YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

14 päivänä toukokuuta 2009 *

Asiassa C-34/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale ordinario di Padova (Italia) on esittänyt 23.1.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.1.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Azienda Agricola Disarò Antonio ym.

vastaan

Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl,

Azienda Agricola De Agostini Lorenzon

osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit M. Ilešič (esittelevä tuomari), A. Borg Barthet, E. Levits ja J.-J. Kasel,

julkisasiamies: V. Trstenjak,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.1.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Azienda Agricola Disarò Antonio ym., edustajinaan avvocato P. Chiarelli ja avvocato A. Cimino,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään H. Tserepa-Lacombe ja D. Nardi,

– Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Moore, A. Vitro ja G. Castellan,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.3.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1788/2003 (EUVL L 270, s. 123) pätevyyttä suhteessa yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin, jotka on lueteltu EY 33 artiklan 1 kohdassa, ja suhteessa syrjintäkiellon periaatteeseen sekä suhteellisuusperiaatteeseen.

2 Pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat Azienda Agricola Disarò Antonio -niminen yhtiö ym. (jäljempänä pääasian kantajat) ja vastaajana Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl -niminen osuuskunta (jäljempänä Cooperativa Milka) ja jossa nämä yhtiöt ovat riitauttaneet niihin maidon markkinointivuosien 1995/96–2003/04 ja tätä seuraavien markkinointivuosien perusteella kohdistetun maksuvelvollisuuden.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Maitoalalla jatkuvasti vallinneen kysynnän ja tarjonnan välisen epätasapainon vuoksi maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31.3.1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 856/84 (EYVL 90, s. 10) otettiin alalla käyttöön sellaista maksua koskeva järjestelmä, joka on maksettava maitomääristä, jotka ylittävät vahvistettavan viitemäärän.

4 Järjestelmää alettiin soveltaa 2.4.1984. Sitä on jatkettu useita kertoja, viimeksi asetuksella N:o 1788/2003 aina 31.3.2015 asti.

5 Tämän asetuksen kolmannen perustelukappaleen mukaan järjestelmän päätarkoituksena on vähentää maidon ja maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan välistä epätasapainoa ja siitä johtuvaa rakenteellista ylijäämää.

6 Asetuksen N:o 1788/2003 viidennessä perustelukappaleessa todetaan muun muassa, että tuottajat ovat maksuvelvollisia jäsenvaltiolle osuutensa maksusta, joka johtuu yksinomaan siitä, että he ovat ylittäneet käytettävissä olevan määränsä.

7 Asetuksen 22 perustelukappaleen mukaan maksun päätarkoituksena on säännöstellä ja tasapainottaa maitotuotemarkkinoita, minkä vuoksi tästä maksusta saatava tuotto olisi käytettävä maitoalan kulujen rahoittamiseen.

8 Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan vuosittaiset kansalliset viitemäärät vahvistetaan kullekin jäsenvaltiolle asetuksen liitteessä I. Tämän artiklan 3 kohdan mukaan viitemääriä voidaan tarkistaa markkinoiden yleistilanteen ja tietyissä jäsenvaltioissa vallitsevien erityisolosuhteiden perusteella.

9 Asetuksen N:o 1788/2003 1 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä sen 6 artiklan kanssa, nojalla maidontuottajille osoitetaan tilakohtaiset viitemäärät, joiden yhteismäärä ei ylitä kansallista viitemäärää. Jos kansallinen viitemäärä ylittyy, kyseisen jäsenvaltion on saman asetuksen 3 artiklan 1 kohdan nojalla maksettava yhteisölle maksu, jonka määrä riippuu ylityksen laajuudesta.

10 Asetuksen 4 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan maksu jaetaan kokonaisuudessaan niiden tuottajien kesken, joiden vuoksi kansalliset viitemäärät on kulloinkin ylitetty, ja sen toisen kohdan mukaan maksu on suoritettava yksinomaan näiden tuottajien käytettävissä olleiden viitemäärien ylittymisen vuoksi.

11 Asetuksen 6 artiklan 5 kohdassa säädetään, että tilakohtaisia viitemääriä mukautetaan tarvittaessa kunkin kyseessä olevan kahdentoista kuukauden jakson osalta.

12 Asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ostajat vastaavat maksuosuuden perimisestä asianomaisilta tuottajilta ja maksavat jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle maksuosuusmäärän, jonka ostaja vähentää ylityksen aiheuttaneille tuottajille maksetusta maidon hinnasta tai jonka ostaja perii muulla asianmukaisella tavalla.

