden tuotannon keskimäärät 2 kohdassa tarkoitetuilla alueilla kolmena perättäisenä viinivuonna 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 ovat seuraavat:

— alue 1: 1 341 700 hehtolitraa,
— alue 2: 57 300 hehtolitraa,
— alue 3: 40 182 000 hehtolitraa,
— alue 4: 64 163 000 hehtolitraa,
— alue 5: 4 632 000 hehtolitraa,
— alue 6: 27 500 000 hehtolitraa,
— alue 7: 7 250 000 hehtolitraa."

b) Komission asetus N:o 343/94

21. Tähän yhteisön sääntelyjärjestelmään kuuluu neuvoston asetuksen (ETY) N:o 822/87 39 artiklassa säädetystä pakollisesta tislauksesta ja sitä koskevista tietyistä soveltamissäännöistä viinivuonna 1993/1994 poikkeamisesta 15 päivänä helmikuuta 1994 annettu komission asetus (EY) N:o 343/94. [19]

16 — EYVL L 45, s. 15.

17 — Sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksen (ETY) N:o 822/87 39 artiklassa säädetyn pakollisen tislauksen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 441/88 muuttamisesta 21 päivänä joulukuuta 1992 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 3699/92 (EYVL L 374, s. 54).

18 — Sellaisena kuin se on muutettuna komission asetuksen N:o 3699/92 1 artiklan 2 kohdalla.

19 — EYVL L 44, s. 9.

22. Asetuksen N:o 343/94 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

"1. Päätetään asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta pakollisesta tislauksesta viinivuonna 1993/1994.

2. Tislattavan pöytäviinin kokonaismäärä on 18 200 000 hehtolitraa.

3. Komission asetuksen N:o 441/88 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla tuotantoalueilla tislattavat määrät ovat seuraavat:

— alue 1:	—
— alue 2:	—
— alue 3:	2 550 000 hehtolitraa,
— alue 4:	12 150 000 hehtolitraa,
— alue 5:	500 000 hehtolitraa,
— alue 6:	3 000 000 hehtolitraa,
— alue 7:	— — ."

B *Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt*

23. Italian asetuksen (decreto-legge), joka on annettu 7.9.1987 ja josta muutosten jälkeen on tullut 4.11.1987 annettu laki, 4 §:n 11 momentissa säädetään hallinnollisesta sakkomaksusta, jos asetuksen N:o 822/87 39 artiklassa sekä tämän asetuksen soveltamiseksi annetuissa yhteisön muissa säännöksissä tarkoitettua tislausvelvollisuutta ei ole noudatettu.

III Tosiseikat

24. Giuseppe Busolin on pöytäviinin tuottaja Veneton alueella. Italian toimivaltainen hallintoviranomainen[20] määräsi hänelle 17.4.1996 antamallaan päätöksellä nro 137 asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisen sakon, koska hän ei ollut toimittanut 379,47 hehtolitraa pöytäviiniä pakolliseen tislaukseen viinivuoden 1993/1994 aikana ja oli näin ollen rikkonut asiassa merkityksellistä yhteisön lainsäädäntöä.

25. Pretore di Treviso, sezione distaccata di Oderzossa 31.5.1996 nostamallaan kanteella Busolin vastusti edellä mainittua hallintopäätöstä, jolla hänelle oli määrätty sakko. Samanaikaisesti toiset viininviljelijät vastustivat määräajassa esittämillään erillisillä kanteilla samanlaisia päätöksiä, joilla heille oli määrätty sakkoja.

20 — Kyseessä on Ispettorato Centrale Repressione Frodi — Ufficio di Conegliano (Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali), eli petosten torjunnasta vastaava tarkastusvirasto, Coneglianon toimisto (maatalous-, elintarvike- ja metsävaroista vastaava ministeriö).

26. Kansallinen tuomioistuin lykkäsi asian käsittelyä odottaakseen yhteisöjen tuomioistuimen päätöstä asiassa Zaninotto.[21] Tuomion julistamisen jälkeen kansallinen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on tullut esiin muita kysymyksiä yhteisön lainsäädännön tiettyjen säännösten laillisuudesta, minkä vuoksi oli tarpeen esittää uusia ennakkoratkaisukysymyksiä.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

27. Pretore di Treviso, sezione distaccata di Oderzo on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kuusi ennakkoratkaisukysymystä pakollista tislausta koskevien useiden yhteisön säännösten pätevyydestä:

"1) Onko asetuksessa N:o 343/94 tarkoitettu komission päätös, jolla se jakoi pakolliseen tislaukseen viinivuonna 1993/1994 toimitettavan viinimäärän eri tuotantoalueiden kesken, asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan b alakohdan (sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1972/87) vastaisena pätemätön, koska komissio ei ole näyttänyt sen tässä samassa säännöksessä tarkoitetun lakiin perustuvan edellytyksen täyttyneen, jonka mukaan 'saatavuuden' ja 'tavanomaisen käytön' välisen suhteen viinivuonna 1993/1994 on täytynyt 'muuttua huomattavasti' viiteviinivuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 'saatavuuden' ja 'tavanomaisen käytön' väliseen suhteeseen nähden?

2) Toissijaisesti ensimmäiseen kysymykseen nähden:

Onko asetuksessa N:o 343/94 tarkoitettu komission päätös, jolla se jakoi pakolliseen tislaukseen viinivuonna 1993/1994 toimitettavan viinimäärän eri tuotantoalueiden kesken, pätemätön, koska sillä rikotaan EY:n perustamissopimuksen 190 artiklaa (perusteluvelvollisuuden laiminlyönti) ja koska asetuksessa N:o 343/94 sekä sen perustana olevissa toimenpiteissä ei millään tavoin arvioida sitä, miten 'huomattavasti' 'saatavuuden' ja 'tavanomaisen käytön' välinen suhde oli viinivuonna 1993/1994 muuttunut viiteviinivuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 'saatavuuden' ja 'tavanomaisen käytön' väliseen suhteeseen nähden?

3) Onko asetus N:o 343/94, jossa Italialle asetetaan velvollisuus toimittaa pakolliseen tislaukseen 12 150 000 hehtolitraa, lainvastainen siitä syystä, että sillä loukataan kohtuusperiaatetta, tai siitä syystä, että sitä annettaessa on tehty ilmeinen arviointivirhe tai että se on ristiriidassa toimenpiteen tavoitteen kanssa, kun otetaan huomioon komission noudattama 'laskentatapa' sellaisena kuin se ilmenee 13.3.1998 päivätystä kirjelmästä? Onko näin erityisesti siitä syystä, että on kohtuutonta ja epäloogista määrittää prosenttiosuudeksi 85 prosenttia, koska siinä on

21 — Edellä alaviitteessä 1 mainittu asia.

suhteutettu toisiinsa viinivuoden 1993/1994 markkinatodellisuuden kannalta täysin epäolennaisia tekijöitä?

4) Onko asetus N:o 343/94, jossa Italialle asetetaan velvollisuus toimittaa pakolliseen tislaukseen 12 150 000 hehtolitraa, lainvastainen siitä syystä, että sillä rikotaan asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan b alakohtaa (sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1972/87), koska komissio on muuttanut prosenttimäärää sen mukaan, miten viinivuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 tuotannon (145 000 000 hehtolitraa) ja viinivuoden 1984/1985 pöytäviinin tavanomaisen käytön välinen suhde on muuttunut viinivuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 tuotannon (145 000 000 hehtolitraa) ja viinivuoden 1993/1994 tavanomaisen käytön väliseen suhteeseen nähden, mikä ei näyttäisi olevan kyseisen säännöksen mukaista?

5) Toissijaisesti kolmanteen ja neljänteen kysymykseen nähden:

Jos asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan b alakohdan (sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1972/87) tulkitaan sallivan tällaisen laskentatavan, onko 39 artiklan 11 kohdan b alakohtaa pidettävä ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen perusteiden ja laskelmien valossa lainvastaisena, koska sillä loukataan kohtuusperiaatetta, koska sitä annettaessa on tehty ilmeinen arviointivirhe, koska se on ristiriidassa toimenpiteen tavoitteen kanssa tai koska sillä loukataan EY:n perustamissopimuksen 40 artiklassa tarkoitettua syrjintäkiellon periaatetta?

6) Ovatko asetuksen N:o 822/8739 artiklan 3, 4 ja 11 kohta, sellaisina kuin ne ovat muutettuina asetuksella N:o 1566/93, sekä asetus N:o 343/94, joka on kahden ensiksi mainitun asetuksen täytäntöönpanoasetus, ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen seikkojen valossa lainvastaisia siitä syystä, että niillä loukataan kohtuusperiaatetta, tai siitä syystä, että niitä annettaessa on tehty ilmeinen arviointivirhe tai loukattu suhteellisuusperiaatetta?"

V Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin

28. Kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin annettavaa vastausta ajatellen on mielestäni syytä palauttaa mieleen päättely, jota yhteisöjen tuomioistuin oli käyttänyt lähtökohtana vastauksessaan asiassa Zaninotto esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen (A), ja ryhtyä sen jälkeen tutkimaan kysymyksiä kahdessa ryhmässä. Ensimmäisessä ryhmässä tarkastelen ensin ensimmäistä ja neljättä kysymystä, joissa tuodaan esiin ongelmia niiden perusedellytysten toteutumisesta, joiden on täytyttävä, jotta komissio voi muuttaa 85 prosentin viiteosuuden, ja sen jälkeen tarkastelen toista ja lopuksi kolmatta kysymystä, joissa lähtökohtaisesti tuodaan esiin ongelmia komission asetuksen

N:o 343/94 pätevyydestä (B). Sen jälkeen tarkastelen viidettä ja kuudetta kysymystä, joissa lähtökohtaisesti tuodaan esiin ongelmia neuvoston asetuksen N:o 822/87 39 artiklan säännösten pätevyydestä (C).

