JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS GEORGES COSMAS

16 päivänä joulukuuta 1999 *

Sisällys

I Johdanto I-3081
II Asiaa koskevat yhteisön säännökset I-3082
A EY:n perustamissopimuksen säännökset I-3082
B Naudanliha-alan yhteisen markkinajärjestelyn perustaminen I-3082
III Tosiseikasto ja ennakkoratkaisukysymys I-3088
IV Ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus I-3088
A Tutkittavaksi ottaminen I-3088
B Asiakysymys I-3090
a) Esitetyt ongelmat I-3090
b) Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen I-3092
1) Yhteisön toimielinten toimivaltaa maatalouspolitiikan alalla koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö I-3093
2) Syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen I-3093
3) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen I-3098
V Ratkaisuehdotus I-3100

I Johdanto

1. Tribunal administratif de Paris esittää tässä ennakkoratkaisupyynnössään yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksen naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 muuttamisesta 18 päivänä marraskuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen N:o 2222/96 [1] ja naudanliha-alan palkkiojärjestelmien soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 3886/92 muuttamisesta 2 päivänä joulukuuta 1996 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2311/96 [2] mukaisen, vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavaa palkkiota koskevan järjestelmän pätevyydestä.

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — EYVL L 296, s. 50.
2 — EYVL L 313, s. 9.

II Asiaa koskevat yhteisön säännökset

A EY:n perustamissopimuksen säännökset

2. EY:n perustamissopimuksessa mainitaan nimenomaisesti (II osasto), että yhteisöllä on myös maatalouspolitiikka (38—47 artikla, joista on tullut EY 32—38 artikla), johon liittyvät perustamissopimuksella luodut yhteiset markkinajärjestelyt (EY:n perustamissopimuksen 38 artikla, josta on muutettuna tullut EY 32 artikla).

3. EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa (josta on tullut EY 33 artiklan 1 kohta) luetellaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet, joihin kuuluu muun muassa b) kohtuullisen elintason takaaminen maatalousväestölle erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja ja c) markkinoiden vakauttaminen.

4. EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa (joista on muutettuina tullut EY 34 artiklan 1 ja 2 kohta) säädetään seuraavaa:

"2. Edellä 39 artiklassa lueteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetaan yhteinen maatalouden markkinajärjestely.

Tuotteen mukaan järjestelynä on jokin seuraavista:

— —

c) Euroopan markkinajärjestely.

3. — —

Yhteisen [markkina]järjestelyn tulee rajoittua vain 39 artiklassa lueteltujen tavoitteiden toteuttamiseen, eikä siinä saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä. — —."

B Naudanliha-alan yhteisen markkinajärjestelyn perustaminen

5. EY:n perustamissopimuksen 42 artiklan (josta on tullut EY 36 artikla) ja 43 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) nojalla neuvosto antoi asetuksen N:o 805/68,[3] johon koottiin naudanliha-

3 — Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24).

alan yhteistä markkinajärjestelyä koskevat perussäännökset.

6. Neuvosto antoi asetuksen N:o 2222/96 tasapainottaakseen naudanlihamarkkinoita, joiden toiminta oli häiriintynyt vakavasti pääasiallisesti sen vuoksi, että kuluttajat tunsivat huolta BSE:n (bovine spongiform encephalopathy) johdosta sekä sen vuoksi, että kulutus oli romahtanut ja tuottajien saamat hinnat näin pudonneet. Asetus sisältää joitakin toimenpiteitä, joilla pyritään mukauttamaan tuotantoa vastaamaan paremmin kulutusta. [4]

7. Katsoen erityisesti, että naudanlihamarkkinoiden tervehdyttäminen edellytti markkinoille tarjottujen täysikasvuisten eläinten lukumäärän vähentämistä kannustamalla aiempaa enemmän nuorten kevyiden eläinten markkinoilta vetämistä ja/tai markkinointia, [5] neuvosto ensinnäkin muutti yhteisöstä peräisin olevien, tuotannosta ennen 10 päivän — tai 20 päivän, sillä edellytyksellä, että varmistetaan, ettei niitä käytetä ihmisravinnoksi — ikää poistettujen nuorten urospuolisten vasikoiden prosessointipalkkiojärjestelmää (asetuksella N:o 2222/96 muutetun asetuksen N:o 805/68 4 i artiklan 1 kohta) ja toiseksi otti saman säännöksen 2 kohdalla käytöön palkkion vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta.

8. Asetuksen 4 i artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat myöntää vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta 30 päivään marraskuuta 1998 asti palkkion. Tämä palkkio myönnetään jäsenvaltiossa teurastamisen yhteydessä jokaisesta vasikasta:

— jonka teuraspaino ei ylitä kyseessä olevan jäsenvaltion vasikoiden keskimääräistä teuraspainoa, vähennettynä 15 prosentilla. Jäsenvaltioiden keskiteuraspainot määritellään Eurostatin laatimien vuoden 1995 tilastotietojen tai minkä tahansa muun komission hyväksymän virallisesti julkaistun vuoden 1995 tilastotiedon perusteella

— jota on pidetty asianomaisessa jäsenvaltiossa välittömästi ennen teurastusta myöhemmin määriteltävän ajan." [6]

4 — Ks. tältä osin asetuksen N:o 2222/96 ensimmäinen perustelukappale.

5 — Ks. tästä asetuksen N:o 2222/96 kahdeksas perustelukappale.

6 — Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on 1.12.1996—30.11.1998 sovellettava ainakin toista 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista järjestelmistä. Ranskan tasavalta valitsi kahden palkkion myöntämisen eli päätti myöntää palkkion sekä nuorten urospuolisten vasikoiden prosessoinnista että vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta.

9. Asetuksella N:o 2222/96 muutetun asetuksen N:o 805/68 4 i artiklan 4, 5 ja 6 kohta puolestaan säädetään seuraavaa:

"4. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut palkkiot on maksettava asianmukaisesti perusteltuja erityistapauksia lukuun ottamatta viiden kuukauden määräajassa hakemuksen jättöpäivästä.

5. Jäljempänä 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen komissio:

— antaa yksityiskohtaiset säännöt tämän artiklan soveltamisesta,

— määrittää 2 kohdassa tarkoitetut, jäsenvaltioissa sovellettavat suurimmat sallitut vasikoiden teuraspainot,

— vahvistaa prosessointipalkkion määrän tasolle tai tarvittaessa sopiville eri tasoille vasikoiden määrän vähentämiseksi riittävästi markkinoiden tarpeet huomioon ottaen,

— vahvistaa aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavan palkkion määrän asianmukaiseksi, jotta vasikoita teurastetaan riittävä määrä markkinoiden tarpeet huomioon ottaen,

— voi hyväksyä jäsenvaltion pyynnöstä alueittain eriytetyn aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavan palkkion soveltamisen jäsenvaltion sisällä, mikäli eläimiä on pidetty asianomaisella alueella välittömästi ennen teurastusta myöhemmin määriteltävän ajan,

— voi päättää jommankumman tai kummankin tässä artiklassa tarkoitetun palkkion myöntämisen keskeyttämisestä.

6. Komissio tarkistaa, ovatko tässä artiklassa säädetyt järjestelmät antaneet kuuden kuukauden kuluttua niiden voimaantulosta tyydyttäviä tuloksia.