13 Maksua pidetään asetuksen N:o 1788/2003 22 artiklan nojalla maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseen tarkoitettuihin tukitoimiin kuuluvana, ja maksusta saatu tuotto on tarkoitettu käytettäväksi menojen rahoittamiseen maitoalalla.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14 Pääasian kantajina olevat maidontuottajat ovat Cooperativa Milka -nimisen osuuskunnan jäseniä. Osuuskunnan tehtävänä on ensimmäisen ostajan asemassaan periä maksu asetuksen N:o 1788/2003 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

15 Kyseessä olevilta maatalousyrityksiltä on tämän maksuvelvollisuuden perusteella vaadittu huomattavan suuria summia.

16 Pääasian kantajat ovat riitauttaneet kansallisissa tuomioistuimissa nämä määrät kyseenalaistamalla asetuksen N:o 1788/2003 pätevyyden ja sillä käyttöön otetut perusteet, joiden mukaisesti koko Euroopan yhteisössä taattu kokonaismäärä jaetaan jäsenvaltioiden välillä, ja etenkin sen, millä tavoin tätä jakoperustetta on sovellettu Italian tasavaltaan.

17 Kantajat vetoavat tässä kanneperusteessaan muun muassa syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen rikkomiseen.

18 Syrjintäkiellon periaatteen rikkomisen osalta ne ovat esittäneet väitteen, jonka mukaan yhteisö on vahvistaessaan taattua kokonaismäärää Italian osalta ottanut huomioon ainoastaan Istituto Nazionale di Statistican (valtion tilastokeskus) toimittamat tiedot viitevuoden eli vuoden 1983 maidontuotannosta ja jonka mukaan näitä tietoja käytettiin perusteena viitemäärän laskennassa seuraaville vuosille, mikä on johtanut siihen, että italialaiset tuottajat katsottiin ”ylijäämäisiksi”.

19 Ne väittävät, että asetuksessa N:o 1788/2003 tuotannoltaan alijäämäisiä ja ylijäämäisiä jäsenvaltioita kohdellaan samalla tavalla, mitä on pidettävä syrjintäkiellon periaatteen loukkaamisena, joka ei ole yhteisön oikeuden kannalta perusteltavissa.

20 Pääasian kantajat esittävät suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen osalta, että tällainen tuotettujen maitomäärien ajan tasalle saattamatta jättäminen rasittaa erityisesti

pientuottajia, koska se estää niiden kehittymisen ja rakenteellisen sopeutumisen ja saattaa joissain tapauksissa vaarantaa niiden toimintakelpoisuuden siksi, että tuotannontekijöistä ei saada riittävää korvausta.

21 Tribunale ordinario di Padova päätti tässä vaiheessa lykätä asian ratkaisua ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetus N:o 1788/2003, jolla otetaan käyttöön lisämaksu, joka peritään niiltä maitotuotealan tuottajilta, joiden tuotanto ylittää vahvistetun kansallisen kiintiön, ilman että jäsenvaltioiden kiintiöitä säännöllisesti korjattaisiin niiden todellista tuotantoa koskevan konkreettisen selvityksen perusteella, yhteensopiva perustamissopimuksen 32 artiklan ja siinä vahvistettujen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden kanssa, joiden tarkoituksena on lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään järkiperäisesti ja että tuotannontekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla, kun tämä järjestelmä kohdistuu myös italialaisiin maitotuotealan tuottajiin ja estää sekä niiden kohtuullisen elintason saavuttamisen että teknisen kehityksen, koska tuotannontekijöistä ei kyetä maksamaan asianmukaista korvausta ja koska Italia on todellisuudessa alituotantomaa – –, jonka on turvauduttava kyseisen raaka-aineen maahantuontiin pitääkseen yllä jalostusteollisuutta ja tasoltaan laadukkaiden tuotteiden myyntiä – –?

2) Onko edellä mainittu asetus – – N:o 1788/2003 yhteensopiva [EY] 33 artiklan kanssa, jossa määrätään yhteisestä markkinajärjestelystä ja kielletään samalla kaikki tuottajien tai kuluttajien syrjintä yhteisössä, siitäkin huolimatta, että lisämaksua sovelletaan yhdenmukaisesti siten, ettei tuottajia, joilla on alituotantoa, eroteta tosiasiallisesti tuottajista, joilla on ylituotantoa, millä päädytään näin syrjimään italialaisia tuottajia, eli alituotantomaan tuottajia?

3) Onko edellä mainittu asetus – – N:o 1788/2003 yhteensopiva [EY] 34 artiklan kanssa, jossa määrätään, että EY 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden toteuttami-

sessa ’ei saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä’, vaikka asetus itse luo tällaisen syrjintätilanteen, kun siinä edellytetään, että niin ylituotantomaiden kuin alituotantomaidenkin, kuten Italian, tuottajat osallistuvat kaikki samalla tavoin lisämaksun maksamiseen?

4) Onko [edellä mainittu] asetus N:o 1788/2003 yhteensopiva [EY] 5 artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen kanssa, joka rajaa yhteisön toimet ’siihen mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi’, kun lisämaksun yhdenmukaisella soveltamisella ylitetään yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet pitämällä Italian maataloustuottajat kyvyttöminä nostamaan alhaista tuottavuuttaan ja alhaisia tulojaan, ja ylläpidetään näin niiden jatkuvaa tarvetta julkiseen tukeen?”

Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

Ensimmäinen kysymys

22 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymys koskee asiallisesti sitä, vaikuttaako se, että asetuksen N:o 1788/2003 yhteydessä ei oteta kansallisen viitemäärän vahvistamisessa huomioon kyseessä olevan jäsenvaltion asemaa alituotantomaana, tämän asetuksen yhteensopivuuteen erityisesti EY 33 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa vahvistettujen tavoitteiden kanssa.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

23 Pääasian kantajat väittävät, että kansallinen viitemäärä, joka oli taattu Italian tasavallalle vuonna 1983, perustui virheellisiin tilastotietoihin, koska näissä tiedoissa ei otettu huomioon sitä, että Italia on tuotannoltaan alijäämäinen. Tämän johdosta ja vaikka viitemäärää kyseisen vuoden jälkeen nostettiin useita kertoja asetuksessa N:o 1788/2003 säädetyllä tavalla, Italian tasavallalle osoitettu kansallinen viitemäärä vastasi vain puolta valtion tarpeista. Näin ollen italialaiset maidontuottajat eivät olisi voineet saavuttaa EY 33 artiklassa vahvistettuja tavoitteita kansallista viitemäärää ylittämättä, minkä vuoksi asetus N:o 1788/2003 on kantajien mukaan EY 33 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden vastainen.

24 Euroopan unionin neuvosto esittää, että pääasian kantajat ovat vaatineet sellaisen järjestelmän soveltamista, jossa kiintiöiden vahvistaminen perustuu tietyn jäsenvaltion asemaan joko ylituotanto- tai alituotantomaana. Se toteaa tähän, että asetuksella N:o 1788/2003 ei sen avulla, että maitokiintiöt pidetään voimassa yhteisössä, jaeta markkinoita pääasian kantajien toivomalla tavalla osiin, sillä EY 34 artiklassa määrätään Euroopan markkinajärjestelystä. Tämän johdosta neuvosto katsoo, että on virheellistä väittää, että Italian tasavallan kaltaista tuotannoltaan alijäämäistä jäsenvaltiota varten on otettu käyttöön erillinen järjestelmä.

25 Neuvosto painottaa sitä, että voimassa oleva maitokiintiöjärjestelmä ei ole ristiriidassa yhteisen maatalouspolitiikan päämäärien kanssa. EY 33 artiklassa edellytetään yhteisöjen lainsäätäjän varmistavan maataloustuotannon järkiperäisen kehittämisen, tuotannontekijöiden hyödyntämisen parhaalla mahdollisella tavalla ja markkinoiden vakauttamisen. Neuvosto on tämän viimeksi mainitun tavoitteen saavuttamiseksi säätänyt myytyihin maitomääriin kohdistuvasta maksusta. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että toimielimet voivat taloudellisten tosiseikkojen tai olosuhteiden vuoksi asettaa jonkin näistä tavoitteista väliaikaisesti etusijalle.

26 Neuvosto katsoo tämän perusteella, että asetuksen N:o 1788/2003 perusteella maksettava maksu ei ole EY 33 ja EY 34 artiklan vastainen ja että sitä voidaan soveltaa siitä riippumatta, mihin jäsenvaltioon kyseessä oleva tuottaja on sijoittautunut.

27 Komissio väittää, että maidon kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon konkreettinen toteaminen tietyssä jäsenvaltiossa sen selvittämiseksi, onko kyseinen jäsenvaltio tuotannoltaan alijäämäinen, ei ole olennaista yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Se toteaa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo hylännyt alituotantoon perustuvan väitteen katsomalla, ettei sitä voida pitää ratkaisevana tekijänä yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista arvioitaessa, ja että tätä päättelyä voidaan analogisesti soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tapaukseen.

28 Komission mukaan maidon maksun käyttöönotto on markkinoiden vakauttamistavoitteen mukainen. Muiden EY 33 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden eli maatalouden tuottavuuden lisäämisen ja maataloustuotannon järkiperäisen kehittämisen sekä tuotannontekijöiden parhaan mahdollisen käyttämisen osalta komissio toteaa lisäksi, että kiintiö- ja maksujärjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen Italian tasavallassa on todettu tapahtuneen seuraavaa:

– tuotantotilojen määrä on vähentynyt markkinointivuoden 1988/89 182 000:sta markkinointivuoden 2006/07 49 000:een

– vuotuinen tuotos lypsylehmää kohti on noussut 3 900 litrasta 6 000 litraan

– maidon keskihinta on jatkuvasti ylitetty.

29 Tällä perusteella komissio katsoo, ettei ensimmäisen kysymyksen tarkastelussa ole tullut ilmi seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa sillä tavoin asetuksen N:o 1788/2003 pätevyyteen ja jotka johtuisivat yhteensopimattomuudesta EY 33 artiklassa tarkoitettujen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Onko jäsenvaltion asemaa tuotannoltaan alijäämäisenä pidettävä merkityksellisenä tekijänä kansallista viitemäärää vahvistettaessa?

