JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
7 päivänä heinäkuuta 1998 *

1. Bundesfinanzhof on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen asetuksen N:o 3950/92 [1] pätevyydestä. Kysymys koskee erityisesti kyseisen asetuksen säännöksiä, joilla maidontuottajille siihen asti myönnettyjen, lisämaksusta vapautettujen tilakohtaisten viitemäärien ("maitokiintiöt") osan väliaikaiset perättäiset pidättämiset muutettiin pysyväksi alentamiseksi ilman hyvitystä.

Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

2. Pääasian valittaja Stefan Demand on maidontuottaja Raversbeurenissa Rheinland-Pfalzin osavaltiossa.

3. Demand lisäsi markkinointivuonna 1990—1991 hänelle alun perin myönnettyä maitokiintiötä 67 784 kilogrammalla vuodessa. Lisäys tehtiin kansallisella tasolla toteutetun menettelyn perusteella (ks. jäljempänä 25 kohta), jonka tarkoituksena oli vähentää tilakohtaisia viitemääriä. Tuottajat, jotka ilmoittivat olevansa valmiita luopumaan lopullisesti maidontuotannosta, saivat hyvityksenä 1,60 DEM maitokilolta heille myönnetystä taatusta määrästä. Koska menettelyn avulla saatiin aikaan suurempi vähennys kuin oli alun perin suunniteltu (400 000 tonnia), Saksan viranomaiset tarjosivat yli jäänyttä osaa sellaisille tuottajille, jotka olivat halukkaita nostamaan kiintiöitään, hintaan, joka vastasi valtion tuohon aikaan kilogrammalta maksamaa 1,60 DEM:n suuruista hyvitystä.

4. Hauptzollamt Trier, joka on lisämaksujärjestelmän soveltamisesta vastaava kansallinen toimielin, vahvisti joulukuussa 1993 Demandin tilakohtaiselle viitemäärälle Erbeskopf eG Thalfangin meijerin saman vuoden huhtikuussa soveltaman 4,74 prosentin suuruisen pidätyksen markkinointivuotta kohti. Tämä prosenttiosuus saatiin laskemalla yhteen asetuksessa N:o 3950/92 säädetty pidätysprosentti (4,5 prosenttia) ja kansallisessa lainsäädännössä (ks. jäljempänä 22 kohta) säädetty pidätysprosentti (0,24 prosenttia), mitä ei ole riitautettu. Näin ollen Demandin kiintiö laski 165 503 kilogrammasta 157 658 kilogrammaan vuodessa.

5. Demand valitti Haupzollamtin päätöksestä; hän vetosi valituksessaan pääasiallisesti omai-

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (EYVL L 405, s. 1).

suudensuojan rikkomiseen sekä syrjintäkiellon ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen. Finanzgericht Rheinland-Pfalz hylkäsi Demandin valituksen ja valittajan vaatimuksen pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua.

6. Demand saattoi asian tämän jälkeen Bundesfinanzhofin käsiteltäväksi ja esitti uudelleen kysymyksen, oliko asetus N:o 3950/92 yhteisön oikeuden mukainen siltä osin kuin sillä oli muutettu tuottajille myönnetty viitemäärien osan pidättäminen lopulliseksi alentamiseksi ilman hyvitystä.

7. Tämän kysymyksen yhteydessä on ensin tarkasteltava lisämaksujärjestelmään sovellettavaa säännöstöä. Kyseinen järjestelmä on otettu käyttöön maidon ja maitotuotteiden yhteisessä markkinajärjestelyssä liikatuotannon valvomiseksi.

Asiaan sovellettava säännöstö

Yhteisön säännöstö

8. Maidon ja maitotuotteiden tarjonnan ja kysynnän välisen epätasapainon vähentämiseksi ja siitä johtuvan rakenteellisen ylituotannon poistamiseksi asetuksessa N:o 856/84 [2] muutettiin alan yhteinen markkinajärjestely ja perustettiin lisämaksujärjestelmä, jota sovellettiin tietyissä olosuhteissa yhteisvastuumaksujen lisäksi. Uutta valvontajärjestelmää alettiin soveltaa 2.4.1984 alkaen ja siinä määrättiin, että kullekin jäsenvaltiolle myönnetty kokonaismäärä oli jaettava yhteisön maidontuottajien kesken tilakohtaisina viitemäärinä, lukuun ottamatta jo alun perin tiettyjen jäsenvaltioiden ja tiettyjen tuottajien erityisten tarpeiden huomioon ottamiseksi perustettuun yhteisön varastoon tarkoitettua määrää.