Päinvastaisessa tapauksessa komissio tekee neuvostolle aiheellisen ehdotuksen, jonka perusteella neuvosto ratkaisee asian määräenemmistöllä, ottaen erityisesti huomioon soveltamisponnistusten jakautumisen jäsenvaltioiden kesken ja mahdolliset kaupalliset vääristymät."

10. Edellä mainittujen säännösten antamista perustellaan asetuksen N:o 2222/96 yhdeksännessä, kymmenennessä ja yhdennessätoista perustelukappaleessa seuraavasti:

"vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavan palkkion käyttöön ottaminen saattaa myös myötävaikuttaa markkinoiden tasapainottamiseen; palkkion vaikutuksen suuntaamiseksi mahdollisimman hyvin jäsenvaltioissa vallitseviin tuotannon edellytyksiin olisi määriteltävä jäsenvaltioiden vasikoiden palkkiokelpoisuus kussakin jäsenvaltiossa teurastettujen vasikoiden tilastollisen keskiteuraspainon mukaan; tämä keskipaino voi vaihdella jäsenvaltion sisällä; sen vuoksi olisi säädettävä, että komissio voi sallia palkkion aluekohtaisen soveltamisen; tietty pitoaika on välttämätön kaupan vääristymien välttämiseksi; palkkion määrän vahvistamisen olisi oltava komission tehtävä samoista syistä kuin prosessointipalkkion vahvistamisen;

tuotanto ja kuluttajien odotukset vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen; sen vuoksi olisi aiheellista antaa jäsenvaltioille mahdollisuus valita, soveltavatko ne prosessointipalkkiota vai aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavaa palkkiota, kuitenkin siten, että niiden on pantava täytäntöön ainakin toinen niistä 1 päivän joulukuuta 1996 ja 30 päivän marraskuuta 1998 välisenä aikana;

kuuden kuukauden kuluttua on tarkistettava vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavan palkkion ja jalostuspalkkion järjestelmien tehokkuus sekä se, että niitä on sovellettu oikein, ottaen erityisesti huomioon saavutettu vaikutus verrattuna tavoitteeseen vähentää noin 1 000 000 naudanlihantuotantoon joutuvaa vasikkaa, soveltamisponnistusten jakautuminen jäsenvaltioiden kesken ja mahdolliset kaupalliset vääristymät."

11. Nojautuen pääasiassa asetuksella N:o 2222/96 muutetun asetuksen N:o 805/68 4 i artiklan 5 kohtaan komissio antoi asetuksen N:o 2311/96, jossa se määritteli vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavan palkkion myöntämisedellytykset korvaamalla asetuksen N:o 3886/92 [7] 50 artiklan, jonka otsikkona on "Palkkion edellytykset", seuraavasti:

"1. Jäsenvaltio voi myöntää teurasvasikoiden aikaisesta markkinoille saattamisesta maksettavan palkkion (jäljempänä 'palkkio') ainoastaan sen omalla alueella teurastettujen eläinten osalta, joiden teuraspaino on yhtä suuri tai alhaisempi kuin liitteessä IV tarkoitettu paino. [8]

7 — Asetuksessa N:o 805/68 säädettyjen palkkiojärjestelmien soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja asetusten (ETY) N:o 1244/82 ja (ETY) N:o 714/89 kumoamisesta 23 päivänä joulukuuta 1992 annettu komission asetus (ETY) N:o 3886/92 (EYVL L 391, s. 20).

8 — Artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan "teurastuksen on tapahduttava teurastamossa, joka sitoutuu toimivaltaiselle viranomaiselle osallistumaan 50 a ja 50 b artiklassa erityisesti määritetyn palkkiojärjestelmän asianmukaiseen täytäntöönpanoon".

12. Liite IV, jossa määritellään teurasvasikoiden enimmäisteuraspaino jäsenvaltioissa 50 artiklan 1 kohdan mukaisesti, on seuraavanlainen:

Jäsenvaltio, jossa eläin on teurastettu	Enimmäisteuraspaino (kilogrammoina)
Belgia	136
Tanska	110
Saksa	103
Kreikka	127
Espanja	124
Ranska	108
Irlanti	—
Italia	117
Luxemburg	120
Alankomaat	138
Itävalta	82
Portugali	110
Suomi	84
Ruotsi	88
Yhdistynyt kuningaskunta	32

13. Asetuksella N:o 2311/96 muutetun asetuksen N:o 3886/92 50 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"3. Maksettavan palkkion suuruudeksi vahvistetaan:

— 65 ecua kutakin joulukuussa 1996 ja tammikuussa 1997 teurastettua eläintä kohden,

— 60 ecua kutakin tammikuun 1997 jälkeen teurastettua eläintä kohden."

14. Asetuksen N:o 2311/96 seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee komission katsoneen, että "on syytä vahvistaa vasikoiden aikaisesta markkinoille saattamisesta myönnettävän palkkion määrä tasolle, jolla otetaan erityisesti huomioon sekä kevyemmän ruhon myyntiin liittyvä tulonmenetys että lyhentyneeseen tuotantokauteen liittyvät taloudelliset näkökohdat; kuitenkin tiettyjen vasikanlihan markkinoilla järjestelmän alkuvaiheessa ennakoitavissa olevien häiriötekijöiden huomioon ottamiseksi on siirtymätoimenpiteenä aiheellista myöntää suurempia palkkioita".

15. Asetuksella N:o 2311/96 muutettua asetuksen N:o 3886/92 50 artiklaa muutettiin myöhemmin useaan otteeseen.

16. Tarkemmin sanoen komission asetuksella N:o 18/97[9] (1 artiklan 9 kohta) muutettiin Saksan liittotasavaltaa koskeva liitteen IV[10] mukainen enimmäisteuraspaino 103 kilogrammasta 112 kilogrammaan. Asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa todetaan Saksan liittotasavallan käyttäneen asetuksen N:o 805/68[11] 4 i artiklan 2 kohdassa annettua oikeuttaan esittää muiden kuin Eurostatin jul-

9 — Asetuksen N:o 3886/92 muuttamisesta 8.1.1997 annettu komission asetus (EYVL L 5, s. 17).

10 — Asetuksella N:o 2311/96 muutetun asetuksen N:o 3886/92 liite IV.

11 — Sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2222/96.

kaisemien tilastojen käyttöä viitteenä palkkioon oikeuttavien vasikoiden enimmäisteuraspainon määrittämisessä ja komission hyväksyneen nämä tilastot tarkistettuaan ne.

17. Lisäksi komission asetuksella N:o 200/97 [12] lisättiin asetuksen N:o 3886/92 [13] 50 artiklan 3 kohtaan toinen alakohta, joka kuuluu seuraavasti:

"Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua kahta palkkiota kuitenkin korotetaan:

a) 20 päivän tammikuuta ja 30 päivän kesäkuuta 1997 välisenä aikana teurastettujen, enintään 110 kilogrammaa painavien eläinten osalta 10 ecua ruholta ja vähintään 110 kilogrammaa mutta enintään 120 kilogrammaa painavien eläinten osalta 5 ecua ruholta,

b) 1 päivän heinäkuuta ja 31 päivän joulukuuta 1997 välisenä aikana teurastettujen, enintään 110 kilogrammaa painavien eläinten osalta 5 ecua ruholta ja vähintään 110 kilogrammaa mutta enintään 120 kilogrammaa painavien eläinten osalta 2,5 ecua ruholta."