30 Pääasian kantajat ovat vedonneet pääasiallisesti siihen, että asetuksessa N:o 1788/2003 tarkoitetun kansallisen viitemäärän vahvistamisjärjestelmässä olisi pitänyt ottaa huomioon myös se, että Italian tasavalta on tuotannoltaan alijäämäinen. Ne esittävät, että jäsenvaltio on tuotannoltaan alijäämäinen silloin kun sen on kansallisen kysynnän vuoksi tuotava maitoa muista jäsenvaltioista. Italian tasavallalle onkin osoitettu viitemäärä, joka vastaa noin puolta valtion tarpeista, minkä vuoksi sen on pitänyt tuoda puuttuva maitomäärä muista jäsenvaltioista.

31 Tätä arvioitaessa on muistettava, että jäsenvaltion tuotannon alijäämäisyys ei ole merkityksellinen tekijä kansallisen viitemäärän vahvistamisen kannalta (ks. vastaavasti asia C-203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988, Kok., s. 4563, 29 kohta).

32 Vaikka onkin totta, että tuossa tuomiossa oli kyse kansallisen viitemäärän laskemisesta, on sitä vastoin korostettava, että samaa päättelyä on sovellettava myös viitemäärän nostamiseen. Asetuksen N:o 1788/2003 ”päätarkoituksena” on nimittäin sen kolmannen perustelukappaleen mukaan vähentää maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan välistä epätasapainoa sekä viitemääriä laskettaessa että niitä nostettaessa.

33 Lisäksi tämän tavoitteen saavuttamiseksi edellytetään pyrkimystä yhteisvastuullisuuteen, johon kaikkien yhteisön tuottajien on osallistuttava samalla tavalla (ks. asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985, Kok., s. 2301, 32 kohta ja em. asia Espanja v. neuvosto, tuomion 29 kohta). Yhteisiä maatalousmarkkinoita koskeva järjestelmä edellyttää, että jäsenvaltiot, joissa maidon kansallinen kysyntä ylittää tarjonnan, voivat tuoda maitoa etenkin niistä jäsenvaltioista, joissa maidon kysyntä on alhaisempi kuin tarjonta. Pääasian kantajat ovat istunnossa esittäneet, että yhteisön kokonaisviitemäärää ei ole ylitetty, joten tästä on pääteltävissä, että maidon kokonaiskysyntä ylittää tarjonnan yhteisössä.

34 Tästä seuraa, että kyseisen jäsenvaltion aseman alituotantomaana huomioon ottaminen ei ole merkityksellinen seikka asetuksessa N:o 1788/2003 tarkoitetun kansallisen viitemäärän vahvistamisen kannalta ja että pääasian kantajien tätä koskeva väite on hylättävä.

35 Pääasian kantajat vetoavat lisäksi siihen, että vuoden 1983 ottaminen huomioon viitevuotena on virheellinen ratkaisu, koska sitä ei ole vahvistettu sen perusteella, että kyseinen jäsenvaltio on tuotannoltaan alijäämäinen.

36 Ensiksi tähän on todettava, että tämän tuomion 34 kohdan mukaan tällä perusteella ei ole minkäänlaista merkitystä kansallisen viitemäärän vahvistamisen kannalta. Perusteen merkityksellisyyden kannalta tämän päättelyn on täytynyt päteä myös viitemääriä koskevaa järjestelmää käyttöön otettaessa maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31.3.1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 856/84 (EYVL L 90, s. 10).

37 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee toiseksi, että silloin kun yhteisen politiikan täytäntöönpano neuvostossa edellyttää monitahoisen taloudellisen tilanteen arviointia, neuvoston harkintavalta ei koske yksinomaan annettavien

säännösten luonnetta ja ulottuvuutta, vaan myös tietyssä määrin perustana olevien seikkojen toteamista, ja neuvosto voi tarvittaessa nojautua kokonaisvaltaisiin toteamuksiin (ks. mm. yhdistetyt asiat C-248/95 ja C-249/95, SAM Schiffahrt ja Stapf, tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4475, 25 kohta).

38 Kolmanneksi ja lopuksi todettakoon vielä, että asetuksen N:o 856/84 yhdeksännen perustelukappaleen mukaan kansallisen viitemäärä on vahvistettu tälle jäsenvaltiolle sille edullisten perusteiden perusteella. Vuosi 1983 valittiin viitevuodeksi, koska Italiassa vuoden 1981 maidontuotannon keräily oli ollut huonoin viimeisten 10 vuoden aikana, keskituotos lehmää kohti oli siellä yhteisön keskiarvon alapuolella ja koska vuodesta 1981 vuoteen 1983 toimitukset olivat huomattavasti lisääntyneet, ja lisääntyminen vastasi suurelta osin rakenteellista kehitystä, jossa suorien toimitusten määrän lasku korvattiin nostamalla meijeriin toimitettuja määriä.