9. Tuottajilta, jotka ylittivät heille myönnetyt viitemäärät, perittiin lisämaksu, joka vastasi vähintään 75:tä prosenttia maidon viitehinnasta, ja siitä saadulla tuotolla rahoitettiin ylituotannon kaupanpitämisestä aiheutuvat kustannukset.

10. Tämän lisämaksujärjestelmän soveltamista koskevat yleiset säännöt vahvistettiin neuvoston asetuksessa N:o 857/84. [3] Kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus valita tuottajiensa tilakohtaisten määrien laskemisessa käytettäväksi viitekaudeksi

2 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annettu neuvoston asetus (EYVL L 90, s. 10).

3 — Asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annettu asetus (EYVL L 90, s. 13).

joko vuosi 1981, 1982 tai 1983. Asetuksessa annettiin jäsenvaltioille myös mahdollisuus perustaa viitemäärien kansalliset varastot tiettyjen tuottajien erityisen tilanteen huomioon ottamiseksi.

11. Lisämaksujärjestelmä perustettiin viideksi vuodeksi. Alun perin säädetyillä toimenpiteillä ei kuitenkaan onnistuttu tasapainottamaan maidon ja maitotuotteiden tarjontaa ja kysyntää. Tämän vuoksi yhteisön toimielimet hyväksyivät uusia toimenpiteitä järjestelmän vahvistamiseksi. Näitä toimenpiteitä olivat muun muassa maidontuotannon lopullisesta luopumisesta maksettava hyvitys [4] ja maidon taattujen kokonaismäärien alentaminen tai väliaikainen pidättäminen. Viimeksi mainitusta, käsiteltävänä olevasta toimenpiteestä aiheutuu automaattisesti tuottajien tilakohtaisten viitemäärien tasasuhtainen alentaminen tai väliaikainen pidättäminen.

12. Asetuksissa N:o 1335/86 ja N:o 1343/86 [5] alennettiin taattuja kokonaismääriä kahdella prosentilla markkinointikautena 1987/1988 ja yhdellä prosentilla markkinointikautena 1998/1989, ilman tuottajille maksettavaa hyvitystä. Tämän lopullista alentamista koskevan toimenpiteen lisäksi annettiin asetus N:o 775/87, [6] jossa viitemääristä pidätettiin väliaikaisesti neljä prosenttia taatuista kokonaismääristä markkinointikautena 1987/1988 ja 5,5 prosenttia markkinointikautena 1988/1989. Kiintiöiden prosentuaalisen väliaikaisen pidättämisen vastapainoksi asetuksessa säädettiin 10 ecun hyvityksestä 100 kilogrammalta kunakin kautena.

13. Neuvosto päätti vuonna 1988 jatkaa lisämaksujärjestelmän voimassaoloa 31.3.1992 asti. [7] Samanaikaisesti asetuksen N:o 1111/88 [8] 1 artiklassa jatkettiin asetuksessa N:o 775/87 säädettyä kokonaismäärien 5,5 prosentin väliaikaista pidättämistä seuraaviksi kolmeksi 12 kuukauden jaksoksi (markkinointivuodet 1989/1990, 1990/1991 ja 1991/1992). Lisäksi asetuksen N:o 1111/88 1 artiklan 2 kohdassa pysytettiin voimassa pidättämisestä maksettava korvaus, joka maksetaan suoraan alenevana hyvityksenä, joka oli kahdeksan ecua 100 kilogrammalta markkinointivuonna 1989/1990, seitsemän ecua 100 kilogrammalta markkinointivuonna 1990/1991 ja kuusi ecua 100 kilogrammalta markkinointivuonna 1991/1992.

14. Taattuja kokonaismääriä alennettiin asetuksessa N:o 3879/89 [9] vielä hyvityksettä yhdellä prosentilla yhteisön varaston lisäämi-

4 — Tämä toimenpide otettiin käyttöön maidontuotannon lopullisesta luopumisesta maksettavasta hyvityksestä 6 päivänä toukokuuta 1986 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1336/86 (EYVL L 119, s. 21).