18. Komission asetuksen N:o 616/97 [14] 1 artiklalla lisättiin asetuksen N:o 3886/92 [15] 50 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen alakohtaan kolmas luetelmakohta ja vahvistettiin palkkion määräksi 14.4.1997 lukien 50 ecua teurastettua eläintä kohden. Artiklalla myös nostettiin saman säännöksen toisessa alakohdassa säädettyä palkkion määrää vastaavasti 30 ja 15 ecuun 14.4. ja 30.6.1997 välisenä aikana teurastettujen eläinten osalta sekä vastaavasti 15 ja 7,5 ecuun 1.7. ja 31.12.1997 välisenä aikana teurastettujen eläinten osalta.

19. Asetusten N:o 200/97 ja N:o 616/97 perustelukappaleissa nimenomaisesti mainitaan vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavan palkkion soveltamista koskevat siirtymävaiheen ongelmat, joiden seurauksena palkkioita korotettiin.

20. Tarkemmin sanoen asetuksen N:o 200/97 ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että yhteisön naudanlihamarkkinoilla useimmat ruhot myydään perinteisesti yli 120 kilogramman painoisina ja että vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavan palkkion saamiseksi tietyissä jäsenvaltioissa tuotetut ruhot on myytävä alle 120 kilogramman painoisina. Lisäksi siinä todetaan, että tämän tuotteen epätavallisen tarjontamuodon vuoksi markkinoilla oli odotettavissa tilapäisiä vaikeuksia, jotka nostivat näiden kevyiden ruhojen kauppaamiskustannukset suhteellisen korkeiksi, ja että näin ollen, jotta aikaistetusta

12 — Asetuksen N:o 3886/92 muuttamisesta 31.1.1997 annettu asetus (EYVL L 31, s. 62).

13 — Sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2311/96.

14 — Asetuksen N:o 3886/92 muuttamisesta 8.4.1997 annettu asetus (EYVL L 94, s. 8).

15 — Sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 200/97.

markkinoille saattamisesta maksettavalla palkkiolla olisi tämä tausta huomioon ottaen toivottu vaikutus naudanlihamarkkinoilla, on tarpeen asetuksen N:o 2222/96 2 artiklan mukaisena siirtymätoimenpiteenä säätää lisämäärästä kyseisille ruhoille, sekä että tässä yhteydessä on aiheellista säätää eroista lisämäärissä tiettyjen painoluokkien osalta. Lopulta asetuksella N:o 616/97 muutettiin myönnettäviä palkkiomääriä.

III Tosiseikasto ja ennakkoratkaisukysymys

21. Gascogne Limousin viandes SA (jäljempänä Gascogne) on Ranskan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka tuottaa vasikanlihaa.

22. Gascogne valitti Tribunal administratif de Paris'hin ja vaati kyseiseen tuomioistuimeen 26.6.1997 saapuneessa valituksessaan Office national interprofessionnel des viandes de l'élevage et de l'aviculturen (Ofival) niiden päätösten kumoamista, joissa yhtiöltä evättiin asetuksella N:o 2222/96 käyttöön otettu palkkio vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta.

23. Kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle toimittamista pääasian asiakirjoista ja Ranskan hallituksen kirjallisista huomautuksista käy ilmi, että Ofivalin tekemät hylkäyspäätökset on tehty 14.5. sekä 11. ja 20.6.1997 ja että nämä päätökset perustuvat siihen, että palkkiohakemuksen kohteena olevat vasikat olivat yli 108 kilogramman painoisia.

24. Tribunal administratif de Paris katsoi näin ollen, että sen käsiteltävänä olevan asian ratkaiseminen ja Gascognen vaatimuksen oikeutuksen arviointi edellyttivät "sen selvittämistä, kielletäänkö 25 päivänä maaliskuuta 1957 tehdyn perustamissopimuksen 40 artiklassa tukitoimenpiteet, joista tuotteille koituva hyöty riippuu jäsenvaltiokohtaisesti määritetyistä perusteista, vaikka nämä tuotteet voidaan saattaa yhteisön kaikki jäsenvaltiot käsittäville markkinoille".

IV Ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus

A Tutkittavaksi ottaminen

25. Komission mielestä esitettyä kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi. Sen mukaan ennakkoratkaisupyyntö on puutteellinen, koska siinä ei ole mitään tietoja Gascognen palkkiohakemusten hylkäyspäätösten tekopäivistä ja perusteluista eikä asianosaisten välisen riidan luonteesta. Komissio huomauttaa lisäksi, ettei pyynnössä mainita myöskään vasikoiden teurastuspäiviä

ja hakemusten tekopäiviä, joilla on huomattava merkitys sovellettavan säännöstön muuttumisen vuoksi.

26. Katson ennakkoratkaisupyynnön sisältämien tietojen perusteella, että kansallinen tuomioistuin ei ole riittävästi kuvannut asian tosiseikkoja.

27. Yhteisöjen tuomioistuin on useasti todennut, että koska ennakkoratkaisulla on pyrittävä antamaan kansalliselle tuomioistuimelle soveltamiskelpoinen tulkinta yhteisön oikeudesta, kansallisen tuomioistuimen on määriteltävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiasiat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. [16] Ennakkoratkaisupyynnön on sisällettävä, ei vain sellaiset tiedot, joiden avulla "yhteisöjen tuomioistuin voi antaa soveltamiskelpoisen vastauksen kysymykseen", vaan myös sellaiset tiedot, [17] joiden avulla jäsenvaltioiden hallitukset ja muut osapuolet voivat esittää huomautuksensa EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti, [18] koska artiklan mukaan näille muille osapuolille annetaan tiedoksi ainoastaan kansallisten tuomioistuimien ennakkoratkaisupyynnöt. [19] Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yhteisöjen tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että kyseisille osapuolille turvataan tämä mahdollisuus, koska edellä mainitun artiklan mukaan ainoastaan ennakkoratkaisupyynnöt annetaan tiedoksi näille osapuolille". [20]

28. Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen jättänyt tutkimatta ennakkoratkaisupyynnön, jossa "tosiseikasto voitaisiin kuitenkin määritellä ainoastaan pääasian kantajien kirjelmiä tutkimalla, koska asiassa ei ole esitetty jäsenvaltioiden hallitusten ja muiden halukkaiden laatimia kirjallisia huomautuksia". [21]

29. Jos kuitenkin kansallisen tuomioistuimen lähettämissä asiakirjoissa sekä osapuolten yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissä kirjallisissa huomautuksissa "on yhteisöjen tuomioistuimelle riittävät tiedot yhteisön säännösten soveltamiseksi pää-

16 — Ks. asia C-67/96, Albany, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5751, 39 kohta); yhdistetyt asiat C-320/90—C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993 (Kok. 1993, s. I-393, 6 kohta; Kok. Ep. XIV, s. 1) ja asia C-83/91, Meilicke, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4871, 26 kohta; Kok. Ep. XIII, s. 107). Ks. myös asia C-157/92, Banchero, määräys 19.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1085, 4 kohta); asia C-386/92, Monin Automobiles, määräys 26.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2049, 6 kohta); asia C-191/96, Modesti, määräys 19.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3937, 4 kohta); asia C-196/96, Lahlou, määräys 19.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3945, 4 kohta); asia C-326/95, Banco de Fomento e Exterior, määräys 13.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1385, 6 kohta); asia C-167/94, Grau Comis ym., määräys 7.4.1995 (Kok. 1995, s. I-1023, 8 kohta) ja asia C-458/93, Saddik, määräys 23.3.1995 (Kok. 1995, s. I-511, 12 kohta).

17 — So. kyseiset tiedot.