39 Näin ollen pääasian kantajien väite, joka koskee vuoden 1983 valintaa viitevuodeksi, on hylättävä.

40 Pääasian kantajat vetoavat kuitenkin siihen, että asiassa C-340/98, Italia vastaan neuvosto 14.2.2002 annetun tuomion (Kok., s. I-2663) mukaan se, että jäsenvaltio on tuotannoltaan alijäämäinen, on otettava huomioon yhteisessä maitopolitiikassa samalla tavalla kuin yhteisessä sokeripolitiikassa.

41 Tähän riittää sen toteaminen, että kyseinen peruste on mainittu nimenomaisesti tapauksessa kyseessä olleessa, yhteisön sokerialan järjestelmää koskevassa lainsäädän-

nössä. Jos yhteisöjen lainsäätäjä olisi halunnut asettaa kyseisen jäsenvaltion tuotannon alijäämäisyyden yhdeksi merkitykselliseksi perusteeksi asetuksessa N:o 1788/2003 tarkoitetun kansallisen viitemäärän vahvistamisen kannalta, se olisi helposti voinut tehdä niin viittaamalla tähän antamassaan asetuksessa. Näin ei kuitenkaan ole, minkä vuoksi väite on hylättävä.

42 Pääasian kantajien väite, jonka mukaan niiden on osallistuttava sellaisen ylituotannon rahoittamiseen, josta ne eivät ole vastuussa, on myös hylättävä. Asetuksen N:o 1788/2003 viidennen perustelukappaleen ja sen 4 artiklan mukaan kaikki ne tuottajat, joiden vuoksi ylitys on tapahtunut, ovat maksuvelvollisia jäsenvaltiolle maksuosuudestaan, joka johtuu yksinomaan siitä, että he ovat ylittäneet käytettävissä olleen määränsä, minkä vuoksi ei voida määrittää niitä tuottajia tai jäsenvaltioita, jotka ovat vastuussa siitä, että maitoa on mahdollisesti tuotettu liikaa.

43 Tästä seuraa, että kyseessä olevan jäsenvaltion tuotannon alijäämäisyyttä ei voida pitää yhtenä niistä perusteista, joilla on merkitystä asetuksessa tarkoitetun N:o 1788/2003 kansallisen viitemäärän vahvistamisen kannalta.

– Onko asetus N:o 1788/2003 EY 33 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden mukainen?

44 Heti aluksi on syytä muistuttaa, että yhteisön lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla laaja harkintavalta, joka perustuu siihen, että sille on EY 34–EY 37 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä (yhdistetyt asiat C-37/06 ja 58/06, Viamex Agrar Handel ja ZVK, tuomio 18.1.2008, Kok., s. I-69, 34 kohta).

45 EY 33 artiklassa tarkoitettujen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden osalta yhteisön toimielinten on varmistettava näiden yksittäisten tavoitteiden välillä mahdollisesti ilmenevien ristiriitaisuuksien edellyttämä jatkuva yhteensovittaminen ja tarpeen vaatiessa asetettava jokin niistä väliaikaisesti etusijalle niiden taloudellisten tosiseikkojen tai olosuhteiden mukaisesti, jotka huomioon ottaen ne tekevät päätöksensä (ks. mm. asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992, Kok., s. I-2061, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 On muistettava, että EY 33 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on

a) lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään järkiperäisesti ja että tuotannontekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla;

b) taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja;

c) vakauttaa markkinat;

d) varmistaa tarvikkeiden saatavuus;

e) taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

47 Tässä yhteydessä onkin muistettava, että asetus N:o 1788/2003 on annettu EY 33 artiklan 1 kohdan c alakohdassa nimenomaisesti mainitun markkinoiden vakauttamistavoitteen vuoksi (ks. analogisesti em. asia Hierl, tuomion 10 kohta).

48 Yhtäältä – kuten edellä 4 kohdassa on todettu – tällä asetuksella jatkettiin maksujärjestelmän soveltamista niihin toimitettuihin maitomääriin, jotka ylittävät kullekin jäsenvaltiolle vahvistetun viitemäärään.

49 Toisaalta asetuksen N:o 1788/2003 kolmannen perustelukappaleen mukaan järjestelmän päätarkoituksena on vähentää maidon ja maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan välistä epätasapainoa ja siitä johtuvaa rakenteellista ylijäämää ja siten tasapainottaa markkinoita. Asetuksen 22 perustelukappaleessa todetaan myös, että asetuksessa säädetyn maksun tarkoituksena on maitotuotemarkkinoiden tasapainottaminen.