A *Asiassa Zaninotto annettu tuomio*

29. Asiassa Zaninotto yhteisöjen tuomioistuin tutki muun muassa Italian tasavallassa viinivuonna 1993/1994 pakolliseen tislaukseen toimitettavan viinin kokonaismäärän vahvistamisen lainmukaisuutta koskevaa ongelmaa yleisen syrjintäkiellon periaatteen näkökulmasta ja kehitti siten edelleen [22] määrittelyä, jonka komissio oli esittänyt vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen ajanmukaistetun viitemäärän ja myös uuden prosenttimääräisen viiteosuuden (55 prosenttia) vahvistamisesta sekä pakolliseen tislaukseen toimitettavaksi lasketun määrän jakamisesta jäsenvaltioiden kesken. [23]

30. Komissio muistutti aluksi, että pöytäviinin tuotanto yhteisössä oli viinivuonna 1993/1994 suuresti ylijäämäinen tammikuuhun 1994 asti ja että pakolliseen tislaukseen oli ryhdyttävä pöytäviinien arvon ja laadun takaamiseksi. Koska Italian tasavallan tuotanto oli paljon suurempi kuin muiden alueiden, se joutui tämän vuoksi vastaamaan tislausvelvollisuudesta suhteessa kokonaistuotantoonsa.

31. Tältä osin komissio on vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen esittänyt tavan, jolla se on suorittanut laskelmansa. Komission vastauksesta ilmenee, että viinivuotta 1993/1994 koskevan ennakkoarvion [24] mukaan yhteisön pöytäviinin kokonaistuotanto oli noussut 98 610 000 hehtolitraan, josta 91 365 000 hehtolitraa oli tarkoitettu viiniyttämiseen. Pöytäviinituotannoksi, viininvalmistuksen sivutuotteet ja hävikki pois lukien, oli arvioitu 87 385 000 hehtolitraa, kun tavanomaiseksi käytöksi [25] oli arvioitu 79 807 000 hehtolitraa. Tästä seuraa, että kyseessä olevan viinivuoden kokonaisylijäämä oli 7 578 000 hehtolitraa (87 385 000 hl – 79 807 000 hl = 7 578 000 hl). Kun otetaan huomioon viinivuoden alun 46 886 000 hehtolitran varastot ja loppuvuodelle arvioidut 33 253 000 hehtolitran varastot, ylijäämävarasto oli 13 633 000 hehtolitraa. Poistettava kokonaisylijäämä vastasi siis kokonaissaatavuuden (87 385 000 hl + 46 886 000 hl = 134 271 000 hl) ja viinivuoden kokonaistarpeen (79 807 000 hl + 33 253 000 hl = 113 060 000 hl) erotusta, eli 21 211 000 hehtolitraa.

22 — Edellä alaviitteessä 1 mainittu asia, tuomion 24–31 kohta.

23 — Tarkempien yksityiskohtien osalta ks. asia Zaninotto (mainitaan edellä alaviitteessä 1, tuomion 67–80 kohta).

24 — Julkaistu EYVL:ssä 1994, C 49, s. 12.

25 — Asetuksen N:o 441/88 1 artiklassa tavanomainen käyttö määritellään suoraan nautittavaksi tarkoitetun, teollisuudessa jalostettavaksi tarkoitetun ja vietäväksi tarkoitetun viinin yhteismääräksi, josta on vähennetty maahantuotavien viinien määrä.

32. Komissio totesi tämän jälkeen, että 85 prosentin viiteosuus[26] oli täytynyt mukauttaa, jotta voitiin ottaa huomioon ajan kuluessa huomattavasti vähentynyt kulutus. Tällaisesta mukautuksesta säädetään asetuksen N:o 822/87, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1972/87, 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa.

33. Tämän vuoksi viinivuonna 1993/1994 oli vahvistettava 79 807 000 hehtolitran tavanomaisen käytön ja asetuksen N:o 441/88 4 artiklan 3 kohdan mukaisen yhteisön kokonaisviitemäärän, eli 145 069 000 hehtolitran,[27] välinen suhde. Näin saatiin 55,01 prosentin osuus.[28]

34. Tätä prosenttiosuutta olisi pitänyt soveltaa yhdenmukaisesti kunkin alueen viitemäärään, kuten asetuksen N:o 441/88 4 artiklan 3 kohdassa säädetään. Kunkin alueen vuosituotannon ja ajanmukaistetun viitemäärän välisen poikkeaman nojalla kunkin alueen osuus kokonaispoikkeamasta laskettiin seuraavasti:

Jäsenvaltio	Viitemäärä	Viinivuoden 1993/1994 viitemäärä	Tuotanto 1993	Ylijäämä	Erotus %
D	1 342	738	630	—	—
F	40 182	22 104	23 500	1 396	11,09
I	64 163	35 296	45 025	9 729	77,31
EL	4 632	2 548	3 645	1 097	8,72
E	27 500	15 128	15 490	362	2,88
P	72 501	3 988	3 050	—	—
Yhteensä	145 069	79 802	91 365	12 584	100,00

26 — Tästä prosenttiosuudesta oli alun perin säädetty asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa.

27 — Luxemburgia vastaava alue 2 oli jätetty laskelman ulkopuolelle sen vähäisen tuotannon vuoksi.

28 — 79 807 000 hehtolitraa kerrottuna sadalla ja jaettuna 145 069 000 hehtolitralla.

35. Italian tasavallan suhteellisen suuri osuus verrattuna muihin jäsenvaltioihin johtuu siis Italian poikkeuksellisen suuresta ylijäämästä.

36. Tislausvelvollisuuden jakamisesta komissio huomautti lopuksi, että 21 200 000 hehtolitran kokonaisylijäämä oli jaettu pakollisen tislauksen (18 200 000 hehtolitraa) ja vapaaehtoisen tukitislauksen (3 000 000 hehtolitraa) välillä. Näin ollen Italian tasavallan oli tislattava 14 070 420 hehtolitraa (77,31 prosenttia 18 200 000 hehtolitrasta). Viinien hallintokomiteassa [29] käytyjen keskustelujen jälkeen Italian tislausmäärää jopa vähennettiin jonkin verran, eli 14 070 420 hehtolitrasta 12 150 000 hehtolitraan vastineena kohtuullisesta osallistumisesta tukitislaukseen.

37. Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin totesi näiden laskelmien perusteella, [30] että Italian tasavaltaa ei ollut kohdeltu muita jäsenvaltioita huonommin. Viinien hallintokomitea on päinvastoin jopa päättänyt vähentää Italian osalta tislattavaa määrää (14 070 420 hehtolitrasta 12 150 000 hehtolitraan). Näin ollen ei voida katsoa, että asetuksen N:o 343/94 1 artiklan 3 kohdan neljännellä luetelmakohdalla olisi EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohta (josta on muutettuna tullut EY 34 artiklan 2 kohta) huomioon ottaen syrjitty Italian tasavaltaa muihin jäsenvaltioihin verrattuna.

B *Komission asetuksen N:o 343/94 pätevyyttä koskevat ongelmat*

1) Ensimmäinen ja neljäs kysymys: huomattavaa muutosta koskevan perusedellytyksen toteutuminen

a) Esiintuodut ongelmat

38. Ensimmäisessä kysymyksessään kansallinen tuomioistuin tuo esiin ongelman komission asetuksen N:o 343/94 pätevyydestä, koska se katsoo, että asetus on annettu täyttämättä asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa säädettyä edellytystä, jonka mukaan saatavuuden ja tavanomaisen käytön suhteen on täytynyt muuttua huomattavasti viiteviinivuosien vastaavaan suhteeseen nähden.

39. Neljännessä kysymyksessään kansallinen tuomioistuin tuo esiin ongelman ase-

29 — Komitea kokoontui asetuksen N:o 822/87 82 ja 83 artiklassa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

30 — Asia Zaninotto, tuomion 31 kohta.

tuksen N:o 343/94 pätevyydestä, kun siinä velvoitetaan Italian tasavalta tislaamaan 12 150 000 hehtolitraa, mikä on ristiriidassa asetuksen N:o 822/87, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1972/87, 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan kanssa siltä osin kuin siinä sallitaan vuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 pöytäviinin tuotannon (145 000 000 hl) ja viinivuoden 1993/1994 tavanomaisen kulutuksen suhteen perusteella vahvistetun uuden prosenttimäärän muuttaminen verrattuna vuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 tuotannon ja vuoden 1984/1985 tavanomaisen käytön suhteeseen.

40. Kansallisen tuomioistuimen mukaan mainitun 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan säännös on sanamuodoltaan selkeä ja siinä säädetään, miten paljon 85 prosentin osuutta voidaan muuttaa, ja vahvistetaan ne tekijät, jotka on otettava huomioon muutoksen suuruuden määrittämiseksi. Nämä tekijät ovat toisaalta pöytäviinin saatavuuden ja tavanomaisen käytön välisen suhteen muuttuminen viiteviinivuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 aikana sekä toisaalta sama suhde viinivuoden 1993/1994 osalta. Kansallisen tuomioistuimen mukaan komission vastauksesta kysymyksiin, jotka yhteisöjen tuomioistuin esitti sille asiassa Zaninotto, seuraa, että yhtenäistä prosenttimääräistä viiteosuutta laskiessaan komissio on tutkinut, missä määrin viinivuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 tuotannon ja viinivuoden 1993/1994 tavanomaisen kulutuksen suhde olennaisesti poikkeaa viinivuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 tuotannon ja viinivuoden 1984/1985 tavanomaisen kulutuksen suhteesta. Kansallisen tuomioistuimen mukaan tämä menetelmä on ristiriidassa säännöksen kanssa, jolla neuvosto valtuuttaa komission ryhtymään toimenpiteisiin, joten prosenttimääräisen viiteosuuden muuttaminen 85 prosentista 55 prosenttiin on lainvastainen.