18 — Ks. tästä em. asia Albany, tuomion 40 kohta; em. asia Modesti, määräyksen 5 kohta; em. asia Lahlou, määräyksen 5 kohta ja em. asia Grau Comis ym., määräyksen 10 kohta (kaikki mainittu alaviitteessä 16).

19 — Ks. yhdistetyt asiat 141/81—143/81, Holdijk ym., tuomio 1.4.1982 (Kok. 1982, s. 1299, 6 kohta; Kok. Ep. VI, s. 379); em. asia Modesti, määräyksen 5 kohta; em. asia Lahlou, määräyksen 5 kohta; em. asia Banco de Fomento e Exterior, määräyksen 7 kohta sekä asia C-101/96, Italia Testa, määräys 25.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3081, 5 kohta).

20 — Ks. em. asia Albany, tuomion 40 kohta; edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Holdijk ym., tuomion 6 kohta; em. asia Saddik, määräyksen 13 kohta ja em. asia Grau Comis ym., määräyksen 10 kohta.

21 — Ks. yhdistetyt asiat C-28/98 ja C-29/98, Charreire ja Hirtsmann, määräys 21.4.1999 (Kok. 1999, s. I-1963, 11 kohta).

asiassa kiistan kohteena olevan tapaukseen," [22] yhteisöjen tuomioistuin voi antaa kansalliselle tuomioistuimelle soveltamiskelpoisen vastauksen. [23]

30. On niin ikään muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) mukaisen yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuimen välisen yhteistyön osalta, että "kansallinen tuomioistuin, jolla yksin on välitön tieto asian tosiseikoista — —, voi kaikki asiaan liittyvät olosuhteet tuntien paremmin arvioida, onko sen käsiteltävänä olevan asian yhteydessä esiin tulleilla oikeuskysymyksillä merkitystä asian kannalta ja onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi". [24]

31. Katson, että tässä tapauksessa toimitetuista kirjallisista huomautuksista ilmenevät tosiseikat ovat riittävän selviä ja että yhteisöjen tuomioistuin voi antaa soveltamiskelpoisen vastauksen esitettyyn ennakkoratkaisupyyntöön huolimatta niistä varaumista, joita tosiseikkojen hyvin niukka esittäminen pyynnössä synnyttää. Syy näkemykseeni on se, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että se voi jättää vastauksen antamatta vain poikkeuksellisissa tapauksissa, nimittäin silloin kun on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella tai yhteisön oikeussäännön pätevyyden tutkimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiasialliseen luonteeseen tai kohteeseen. [25] Tässä ei mielestäni kuitenkaan ole kyse tällaisesta tapauksesta, eikä vaarana ole, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi täysin hypoteettiseen kysymykseen. [26]

B Asiakysymys

a) Esitetyt ongelmat

32. Ranskan hallitus ja Gascogne väittävät, että vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavaa palkkiota koskevat yhteisön säännöksillä loukataan perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa ilmaistua syrjintäkiellon periaatetta,

22 — Ks. em. asia Vaneetveld, tuomion 14 kohta, ja em. asia Telemarsicabruzzo ym., tuomion 9 kohta (a contrario -tulkinta). Ks. myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa Vaneetveld (6 ja 9 kohta).

23 — Lisäksi tarve määrittää kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat on vähemmän pakottava siinä tapauksessa, että kysymykset koskevat teknisiä yksityiskohtia ja mahdollistavat yhteisöjen tuomioistuimen antavan soveltamiskelpoisen vastauksen, vaikka kansallinen tuomioistuin ei olekaan esittänyt tapauksen tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja tyhjentävästi (ks. em. asia Vaneetveld, tuomion 13 kohta ja em. asia Banco de Fomento e Exterior, määräyksen 8 kohta).

24 — Ks. esim. alun perin asia 83/78, Redmond, tuomio 29.11.1978 (Kok. 1978, s. 2347, 25 kohta; Kok. Ep. IV, s. 265); asia C-343/90, Lourenço Dias, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4673, 15 kohta; Kok. Ep. XIII, s. 69) ja asia C-355/97, Beck ja Bergdorf, tuomio 7.9.1999 (Kok. 1999, s. I-4977, 22 kohta).

25 — Ks. asia 13/68, Salgoil, tuomio 19.12.1968 (Kok. 1968, s. 661; Kok. Ep. I, s. 365); asia 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981 (Kok. 1981, s. 1563, 6 kohta; Kok. Ep. VI, s. 133); asia C-368/89, Crispoltoni, tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3695, 11 kohta); asia C-186/90, Durighello, tuomio 28.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5773, 9 kohta); yhdistetyt asiat C-332/92, C-333/92 ja C-335/92, Enrico Italia ym., tuomio 3.3.1994 (Kok. 1994, s. I-711, 17 kohta); asia C-62/93, BP Soupergaz, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1883, 10 kohta); asia C-143/94, Furlanis, tuomio 26.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3633, 12 kohta); asia C-472/93, Spano ym., tuomio 7.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4321, 15 kohta) ja asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 61 kohta).

26 — Ks. asia 244/80, Foglia, tuomio 16.12.1981 (Kok. 1981, s. 3045, 18 ja 20 kohta; Kok. Ep. VI, s. 251) ja asia 149/82, Robards, tuomio 3.2.1983 (Kok. 1983, s. 171, 19 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat C-422/93—C-424/93, Zabala Erasun ym., tuomio 15.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1567, 29 kohta) ja asia C-346/93, Kleinwort Benson, tuomio 28.3.1995 (Kok. 1995, s. I-615). Ks. tästä 14.12.1991 annettu lausunto 1/91 (Kok. 1991, s. I-6079, 61 kohta; Kok. Ep. XI, s. 565).

ja että sovellettaessa säännöksiä kilpailua on vääristetty.[27]

33. Neuvosto ja komissio sitä vastoin kiistävät kyseisen asetuksen olevan pätemätön perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun syrjintäkiellon periaatteen loukkaamisen vuoksi.

34. Tarkemmin sanoen Gascogne väittää, että asetuksen N:o 2222/96 mukainen yhdenmukaisen 15 prosentin vähennyksen soveltaminen kussakin jäsenvaltiossa teurastettujen vasikoiden keskimääräiseen teuraspainoon johtaa siihen, että ranskalaisen tuottajan on palkkion saadakseen tuotettava korkeintaan 108 kilogramman painoisia ruhoja, vaikka keskiteuraspaino Ranskassa on perinteisesti 127 kilogrammaa. Ruhon 108 kilogramman suuruinen viitepaino ei missään tapauksessa vastaa normaalia myyntikäytäntöä Ranskan markkinoilla.[28] Samaan aikaan Alankomaiden (Euroopan unionin toiseksi suurin tuottaja) kilpaileville tuottajille, joiden tuotannosta menee vientiin 95 prosenttia, on myönnetty 138 kilogramman suuruinen ruhon viitepaino, mikä suosii niitä erityisesti Ranskan markkinoilla, koska nämä tuottajat voivat tuottaa vasikoita, joiden teuraspaino on lähellä Ranskan markkinoiden odotuksia, ja saavat samanaikaisesti asetuksen N:o 2311/96 mukaisen palkkion, joka on suuruudeltaan 65 ecua ruholta.

35. Lisäksi Gascognen mielestä on väärin, että jäsenvaltioiden Eurostatille antamia tilastotietoja on käytetty viitepainon laskemiseen. Yhtiön mukaan vasikanruhot eivät ole yhdenmukaisia painoltaan, vaan saman maan sisällä kulutukseen tarjotaan ruhoja, jotka ovat erilaisia ravinnoksikäyttöä ja myyntiä koskevien tottumusten johdosta.