50 Lisäksi on todettava, että tämän tavoitteen saavuttamiselle on asetettu määräaika, ja sen saavuttamiseen tähtääviä toimia voidaan jatkaa, kuten edellä tämän tuomion 4 kohdassa on todettu, 31.3.2015 asti.

51 Tästä seuraa näin ollen, että asettamalla EY 33 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun markkinoiden vakauttamistavoitteen väliaikaisesti etusijalle neuvosto ei ole antaessaan asetuksen N:o 1788/2003 ylittänyt siinä oikeuskäytännössä tarkoitettua harkintavaltaansa, johon edellä 45 kohdassa on viitattu.

52 On kuitenkin muistettava, että markkinoiden vakauttaminen ei ole ainoa asetuksella N:o 1788/2003 tavoitelluista päämääristä. Päätarkoituksen käsitteestä, johon asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa viitataan, käy jo välillisesti ilmi, että asetuksella ei pyritä vain yhteen päämäärään.

53 Niiden tavoitteiden osalta, joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja pääasian kantajat ovat painottaneet, todetaan vakiintuneessa oikeuskäytännössä, että maksujärjestelmän tarkoituksena on maidontuotantoa rajoittamalla palauttaa tasapaino kysynnän ja tarjonnan välille maitomarkkinoilla, joille on tunnusomaista rakenteellinen ylijäämä, ja tämä järjestelmä liittyy siten yhtäältä maidontuotannon järkiperäisen kehittämisen asettamiin tavoitteisiin ja toisaalta, vakauttamalla maatalousväestön tuloja, kyseisen väestön kohtuullisen elintason säilyttämisen mukaisiin tavoitteisiin (yhdistetyt asiat C-480/00–C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 ja C-497/00–C-499/00, Azienda Agricola Ettore Ribaldi ym., tuomio 25.3.2004, Kok., s. I-2943, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Lisäksi – kuten komissio on todennut – maksujärjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen havaittiin, että Italiassa vuosituotos lypsylehmää kohti nousi huomattavasti ja että maidon keskihinta ylitettiin jatkuvasti.

55 Tähän on lisättävä, kuten komissio ja neuvosto ovat todenneet, että ajanjaksolla 1984/85–2006/07 kansallisten viitemäärien yhteissumma kymmenen jäsenvaltion osalta laski yhteensä 2 prosenttia, kun taas Italian tasavallan viitemäärä nousi 6 prosenttia ja se vahvistettiin 10 530 060 tonniksi asetuksen N:o 1788/2003 liitteessä I.

56 Tämän asetuksen liitteessä I vahvistettuja kansallisia viitemääriä voidaan sitä paitsi tarkistaa asetuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti yleisen markkinatilanteen ja joissakin jäsenvaltioissa vallitsevien erityisolosuhteiden perusteella, ja näin asetuksen

(EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta kansallisten maitokiintiöiden osalta 17.3.2008 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 248/2008 (EUVL L 76, s. 6) viimeksi toteutella mukautuksella kaikkien jäsenvaltioiden viitemääriä nostettiin ja Italian tasavallan viitemäärä vahvistettiin 10 740 661,2 tonniksi. Näin ollen saattaa olla, että tämän viitemäärän vahvistaminen on johtunut asetuksen N:o 1788/2003 6 artiklan 5 kohdan mukaisesti myös siitä, että tilakohtaisia viitemääriä nostettiin tässä jäsenvaltiossa.

57 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, ettei se, että asetuksen N:o 1788/2003 yhteydessä ei oteta kansallisen viitemäärän vahvistamisessa huomioon kyseessä olevan jäsenvaltion asemaa alituotantomaana, vaikuta tämän asetuksen yhteensopivuuteen erityisesti EY 33 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa vahvistettujen tavoitteiden kanssa.

Toinen ja kolmas kysymys

58 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii toisessa ja kolmannessa kysymyksessään, jotka on käsiteltävä yhdessä, asiallisesti sitä, onko asetus N:o 1788/2003 syrjintäkiellon vastainen siksi, että asetuksessa ei oteta kansallista viitemäärää vahvistettaessa huomioon kyseessä olevan jäsenvaltion asemaa alituotantomaana.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

59 Pääasian kantajat esittävät pääasiallisesti, että syrjintäkiellon periaate kattaa myös kiellon käsitellä samalla tavoin erilaisia tilanteita. Ne esittävät, että pääasiassa kyseessä olevassa tapauksessa asetuksessa N:o 1788/2003 käsitellään samalla tavalla tilanteita, jotka eivät olleet eivätkä tällä hetkelläkään ole samanlaisia, sillä Italian tuotannon alijäämäisyyttä ei ole otettu huomioon, minkä vuoksi asetus on niiden mukaan syrjintäkiellon periaatteen vastainen.