5 — Asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 6 päivänä toukokuuta 1986 annettu neuvoston asetus (EYVL L 119, s. 19) ja asetuksen N:o 857/84 muuttamisesta 6 päivänä toukokuuta 1986 annettu neuvoston asetus N:o 1343/86 (EYVL L 119, s. 34).

6 — Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viitemäärien osan väliaikaisesta pidättämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annettu neuvoston asetus (EYVL L 78, s. 5).

7 — Pidättämisestä säädettiin asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 25 päivänä huhtikuuta 1988 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1109/88 (EYVL L 110, s. 27).

8 — Asetuksen N:o 775/87 muuttamisesta 25 päivänä huhtikuuta 1988 annettu neuvoston asetus (EYVL L 110, s. 30).

9 — Asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 11 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston asetus (EYVL L 378, s. 1).

seksi. Pidättämättömien viitemäärien tason säilyttämiseksi asetuksessa N:o 3882/89 [10] alennettiin samanaikaisesti väliaikaisesti pidätettyjen kokonaismäärien osuutta 5,5 prosentista 4,5 prosenttiin. Jotta tuottaja saisivat saman määrän, jonka he saivat, kun pidättämisprosentti oli 5,5 prosenttia, asetuksella N:o 1111/88 säädettyä hyvitystä nostettiin asetuksella N:o 3882/89 10 ecuksi 100 kilogrammalta markkinointivuonna 1989/1990, 8, 5 ecuksi 100 kilogrammalta markkinointivuonna 1990/1991 ja seitsemäksi ecuksi 100 kilogrammalta markkinointivuonna 1991/1992.

15. Yhteisön toimielimet antoivat vuonna 1991 asetuksen N:o 1630/91, [11] jolla taattuja kokonaismääriä alennettiin jälleen kahdella prosentilla. Tällä kertaa alennus korvattiin asetuksessa N:o 1637/91 [12] säädetyllä hyvityksellä.

16. Neuvosto antoi seuraavana vuonna asetuksen N:o 816/92 [13] lisämaksujärjestelmän voimassaolon jatkamiseksi yhdellä vuodella (1.4.1992—31.3.1993 väliseksi ajaksi), kunnes yhteisen maatalouspolitiikan (jäljempänä YMP) uudistamista koskevat toimenpiteet hyväksyttäisiin. Jotta tuotantoa valvottaisiin edelleen kyseisenä kautena ja jotta alulle pantua tervehdyttämispolitiikkaa jatkettaisiin, asetuksessa N:o 816/92 annettiin komissiolle mahdollisuus esittää taatun kokonaismäärän alentamista, joka korvattaisiin hyvityksellä. Lisäksi kyseisessä asetuksessa määritettiin taatut kokonaismäärät, ottamatta huomioon 4,5 prosentin viitemääriä, jotka oli pidätetty väliaikaisesti asetuksella N:o 775/87 ja joiden jatkosta neuvosto päättäisi lopullisesti YMP:n uudistamisen yhteydessä.

17. Vuoden 1992 siirtymätilanne ratkaistiin asetuksella N:o 3950/92, jonka pätevyys on riitautettu käsiteltävänä olevassa asiassa ja jolla lisämaksujärjestelmän voimassaoloa jatkettiin seitsemäksi vuodeksi ja kodifioitiin voimassa olleet säännökset niiden yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi. Kyseisen asetuksen 4 artiklan mukaan tilakohtaisten viitemäärien olisi oltava yhtä suuret kuin 31.3.1993 käytettävissä olleet viitemäärät, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mukautuksia, joita jäsenvaltiot voivat tehdä kansallisella tasolla kunkin jäsenvaltion käytettävissä olevien kokonaismäärien rajoissa. Asetuksella N:o 3950/92 ei näin ollen selvästi ratkaistu kysymystä tilakohtaisten viitemäärien 4,5 prosentin suuruisesta tilapäisestä pidättämisestä. Kullekin jäsenvaltiolle markkinointivuodeksi 1993/1994 myönnetyt kokonaismäärät määritettiin, jollei myöhemmistä mukautuksista muuta johtuisi, asetuk-

10 — Asetuksen N:o 775/87 muuttamisesta 11 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston asetus (EYVL L 378, s. 6).