41. Tarkasteltuani yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua asiassa Zaninotto ryhdyn käsittelemään syvällisempää tarkastelua vaativia kohtia sen jälkeen, kun olen esittänyt tiivistelmän komission täytäntöönpanovaltaa koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

b) Komission täytäntöönpanovalta

42. Aluksi on syytä huomauttaa, että neuvoston asetuksen N:o 822/87 39 artiklassa komissio velvoitetaan antamaan kyseisen asetuksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset, joissa määritellään pakollisen tislauksen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

43. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön[31] mukaan "perus-

31 — Ks. esim. asia 22/88, Vreugdenhil ym., tuomio 29.6.1989 (Kok. 1989, s. 2049, 16 kohta); asia 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales v. ONIC, tuomio 8.6.1989 (Kok. 1989, s. 1653, 15 kohta; Kok. Ep. X, s. 67) ja yhdistetyt asiat 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84, Rau ym. v. komissio, tuomio 11.3.1987 (Kok. 1987, s. 1069, 14 kohta).

tamissopimuksen yleisestä rakenteesta, johon 155 artikla [josta on tullut EY 211 artikla] on sijoitettava, sekä käytännön vaatimuksista johtuu, että täytäntöönpanon käsitettä on tulkittava laajasti. Koska ainoastaan komissio voi jatkuvasti ja tarkasti seurata maatalousmarkkinoiden kehitystä ja toimia tilanteen vaatimalla nopeudella, neuvosto saattaa joutua siirtämään sille laajoja toimivaltuuksia tällä alalla. Näiden valtuuksien rajoja on näin ollen arvioitava erityisesti markkinajärjestelyn olennaisten yleisten tavoitteiden perusteella".

44. Samoin yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että komissiolla on maatalousalalla "toimivalta päättää kaikista perussäännöstön täytäntöönpanemisen kannalta tarpeellisista tai hyödyllisistä soveltamistoimenpiteistä, edellyttäen, etteivät ne ole perussäännöstön tai neuvoston antamien soveltamissäädösten vastaisia". [32]

c) Esiintuotujen ongelmien tarkastelu

45. Voimassa olevan yhteisön lainsäädännön mukaan pöytäviinin viitemäärä yhteisössä on viiteviinivuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 tuotannon tulos. Yhteisön lainsäätäjän asetuksella N:o 822/87 perustaman järjestelmän olennainen tunnusmerkki on nimenomainen ja kiistaton kielto muuttaa näitä viiteviinivuosia, jotka vahvistetaan asetuksen N:o 822/87, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1972/87, 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa. Neuvosto ei näin ollen ole missään tapauksessa valtuuttanut komissiota muuttamaan viiteviinivuosia, eli vuosia 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984.

46. Vahvistaessaan yhteisössä tislattavan pöytäviinin kokonaismäärän ja eri alueilla [33] tislattavat määrät komissio tukeutui objektiivisiin tietoihin ja otti huomioon kokonaistuotannon, varastot ja saatavuuden viinivuoden lopussa kaikkien Euroopan unionin tuottajien osalta, [34] ja niiden perusteella komissio mukautti prosenttiosuuden 85 prosentista 55 prosenttiin. [35]

47. Kun otetaan huomioon, että toteuttaessaan toimenpiteitä neuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi komissiolla on laaja harkintavalta, komissio ei näke-

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

33 — Sellaisina kuin ne määritellään asetuksen N:o 441/88 4 artiklan 2 kohdassa.

34 — Samoin komissio otti huomioon alueen 4 (Italia) osalta kyseisen jäsenvaltion kaikki tuottajat, eikä pelkästään Veneton alueen tuottajia, joihin Busolin lukeutuu.

35 — Tämä perustuu asetuksen N:o 343/94 ensimmäiseen ja neljänteen perustelukappaleeseen.

mykseni mukaan ole ylittänyt tämän harkintavaltansa rajoja, kun se käytössään olevien objektiivisten tietojen, kuten Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistun viinivuotta 1993/1994 koskevan ennakkoarvion perusteella arvioi, että vaatimus, jonka mukaan saatavuuden ja tavanomaisen käytön suhteen kyseisenä viinivuonna oli muututtava huomattavasti verrattuna viiteviinivuosiin 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984, oli täyttynyt. Kysymys siitä, missä määrin voidaan puhua huomattavasta muutoksesta, on seikka, joka on arvioitava erikseen jokaiselle viinivuodelle kutakin viinivuotta koskevan ennakkoarvion perusteella sekä markkinoiden tasapainottamis- ja tervehdyttämistarpeen perusteella.

48. Näihin tietoihin tukeutuen komissio mukautti 85 prosentin osuuden viinimarkkinoiden[36] epätasapainon vuoksi, eli koska markkinoilla vallitsi pysyvä rakenteellinen epätasapaino,[37] koska pöytäviinin kulutus jatkuvasti väheni koko yhteisön alueella edellisten viiteviinivuosien kulutukseen nähden, mutta myös edellisten viiteviinivuosien varastojen vuoksi, ja näin ollen komissio on noudattanut asetuksen N:o 822/87 39 artiklassa vahvistettuja oikeussääntöjä. Jollei komissio olisi mukauttanut kyseistä 85 prosentin osuutta viinivuoden 1993/1994 objektiivisesti määriteltävien uusien tietojen[38] perusteella, tästä olisi seurannut, että kyseisenä viinivuonna (1993/1994), jota leimasi pöytäviinin huomattava ylituotanto, minkään alueen ei olisi tarvinnut toimittaa viiniä pakolliseen tislaukseen, koska 85 prosentin osuuden perusteella vahvistettu määrä olisi ollut pienempi kuin kyseisen viinivuoden tuotanto kullakin alueella.

49. Muistutan vielä, että 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan säännösten nojalla pakollisen tislauksen tehokkaan soveltamisen kannalta tarvittavat toimenpiteet, joiden toteuttamiseen komissiolla on valtuudet, voivat sisältää 85 prosentin osuuden[39] mukautuksen "*ainoastaan, jos* tietyn viinivuoden aikana pöytäviinin tavanomaisen saatavuuden ja käytön suhde muuttuu huomattavasti 3 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuihin viiteviinivuosiin verrattuna" (kursivointi tässä).

50. Näkemykseni mukaan ilmaisulla "ainoastaan jos", jolla ilmennetään edellytystä, joka koskee 85 prosentin osuuden mukauttamismahdollisuutta, ei aseteta (numeroin ilmaistua) kattoa, vaan se merkitsee sitä, että tällainen mukautus voidaan tehdä "ainoastaan jos" tuotannon ja tavanomaisen käytön suhteen vaihtelut tietyn

36 — Toisin sanoen pöytäviinin ja pöytäviinin valmistukseen soveltuvan viinin markkinat.

37 — Tällä tavoin yhteisöjen tuomioistuin luonnehti viinimarkkinoiden tilannetta asiassa C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-881, 22 kohta).

38 — Tuotannon, tavanomaisen käytön ja varastojen määrä sekä arvioidut ylijäämät.

39 — Tämä prosenttiosuus mainitaan asetuksen N:o 822/87, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1566/93, 39 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa.

viinivuoden aikana viiteviinivuosiin verrattuna edellyttävät sitä. Ainakaan kyseessä olevassa säännöksessä ei ilmaista mitään mukautuksen laajuutta tai numeromääräistä arvoa koskevia rajoituksia, kun sitä ei tehdä mielivaltaisesti, vaan kunkin viinivuoden ennakkoarvioon perustuvien objektiivisten tietojen perusteella.[40]

51. Sitä paitsi katson, että pöytäviinin kulutuksen lisääntyvä ja jatkuva väheneminen, joka on johtanut viinivuodelle 1993/1994 arvioitua tavanomaista kulutusta vastaavan määrän huomattavaan vähenemiseen, merkitsee sitä, että pöytäviinin saatavuuden ja tavanomaisen käytön suhde oli muuttunut kyseisen viinivuoden aikana viiteviinivuosiin verrattuna.[41] Kuten jo edellä olen korostanut, tämä muutos oli peruste, joka oikeutti komission ryhtymään toimenpiteisiin, kun 85 prosentin osuus oli mukautettava alun perin säädettyjen olosuhteiden palauttamiseksi siten, että viinivuodelle 1993/1994 vahvistetaan 79 807 000 hehtolitran tavanomaisen kulutuksen ja 145 069 000 hehtolitran yhteisön kokonaisviitemäärän välinen suhde.[42]

52. Näin ollen ei voida katsoa, että komissio olisi toiminut lainvastaisesti, kun se vahvisti Italian tasavallan pakolliseen tislaukseen toimitettavan pöytäviinin määräksi 12 150 000 hehtolitraa.

53. Kansallisen tuomioistuimen päättelyyn perustuvaa vaihtoehtoista ratkaisua[43] ei myöskään voida hyväksyä, koska se perustuu viiteviinivuosien muuttamiseen, sillä tällainen muutos nimenomaan kielletään asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa, kuten edellä olen osoittanut.