60 Ne toteavat lisäksi, että tätä epäyhdenvertaista kohtelua ei voida perustella objektiivisilla syillä. Viittaus maataloustuottajien väliseen yhteisvastuuseen ei niiden mukaan ole objektiivinen syy, jolla voitaisiin perustella samanlainen kohtelu eri tilanteissa. Niiden mukaan ei olisi myöskään oikein väittää, että kaikki eurooppalaiset tuottajat osallistuvat samalla tavoin markkinoiden vakauttamisen edellyttämiin ponnistuksiin, sillä tuottajat, joilla ei ole ylituotantoa, joutuvat myös vastaamaan kustannuksista, jotka eivät niille ainakaan kokonaan kuulu.

61 Neuvosto lausuu, että huomiot, jotka se on esittänyt ensimmäiseen kysymykseen, pätevät myös toisen ja kolmannen kysymyksen osalta.

62 Komissio esittää pääasiallisesti, että yhteismarkkinoilla ei pakkoa maidon maahantuontiin voida sellaisenaan pitää ilmauksena erilaisesta kohtelusta. Yhteisöjen tuomioistuin on komission mukaan jo todennut, ettei kansallisten viitemäärien vahvistamisperuste eikä viitemäärien alentaminen voi johtaa jäsenvaltion syrjintään siksi, että se on tuotannoltaan alijäämäinen.

63 Komission mukaan yhteisö on lisäksi kohdellut Italian tasavaltaa suotuisasti viitemääriä vahvistaessaan voidakseen ottaa huomioon sen erityistilanteen.

64 Komissio esittää myös, että kansallisten viitemäärien vahvistamisjärjestelmän perustaminen asetukseen N:o 1788/2003 on alueellista erikoistumista koskevan periaatteen mukainen. Tämä periaate edellyttää, että tuotantoa voidaan harjoittaa taloudellisesti asianmukaisimmalla alueella. Tämä periaate on esteenä sille, että tietyn tuotteen tuotannon alijäämäisyyttä suhteessa kulutukseen jäsenvaltiossa, voitaisiin pitää merkityksellisenä EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa kielletyn kaikenlaisen syrjinnän kiellon kannalta.

65 Komission mukaan asetus ei näin ollen ole syrjintäkiellon kannalta arvioiden pätemätön.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

66 Pääasian kantajat esittävät pääasiallisesti, että erityisesti pientuottajiin kielteisesti vaikuttavan Italian maidontuotannon alijäämäisyyden vuoksi ne ovat eri asemassa kuin muut, erityisesti niiden jäsenvaltioiden maidontuottajat, joiden tuotanto on ylijäämäinen.

67 Tähän on todettava, että EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan yhteisessä maatalouden markkinajärjestelyssä ei saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (asia C-273/04, Puola v. neuvosto, tuomio 23.10.2007, Kok., s. I-8925, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 Näin ollen riittää, että väitteisiin vastataan, kuten edellä tämän tuomion 30–43 kohdasta käy ilmi, että jäsenvaltion tuotannollinen alijäämä on täysin merkityksetön kansallisen viitemäärän vahvistamisen kannalta, minkä vuoksi pääasian kantajat eivät voi väittää tähän perusteeseen vetoamalla olevansa eri tilanteessa kuin muiden jäsenvaltioiden maidontuottajat.

69 Vaikka olisikin niin, että asetuksella N:o 1788/2003, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin niihin, joille viitemäärä on osoitettu, kohdeltaisiin pientuottajia todellisuudessa ankarammin kuin suurtuottajia, on todettava, että sitä, että yhteistä markkinajärjestelyä koskevalla toimenpiteellä voi olla tietyille tuottajille heidän tuotantosuuntansa tai paikallisten olosuhteiden vuoksi erilaisia vaikutuksia kuin muille, ei voida pitää syrjintänä, jos toimenpide perustuu objektiivisiin, yhteisen markkinajärjestelyn kokonaisvaltaisen toiminnan tarpeita vastaaviin arviointiperusteisiin. Tilanne on tämä maksujärjestelmän osalta, joka on rakennettu sillä tavoin, että kansalliset ja tilakohtaiset viitemäärät vahvistetaan sellaiselle tasolle, ettei niiden yhteismäärä ylitä kullekin jäsenvaltiolle taattua kokonaismäärää (ks. vastaavasti em. asia Hierl, tuomion 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 Tästä seuraa, että koska kyse ei ole erilaisesta tilanteesta, toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että asetusta N:o 1788/2003 syrjintäkiellon periaatteeseen nähden tarkasteltaessa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat tämän asetuksen pätevyyteen.

Neljäs kysymys

71 Tällä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko asetus N:o 1788/2003 suhteellisuusperiaatteen vastainen siksi, että lisämaksun yhdenmukaisella soveltamisella ylitetään yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet pitämällä italialaisen keskivertomaanviljelijän tuottavuus rajallisena ja tulot alhaisina.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

72 Pääasian kantajien mukaan maitokiintiöjärjestelmä aiheuttaa Italian tasavallassa vakavia vahinkoja erityisesti pientuottajille, koska se estää niiden kehittymisen. Niiden mukaan vain yritysten rakenteellisella mukauttamisella voitaisiin mahdollistaa se, että ne säilyttäisivät toimintakelpoisuutensa markkinoilla, mutta tällainen mukauttaminen edellyttää tuotannon kasvua, joka on kielletty maitokiintiöjärjestelmän vuoksi.