11 — Asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annettu neuvoston asetus (EYVL L 150, s. 19).

12 — Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitettujen viitemäärien alentamisesta maksettavasta hyvityksestä ja maidontuotannon lopullisesta luopumisesta maksettavasta hyvityksestä 13 päivänä kesäkuuta 1991 annettu neuvoston asetus (EYVL L 150, s. 30).

13 — Asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1992 annettu asetus (EYVL L 86, s. 83).

sella N:o 748/93, [14] jolla silloiset määrät säilytettiin voimassa 31.3.1993 saakka korotettuina tuolloisesta yhteisön varastosta peräisin olevilla määrillä. Asetuksessa N:o 748/93 suljettiin näin ollen pois markkinointivuodeksi 1993/1994 taatuista kokonaismääristä väliaikaisesti pidätetty osa, jota ei asetuksella N:o 816/92 ollut pysytetty voimassa kaudelle 1991/1993.

18. Markkinointivuonna 1993/1994 sovellettavat kokonaismäärät annettiin jäsenvaltiokohtaisesti asetuksella N:o 1560/93. [15] Kyseisen asetuksen 1 artiklalla muutettiin asetuksen N:o 3950/92 3 artiklaa ja vahvistettiin kokonaismäärät kullekin jäsenvaltiolle. Saksalle myönnetty kokonaismäärä oli 27 764 778 tonnia. Neuvosto tarkensi asetuksen N:o 1560/93 toisessa perustelukappaleessa, että vuonna 1987 toteutettu tilakohtaisten viitemäärien 4,5 prosentin väliaikainen pidättäminen muutettiin lopulliseksi alentamiseksi ilman hyvitystä.

19. Asetuksen N:o 3950/92 6 artiklassa annetaan mahdollisuus luopua 12 kuukauden jaksoissa sellaisista tilakohtaisista viitemääristä, joita ne tuottajat, joille ne on myönnetty, eivät aio käyttää. Tällä säännöksellä korvataan asetuksessa N:o 2998/87 [16] jäsenvaltioille myönnetty pelkkä mahdollisuus sallia tilapäisesti tällaisista määristä luopuminen.

20. Asetuksen N:o 3950/92 8 artiklan ensimmäisessä kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus sallia 1.4.1993 alkaen "tiettyihin luokkiin kuuluvien tuottajien kesken viitemäärien siirrot ilman vastaavien maa-alueiden siirtämistä". Näihin siirtoihin voidaan antaa lupa ainoastaan tietyillä alueilla ja tietyin objektiivisin perustein.

Kansallinen lainsäädäntö

21. Edellä kuvattu yhteisön järjestelmä toteutettiin Saksassa maidon takuumääristä annettuun asetukseen (Milch-Garantiemengen-Verordnung, jäljempänä MGV) tehdyin perättäisin muutoksin. MGV:n (sellaisena kuin se on muutettuna 24.3.1993) [17] 4 §:n 1 momentissa säädetään, että 1.4.1993 alkaen kunkin tuottajan tilakohtainen viitemäärä vastaa määrää, joka hänelle oli myönnetty 31.3.1993 vähennettynä kyseiseen ajankohtaan mennessä pidätetyillä määrillä.

14 — Asetuksen N:o 3950/92 muuttamisesta 17 päivänä maaliskuuta 1993 annettu neuvoston asetus (EYVL L 77, s. 16).

15 — Asetuksen N:o 3950/92 muuttamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annettu neuvoston asetus (EYVL L 154, s. 30).

16 — Asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 5 päivänä lokakuuta 1987 annettu neuvoston asetus (EYVL L 285, s. 1).

17 — BGBl. I-1993, s. 374.

22. MGV:n (sellaisena kuin se on muutettuna 2.4.1992) [18] 4 b §:n 6 momentissa säädetään, että 1.4.1992 alkaen pidätetään 4,74 prosenttia siihen mennessä taatuista viitemääristä. Pidättäminen oli 0,24 prosenttia suurempi kuin asetuksessa N:o 3882/89 säädetty (ks. edellä 14 kohta), sillä Saksan viranomaiset olivat aiemmin myöntäneet erityisiä viitemääriä erityisiä tilanteita varten. Kyseessä on näin ollen valtion sisäinen toimenpide, joka ei liity Bundesfinanzhofin käsiteltäväksi saatettuun asiaan.