54. Näin ollen katson, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on tarpeetonta tutkia kysymystä siitä, vastaisiko jokin toinen korkeampi prosenttiosuus (kuin 55 %), joka vahvistetaan myöhempiä viinivuosia koskevien tietojen perusteella, paremmin asetuksen N:o 822/87 säännöksiä, koska se on mainitun asetuksen mukaan kiellettyä, kuten jo olen korostanut.[44]

40 — Kuten käy ilmi komission huomautuksiinsa liittämästä taulukosta (liite II), jonka Italian hallitus on laatinut ja esittänyt asiassa Zaninotto, jos otetaan huomioon toinen viiteosuus, joka on suurempi kuin 55 prosenttia, eli 73 prosentin osuus, jota kansallinen tuomioistuin ehdottaa, siitä seuraisi, että Italian tasavalta olisi käytännössä velvollinen yksinään tislaamaan koko yhteisölle vahvistetun tislattavan määrän lähes kokonaisuudessaan, jos pakolliseen tislaukseen toimitettavan pöytäviinin määrä on 18 200 000 hl.

41 — Asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan selkeän säännöksen mukaisesti.

42 — Em. asia Zaninotto, tuomion 27 kohta.

43 — Todettakoon, että kansallisen tuomioistuimen mielestä jakamisen olisi perustuttava korjattuun prosenttiosuuteen, joka on 73 % ja joka on saatu viinivuotta 1993/1994 edeltäneiden kolmen viiteviinivuoden perusteella.

44 — Riippumatta siitä, vaikeutuuko Italian tasavallan tilanne tämän seurauksena, kun se joutuisi tislaamaan suuremman määrän kuin komissio on vahvistanut.

55. Edellä esittämässäni tapauksen tarkastelussa ei näin ollen ole tullut esiin mitään, mikä voisi vaikuttaa komission asetuksen N:o 343/94 pätevyyteen.

2) Toinen kysymys: perusteluvelvollisuuden rikkominen

56. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin tuo toissijaisesti esiin komission asetuksen N:o 343/94 riittämätöntä perustelua koskevan ongelman, käyttäen lähtökohtanaan sitä, että asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan säännöksessä on kyse yleistä sääntöä koskevasta poikkeuksesta ja että 85 prosentin osuuden muutos on poikkeus, koska se ei kuulu pakollista tislausta koskevan yhteisön lainsäädännön piiriin. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan mukaan (josta on tullut EY 253 artikla) komission on selkeästi ja yksiselitteisesti perusteltava päätöksensä muuttaa kyseessä oleva prosenttiosuus sekä ilmaistava tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joita päätös koskee.

57. Aluksi muistutan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä,[45] jossa todetaan seuraavaa:

"Vaikka pitää paikkansa, että EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa edellytetyissä perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava riidanalaisesta toimesta päättäneen yhteisön toimielimen perustelut, jotta ne, joita toimenpide koskee, saavat tietää sen syyn, ja jotta yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta — — yhteisön toimielimen ei kuitenkaan tarvitse eritellä kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja. Itse asiassa tutkittaessa sitä, täyttävätkö päätöksen perustelut nämä vaatimukset, päätöksen sanamuodon lisäksi on otettava huomioon myös asiayhteys ja kaikki kyseistä asiaa koskevat oikeussäännöt. Jos riitautetusta päätöksestä siis ilmenee, mihin tavoitteeseen toimielin pääasiallisesti pyrkii, on tarpeetonta vaatia erityisiä perusteluja jokaisesta sen tekemästä teknisestä valinnasta."

58. Komission asetuksen N:o 441/88 4 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisön keskimääräinen kokonaistuotanto kolmen viinivuoden 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 aikana oli 145 069 000 hehtolitraa. Yhteisön ennakkoarviosta viinivuodelle 1993/1994[46] ja näin ollen objektiivisista tiedoista kävi ilmi, että kyseisenä viinivuonna markkinoilla vallitsi epätasapaino.

45 — Ks. tältä osin asia C-122/94, komissio v. neuvosto (mainittu edellä alaviitteessä 37, tuomion 29 kohta) ja asia C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym., tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3799, 16 kohta).

46 — Yhteisön ennakkoarvio laaditaan asetuksen N:o 822/87 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Viinivuoden 1993/1994 ennakkoarvion mukaan pöytäviinin tuotanto yhteisössä oli 98 610 000 hehtolitraa, josta 91 365 000 hehtolitraa oli tarkoitettu viiniyttämiseen, ja tavanomaiseksi käytöksi oli arvioitu 79 807 000 hehtolitraa. Kyseisen viinivuoden ylijäämäksi oli arvioitu 7 578 000 hehtolitraa. Kun otetaan huomioon viinivuoden alun 46 886 000 hehtolitran varastot ja loppuvuodelle arvioidut 33 253 000 hehtolitran varastot, jotka vastasivat viiden kuukauden arvioitua tavanomaista käyttöä ((79 807 000 hl:12) × 5 = 33 253 000 hl), tuloksena oli 7 578 000 hehtolitran ylijäämä.

59. Näin ollen totean, että antaessaan asetuksen N:o 343/94 neuvoston asetuksen N:o 822/87 täytäntöönpanemiseksi komissio on tukeutunut useisiin objektiivisiin tietoihin. Viittaan tältä osin asetuksen N:o 343/94 ensimmäiseen perustelukappaleeseen, jonka mukaan "komissiolla tällä hetkellä olevat tiedot ja erityisesti viinivuotta 1993/1994 koskeviin ennakkoarvioihin sisältyvät tiedot osoittavat, että pöytäviinin ja pöytäviinin valmistukseen soveltuvan viinin markkinoilla vallitsee kuluvana markkinointivuonna epätasapaino; asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset pakollisesta tislauksesta päättämiselle ovat näin ollen täyttyneet".

60. Lisäksi saman asetuksen N:o 343/94 toisessa perustelukappaleessa todetaan, että "ottaen huomioon hinnat ja käytettävissä olevien varastojen toivottava taso viinivuoden lopulla, osoittautuu olevan tarpeellista tislata yhteisössä 18 200 000 hehtolitraa pöytäviiniä; tämä määrä määritellään ennakkoarvion perusteella, jotta voidaan ottaa huomioon epätasapaino, jolle on ominaista erityisesti viinivuodelta toiselle siirrettävät varastot, jotka ovat suuremmat kuin viinivuotta koskevien taloudellisten tietojen vahvistamisen perusteena olevat arviot".

61. Edellä mainitsemani yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön pohjalta ja ottaen huomioon asetuksen N:o 343/94 kaksi ensimmäistä perustelukappalettakorostin asiassa Zanotto esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (79 kohta) seuraavaa: "Vaikka komission selitykset ovatkin vakuuttaneet minut siitä, että asetuksen N:o 343/94 perusteluissa ei ole mitään puutetta — — ei tätä täysin lainmukaisesti vahvistettua prosenttiosuutta (55 %) ollut mitenkään välttämätöntä mainita asetuksen N:o 343/94 perusteluosassa — Italian hallitus on korostanut tämän maininnan puuttumista kirjallisten huomautusten 10 kohdassa —, jotta lukija voisi helpommin todeta tislattavan määrän. Myös asetuksen N:o 343/94 edellä lainatut perustelukappaleet huomioon ottaen katson siis, ettei riidanalaisen asetuksen perusteluissa voida havaita mitään puutetta, koska on teknisluonteinen valinta, selvitetäänkö komission päättelyä yksityiskohtaisesti, ja tämä selvitys voidaan jättää pois, eivätkä riidanalaisen toimenpiteen perustelut ole sen vuoksi puutteellisia."

62. Kun otetaan huomioon komission laaja harkintavalta päättää, mitä on pidettävä asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuna huomattavana muutoksena, katson näin ollen, että kysymys asetuksen N:o 343/94 pätemättömyydestä riittämättömän perustelun vuoksi ei tule esiin, koska viinimarkkinoiden tilannetta viinivuonna 1993/1994 koskevat objektiiviset tiedot ja Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistu ennakkoarvio osoittavat, että 85 prosentin osuuden mukauttaminen oli välttämätöntä, koska kyseisenä viinivuonna saatavuuden ja tavanomaisen käy-

tön suhde oli muuttunut viiteviinivuosiin verrattuna.

64. Kansallisen tuomioistuimen mukaan komission laskema prosenttimääräinen viiteosuus ei vastaa markkinatilannetta eikä eri alueiden tai Italian tuotantoa, ja on sitä paitsi EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan (josta on tullut EY 34 artikla) syrjintäkiellon vastainen.

3) Kolmas kysymys: kohtuusperiaatteen loukkaaminen, ilmeinen virhe ja ristiriita toimenpiteen tavoitteen kanssa

63. Kolmannessa kysymyksessään kansallinen tuomioistuin pyytää ratkaisemaan, onko asetus N:o 343/94, jossa Italian tasavalta velvoitetaan toimittamaan pakolliseen tislaukseen 12 150 000 hehtolitraa, pätemätön siitä syystä, että sillä loukataan kohtuusperiaatetta, että se on ilmeisen virheellinen tai ristiriidassa toimenpiteen tavoitteen kanssa, kun otetaan huomioon laskentatapa, jota komissio on käyttänyt vahvistaessaan määrän, joka Italian tasavallan on tislattava. Kansallinen tuomioistuin kiistää näin ollen sen laskelman paikkansapitävyyden, joka suoritettiin, kun viiteosuus mukautettiin 85 prosentista 55 prosenttiin. Kansallisen tuomioistuimen arvion mukaan viinivuoden 1993/1994 vähentynyt tavanomainen käyttö oli johtanut siihen, että yhteisön tuotannon ja kyseisen viinivuoden tavanomaisen kulutuksen todellinen suhde ei ollut 55 prosenttia, vaan 73 prosenttia. Kansallinen tuomioistuin päätyi tähän tulokseen viinivuotta 1993/1994 edeltäneiden kolmen viimeisen viinivuoden keskimääräisen tuotannon (108 000 000 hl) ja viinivuoden 1993/1994 tavanomaisen kulutuksen (79 807 000 hl) suhteen perusteella, joka on 73 prosenttia.[47]

65. Syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskevan kysymyksen osalta viittaan edellä mainitussa asiassa Zaninotto annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi,[48] että laskelmat, joiden perusteella komissio vahvisti määrän, joka Italian tasavallan on toimitettava pakolliseen tislaukseen, osoittavat, ettei Italian tasavaltaa ole kohdeltu eri tavalla tai huonommin kuin muita jäsenvaltioita.