36. Gascogne selostaa lisäksi yksityiskohtaisesti, ettei teurasvasikan ja sen ominaisuuksien yleistä määritelmää ole olemassa, eikä myöskään yhdenmukaisia ja luotettavia yhteisön tilastoja; näihin tilastoihin perustuva asetus N:o 2222/96 pahensi yhtiön mukaan perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan vastaisesti Ranskan tuottajiin kohdistunutta syrjintää kasvattamalla ilman objektiivisia perusteita sitä eroa, joka Alankomaiden ja Ranskan osalta palkkioon oikeuttavien ruhon painojen välillä vallitsi. Esiin nouseekin kysymys siitä, missä määrin neuvosto tämän perusteen valitsemalla loukkasi syrjintäkiellon periaatetta ja suhteellisuus-

27 — Gascogne toteaa aluksi, että vasikankasvatus on merkittävä ala lihantuotannossa Ranskassa, joka on vasikanlihan tärkein tuottaja Euroopassa. Viime vuosina kuitenkin Alankomaiden tuotanto on kasvanut. Kulutus tapahtuu pääasiassa Ranskassa, Italiassa ja vähemmässä määrin Saksassa.

28 — Gascognen mukaan Ranskan tuottajien pitäisi ryhtyä tuottamaan joko yli 108 kilogramman painoisia, palkkioon oikeuttamattomia ruhoja tai sitten enintään 108 kilogramman painoisia ruhoja, jotka kyllä oikeuttavat tukeen, mutta joita koskee vähennys, jonka suuruudeksi jotkut tuottajat arvioivat noin 4 Ranskan frangiksi (FRF) kilogrammalta ruhoa kohden eli 450 FRF vasikalta, mikä on enemmän kuin palkkio, jonka suuruus on noin 400 FRF.

periaatetta, jotka ovat ylemmänasteisia periaatteita, kun yhtiön mukaan yhdenvertaisuusperiaatetta oli sovellettava suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

37. Gascogne väittää vielä lopuksi, että kun asetuksella N:o 2222/96 vähennettiin yhdenmukaisesti niitä kansallisia viiteteuraspainoja, jotka oikeuttavat vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavaan palkkioon, joka sekin on suuruudeltaan yhdenmukainen (lukuun ottamatta asetuksessa N:o 200/97 säädettyä tilannetta), luotiin perusteettomasti täysin epätasapainoisia, ylisuuria rasituksia.[29] Yhdenmukaista 15 prosentin vähennystä kussakin jäsenvaltiossa teurastettujen vasikoiden keskimääräiseen teuraspainoon sovellettaessa ei yhtiön mukaan otettu huomioon markkinoiden tavoittelemaa keskipainoa, joka määräsi asetuksen aiheuttaman rasituksen ja konkreettiset vaikutukset niiden osalta, joille se oli osoitettu. Ranskan tuottajia asetus haittasi merkittävästi sekä viennin osalta — koska pääasiallisilla vientimarkkinoilla eli Italiassa ja Saksassa kulutetaan raskaampia ruhoja kuin Ranskan sallittiin viedä — että erityisesti kansallisilla markkinoilla, jonne tuli Alankomaista raskaampia palkkioon oikeuttaneita ruhoja, kun taas ranskalaisten tuottajien oli kestettävä tämä kilpailu palkkiotta. Kuten Ranskan hallitus painottaa, yhteisön lainsäädännöstä saivat etua ja hyötyivät lopulta raskaiden ruhojen tuottajat.

29 — Ranskan hallitus korostaa, että tavanomaista painoa kevyempien vasikoiden teurastuksesta aiheutui lisäkustannuksia (korkeammat teurastus- ja paloittelukulut jne.), joiden suuruudeksi se arvioi 4 ecua teurastettua eläintä kohden.

38. Ranskan hallituksen mukaan kilpailun vääristyminen oli ilmeistä ja seurausta Alankomaiden tuottajien ranskalaisiin kilpailijoihin verrattuna nousseesta suhteellisesta osuudesta ohjelmassa.[30] Lisäksi hallitus väittää, että tämä Ranskan tuottajille aiheutunut haitta ei poistunut asetuksella N:o 200/97 käyttöön otetun eriytetyn palkkiojärjestelmän avulla. Tästä syystä Ranskan mielestä "hullun lehmän taudin" aiheuttaman kriisin johdosta kussakin jäsenvaltiossa olisi säilytettävä teurasvasikoiden tuotantoprosessin tasapaino.

b) Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen

39. Esiin tuotuja ongelmia tutkittiin seuraavasti: 1) yhteisön toimielinten toimivaltaa maatalouspolitiikan alalla koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön toteamisen jälkeen tutkin kysymystä siitä, 2) missä määrin riidanalaisella säädöksellä loukattiin syrjintäkiellon periaatetta (kansallisen tuomioistuimen esiin tuoma ongelma) tai 3) suhteellisuus-

30 — Ranskan hallitus toteaa, että joulukuusta 1996 marraskuun loppuun 1998 ulottuvana ajanjaksona Ranskassa jätettiin vain 726 000 palkkiohakemusta, mikä vastaa 18:aa prosenttia Ranskan tuotannosta, kun taas samaan aikaan Alankomaissa jätettiin yli miljoona hakemusta, mikä vastaa 35:tä prosenttia maan tuotannosta. Alankomaista Ranskaan tuodun vasikanlihan määrä on samanaikaisesti noussut.

periaatetta (Gascognen esiin tuoma ongelma).

1) Yhteisön toimielinten toimivaltaa maatalouspolitiikan alalla koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

40. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [31] erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan alalla "yhteisön toimielimillä on laaja harkintavalta niille perustamissopimuksessa yhteisen maatalouspolitiikan alalla uskottujen tehtävien vuoksi". Tämä tarkoittaa, että "yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta toteutettavien toimenpiteiden luonteen ja ulottuvuuden osalta tilanteessa, jossa on arvioitava monitahoista taloudellista todellisuutta, kuten yhteisessä maatalouspolitiikassa". [32] Samoin yhteisöjen tuomioistuin katsoo tuotteiden yhteisen markkinajärjestelyn osalta neuvoston käyttävän laajaa harkintavaltaa, ja tämän harkintavallan pohjalta tuomioistuin määrittelee harjoittamansa kontrollin rajat. Esimerkiksi asiassa 138/79, Roquette Frères vastaan neuvosto, 29.10.1980 antamassaan tuomiossa [33] yhteisöjen tuomioistuin katsoi näin: "silloin kun siltä, että neuvosto voi toteuttaa yhteisön maatalouspolitiikkaa, edellytetään monitahoisen taloudellisen tilanteen arviointia, neuvoston harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta, vaan tietyssä määrin myös sen toteamista, mitkä ovat tältä osin perustana käytettävät tiedot, ja neuvosto voi tarvittaessa nojautua kokonaisarvioihin. Valvoessaan tällaisen toimivallan käyttöä tuomioistuimen on tutkittava ainoastaan, onko tätä toimivaltaa käytettäessä tehty ilmeistä virhettä, onko harkintavaltaa käytetty väärin tai onko asianomainen toimielin ilmeisellä tavalla ylittänyt harkintavaltansa rajat."

2) Syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen

41. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [34] perus-

31 — Tähän oikeuskäytäntöön kuuluvat mm. asia C-375/96, Zaninotto, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6629, 46 kohta) ja yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 31 kohta).

32 — Ks. asia 84/87, Erpelding, tuomio 17.5.1988 (Kok. 1988, s. 2647, 27 kohta). Ks. myös asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301, 30 kohta); asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat; Kok. Ep. X, s. 109) ja yhdistetyt asiat C-267/88—C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 14 kohta).

33 — Kok. 1980, s. 3333, 25 kohta; Kok. Ep. V, s. 411; asia koski isoglukoosin tuotantoa koskevien peruskiintiöiden vahvistamista. Asiassa päädyttiin samaan ratkaisuun kuin asiassa 166/78, Italia v. neuvosto, 12.7.1979 annetussa tuomiossa (Kok. 1979, s. 2575, 14 kohta), joka koski perunajauhon tuotantopalkkiota.

34 — Ks. asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2061, 18 kohta) ja asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4563, 10 kohta) sekä edellä alaviitteessä 32 mainitut asiat Erpelding, tuomion 29 kohta ja Wuidart ym., tuomion 13 kohta sekä asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-569, 26 kohta).

tamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisesta alakohdasta seuraa, että yhteinen maatalouden markkinajärjestely ei saa merkitä syrjintää yhteisön tuottajien tai kuluttajien kesken. Yhteisöjen tuomioistuin on lukuisissa yhteyksissä katsonut, että "tämä syrjintäkielto on vain erityisilmaus yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta yhteisön oikeudessa, jonka mukaan samanlaisia tilanteita ei tule kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita samalla tavoin, paitsi jos tällainen kohtelu on objektiivisesti perusteltua". [35]

42. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut näin "Syrjintäkiellon periaatteen vastaisia eivät ole yhteisön säännökset, joilla on perustettu koko yhteisön markkinoita varten takuukynnysjärjestelmä, jossa taloudellisten toimijoiden tukea vähennetään kaikkien jäsenvaltioiden osalta, vaikka kynnysten ylittyminen ei johtuisikaan tuotannon lisääntymisestä kaikissa näissä maissa. Yhteisessä markkinajärjestelyssä, jossa ei tunneta kansallisia kiintiöitä, kaikkien yhteisön tuottajien on siitä riippumatta, missä jäsenvaltiossa heidän kotipaikkansa on, kärsittävä yhteisvastuullisesti ja yhdenvertaisesti sellaisten päätösten seuraukset, joita yhteisön toimielimet tekevät toimivaltansa rajoissa reagoidakseen markkinoilla mahdollisesti ilmenevän tuotannon ja menekkimahdollisuuksien välisen epätasapainon vaaraan". [36]

43. Edellä mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan päätyminen tiettyyn ratkaisuun yhteisen — tässä tapauksessa naudanlihamarkkinoiden — markkinajärjestelyn osalta ilmentää perustamissopimuksen mukaista neuvoston laajaa harkintavaltaa asiassa. Siten neuvostolla on toimivalta arvioida lukuisia tekijöitä parhaana pitämänsä ratkaisun valitsemista varten.

44. Tässä tapauksessa neuvosto toimivaltaansa käyttäen päätyi myöntämään tietyin edellytyksin palkkion vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta tasapainottaakseen ja tervehdyttääkseen naudanliha-alaa. Neuvosto niin ikään piti palkkion myöntämisen suhteen tarkoituksenmukaisimpana perusteena asianomaisessa jäsenvaltiossa teurastettujen vasikoiden keskiteuraspainoa vähennettynä 15 prosentilla niin, että lopulta saadaan kutakin aluetta vastaava määrä.

35 — Ks. asia C-56/94, SCAC, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1769, 27 kohta) ja (aiemmin ratkaistut) yhdistetyt asiat C-181/88, C-182/88 ja C-218/88, Deschamps ym. v. Ofival, tuomio 13.12.1989 (Kok. 1989, s. 4381, 18 kohta). Ks. lisäksi edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Crispoltoni ym., tuomion 51 kohta ja asia 106/83, Sermide, tuomio 13.12.1984 (Kok. 1984, s. 4209, 28 kohta).

36 — Ks. em. asia Crispoltoni ym., tuomion 52 kohta ja asia C-27/90, SITPA, tuomio 24.1.1991 (Kok. 1991, s. I-133, 20 kohta). Asiassa Crispoltoni ym. oli kyse vuoden 1991 satoa koskevien lehtitupakan tavoitehintojen, interventiohintojen ja ostajille myönnettävien palkkioiden, paalitetun tupakan johdettujen interventiohintojen sekä laatujen, tuotantoalueiden ja taattujen enimmäismäärien vahvistamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annetun asetuksen (ETY) N:o 1738/91 (EYVL L 163, s. 13) pätevyydestä.

45. Tarkemmin sanoen neuvosto antoi asetuksen N:o 2222/96 tasapainottaakseen naudanlihamarkkinoita, joiden toiminta oli häiriintynyt vakavasti pääasiallisesti sen vuoksi, että kuluttajat tunsivat huolta BSE:n (bovine spongiform encephalopathy) johdosta sekä sen vuoksi, että kulutus oli romahtanut ja tuottajien saamat hinnat näin ollen pudonneet. [37] Tähän tavoitteeseen päästäkseen neuvosto, jolla oli laaja harkintavalta, jonka turvin sillä oli mahdollisuus ryhtyä tarvittaviin toimiin häiriintyneiden markkinoiden tervehdyttämiseksi ja tasapainottamiseksi, määritti vasikoiden palkkiokelpoisuuden kussakin jäsenvaltiossa käyttäen perusteena siellä teurastettujen vasikoiden vuoden 1995 tilastojen mukaista keskiteuraspainoa vähennettynä 15 prosentilla. [38] Neuvosto ei kylläkään ilmaise syitä, joiden vuoksi se päätyi 15 prosenttiin, mutta mielestäni tämä ei ole ongelmallista, koska ensinnäkin neuvostolla on laaja harkintavalta ja koska toiseksi ratkaisuun päädyttiin tavoiteltavan päämäärän vuoksi eli jotta vähennettäisiin noin miljoonalla lihantuotantoon tulevien ja siten ihmisravinnoksi päätyvien vasikoiden lukumäärää ja koska kolmanneksi asiassa ei ole esitetty mitään, minkä perusteella neuvoston voitaisiin katsoa tehneen ilmeisen virheen kyseistä prosenttiosuutta valitessaan.

46. Lisäksi, kuten neuvosto ja komissio täysin perustellusti huomauttavat, keskiteuraspainon valitseminen perusteeksi koko yhteisössä ei ollut tarkoituksenmukainen toimenpide kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, mikä johtuu kahdesta syystä: 1) niissä jäsenvaltioissa toimivat tuottajat, joissa tuotetaan painavampia ruhoja, olisivat olleet pakotettuja vähentämään teuraspainoa suhteettomasti verrattuna myönnettävän palkkion määrään ja 2) niissä jäsenvaltioissa toimivat tuottajat, joissa keskiteuraspaino oli alhaisempi, olisivat saaneet palkkion hyväkseen tuotantojärjestelmäänsä muuttamatta.