73 Ne esittävät lisäksi, ettei järjestelmällä kyetä toteuttamaan maatalouspolitiikan tavoitteita. Niiden mukaan sillä pyritään muiden tavoitteiden kustannuksella saavuttamaan ainoastaan markkinoiden vakauttamistavoite. Tämän vuoksi kiintiöjärjestelmä on niiden mukaan järkiperäisyyttä koskevan yhteisön periaatteen ja yhteisön suhteellisuusperiaatteen vastainen.

74 Neuvosto esittää, että yhteisöjen lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla laaja harkintavalta, etenkin niihin lainsäädännöllisiin valintoihin nähden, jotka ovat tarpeen yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseksi. Lisäksi tällä alalla toteutetun

toimenpiteen lainmukaisuutta voi rasittaa ainoastaan se, että toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoitteleman päämäärän saavuttamiseksi, mistä ei ole kyse asetuksen N:o 1788/2003 osalta.

75 Komissio väittää, että ennakkoratkaisupyynnössä ei ole seikkoja joiden perusteella voitaisiin todistaa se, että asetus on N:o 1788/2003 ilmeisen soveltumaton toimenpide. Komission mukaan kiintiö- ja maksujärjestelmä on yhtäältä vakauttanut markkinat ja osoittautunut tehokkaaksi ratkaisuksi ylituotanto-ongelmaan ja toisaalta se on yhteensopiva kaikkien muiden yhteisön maatalouspolitiikan tavoitteiden kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

76 Koska asetus N:o 1788/2003 on erottamaton osa yhteistä maatalouspolitiikkaa, on todettava, että tällä alalla neuvostolla on harkintavaltaa, joka voi olla laillisuusvalvonnan kohteena ainoastaan siihen nähden, onko kyseinen toimenpide ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien toteuttamiseen (ks. vastaavasti asia C-94/05, Emsland-Stärke, tuomio 16.3.2006, Kok., s. I-2619, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-479/07, Ranska v. neuvosto, tuomio 5.3.2009, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 Tässä tuomiossa on edellä 47–49 kohdassa todettu, että maitomarkkinoiden vakauttaminen on asetuksen N:o 1788/2003 päätarkoitus, ja asetus myötävaikuttaa osaltaan EY 33 artiklan 1 kohdan c alakohdassa nimenomaisesti mainittuun markkinoiden vakauttamispäämäärään. Tämän tuomion 4 ja 50 kohdan mukaan tähän tavoitteeseen pyrkiminen on kuitenkin ajallisesti rajattu.

78 Erityisesti edellä 49 kohdassa todetusta johtuu, että asetuksen N:o 1788/2003 antaminen oli tarpeen maidon ja maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan välisen epätasapainon ja siitä johtuvan rakenteellisen ylijäämän vähentämiseksi, jotta saavutetaan parempi tasapaino markkinoilla.

79 Kuten lisäksi julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 9 ja 67 kohdassa todennut, yhteisöjen lainsäätäjä harkitsi maksujärjestelmän vaihtoehtona tukihinnan alentamista, josta olisi ollut epäedullisempia seurauksia maidontuottajien tuloille kuin lisämaksujärjestelmän käyttöönotosta.

80 Edellä 30–43 kohdassa on lisäksi tässä tuomiossa todettu, että sillä, että jäsenvaltio on alituotantomaa, ei ole merkitystä kansallisen viitemäärän vahvistamisen kannalta.

81 Tämän tuomion 57 kohdan mukaan asetus N:o 1788/2003 on myös EY 33 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa vahvistettujen tavoitteiden mukainen.

82 Tämän perusteella on siis katsottava, että asetus N:o 1788/2003 ei ole ilmeisen soveltumaton markkinoiden vakauttamistavoitteen saavuttamisen kannalta.

83 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että asetusta N:o 1788/2003 suhteellisuusperiaatteeseen nähden tarkasteltaessa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

84 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Se, ettei maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1788/2003 yhteydessä oteta kansallisen viitemäärän vahvistamisessa huomioon kyseessä olevan jäsenvaltion asemaa alituotantomaana, ei vaikuta tämän asetuksen yhteensopivuuteen EY 33 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa vahvistettujen tavoitteiden kanssa.**

2) **Asetusta N:o 1788/2003 syrjintäkiellon periaatteeseen nähden tarkasteltaessa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen pätevyyteen.**

3) Asetusta N:o 1788/2003 suhteellisuusperiaatteeseen nähden tarkasteltaessa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen pätevyyteen.

Allekirjoitukset