66. On sitä paitsi riittävää korostaa, että kansallisen tuomioistuimen päättelyn lähtökohta, jonka perusteella se määritteli 73 prosentin osuuden, joka olisi pitänyt ottaa huomioon Italian tasavallan vastaavan määrän vahvistamiseksi, on virheellinen. Kuten olen todennut, asetuksen N:o 822/87, sellaisena kuin se oli muutettuna ja voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana, 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan toimenpiteet, jotka komissio on toimivaltainen toteuttamaan pakollisen tislauksen tasapainoisen suorittamisen varmistamiseksi, eivät voi kos-

47 — 79 807 000 kerrottuna luvulla 100 ja jaettuna luvulla 108 000 000.

48 — Em. asia Zaninotto, tuomion 31 kohta.

kea kyseisessä artiklassa annettuja säännöksiä, jotka koskevat viiteviinivuosia, eli vuosia 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984.

67. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen laskelmasta seuraa väistämättä, että komissio muuttaa viiteviinivuosia, jotka siten eivät enää olisi viinivuodet 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984, vaan viinivuotta 1993/1994 välittömästi edeltäneet kolme viinivuotta,[49] mutta neuvosto ei ole antanut komissiolle tällaista toimivaltaa,[50] kuten tämä on perustellusti korostanut (komission kirjallisten huomautusten 28 kohta).[51]

68. Lisäksi komission ratkaisu vastaa tavoitetta, johon yhteisön lainsäätäjä on pyrkinyt, eli markkinoiden tervehdyttämistä. Kuten asetuksen N:o 822/87 44. perustelukappaleesta ilmenee, "pakollinen tislaus on ilmeisesti tehokkain keino hillitä ylituotantoa pöytäviinimarkkinoilla; tämän vuoksi on tarpeen säätää tämän toimenpiteen käytöstä silloin, kun markkinat vaikuttavat olevan vakavasti epätasapainossa, ja tällaisen epätasapainon tarkat tunnusmerkit on määriteltävä".

69. Tislattavan viinin kokonaismäärän jakamisen osalta asetuksen N:o 822/87 45. perustelukappaleessa todetaan, että "ilmastolliset ja rakennepoliittiset tekijät voivat saada aikaan tuotannon erilaisen kehityksen yhteisön eri alueilla — — ".

70. Katson, että nämä tavoitteet, eli pöytäviinin ylituotannon vähentäminen viinimarkkinoilla ja näiden markkinoiden vakavan epätasapainon torjuminen määrittelemällä tarkat tunnusmerkit tällaisen epätasapainon arvioimiseksi,[52] sisältyvät yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin, sellaisina kuin ne ilmaistaan EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa (joista on tullut EY 33 artiklan 1 kohdan b ja c alakohta).[53] Neuvosto nimittäin pyrkii tislaustoimenpiteillä viinimarkkinoiden vakauttamiseen sovittamalla yhteen perustamissopimuksen 39 artiklan eri tavoitteet[54] jättämättä kuitenkaan ottamatta

49 — Toisin sanoen viinivuodet 1990/91, 1991/92 ja 1992/93.

50 — Tämä johtaisi sitä paitsi siihen, että eri alueiden osallistuminen pakolliseen tislaukseen muuttuisi määrällisesti esimerkiksi sellaisten toimenpiteiden johdosta, joita tiettyjen alueiden viininviljelijät viinitarhojen raivauspolitiikan puitteissa toteuttavat viininviljelyn pinta-alan vähentämiseksi. Komissio katsoo (kirjallisten huomautustensa 43 kohdassa), että jos viitataan viinivuotta 1993/1994 välittömästi edeltäneisiin kolmeen viinivuoteen, tämä hyödyttäisi niitä viininviljelijöitä, jotka ovat tuottaneet eniten ja ovat osaltaan kasvattaneet pöytäviinin ylijäämää, ja rankaisisi niitä maita, jotka ovat tuottaneet vähiten ja ovat osaltaan tervehdyttäneet markkinoita.

51 — Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole tarpeen tutkia kysymystä siitä, missä määrin Italian tasavallan tilanne olisi vaikeutunut, kun se olisi joutunut tislaamaan suurempia määriä siinä tapauksessa, että komissio olisi selvästi neuvoston kiellon vastaisesti nojautunut muihin myöhempiin viiteviinivuosiin.

52 — Mutta myös tavoitteet, joilla pyritään jakamaan velvollisuudet oikeudenmukaisesti tuottajien kesken hehtaarituotoksen (hl/ha) perusteella ja ottamaan huomioon tuotantoalueiden välillä todetut erot.

53 — Olen korostanut tätä seikkaa asiassa Zaninotto (mainittu edellä alaviitteessä 1) esittämäni ratkaisuehdotuksen 126 kohdassa.

54 — Ks. esim. asia 116/82, komissio v. Saksa, tuomio 18.9.1986 (Kok. 1986, s. 2519, 28 kohta).

huomioon tarvetta säilyttää tuottajien omat tulot.[55] Katson, että asetus N:o 343/94 on annettu näiden neuvoston tavoitteiden mukaisesti, kuten edellä mainituista perustelukappaleista ilmenee, ja että kysymys asetuksen pätevyydestä ei näin ollen tule esiin.

71. Edellä kahteen ensimmäiseen kysymykseen annettavaa vastausta varten esittämäni asian arviointi huomioon ottaen katson, että 55 prosentin osuus, joka oli komission laskelman tulos, ei ole virheellinen, koska siihen ei ole liittynyt tosiseikkojen ilmeistä arviointivirhettä eikä syrjintäkiellon periaatteen loukkausta. Laskelma on kohtuullinen myös sikäli, että se on sekä komissiolle toimivallan antavan säännöksen että neuvoston asetuksen N:o 822/87 tarkoituksen mukainen.

C *Neuvoston asetuksen N:o 822/87 säännösten pätevyyttä koskevat ongelmat*

1) Viides kysymys: asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan pätevyyttä koskevat ongelmat

72. Viidennessä kysymyksessään, joka on toissijainen kolmanteen ja neljänteen kysymykseen nähden, kansallinen tuomioistuin tuo esiin ongelman asetuksen N:o 822/87, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1972/87, 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan pätevyydestä, kun siinä sallitaan sellainen uuden viiteprosenttiosuuden laskentatapa, jota komissio on käyttänyt. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohta on tässä tapauksessa pätemätön, koska sillä loukataan kohtuusperiaatetta, koska se on ilmeisen virheellinen, koska se on ristiriidassa toimenpiteen tavoitteen kanssa ja koska sillä loukataan EY:n perustamissopimuksen 40 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 34 artikla) tarkoitettua syrjintäkiellon periaatetta.

73. Pohjimmiltaan tämä merkitsee sitä, että jos yhteisöjen tuomioistuin pitää asetusta N:o 343/94 pätevänä sen vuoksi, että siinä noudatetaan tarkoin 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohtaa, kansallinen tuomioistuin kiistää viimeksi mainitun asetuksen pätevyyden, koska siinä sallitaan kyseessä olevan viinivuoden tavanomaisen kulutuksen ja viiteviinivuosien 1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984 tuotannon suhteeseen perustuvan yhtenäisen prosenttiosuuden laskeminen.

55 — Ks. esim. asia C-122/94, komissio v. neuvosto (mainittu edellä alaviitteessä 37, tuomion 24 kohta); yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93 Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 32 kohta) ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 47 kohta; Kok. Ep. XVI, s. 173).

a) Tutkittavaksi ottaminen

74. Neuvosto ja komissio tuovat esiin ongelman siitä, voidaanko tämä kysymys ottaa tutkittavaksi sen epätäsmällisyyden vuoksi (neuvoston kirjallisten huomautusten 27 kohta ja komission kirjallisten huomautusten 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Neuvosto ja komissio arvioivat, että kansallinen tuomioistuin ei ole ilmaissut, millä perusteella olisi lainvastaista käyttää kyseessä olevan viinivuoden käytön ja viiteviinivuosien tuotannon suhdetta viiteprosenttiosuuden määrittämiseksi (mukauttamiseksi). [56]

75. Komissio, joka on yleisesti ilmaissut epäilynsä kysymysten tarpeellisuudesta, katsoo erityisesti, että viidettä kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi kahdesta syystä. Toisaalta kansallinen tuomioistuin ei ole selvittänyt, millä perusteella se pitää kyseessä olevan viinivuoden tavanomaisen käytön ja viiteviinivuosien tuotannon suhteen huomioonottamista lainvastaisena. Jos toisaalta katsotaan, että kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi, ei vastaus olisi tarkoituksenmukainen, koska Italian viitemäärä vähenisi, jos viiteprosenttiosuutta alennetaan, ja kasvaisi, jos prosenttiosuutta korotetaan. Jos tämä säännös julistetaan pätemättömäksi, se saattaisi johtaa siihen, että yhteisön toimielimet velvoittavat Italian tislaamaan suuremman määrän pöytäviiniä riidanalaisen viinivuoden aikana (1993/1994), ja rankaisisi siten vielä ankarammin Busolinia ja muita kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kantajia.