47. Tämä merkitsee sitä, että jos neuvosto olisi päätynyt perusteeseen, joka pohjautuu 15 prosentilla vähennettyyn vasikoiden keskipainoon yhteisössä, noin puolet yhteisön tuotannosta oikeuttaisi palkkioon, kun taas suureen osaan toiseen puolikkaaseen kuuluvista tuottajista ei olisi kohdistunut vaikutuksia. Kuten neuvosto niin ikään korostaa, vasikoiden painossa eri jäsenvaltioissa olevien suurten erojen [39] takia joiltakin vaadittu vähennys olisi ollut niin merkittävä, että palkkio olisi ollut

37 — Ks. tästä asetuksen N:o 2222/96 ensimmäinen perustelukappale.

38 — Tähän ratkaisuun päätyessään neuvosto ei tietenkään voinut arvioida tarkkaan sääntelyn kaikkia tulevia vaikutuksia. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut (ks. asia 40/72, Schroeder, tuomio 7.2.1973, Kok. 1973, s. 125, 14 kohta ja em. asia Crispoltoni ym., tuomion 43 kohta), että "yhteisön säädöksen pätevyys ei voi riippua sen tehokkuutta koskevasta jälkikäteisestä harkinnasta". Tuomioistuin on täsmentänyt (ks. esim. em. asiat Crispoltoni, tuomion 43 kohta ja Wuidart ym., tuomion 14 kohta), että "silloin kun yhteisön lainsäätäjä joutuu arvioimaan annettavan säädöksen tulevia vaikutuksia, vaikka näitä vaikutuksia ei voida tarkkaan ennakoida, lainsäätäjän arviointia voidaan moittia vain siinä tapauksessa, että se on tehnyt ilmeisen virheen, kun otetaan huomioon seikat, jotka sillä oli tiedossaan kyseistä säädöstä annettaessa".

39 — Esimerkiksi Itävallassa keskimääräinen paino on 97 kilogrammaa, kun taas Alankomaissa se on 162 kilogrammaa.

riittämätön mahdollistamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen. Palkkion tehokkuus ja päämäärän saavuttaminen olisivat siis olleet vaarassa. Tällöin olisi ollut kyse kielletystä syrjinnästä joidenkin tuottajien eduksi ja toisten vahingoksi.

48. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan neuvoston mainittua valintaa ei voida moittia syrjinnästä yhteisön tuottajien välillä. Oikeuskäytännön mukaan sitä, että tietyn säädöksen antamisella yhteisen markkinajärjestelyn puitteissa [40] voi olla erilaisia seurauksia eri tuottajille näiden tuotannon erityispiirteiden tai paikallisten olosuhteiden takia, ei voida pitää syrjintänä, jos säädös pohjautuu yhteisen markkinajärjestelyn yleisen toimivuuden asettamien tarpeiden mukaisiin objektiivisiin perusteisiin. [41]

49. Ranskan hallitus vetoaa yhdistetyissä asioissa C-296/93 ja C-307/93, Ranska ja Irlanti vastaan komissio, annettuun tuomioon [42] sen väitteensä tueksi, jonka mukaan — toisin kuin kyseisessä asiassa — asianomaiset yhteisön säännökset tässä tapauksessa hyödyttivät ja antoivat etua raskaiden ruhojen tuottajille.

50. Yhdistetyissä asioissa C-296/93 ja C-307/93 oli kyse niiden ruhojen painon rajoittamisesta, [43] joihin voitiin soveltaa interventiotoimia. [44] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei kyse ollut yhden yhteisömaan tuottajien suosimisesta, koska tässä tapauksessa riidanalaisessa asetuksessa ei suljettu yhtäkään tuoteryhmää interventio-ostojen ulkopuolelle, vaan velvoitettiin asianomaiset tuottajat mukauttamaan painoa joidenkin tuotteiden osalta. Tämän lisäksi oli säädetty väliaikaisista toimenpiteistä, jotka antoivat tuottajille mahdollisuuden mukauttaa tuotantoaan asteittain.

51. Ranskan hallituksen mukaan nyt käsiteltävänä oleva asia eroaa edellä mainituista asioista, sillä tässä tapauksessa jäsenvaltioiden eri viiteteuraspainot johtivat siihen — kun otetaan huomioon yhteiset markkinat painojen osalta — että palkkion piirin ulkopuolelle jäivät ne tuottajat, jotka eivät tietyssä jäsenvaltiossa voineet teurastaa vasikoitaan kyseisen maantieteellisen alueen markkinoilla yleisesti sovellettavaa painoa vähemmän pai-

40 — Edellä alaviitteessä 32 mainitussa asiassa Bozzetti oli kysymys maitotuotemarkkinoita koskevan yhteisvastuumaksun käyttöön ottamisesta.

41 — Em. asia Bozzetti, tuomion 34 kohta.

42 — Kok. s. I-795, 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

43 — 340 kilogrammaan.

44 — Tarkemmin sanoen ruhoista, joita interventioelimet voivat muutetun asetuksen N:o 805/68 nojalla ostaa.

navina, kun taas muissa jäsenvaltioissa tuottajilla ei tällaista velvoitetta ollut.

52. Edellä todetun perusteella katson, ettei kyseisiä Ranskan hallituksen väitteitä voida hyväksyä. Riidanalaista asetusta antaessaan neuvosto on asianmukaisesti ottanut huomioon kunkin jäsenvaltion tuotannon erityispiirteet ja markkinoiden tervehdyttämistarpeen ja antanut kullekin jäsenvaltiolle mahdollisuuden esittää komissiolle tuon jäsenvaltion osalta sovelletun viitepainon muutokseen johtavien muiden virallisten tilastojen käyttöä eli mahdollistanut kunkin jäsenvaltion markkinoiden erityispiirteiden huomioon ottamisen niin pitkälle kuin mahdollista. Saksan liittotasavalta olikin käyttänyt tätä mahdollisuutta, mutta Ranskan viranomaiset eivät ole näin menetelleet.

53. Lisäksi on huomattava, että asiassa Deschamps ym. vastaan Ofival annetussa tuomiossa [45] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhteisön asetus, jossa annettiin pelkästään Yhdistyneelle kuningaskunnalle mahdollisuus myöntää muuttuva palkkio lampaiden teurastuksesta, oli täysin sopusoinnussa perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan kanssa, koska erot yhteisön eri markkinoilla vallitsevissa tilanteissa edellyttivät tällaista toimenpidettä. [46]

54. Näin ollen ja kun otetaan huomioon se laaja harkintavalta, joka yhteisön toimivaltaisilla toimielimillä on päättäessään markkinoiden tervehdyttämistoimista, olen sitä mieltä, että palkkio-oikeuden eriyttäminen keskimääräisen teuraspainon mukaan jäsenvaltioittain ei merkitse objektiivisesti perustelematonta erilaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa ja on siten sopusoinnussa perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa ilmaisunsa saaneen syrjintäkiellon periaatteen kanssa, kuten neuvosto ja komissio täysin perustellusti katsovat.

55. Lisäksi katson, että noudatettavan yhteisvastuun ja asianomaisten markkinoiden yhdenmukaisuuden vuoksi oli perusteltua jakaa markkinoiden tervehdyttämisestä aiheutunut rasitus kaikkien yhteisön tuottajien kesken siten, että vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavaa palkkiota koskevan järjestelmän tavoitteet saavutetaan. Näin ollen periaatteesta, joka koskee yhteisvastuuta yhteisössä, seuraa se, että kyseisestä tervehdyttämisvelvoitteesta aiheutuvan taakan on kohdistuttava kaikkiin yhteisön tuottajiin. Tämän päämäärän puitteissa "kaikkien yhteisön tuottajien on riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa heidän kotipaikkansa on, kärsittävä yhteisvastuullisesti ja yhdenvertaisesti sellaisten päätösten seuraukset, joita yhteisöjen toimielimet tekevät toimivaltansa rajoissa

45 — Mainittu edellä alaviitteessä 35, tuomion 16 kohta.

