YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)
9 päivänä tammikuuta 1997 *

Asiassa C-255/95,

jonka Consiglio di Stato (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

S. Agri SNC ja

Agricola Veneta Sas

vastaan

Regione Veneto,

ennakkoratkaisun maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 797/85 (EYVL L 93, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 15.6.1987 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1760/87 (EYVL L 167, s. 1), jota, samoin kuin ensin mainittua asetusta, on sittemmin vielä muutettu 25.4.1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1094/88 (EYVL L 106, s. 28), sekä tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 4115/88 (EYVL L 361, s. 13) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. C. Moitinho de Almeida sekä tuomarit C. Gulmann ja J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— S. Agri SNC ja Agricola Veneta Sas, edustajanaan asianajaja Wilma Viscardini Donà, Padova,

— Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisia riita-asioita hoitavan osaston johtaja professori Umberto Leanza, avustajanaan valtionasiamies Oscar Fiumara,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Laura Pignataro ja James Macdonald Flett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan osapuolten esittämät suulliset huomautukset 12.9.1996 pidetyssä istunnossa,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.10.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Consiglio di Stato on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 21.3.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 24.7.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 797/85 (EYVL L 93, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 15.6.1987 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1760/87 (EYVL L 167, s. 1), jota, samoin kuin ensin mainittua asetusta, on sittemmin vielä muutettu 25.4.1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1094/88 (EYVL L 106, s. 28), sekä tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 4115/88 (EYVL L 361, s. 13) tulkinnasta.

2 Neuvoston asetuksessa N:o 797/85, sellaisena kuin se on muutettuna, velvoitetaan jäsenvaltiot luomaan tukijärjestelmän, jolla edistetään tuotannon "laajaperäistämistä" eräillä ylituotantoaloilla, erityisesti naudanliha-alalla; tältä osin täsmennetään, että "laajaperäistämisellä" tarkoitetaan kyseisen tuotteen tuotannon vähentämistä ainakin 20 prosentilla vähintään viiden vuoden ajaksi siten, että muiden ylijäämää tuottavien tuotantosuuntien kapasiteetti ei kasva.

3 Asetuksen N:o 797/85, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 b artiklan 3 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot määrittävät tuen myöntämisedellytykset ja erityisesti tuotannon vähentämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Naudanlihan osalta ne voivat määrätä, että eläinyksikkömäärää on supistettava ainakin 20 prosentilla. Ne määrittävät myös tuen suuruuden ja kyseisen tuotteen viitejakson tuotannon

vähentämisen laskemista varten; samoin ne määrittävät sitoumuksen, joka edunsaajalta edellytetään erityisesti sen tarkistamiseksi, että tuotanto tosiasiallisesti vähenee.

4 Asetuksessa N:o 4115/88 komissio on vahvistanut tuotannon "laajaperäistämistä" koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaiset soveltamissäännöt. Tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tuottaja suorittaa jäsenvaltioiden vahvistamien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti tuotannon vähentämisen suhteessa tilan tavanomaiseen tuottoon, jolla tarkoitetaan tilan keskimääräistä vuosituotosta viitejakson kuluessa. Jäsenvaltiot voivat muun muassa säätää "määrällisen" menetelmän, joka perustuu siihen, kuinka paljon tuotanto on tosiasiallisesti vähentynyt 6 artiklan mukaisesti. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on määritettävä viitejakso siten, että sen avulla voidaan luotettavasti selvittää kyseisen tilan tavanomainen vuosituotanto käytettäväksi lähtökohtana vähentämisen laskemiselle.

5 Asetuksen N:o 4115/88 6 artiklassa säädetään, että sovellettaessa "määrällistä" menetelmää, tilakohtaisen tuotannon vähentäminen ainakin 20 prosentilla lasketaan jokaisen sitoumuksen kattaman tuotteen osalta tilan koko näiden tuotteiden tuotannosta. Tämän menetelmän soveltamisen osalta 7 artiklassa säädetään lisäksi, että tuotannon vähentäminen voidaan toteuttaa pienentämällä eläinyksikkömäärää vastaavassa suhteessa.