76. Katson, ettei neuvoston ja komission perusteluihin voida yhtyä. Yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava tiettyjen yhteisön säännösten pätevyyttä koskevat kysymykset, jotka kansallinen tuomioistuin on saattanut sen käsiteltäviksi, koska ne on esitetty kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riita-asiassa ja koska riita-asian ratkaisu edellyttää kysymysten ratkaisemista, riippumatta siitä, aiheutuuko pääasian asianosaisille hyötyä vai haittaa päätöksistä, joilla kyseessä olevat säännökset julistetaan pätemättömiksi. [57]

77. Kansallinen tuomioistuin ei ole yksityiskohtaisesti selvittänyt syitä siihen, miksi se pitää asetuksen N:o 822/87 edellä mainittua säännöstä pätemättömänä. Koska kansallinen tuomioistuin kuitenkin tarkasti erittelee syyt siihen, miksi se pitää asetuksen N:o 822/87 täytäntöönpanemiseksi annettua komission asetusta N:o 343/94 pätemättömänä, on tämä näkemykseni mukaan riittävää, jotta sen esittämä kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi, koska katson, että jos esitettyihin kysymyksiin halutaan antaa täydellinen vastaus, on asetuksen N:o 822/87, sellaisena kuin se on

56 — Kun toisin sanoen ei ole käytetty sellaista prosenttiosuutta, joka ilmentäisi tietyn alueen viinivuoden 1993/1994 tuotannon ja kyseisen kauden tavanomaisen kulutuksen suhdetta.

57 — Vain poikkeustapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei se voi vastata kysymykseen, kun on ollut ilmeistä, että yhteisön oikeussääntö, jonka tulkintaa siltä on pyydetty tai jonka pätevyyttä sitä on pyydetty tutkimaan, ei millään tavalla liity kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian tosiseikkoihin tai kohteeseen. Ks. esim. asia 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981 (Kok. 1981, s. 1563, 6 kohta; Kok. Ep. VI, s. 133) ja asia C-368/89, Crispoltoni, tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3695, 11 kohta).

muutettuna, kyseessä olevan säännöksen pätevyys tutkittava joka tapauksessa, vaikka kansallinen tuomioistuin ei nimenomaisesti olisi tätä kysymystä esittänyt.

b) Aineelliset perusteet

78. Olen jo ratkaissut useita tähän kysymykseen liittyvistä ongelmista arvioidessani kolmatta ja neljättä kysymystä edellä esittämässäni selvityksessä, jossa olen päätellyt, ettei mitään asetuksen N:o 343/94 pätevyyteen vaikuttavaa seikkaa ole tullut esiin.

79. Nyt käsiteltävänä olevan asian osalta voin lisäksi todeta, ettei ongelmaa neuvoston asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan pätevyydestä ole tullut esiin. Tämän johtopäätöksen olen tehnyt yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella, josta seuraa, että "silloin kun neuvosto joutuu yhteisön maatalouspolitiikkaa toteuttaessaan arvioimaan monitahoista taloudellista tilannetta, sen harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja soveltamisalaa, vaan tietyssä laajuudessa myös itse tilanteen arviointia, joten on suotavaa, että neuvosto voi tarvittaessa perustaa ratkaisunsa kokonaisvaltaiseen arviointiin. Tämänkaltaisen toimivallan käytön valvonnassa yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava ainoastaan sitä, onko toimielin toimivaltaansa käyttäessään tehnyt ilmeisen virheen tai käyttänyt väärin harkintavaltaansa taikka onko se selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat". [58]

80. Tarkemmin sanottuna neuvosto hyväksyi asetuksessa N:o 1972/87 riidanalaisen säännöksen, joka sisältyy 39 artiklan 11 kohdan toiseen alakohtaan, nojautuen tosiseikkaan, jonka mukaan asetuksen N:o 822/87 39 artiklalla käyttöön otetun "järjestelmän toteuttamisen yhteydessä on ilmennyt useita vakavia ongelmia; näitä ongelmia ei ole voitu ratkaista muutoin kuin antamalla komission tilapäisesti poiketa tietyistä säännöistä tislauksen tehokkaan suorittamisen mahdollistamiseksi; pakollisen tislauksen suorittamiseksi tehokkaasti ja tasapuolisesti olisi otettava jälleen käyttöön kolmen viinivuoden ajaksi siirtymäsäännökset, jotka antavat komissiolle mahdollisuuden vaarantamatta järjestelmän perustekijöitä säätää tarvittavista toimenpiteistä sellaisten mahdollisten ongelmien ehkäisemiseksi, jotka saattaisivat vaarantaa tislauksen suorittamisen". [59]

81. Lisäksi 39 artiklan 11 kohdan ensimmäisessä alakohdassa [60] jatkettiin mahdollisuutta toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä tislauksen tehokkaan suorittamisen varmistamiseksi viinivuoteen 1993/1994 saakka, jos ilmenee ongelmia, jotka voivat

58 — Ks. esim. asia C-4/96, NIFPO, tuomio 19.2.1998 (Kok. 1998, s. I-681, 42 kohta); asia C-122/94, komissio v. neuvosto (mainittu edellä alaviitteessä 37, tuomion 18 kohta) ja asia 138/79, Roquette v. neuvosto, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3333, 25 kohta; Kok. Ep. V, s. 411).

59 — Ks. asetuksen N:o 1972/87 kolmas perustelukappale.

60 — Sellaisena kuin se on voimassa sen jälkeen, kun ensimmäinen alakohta on korvattu asetuksen N:o 1566/93 1 artiklan 5 kohdalla.

vaarantaa pakollisen tislauksen toteutumisen tai sen tasapainoisen suorittamisen. Kuten on todettu,[61] useiden ongelmien, jotka koskevat esimerkiksi rakenteellisten toimenpiteiden toteuttamista ja niiden suhdetta pakolliseen tislaukseen, merkitys on edellyttänyt viinialan osalta "mahdollisimman suurta yhdenmukaisuutta ehdotettujen ratkaisujen välillä" ja "tämän yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi olisi tarpeelliset ehdotukset laadittava, kun kaikki tieto on saatavilla, ja tämän vuoksi olisi tiettyjä määräaikoja lykättävä yhdellä viinivuodella", joka on viinivuosi 1993/1994.

82. Neuvoston arvio perustui viinimarkkinoiden tilannetta koskeviin objektiivisiin tietoihin ja sen kehitystä koskeviin arvioihin. Kun otetaan huomioon yhteisen maatalouspolitiikan soveltamiseen liittyvä neuvoston laaja harkintavalta, joka edellyttää monitahoisten taloudellisten tilanteiden arviointia, tämä arvio ei näkemykseni mukaan ole ilmeisen virheellinen. Sitä paitsi asiaan liittyvissä asiakirjoissa ei ole mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin todeta, että neuvosto nyt käsiteltävänä olevassa asiassa olisi ylittänyt harkintavaltansa rajoja, kun se valtuutti komission muuttamaan 85 prosentin osuuden, koska viinimarkkinoiden tilanne kyseisen viinivuoden aikana vaati tällaista toimenpidettä, vaikka tämä olikin toistunut useita kertoja aikaisempien viinivuosien kuluessa. Näin ollen tosiseikkojen arviointi, johon tämän toimenpiteen toteuttaminen perustui, ei ollut ilmeisen virheellinen.

2) Kuudes kysymys: neuvoston asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 3, 4 ja 11 kohdan sekä komission asetuksen N:o 343/94 pätevyyttä koskevat ongelmat

a) Esiintuodut ongelmat

83. Kuudennessa kysymyksessään kansallinen tuomioistuin tuo esiin ongelman siitä, ovatko asetuksen N:o 822/87, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1566/93, 39 artiklan 3, 4 ja 11 kohta sekä asetus N:o 343/94, joka on kahden ensiksi mainitun asetuksen täytäntöönpanoasetus, lainvastaisia kohtuusperiaatteen loukkaamisen, ilmeisen virheen, toimivallan rajojen ylittämisen tai suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi.

84. Kansallisen tuomioistuimen arvostelu kohdistuu pääasiallisesti kolmeen seikkaan. a) Ensiksi kansallinen tuomioistuin väittää, että sen käytössä olevien tietojen mukaan 85 prosentin osuutta ei ole koskaan voitu soveltaa, koska se ei vastannut viinimarkkinoiden tosiasiallista tilannetta. Neuvosto[62] on antanut komissiolle valtuuden soveltaa 11 kohdan toisen alakohdan b alakohtaa, jotta asetuksen

61 — Ks. neuvoston asetuksen N:o 1566/93 neljäs perustelukappale.

62 — Tässä on kyseessä edellä alaviitteessä 4 mainitut asetukset N:o 1325/90, N:o 1734/91, N:o 1756/92 ja N:o 1566/93.