46 — Ks. asia 106/81, Kind v. Euroopan talousyhteisö, tuomio 15.9.1982 (Kok. 1982, s. 2885, 18 kohta).

reagoidakseen markkinoilla mahdollisesti ilmenevän tuotannon ja menekkimahdollisuuksien välisen epätasapainon vaaraan". [47]

3) Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

56. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaatteesta — joka on ylemmänasteinen periaate ja kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin — johtuu, että "yhteisön toimielinten toimenpiteiden lainmukaisuus riippuu siitä, ovatko nämä toimenpiteet aiheellisia ja tarpeellisia kulloinkin kyseessä olevan sääntelyn perusteltujen tarkoitusperien toteuttamisen kannalta, jolloin edellytetään, että useammasta asianmukaisesta toimenpidevaihtoehdosta on valittava vähiten rasitusta aiheuttava ja etteivät asetetut taloudelliset rasitteet ole kohtuuttomia suhteessa tavoiteltuun päämäärään". [48]

57. Sen tuomioistuinkontrollin osalta, joka koskee sitä, miten hyvin yhteisön lainsäätäjä on soveltanut suhteellisuusperiaatetta yhteisen maatalouspolitiikan alalla, on huomattava yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [49] mukaan seuraavaa: "Yhteisön lainsäätäjä käyttää yhteisen maatalouspolitiikan alalla harkintavaltaa, joka vastaa sille perustamissopimuksen 40 ja 43 artiklassa annettuja, kyseistä politiikkaa koskevia tehtäviä. Tämän vuoksi tällä alalla annettu säädös voi olla lainvastainen vain sillä perusteella, että se on ilmeisen epätarkoituksenmukainen toimivaltaisen toimielimen tavoitteleman päämäärän kannalta." [50]

58. Sen kysymyksen osalta, ovatko asetuksella N:o 2222/96 muutetun asetuksen N:o 805/68 4 i artiklan 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet pätemättömiä suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen takia, todettakoon, että asia olisi näin, mikäli ne markkinoiden tervehdyttämistarve huomioon ottaen olisivat selvästi epätarkoituksenmukaisia tai tarpeettomia tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi.

59. Koska olen jo eritellyt riidanalaisen sääntelyn tarkoituksen, keskityn nyt tutkimaan, oliko neuvoston antama säädös selvästi epätarkoituksenmukainen tai tarpeeton tavoitellun päämäärän saavuttamisen

47 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut näin useissa vastaavissa tapauksissa: ks. esim. em. asiat Zaninotto, tuomion 47 kohta, ja Crispoltoni ym., tuomion 52 kohta, sekä Ranska ja Irlanti v. komissio, tuomion 49 kohta.

48 — Ks. em. asiat Crispoltoni ym., tuomion 41 kohta, ja Schräder, tuomion 21 kohta, sekä asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 12 kohta); asia C-295/94, Hüpeden, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3375, 14 kohta) ja asia C-296/94, Pietsch, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3409, 15 kohta).

49 — Ks. em. asia Schräder, tuomion 22 kohta; edellä alaviitteessä 48 mainittu asia Fedesa ym., tuomion 14 kohta ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 89 ja 90 kohta; Kok. Ep. XVI, s. 173).

50 — Ks. em asiat Fedesa ym. (tuomion 14 kohta) ja Crispoltoni ym. (tuomion 42 kohta).

kannalta, ja olivatko sen haitat hyötyjä suuremmat.

60. Se, että asiassa ei ole pystytty vakuuttavasti osoittamaan jotakin toista mahdollista palkkion perustetta — esimerkiksi teurasvasikan keskipainoa yhteisössä — selvästi tarkoituksenmukaisemmaksi eli suhteellisuusperiaatteen, lisääntyvän yhdenvertaisuuden ja varmuusnäkökohtien kannalta paremmaksi, todistaa sen, ettei omaksuttu peruste ole epätarkoituksenmukainen eikä varsinkaan selvästi epätarkoituksenmukainen toimeksi, jonka avulla voidaan tervehdyttää naudanlihamarkkinat, joita palkkio koskee. [51]

61. Vaikka mainittuun perusteeseen päätyminen ei mielestäni olekaan selvästi väärin, neuvosto olisi voinut alusta saakka ottaa enemmän huomioon kansallisen tuotannon erityispiirteet ja keskiteuraspainojen erot, mikä on ilmeistä kahdesta syystä: 1) ensinnäkin asetuksen N:o 805/68 4 i artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus esittää komission hyväksyttäväksi muiden vuotta 1995 koskevien virallisten tilastojen käyttöä, kuten Saksan liittotasavalta tekikin saaden siten nostettua keskiteuraspainoa 103 kilogrammasta 112 kilogrammaan (asetus N:o 18/97), ja 2) toiseksi ei pidä unohtaa sitä, että niiden haittojen vähentämiseksi, joita tilanteesta aiheutui ja jotka näkyivät kevyiden ruhojen suhteellisen korkeana hintana, myönnettävää palkkiota korotettiin 10 eculla 13.4.1997 saakka ja 30 eculla 14.4.1997 alkaen. Koska korotus koski kaikkia vähintään 110 kilogramman mutta alle 120 kilogramman painoisia ruhoja, Ranskan tuottajat saivat siitä etua.

62. Näin ollen velvoitteiden jakaminen tuottajien välillä kunkin jäsenvaltion teurasvasikoiden keskipainon perusteella on ratkaisu, joka on tarpeellinen ja pohjautuu objektiivisiin ja asianmukaisiin perusteisiin.

63. Tämän vuoksi neuvoston antama säädös ei ole suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska säädös ei ole tarpeeton eikä selvästi epätarkoituksenmukainen ja koska haitat yhden jäsenvaltion (tässä tapauksessa Ranskan) tuottajille eivät ole suurempia kuin kaikille yhteisön tuottajille markkinoiden tervehdyttämisen ja tasapainottamisen onnistumisesta johtuen tulevat edut. [52]

51 — Ks. em. asiassa Zaninotto antamani ratkaisuehdotuksen 130 kohta; asiassa oli kyse pakollista tislausta koskevasta toimenpiteestä ja tuottajien saamasta hinnasta, joka oli markkinahintaa alempi, sekä siitä, oliko toimenpide tarkoituksenmukainen pakollista tislausta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi; ks. myös kyseisen tuomion 64 kohta.

52 — Palkkion vahvistaminen alhaiselle tasolle on perusteltua siksi, että tällä voi olla torjuva vaikutus, joka johtaa ylimääräisten tuottajien lukumäärän vähenemiseen ja markkinoiden tervehtymiseen ja tasapainottumiseen.

V Ratkaisuehdotus

Edellä todetun perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunal administratif de Paris'n esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Jäsenvaltioittain eriytetyn enimmäispainon määrääminen vasikoille edellytyksenä vasikoiden aikaistetusta markkinoille saattamisesta maksettavan palkkion maksamiselle naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 4 i artiklan 2 kohdan nojalla, sellaisena kuin asetus on muutettuna 18.11.1996 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2222/96, ei ole EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 34 artiklan 2 kohta) kiellettyä syrjintää eikä suhteellisuusperiaatteen vastaista.