23. MGV:ssä (sellaisena kuin se on muutettuna 3.7.1990) [19] annettiin yhteisön säännöstön perusteella (ks. edellä 19 kohdan loppu) 12 kuukaudeksi ja tietyin edellytyksin lupa luopua väliaikaisesti viitemääristä, joita tuottaja ei ollut käyttänyt.

24. MGV:ssä (sellaisena kuin se on muutettuna 24.9.1993) [20] annetaan lupa kiintiöiden siirtoon ilman tilan siirtoa yhteisön asetuksissa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti (ks. edellä 20 kohta).

25. Saksan viranomaisten tilakohtaisten viitemäärien alentamiseksi käyttöön ottama menettely (ks. edellä 3 kohta) pantiin täytäntöön 17.7.1984 annetulla lailla, [21] ja sen voimassaoloa jatkettiin 24.7.1990 annetulla lailla. [22] Tällä lailla, joka annettiin asetuksen N:o 857/84 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella, annettiin osavaltioille mahdollisuus myöntää tietyin edellytyksin enintään 1,60 DEM:n hyvitys kaikille niille maataloustuottajille, jotka olivat valmiita luopumaan kokonaan tai osittain maidontuotannosta. Koska menettely oli odotettua suositumpi, Rheinland-Pfalzin osavaltio antoi hallinnollisen asetuksen, [23] jossa tuottajille tarjottiin ylijääneitä vapautuneita määriä tuotannosta luopuneille tuottajille maksettujen hyvitysten suuruista maksua vastaan, eli hintaan, joka oli 1,60 DEM kilogrammalta.

Ennakkoratkaisukysymys

26. Bundesfinanzhofin seitsemäs jaosto, jonka käsiteltäväksi Demand oli saattanut Hauptzollamt Trierin päätöksen (ks. edellä 6 kohta), päätti 19.3.1996 pidetyssä istunnossa lykätä asian käsittelyä ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Ovatko asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 1 kohta ja 3 artiklan ensimmäinen kohta, joilla

18 — BGBl. I-1992, s. 845.
19 — BGBl. I-1990, s. 1334.
20 — BGBl. I-1993, s. 1659.

21 — Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt, BGBl. I-1984, s. 942.
22 — BGBl. I-1990, s. 1470.
23 — *Gewährung einer Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt und Zuweisung von zusätzlichen Anlieferungs-Referenzmengen, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten*, MinBl. Rheinland-Pfalz 1991, s. 163.

asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 3 kohdan g alakohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 816/92, tarkoitettu tuottajille vahvistettujen viitemäärien osan pidättäminen muutettiin hyvityksettä viitemäärien lopulliseksi alentamiseksi ilman, että ainakin tuottajien sen lisäksi hankkimat viitemäärät olisi jätetty alentamisen ulkopuolelle, yhteensopivia yhteisön oikeusjärjestyksen, erityisesti omaisuudensuojan sekä yhdenvertaista kohtelua ja luottamuksensuojaa koskevien periaatteiden, kanssa?"

27. Kysymyksellä tiedustellaan, ovatko asetuksen N:o 3950/92 [24] tietyt säännökset, joiden mukaan tilakohtaisista viitemääristä tuohon mennessä väliaikaisesti pidätettyjä 4,5 prosenttia ei enää oteta mukaan jäsenvaltioiden kokonaismääriin, yhteensopivia yhteisön oikeudessa suojeltujen perusperiaatteiden kanssa. Kyseisellä toimenpiteellä vähennettiin käytännössä lopullisesti tuottajien kiintiöitä hyvityksettä.

28. Kansallinen tuomioistuin tuo esiin ennakkoratkaisupyynnössään ja asianosaiset kirjallisissa huomautuksissaan, että kyseinen asetus on mahdollisesti pätemätön, mikä johtuu omaisuudensuojan rikkomisesta sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisesta.