N:o 822/87 39 artiklassa tarkoitettu pakollinen tislaus käytännössä voidaan toteuttaa. Tästä on seurannut, että 39 artiklan 3 kohdan säännöstä ei ole sovellettu. Tämän perusteella voidaan siis katsoa, että suoritettu arviointi on ilmeisen virheellinen ja että riidanalainen säännös on järjenvastainen, [63] ennen kaikkea koska neuvosto ilmaisee asetuksessa N:o 1566/93, että yhtenäinen prosenttiosuus on edelleen 85. b) Kun 85 prosentin osuutta jatkettiin vuonna 1993, tämä loukkasi suhteellisuusperiaatetta, koska neuvoston olisi kohtuuden mukaan pitänyt tietää, että sen soveltaminen ei vastannut markkinaolosuhteita. c) Tässä yhteydessä 85 prosentin viiteosuuden soveltamisen vahvistavan säännöksen voimassa pitäminen on lisäksi toimivallan ylitys, koska neuvosto vahvistaessaan tämän prosenttiosuuden, jota käytännössä ei voitu soveltaa, salli komission hallinnoida pakollisen tislauksen järjestelmää mielensä mukaan asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan perusteella, jossa komissio valtuutetaan toteuttamaan toimenpiteitä ja joka on kansallisen tuomioistuimen mukaan poikkeussäännös 39 artiklan 3 kohtaan nähden, joka on pääsääntö ja jossa viitataan 85 prosentin osuuteen, vaikka sitä käytännössä ei voida soveltaa.

b) Yleiset huomautukset

85. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa katson, että neuvoston kannan, jonka mukaan 85 prosentin osuutta jatketaan ja samalla komissiolle annetaan toimivalta vahvistaa toinen prosenttiosuus sen mukaan, onko se tarpeen viinimarkkinoiden tasapainon ja tervehdyttämisen sekä pakollisen tislauksen toimenpiteiden menestyksellisyyden vuoksi, ei voida katsoa johtavan kyseessä olevan säännöksen pätemättömyyteen niistä syistä, joihin kansallinen tuomioistuin on vedonnut. Komissio ei voi sille annetun toimivallan rajoissa muuttaa pakollista tislausta sääntteleviä perusperiaatteita.

86. Ensinnäkin yhteisön lainsäätäjä voi vahvistaa viitevuodet monitahoista taloudellista tilannetta arvioidessaan, [64] koska yleisesti arvioiden sillä on toteutettavien toimenpiteiden luonteen ja soveltamisalan osalta laaja harkintavalta, kuten jo olen todennut. Tätä laajaa harkintavaltaa käytettäessä on kuitenkin noudatettava ylemmänasteisia yleisiä periaatteita, joihin myös suhteellisuusperiaate kuuluu.

87. Tämän jälkeen totean, että koska asetukseen N:o 822/87 sisältyvä sääntely on

63 — Kansallinen tuomioistuin on puhunut kohtuusperiaatteen loukkaamisesta.

64 — Vrt. asia 113/88, Leukhardt, tuomio 27.6.1989 (Kok. 1989, s. 1991, 19–21 kohta). Tämä asia koski muun muassa maidontuottajan mahdollisuutta valita toinen viitekausi kuin se, jonka yhteisön lainsäätäjä oli vahvistanut maidon lisämaksua koskevissa säännöksissä.

sellainen kuin se on, neuvosto tekisi ilmeisen virheen harkintavaltaansa käyttäessään ja loukkaisi syrjintäkiellon periaatetta,[65] jos se ei pysyisi näiden viiteviinivuosien rajoissa (1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984),[66] joiden perusteella sen on varmistettava, että jäsenvaltiot noudattavat velvollisuuttaan olla ylittämättä viitemääriään, vaan ottaisi huomioon uusia myöhempiä viitekausia ennen kuin se laatii tarpeelliset ehdotukset, ilman että sillä on käytettävissään kaikkia tarvittavia tietoja esimerkiksi raivauspolitiikan soveltamisesta ja siitä johtuvasta viininviljelyn pinta-alan vähenemisestä, jonka vain tiettyjen alueiden tuottajat ovat toteuttaneet.[67] Tämä johtuu siitä, että tällä tavalla suosittaisiin tosiasiallisesti niitä alueita, jotka ovat toteuttaneet vähiten toimenpiteitä sopeuttaakseen tuotantonsa markkina-olosuhteisiin, ja rangaistaisiin niitä, jotka tuotantoaan vähentämällä ovat osaltaan vaikuttaneet tasapainon asteittaiseen palauttamiseen.[68] Tällainen sääntely voi johtaa siihen, että harkintavallan rajat ylittyvät ja tiettyjä tuottajia kohdellaan syrjivästi muihin tuottajiin verrattuna.

c) Erityisesti suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta

88. Neuvoston on lisäksi täysin noudatettava suhteellisuusperiaatetta, kun se käyttää yhteisen maatalouspolitiikan soveltamissäännösten antamiseen liittyvää laajaa harkintavaltaansa.

89. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate, joka on yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluva ylemmänasteinen periaate, edellyttää, että "yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen

65 — Yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan katsonut (ks. edellä alaviitteessä 55 mainittu asia Crispoltoni ym., tuomion 52 kohta, joka koskee kysymystä siitä, onko kyseessä syrjintä, kun tuotannon ylittämisestä aiheutuvat epäedulliset seuraukset ulotetaan kaikkiin tuottajiin ottamatta huomioon kysymystä siitä, ovatko tuottajat myötävaikuttaneet ylittämiseen, ja jos ovat, miten paljon; asia C-27/90, Sitpa, tuomio 24.1.1991 (Kok. 1991, s. I-133, 20 kohta) ja asia C-324/96, Petridi, tuomio 26.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1333, 35 kohta)), että "syrjintäkiellon periaate ei ole esteenä yhteisön säännöstölle, jolla otetaan käyttöön koko yhteisön markkinoita koskeva takuukynnysjärjestelmä, joka kaikissa jäsenvaltioissa johtaa kyseessä olevien taloudellisten toimijoiden tuotantotuen vähenemiseen, vaikka näiden kynnysten ylittäminen ei johtuisikaan tuotannon lisääntymisestä kaikissa näissä valtioissa — — ". Lisäksi viinimarkkinoiden tervehdyttämisen tavoitteen rajoissa "kaikkien yhteisön tuottajien on riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he toimivat, vastattava yhteisvastuullisesti ja yhdenvertaisesti sellaisten päätösten seurauksista, joita yhteisöjen toimielimet tekevät toimivaltansa rajoissa reagoidakseen markkinoilla mahdollisesti ilmenevän tuotannon ja menekkimahdollisuuksien välisen epätasapainon vaaraan" (edellä alaviitteessä 1 mainittu asia Zaninotto, tuomion 47 kohta).

66 — Siitä huolimatta, että tervehdyttääkseen viinimarkkinoita poistamalla ylijäämät pakollisen tislauksen avulla, neuvosto on nimennyt tietyt viinivuodet viitevuosiksi, siten että jäsenvaltioiden tuotanto ei saa ylittää kolmen viiteviinivuoden toteutunutta tuotantoa.

67 — Ks. neuvoston asetuksen N:o 1566/93 neljäs perustelukappale.

68 — Muistutan, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sitä, että yhteistä markkinajärjestelyä koskevasta toimenpiteestä päättämisellä voi olla tietyille tuottajille heidän tuotantosuunnastaan tai paikallisista olosuhteista johtuen erilaisia vaikutuksia kuin muille, ei voida pitää syrjintänä, *jos toimenpide perustuu objektiivisiin arviointiperusteisiin*, jotka on mukautettu yhteisen markkinajärjestelyn kokonaistoiminnan tarpeisiin. Ks. esim. asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301), jossa oli kysymys yhteisvastuumaksun käyttöönottamisesta maito- ja maitotuotemarkkinoilla (tuomion 34 kohta).

päämäärien toteuttamiseksi, koska on selvää, että kun on mahdollista valita usean asianmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, ja että toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden". [69]

90. Tuomioistuinvalvonnasta, joka kohdistetaan siihen, miten yhteisön lainsäätäjä soveltaa suhteellisuusperiaatetta yhteisen maatalouspolitiikan alalla, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan lisäksi seuraavaa: [70] "Yhteisön lainsäätäjällä yhteisen maatalouspolitiikan alalla oleva harkintavalta vastaa perustamissopimuksen 40—43 artiklassa sille annettuja poliittisia tehtäviä. Näin ollen yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi *ainoastaan, kun kyseinen toimenpide on* toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseksi *ilmeisen epäasianmukainen*" (kursivointi tässä). [71]

91. Näkemykseni mukaan ei vaikuta siltä, että neuvosto olisi loukannut suhteellisuusperiaatetta 39 artiklan 3, 4 ja 11 alakohtaa antaessaan.

92. Tarkemmin sanottuna neuvosto on tätä harkintavaltaa käyttäessään valinnut viinialan tasapainottamiseksi ja tervehdyttämiseksi järjestelmän, joka koskee pakollista tislausta tietyin edellytyksin. [72] Kuten asetuksen N:o 822/87 44. perustelukappaleesta ilmenee, pakollinen tislaus on tehokkain keino poistaa ylituotanto pöytäviinimarkkinoilla, ja tämä keino on otettava käyttöön, kun markkinat vaikuttavat tarkkojen arviointiperusteiden mukaan olevan vakavasti epätasapainossa. Asetuksen 45. perustelukappaleessa viitataan tislattavan kokonaismäärän jakamisen osalta ilmastollisiin ja rakennepoliittisiin tekijöihin, jotka voivat saada aikaan tuotannon erilaisen kehityksen yhteisön eri alueilla.

93. Ottaen huomioon nämä tavoitteet [73] neuvosto arvioi, että sopivin peruste oli viiteviinivuosien (1981/1982, 1982/1983 ja 1983/1984) vahvistaminen ja voimassapitäminen siten, että tällä perusteella voitiin todeta, olivatko jäsenvaltiot osallistuneet viinimarkkinoiden tasapainottamiseksi ja tervehdyttämiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin. Neuvoston valitsema keino

69 — Ks. esim. asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2211, 60 kohta) ja asia Crispoltoni ym. (mainittu edellä alaviitteessä 55, tuomion 41 kohta).