6 Sovellettaessa edellä mainittuja asetuksia Italia on karjankasvatuksesta saatavien tuotteiden osalta määrittänyt viitejaksoksi markkinointivuodet 1986—1987 ja 1987—1988. Koska uusi järjestelmä otettiin käyttöön vasta vuonna 1990, ajanjakso, jona tuottajat sitoutuivat tuottamaan vähemmän (jäljempänä sitoutumisjakso), saattoi kuitenkin alkaa vasta mainittuna vuonna. Italian säännöksissä otetaan kuitenkin huomioon, suuntaan jos toiseen, mahdollisesti ilmenneet tuotannon vaihtelut sen välijakson aikana, joka alkaa viitejakson päättymisestä ja loppuu sitoutumisjakson alkuun. Niissä säädetään edelleen, että sovellettaessa määrällistä menetelmää

tilanteessa, jossa eläinyksikkömäärä on pienentynyt tämän välijakson aikana, tuottaja ei voi saada tukea, jos eläinyksikkömäärä, jonka pienentämiseen sitoutumisjaksoksi on sitouduttu, alittaa 20 prosenttia viitejakson eläinyksikkömäärästä.

7 Pääasian kantajat eli yhtiöt S. Agri SNC ja Agricola Veneta Sas jättivät Padovan maatalousalueen tarkastusyksikölle (Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova, jäljempänä tarkastusyksikkö) hakemukset "laajaperäistämistä" koskevien tukien saamiseksi nautakarjan kasvatustuotannolle.

8 Tarkastusyksikkö hylkäsi nämä hakemukset 18.3.1991 tekemillään päätöksillä sillä perusteella, että koska nämä yhtiöt olivat jo huomattavasti vähentäneet eläinyksikkömäärää sen välijakson aikana, joka alkoi viitejakson päättymisestä ja päättyi sitoutumisjakson alkuun, karjan suuruuden tämän jälkeen tapahtunut vähennys sitoutumisjakson ensimmäisen vuoden aikana oli yhteensä alle 20 prosenttia viitejakson aikana kasvatettujen eläinyksiköiden määrästä.

9 Nämä kaksi yhtiötä riitauttivat Tribunale amministrativo regionale del Venetossa tarkastusyksikön hylkäyspäätösten lainmukaisuuden. Ne vetosivat erityisesti siihen, että yhteisön säännöksissä säädetään, että laskettaessa sen tuotannon määrää, jonka tuottaja sitoutuu vähentämään, on pelkästään käytettävä jäsenvaltion määrittämää viitejaksoa, ilman että voitaisiin ottaa huomioon välijakson aikana ilmenneitä tuotannon vaihteluja.

10 Tribunale amministrativo regionale del Veneto jätti 12.9.1992 antamallaan kahdella tuomiolla näiden kahden yhtiön kanteet tutkimatta liian myöhään esitettyinä, mistä yhtiöt valittivat Consiglio di Statoon.

11 Consiglio di Stato arvioi, että riita-asian ratkaiseminen edellytti neuvoston asetuksen N:o 797/85, sellaisena kuin se on muutettuna, ja komission asetuksen N:o 4115/88 useiden säännösten tulkintaa, joten se päätti lykätä toistaiseksi asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisön säännösten mukainen, ja erityisesti maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 797/85 1 b artiklan 3 kohdan c alakohdan, joka on lisätty 25.4.1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1094/88 1 artiklalla, mukainen sekä tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 4115/88 4 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 7 artiklan ja 10 artiklan 1 kohdan mukainen sellainen kansallinen säännös, jossa säädetään, että silloin kun viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen väliin jää ajanjakso, huomioon ei oteta ainoastaan sitä, mikä tuotannon määrä (eläinyksikkömäärä) on viitejakson kuluessa suhteessa sitoumusjakson aikana pidettäviksi sitouduttuun määrään, vaan myös tuona välijaksona tapahtuneet tuotannon vaihtelut?

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

12 Näillä kysymyksillä kansallinen tuomioistuin haluaa ennen kaikkea selvittää, onko asetuksen N:o 797/85, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 b artiklan

3 kohdan c alakohtaa ja asetuksen N:o 4115/88 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että niissä annetaan jäsenvaltiolle oikeus siinä tapauksessa, että tuotanto on vähentynyt viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen välisenä ajanjaksona, edellyttää "laajaperäistämistä" koskevan tuen myöntämisen osalta joka tapauksessa sitä, että välijakson aikainen tuotanto vähenee sitoutumisjaksoksi määrällä, joka vastaa ainakin 20 prosenttia viitejakson tuotannosta.

13 Italian hallitus ja komissio ehdottavat, että tähän kysymykseen vastattaisiin myöntävästi. Niiden mukaan yhteisön säännöksistä seuraa, että tuotannon vähentäminen on ajoituttava sitoutumisjaksolle tuottajan nimenomaisesti antaman sitoumuksen mukaisesti. Komissio vetoaa lisäksi siihen, että yhteisön säännösten mukainen tavoite edellyttää "laajaperäistämistä" koskevan tuen saajien antavan todellisen vastikkeen tuotannon tosiasiallisena vähentämisenä säädetyssä suhteessa sitoutumisjakson ajaksi.