29. Kun pääasiana oleva kysymys muotoillaan edellä esitetyllä tavalla, siihen löytyy vastaus yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Iris Farmers Association ym. [25] (jäljempänä asia Irish Farmers), 15.4.1997 antamasta tuomiosta. Tuossa asiassa yhteisöjen tuomioistuin antoi ratkaisun tilakohtaisten kiintiöiden 4,5 prosentin suuruisen lopullisen alentamisen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa, mistä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse. Sen jälkeen yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli yksityiskohtaisesti riidanalaista toimenpidettä omaisuudensuojan, luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kannalta. Tarkastelun päätteeksi yhteisöjen tuomioistuin päätteli, ettei yhtään toimenpiteen pätevyyteen vaikuttavaa seikkaa ollut käynyt ilmi.

30. Bundesfinanzhofin seitsemäs jaosto katsoi kuitenkin tarpeelliseksi pysyttää ennakkoratkaisupyyntönsä voimassa ja täsmensi asiaa yhteisöjen tuomioistuimelle osoittamallaan 30.7.1997 päivätyllä kirjeellä seuraavasti:

"Seitsemäs jaosto tiedusteli ennakkoratkaisupyynnössään myös, oliko muutettaessa viitemäärän osan pidättämistä lopulliseksi alentamiseksi ilman hyvitystä sovittu siitä, että kyseisestä alentamisesta suljettaisiin pois ainakin tuottajien (osavaltion toteuttaman viitemäärien myöntämisen yhteydessä) saamat lisämäärät. Yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt kysymystä asiassa C-22/94 15.4.1997 antamassaan tuomiossa. —— Kun otetaan huomioon erityisesti omaisuudensuojan periaate ja luottamuksensuojan periaate, jotka

24 — Sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1560/93.

25 — Asia C-22/94, Irish Farmers Association, tuomio 15.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1809).

kantaja toi esille osavaltion toteuttaman jaon perusteella saamiensa maitokiintiön ylimääräisten 67 000 kilogramman yhteydessä, seitsemäs jaosto katsoo aiheelliseksi pysyttää ennakkoratkaisupyyntönsä voimassa."

31. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin rajasi näin ollen kysymyksensä yhteen seikkaan ("ilman, että ainakin tuottajien sen lisäksi hankkimat viitemäärät olisi jätetty alentamisen ulkopuolelle") ja myönsi näin ollen implisiittisesti, että yhteisöjen tuomioistuin oli jo vastannut kysymyksen muuhun osaan asiassa Irish Farmers.

32. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymys voitaisiin muotoilla seuraavasti: vaikuttaako asiassa Irish Farmers annettuun ratkaisuun se, että osa niistä viitemääristä, joiden osalta on määrätty lopullisesta alentamisesta, on saatu maksua vastaan? Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

33. Ensiksikin se, että asiassa Demand osa kyseisestä viitemäärästä on saatu alkuperäisen viitemäärän myöntämisen jälkeen, ei sinänsä ole uusi seikka. High Court of Irelandin ennakkoratkaisupyynnöstä, jossa vedottiin asiaan Irish Farmers, käy ilmi, että laskettaessa tuottajien ja pääasian valittajien, joihin oli sovellettu 4,5 prosentin alentamista, viitemääriä oli alun perin (markkinointivuonna 1984/1985) myönnettyjen määrien lisäksi otettu huomioon myös tuottajien "ostamat" (purchased) määrät. Michael Slattery oli "ostanut" vuosina 1988—1992 2 862 gallonan suuruisen maitokiintiön maitoalan rakenteiden uudistamisen yhteydessä. Alennusta oli sovellettu myös esimerkiksi 2 000 gallonan kiintiöön, jonka Milk Quota Appeals Tribunal oli myöntänyt pääasiassa väliintulijana olleelle John Corbettille markkinointivuodesta 1992/1993 alkaen. Alentaminen ei sitä vastoin koskenut eri tuottajien "vuokraamia" ("taken on lease") määriä, sillä alentamista sovellettiin kyseisessä tapauksessa vuokranantajan viitemääriin.