70 — Ks. esim. asia C-280/93, Saksa v. neuvosto (mainittu edellä alaviitteessä 55, tuomion 89 ja 90 kohta).

71 — Ks. esim. asia Crispoltoni ym. (mainittu edellä alaviitteessä 55, tuomion 42 kohta).

72 — Ks. asiassa Zaninotto (mainittu edellä alaviitteessä 1) esittämäni ratkaisuehdotuksen 123 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

73 — Asiassa Zaninotto yhteisöjen tuomioistuin tutki kunkin tuottajan tuotantoon sovellettavan prosenttiosuuden määrittämiseksi käytettävän, 39 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun hehtaarituotosperusteen valinnan suhteellisuutta tavoiteltuun päämäärään nähden, joka on sellaisen pakollisen tislauksen määrän toteutuminen, joka vastaa kutakin aluetta ja on välttämätön viinimarkkinoiden tervehdyttämiseksi. Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen edellytyksiä koskevan tuomioistuinvalvonnan osalta yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa (tuomion 65 kohta): "Saman alueen viinintuottajien taakan jakamiseen hehtaarituotoksen mukaan ei liity ilmeistä virhettä, koska sen tarkoituksena on kohdistaa pakollisen tislauksen velvoite lähinnä niihin tuottajiin, jotka ovat pääasiallisesti vastuussa pöytäviinien ylijäämästä markkinoilla rankaisematta niitä tuottajia, joiden tuotanto on vähäistä. Tätä toimenpidettä ei siis voida pitää suhteettomana suhteessa tavoitteeseen poistaa pöytäviinin ylijäämä markkinoilta, kuten asetuksen N:o 822/87 44. perustelukappaleesta ilmenee."

tämän tavoitteen saavuttamiseksi oli valtuuttaa komissio muuttamaan säädettyä 85 prosentin osuutta aina, kun se oli tarpeellista pakollisen tislauksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

94. Neuvoston valintaa ei mielestäni voida pitää ilmeisen epäasianmukaisena pakollisen tislauksen suorittamiseksi toteutettujen toimenpiteiden tavoitteen saavuttamisen kannalta. Kansallinen tuomioistuin ei sitä paitsi ole ilmaissut, miksi viiteviinivuosien muuttaminen tai uuden kiinteän viiteprosenttiosuuden vahvistaminen kunkin viinivuoden tilanteeseen mukautetun prosenttiosuuden [74] sijasta olisi paremmin soveltuva ja vähemmän rajoittava toimenpide kuin kyseessä olevassa säännöksessä tarkoitettu järjestelmä. [75]

95. Valintaa tehdessään neuvosto ei varmaankaan voinut täsmällisesti määritellä kaikkia vaikutuksia, jotka sen antamilla säännöksillä tulevaisuudessa on. Tämän ongelman osalta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut kanta [76] on ollut, että "yhteisön toimenpiteen pätevyys ei voi riippua sen tehokkuusastetta koskevista jälkikäteisistä arvioista". Yhteisöjen tuomioistuin on vielä täsmentänyt, [77] että "kun yhteisön lainsäätäjän on arvioitava toteutettavan lainsäädännön tulevia vaikutuksia, vaikka niitä ei voida täsmällisesti ennakoida, sen arviota voidaan arvostella vain, jos se on ilmeisen virheellinen ottaen huomioon sen tiedossa kyseisen säännöksen antamishetkellä olleet seikat".

96. Näin ollen ongelma asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 3, 4 ja 11 kohdassa säädettyjen toimenpiteiden pätemättömyydestä suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi nousee esiin vain, jos toimenpiteet olivat ilmeisen epäasianmukaisia tai tarpeettomia tavoitellun päämäärän kannalta ja jos niiden aiheuttamat haitat ylittivät niistä saadut hyödyt, mutta edellä esittämäni arvion mukaan näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

d) Harkintavallan väärinkäyttö

97. Harkintavallan väärinkäyttö yhteisön toimivaltaisen toimielimen toteuttaman toimenpiteen kumoamisen perusteena [78] on kyseessä, jos toimivaltainen toimielin on toteuttanut toimenpiteen yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin virallisesti esitetyn päämäärän saavuttami-

74 — Kuten asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan mukaan on sallittua.

75 — Kuten neuvosto korostaa (kirjallisten huomautustensa 33 kohdassa), määrä, joka Italian on toimitettava pakolliseen tislaukseen, olisi pienempi vain, jos 85 prosentin osuus vähenee niin, että se on pienempi kuin 55 prosenttia.

76 — Ks. esim. asia 40/72, Schröder, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 125, 14 kohta) ja asia Crispoltoni ym. (mainittu edellä alaviitteessä 55, tuomion 43 kohta).

77 — Ks. esim. asia Crispoltoni ym. (mainittu edellä alaviitteessä 55, tuomion 43 kohta).

78 — Ks. asia National Farmers' Union ym. (mainittu edellä alaviitteessä 69, tuomion 43 kohta) ja asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 69 kohta).

seksi. Katson kuitenkin, että kansallisen tuomioistuimen perustetta, siten kuin se sen esittää, voidaan täsmällisemmin luonnehtia "menettelyn väärinkäytöksi", joka on yhteisön toimielimen toimenpiteen kumoamisen perusteena harkintavallan väärinkäytön erityinen muoto. [79] Menettelyn väärinkäytöllä tarkoitetaan, että toimivaltainen toimielin on kiertänyt tietyn päätöksen teossa noudatettavan menettelyn määritteleviä määräyksiä ja noudattanut siten eri päämäärää varten tarkoitettua toista menettelyä ja toteuttanut toimenpiteen.

98. Näkemykseni mukaan ei voida katsoa, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa olisi kyse menettelyn tai harkintavallan väärinkäytöstä tai että asetuksen N:o 822/87 39 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna, tarkoituksena olisi sallia, että komissio sääntelee pakollista tislausta mielensä mukaan ja siten myös pakolliseen tislaukseen toimitettavien määrien jakamista yhteisön eri alueiden kesken asetuksen N:o 822/87 83 artiklassa säädetyn viinien hallintokomitean menettelyä noudattaen ja samalla EY:n perustamissopimuksen 43 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) ilmaistun menettelyn vastaisesti. Jos tähän Busolinin puolustamaan ja kansallisen tuomioistuimen omaksumaan väitteeseen yhdyttäisiin, se merkitsisi sen aseman väheksymistä, joka komissiolla EY:n perustamissopimuksen mukaan on neuvoston päätösten täytäntöönpanossa. Tämän aseman perusteella komission on toimittava tiukasti asetetuissa rajoissa, jotka neuvosto joka kerta määrittelee, ja otettava täysin huomioon edellytykset, jotka neuvosto asettaa komissiolle päätösten täytäntöönpanon osalta. [80]

99. Lisäksi muistutan, että asetuksen N:o 822/87 83 artiklassa tarkoitettu hallintokomitean menettely on säädetty sekä 39 artiklan 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan soveltamiseksi että yhtenäisen prosenttiosuuden ja viiteviinivuosien vahvistamiseksi (39 artiklan 9 kohta). Tämä merkitsee sitä, että 3 kohdan mukaisen 85 prosentin kiinteän osuuden muuttamisessa ja tämän prosenttiosuuden mukauttamisessa tietyn viinivuoden osalta noudatetaan samaa menettelyä.

100. Siksi katson edellä esitetyt arviot huomioon ottaen, että neuvosto ei ole käyttänyt väärin menettelyä eikä harkintavaltaa, kun se säilytti 85 prosentin yhdenmukaisen osuuden silloinkin, kun se antoi asetuksen N:o 822/87 muuttamista koskevan asetuksen N:o 1566/93 ja määräsi samanaikaisesti 11 kohdan toisen alakohdan b alakohdan soveltamisesta viinivuoden 1993/1994 osalta. Tätä vastaan esitetyt väitteet ovat perusteettomia.

79 — Ks. esim. asia 2/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse v. korkea viranomainen, tuomio 12.6.1958 (Kok. 1958, s. 131) ja yhdistetyt asiat 32/87, 52/87 ja 57/87, ISA ym. v. komissio, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3305, 19 kohta).

80 — Neuvosto ja komissio korostavat (neuvoston kirjallisten huomautusten 47 kohdassa ja komission huomautusten 48 kohdassa), että (asetuksen N:o 822/87 82 ja 83 artiklassa perustetun) komitean menettely tunnustetaan EY:n perustamissopimuksessa ja voi johtaa neuvoston päätökseen. Siksi väite, jonka mukaan tällainen menettely johtaisi komission mielivaltaan perustuvaan tislausjärjestelmän hallitsemattomaan muutokseen, on perusteeton.

VI Ratkaisuehdotus

101. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Pretore di Treviso, sezione distaccata di Oderzon esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Edellä esitetyssä tapauksen tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään, mikä voisi vaikuttaa seuraavien säännösten pätevyyteen:

— viinikaupan yhteisestä järjestämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 822/87, sellaisena kuin se on muutettuna 2.7.1987 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1972/87 ja 14.6.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1566/93, 39 artiklan 3, 4 ja 11 kohta, ja

— neuvoston asetuksen (ETY) N:o 822/87 39 artiklassa säädetystä pakollisesta tislauksesta ja sitä koskevista tietyistä soveltamissäännöistä viinivuonna 1993/1994 poikkeamisesta 15 päivänä helmikuuta 1994 annettu komission asetus (EY) N:o 343/94.