14 Pääasian kantajien mukaan kyseisistä säännöksistä johtuu päinvastoin selvästi se, että tuotannon vähentämistä ainakin 20 prosentilla on arvioitava yksinomaan vertaamalla tätä vähentymistä jäsenvaltioiden määrittämän viitejakson aikaiseen tuotantoon, ilman että arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon välijakson aikana ilmenneet tuotannon vaihtelut. Näiden yhtiöiden mukaan tämän välijakson huomioon ottaminen tarkoittaisi muuten käytännössä Italian viranomaisten vahvistamaan viitejakson muuttamista, jota niiden on kuitenkin noudatettava.

15 Tämä viimeksi mainittu tulkinta on hyväksyttävä.

16 Asetuksen N:o 797/85, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 b artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot määrittävät tuotteen viitejakson tuotannon vähentämisen laskemista varten. Asetuksen N:o 4115/88 4 artiklan 1 ja 2 kohdasta johtuu lisäksi, että viitejakso on määritettävä siten, että sen avulla voidaan

luotettavasti selvittää kyseisen tilan tavanomainen vuosituotanto käytettäväksi lähtökohtana tuotannon vähentämisen laskemiselle, ja että tuottaja suorittaa tämän vähentämisen suhteessa viitejakson aikaiseen tuotantoon. Tästä johtuu, että tuotannon vähentäminen edellyttää sitoutumisjakson aikaisen tuotannon ja viitejakson aikaisen keskimääräistuotannon vertailua.

17 Italian hallituksen ja komission esittämä tulkinta tarkoittaisi, ettei tuotannon vähentämistä laskettaisi tilan tavanomaisesta tuotannosta viitejakson ilmentämällä tavalla, vaan välijakson aikaisesta tuotannosta, koska on edellytetty näin lasketta-van tuotannon vähentämisen vastaavan vielä lisäksi 20 prosenttia viitejakson tuotannosta. Siten tässä järjestelmässä viitejakso otetaan huomioon ainoastaan tuotannon vähenemisen laajuuden mittaamisessa.

18 Komissio vetoaa kuitenkin siihen, että sekä asetuksen N:o 797/85, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 b artiklan 3 kohdan d alakohdassa että asetuksen N:o 4115/88 3 artiklan 1 kohdassa viitataan tuottajan sitoumukseen vähentää tosiasiallisesti tuotantoaan. Tästä johtuu välttämättä se, että tämän vähentämisen on johduttava itse sitoumuksesta ja että sen on tapahduttava vasta tämän sitoumuksen antamisen jälkeen.

19 Kyseisissä asetuksissa ei kuitenkaan ole mitään mainintaa välijaksosta, joka alkaisi kyseisen jäsenvaltion määrittämän viitejakson lopusta ja päättyisi silloin, kun tuottaja antaa sitoumuksensa. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa, näiden asetusten sanamuoto antaa aiheen ajatella pikemminkin siten, että asetusten lähtökohtana on se, että sitoutumisjakso, jonka ajan tuottajan on tuotettava vähemmän, seuraa välittömästi viitejaksoa, jonka perusteella tämä vähentäminen lasketaan. Vaikka tämä periaate edellyttää, että tuotannon vähentäminen tapahtuu sitoumuksen antamisen jälkeen, tästä ei voida kuitenkaan päätellä, ettei vähentäminen voisi milloinkaan tapahtua, kokonaan tai osaksi, aikaisemmin.

20 Komissio katsoo kuitenkin, että sen tulkinta vastaa säännösten tarkoitusta eli "laajaperäistämisen" edistämistä siten, että tuotantonsa tosiasialliseen vähentämiseen sitoutunut tuottaja saa tästä "laajaperäistämisestä" johtuvasta tulojen menetyksestä korvauksen. Tämä järjestelmä edellyttää tuen saajien puolelta todellista vastiketta, joka ilmenee heidän tuotantonsa tosiasiallisena vähentämisenä määrätyssä suhteessa sitoumustensa mukaisesti ja niiden antamisen jälkeen. Tuottaja, jonka tuotanto on esimerkiksi jo vähentynyt 20 prosentilla välijakson aikana ja joka sitoutuu yksinkertaisesti säilyttämään uuden tuotantotasonsa tämän sitoumuksen antamisesta alkaen, ei komission mukaan anna vastaavaa panosta.