34. Toiseksi selvitin jo edellä (ks. 3 kohta), ettei ole perusteita todeta Demandin "ostaneen" valtiolta kyseisiä noin 67 000:ta kilogrammaa, joilla hänen alkuperäistä kiintiötään nostettiin. Hän vain käytti hyväkseen osavaltion hänelle tarjoamaa tilaisuutta siirtää itselleen tietty viitemäärä, jota muut tuottajat eivät — saadakseen hyvityksen — halunneet enää tuottaa. Saadakseen oikeuden tähän ylimääräiseen viitemäärään Demand joutui suorittamaan valtiolle tarkalleen sen määrän, jonka valtio oli joutunut maksamaan tuotannostaan luopuneille tuottajille, eli 1,60 DEM kilogrammalta. Näissä olosuhteissa on selvää, että Demand nautti kyseisen ylimääräisen viitemäärän osalta samoja oikeuksia ja häneen sovellettiin samoja rajoituksia kuin tuotannosta luopuneisiin tuottajiin. Näin ollen ei ole

mitään syytä soveltaa eri oikeusjärjestystä niihin ylimääräisiin määriin, jotka Demand lisäsi markkinointivuonna 1990/1991 alkuperäiseen kiintiöönsä.

35. Edellä esitetyn perusteella voisin soveltaa täysimääräisesti käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Irish Farmers tekemiä päätelmiä, joita voidaan soveltaa kaikkiin viitemäärien eri saantimuotoihin, sillä kyseisissä päätelmissä niiden välillä ei tehty eroja. Katson kuitenkin, että on hyödyllistä tarkastella käsiteltävänä olevan asian yhteydessä tilakohtaisten viitemäärien ja kiintiöiden oikeudellista luonnetta.

Maitokiintiöiden luonne

36. Muinaisen Rooman aikoihin omistusoikeus merkitsi niin välitöntä ja voimakasta valtaa esineeseen, että omaisuus ja esine sekoittuivat toisiinsa. Nykyään monet toimet koskevat esineitä, jotka varsinaisesti eivät ole esineitä. Nämä toimet, jotka ovat syntyneet vastaamaan tiettyä taloudellista ja sosiaalista toimintaa, perustuvat enemmän kuin mikään muu omaisuus siihen lainsäädäntöön, jonka nojalla ne on perustettu ja jossa niitä sovelletaan. Tämä pätee muun muassa patentteihin. Lainsäätäjä perusti teollisten saavutusten suojelemiseksi ja keksintöjen kannustamiseksi uuden oikeudellisen välineen ja määritteli sen sisällön pääasiallisesti niiden tavoitteiden perusteella, joita sen avulla haluttiin saavuttaa. Perustaessaan kyseisen välineen lainsäätäjä tiesi tarkoin, että talouden dynamiikka löytäisi ne oikeudelliset seikat, joita lainsäätäjä ei ollut ennakoinut eikä voinutkaan ennakoida. Lainsäätäjän tai tarvittaessa tuomioistuimen tehtävänä on näin ollen täsmentää tämän uuden ilmiön rajat ja mukauttaa se oikeuden vaikutuspiiriin.

37. Edellä esitetty tilanne vastaa mielestäni maitokiintiöihin liittyvää tilannetta. Yhteisön lainsäätäjä varmaankin katsoi, että riitti, kun kyseinen oikeudellinen väline perustettiin täyttämään haluttu tavoite, joka oli maidontuotannon valvonta yhteisössä, ja jätti kunkin jäsenvaltion tehtäväksi uuden järjestelmän väistämättä mukanaan tuomien monimutkaisten yksityisoikeudellisten kysymysten ratkaisemisen. Yhteisön lainsäätäjä oli kuitenkin tietoinen uuden välineen merkityksestä ja asetti jäsenvaltioiden täytettäväksi kaksi tärkeää edellytystä: kiintiöjärjestelmän oli oltava luonteeltaan väliaikainen ja kiintiöt oli yhdistettävä maidon hyödyntämiseen. Molemmat edellytykset menettivät merkityksensä ajan myötä, ensin mainittu sen vuoksi, että kiintiöjärjestelmän voimassaoloa jatkettiin vuodesta 1984 alkaen toistuvasti, viimeksi mainittu sen vuoksi, että yhteisön lainsäätäjä lisäsi jäsenvaltioiden valtuuksia sallia viitemäärien siirtäminen, jolloin viitemäärät eivät enää perustuneet käytettävissä oleviin varoihin. Jäsenvaltiot voivat 1.4.1993 alkaen sallia tie-

tyin edellytyksin jopa "tiettyihin luokkiin kuuluvien tuottajien kesken viitemäärien siirrot ilman vastaavien maa-alueiden siirtämistä" (ks. edellä 20 kohta).