21 Tältä osin on muistutettava, että yhteisön säännöksissä tarkoitettu "laajaperäistäminen" tarkoittaa tilan tavanomaisen tuotannon vähentämistä ainakin viiden vuoden ajaksi ja että näillä säännöksillä käyttöön otetun tukijärjestelmän tarkoituksena on siten "laajaperäistämistä" edistämällä rajoittaa maatalouden ylituotantoa. Näiden säännösten tarkoitus on kuitenkin myös silloin saavutettu, kun tuottaja, jonka eläimistä 20 prosenttia on esimerkiksi teurastettu välijakson aikana, sitoutuu säilyttämään uuden tuotantotasonsa koko sitoumuksen kattaman jakson ajan. Jos tuottaja ei näet antaisi tätä sitoumusta ja tätä panosta, kaikki viittaa siihen, että hän ainakin yrittäisi saavuttaa uudelleen tavanomaisen tuotantotasonsa sen sijaan, että hän säilyttäisi tuotantonsa tasolla, joka alittaa hänen kapasiteettinsa.

22 Komissio vetoaa myös siihen, että italialainen tuottaja, jonka tuotanto on välijakson aikana vähentynyt Italiassa vuosina 1988 ja 1989 tavatun suu- ja sorkkataudin vuoksi, voisi sen perusteella saada tukea korvausjärjestelmästä, jota rahoittaa osaksi yhteisö eräiden kiireellisten eläinlääkintätoimien rahoittamisesta yhteisön varoin 21 päivänä joulukuuta 1976 annetun neuvoston päätöksen 77/97/ETY (EYVL L 26, s. 78) mukaisesti. Sen vuoksi ei olisi tarkoituksenmukaista, että tämä tuottaja voisi mahdollisesti saada saman tuotantovähennyksensä johdosta myös "laajaperäistämistä" koskevaa tukea.

23 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa todennut, tämä perustelu ei ota huomioon näiden kahden tukijärjestelmän erilaisia tavoitteita. Ensin mainitun järjestelmän tarkoituksena on korvata ne tappiot, joita tuottajalle on koitunut epitsoottisesta eläintaudista, ja mahdollistaa se, että hän voi palauttaa karjansa suuruuden entiselle tasolle, mikä on edellytys hänen tilanpitonsa jatkamiselle ja tulojensa säilyttämiselle; "laajaperäistämistä" koskevan tukijärjestelmän tavoitteena taas on rohkaista tuottajia vähentämään tilojensa tavanomaista tuotantoa tukea vastaan. Niinpä kun sellainen tuensaaja, joka saa korvausta eläinsairauksia koskevan järjestelmän perusteella, luopuu palauttamasta karjan kokoa entiselle tasolle ja sitoutuu viiden vuoden ajan säilyttämään karjansa suuruuden 80 prosentissa epidemiaa edeltävästä tasosta, hän on samassa tilanteessa kuin tuottaja, joka on säästynyt epitsoottiselta eläintaudilta ja joka sitoutuu "laajaperäistämistä" koskevaa tukea vastaan myymään 20 prosenttia karjastaan ja säilyttämään karjan koon uudella tasolla kestoltaan yhtä pitkän jakson ajan.

24 Kaiken edellä esitetyn perusteella on kansalliselle tuomioistuimelle siten vastattava, että asetuksen N:o 797/85, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 b artiklan 3 kohdan c alakohtaa ja asetuksen N:o 4115/88 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei niissä anneta jäsenvaltiolle mahdollisuutta siinä tapauksessa, että tuotanto on vähentynyt viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen välisenä aikana, edellyttää, että "laajaperäistämistä" koskevan tuen myöntämisen ehtona on joka tapauksessa se, että välijakson aikainen tuotanto vähenee sitoutumisjaksoksi määrällä, joka vastaa ainakin 20:tä prosenttia viitejakson tuotannosta.

Oikeudenkäyntikulut

25 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on ratkaissut Consiglio di Staton 21.3.1995 tekemällä päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 797/85, sellaisena kuin se on muutettuna 15.6.1987 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1760/87, jota samoin kuin ensin mainittua asetusta, on sittemmin vielä muutettu 25.4.1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1094/88, 1 b artiklan 3 kohdan c alakohtaa sekä tuotannon laajaperäistämistä koskevan tukijärjestelmän yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 4115/88 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei niissä anneta jäsenvaltiolle mahdollisuutta siinä tapauksessa, että tuotanto on vähentynyt viitejakson päättymisen ja sitoutumisjakson alkamisen välisenä aikana, edellyttää, että "laajaperäistämistä" koskevan tuen myöntämisen ehtona on joka tapauksessa se, että välijakson aikainen tuotanto vähenee sitoutumisjaksoksi määrällä, joka vastaa ainakin 20:tä prosenttia viitejakson tuotannosta.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä tammikuuta 1997.

R. Grass

kirjaaja

J. C. Moitinho de Almeida

kolmannen jaoston puheenjohtaja