38. Kansalliset lainsäätäjät ovat käyttäneet hyvin vaihtelevasti heille edellä esitetyllä tavalla myönnettyjä valtuuksia. Niinpä esimerkiksi Englannissa järjestelmän käyttöönoton myötä kehittyivät todelliset "kiintiömarkkinat", kun taas Ranskan lainsäädännössä ei myönnetä lupaa edes asetuksen N:o 3950/92 6 artiklassa tarkoitettuun väliaikaiseen tuotannosta luopumiseen. [26] Tällaisessa lainsäädännöllisen vaihtelevuuden ja epävakauden tilanteessa ei olekaan ihmeteltävää, että kansallisten tuomioistuinten maitokiintiöille antamat määritykset vaihtelevat "aineettomasta hyödykkeestä taloudelliseen arvoon" [27] ja jopa "aineettomasta hyödykkeestä, jota voidaan vuokrata tai joka on luovutuskelpoinen ja jonka omistaminen on omistajan subjektiivinen oikeus" [28] muihin paljon vaatimattomampiin määrityksiin, kuten esimerkiksi "tuotannon hallinnollinen rajoittaminen" [29] tai "tukea muistuttava veron kaltainen etu". [30] Oikeustieteessä on pohdittu paljon erityisesti sitä, ovatko maitokiintiöt aineellisia vai aineettomia hyödykkeitä, [31] ja sitä, voidaanko tosiasialliset takeet asettaa kiintiölle itselleen vai olisiko ne asetettava siihen perustuvalle maidontuotannolle. [32]

Se, että yhteisöjen tuomioistuin on pyrkinyt määrittelemään omaisuudensuojaa koskevia edellytyksiä epätarkasti tai tapauskohtaisesti, on ainakin osittain perusteltua niiden teoreettisten vaikutusten vuoksi, joita yhteisön teksteillä on jäsenvaltioiden sisäiseen oikeusjärjestykseen erityisesti yksityisoikeuden alalla. [33]

39. Vaikka kiintiöjärjestelmän suhteellisella väliaikaisella vakaudella onnistutaankin saamaan aikaan tietty oikeusvarmuus, kiintiöiden siirtoa koskevien edellytysten keventäminen vahvistaa ajatusta, jonka mukaan taloudellisilla toimijoilla olisi oikeus saada kiintiöitä ikään kuin kyseessä olisivat hyödykkeet, joilla on itseisarvo. Näin ollen ja huolimatta kansallisten oikeusjärjestysten välillä vallitsevista huomattavista eroista tällä alalla maitokiintiöiden on mielestäni katsottava nykyään olevan

26 — Ks. tämän osalta Gehrke, H., "Wie gemeinsam ist die Gemeinsame Agrarpolitik? — Zur Ausführung der EG-Regeln für die Übertragung von Milchquoten in England und Wales, Frankreich und Deutschland", *European Review of Private Law*, 1995, s. 21—52.

27 — "Valuable intangible asset", Justice Murphy asiassa Lawlor v. The Minister for Agriculture and Others, *ILRM*, 1998, s. 400.

28 — "Bene immateriale, succettibile di affitto o cessione, la cui titolarità costituisce posizione di diritto soggettivo", Tribunale di Parma, 16.12.1993 tehty päätös, joka on julkaistu teoksessa *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 1994, s. 112.

29 — Savoie, H., "Quotas laitiers, procédures administratives et droit de propriété: trois décisions récentes du Conseil d'État" *Revue de Droit rural*, nro 231, maaliskuu 1995, s. 113—.

30 — "Subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung", Bundesgerichtshof, 19.7.1991 tehty päätös, *Agrarrecht*, 1991, s. 344.

31 — Ks. Bernard, A., "Les quotas laitiers, meubles ou immeubles?", *Revue de Droit rural*, nro 150, helmikuu 1987, s. 49—.

32 — Ks. mm. de la Cuesta, J. M., "Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera", *Revista de Derecho Privado*, 1988, s. 1967—.

33 — Tämä on näkynyt puutteina yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön rakenteissa, kun niitä verrataan kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännön rakenteisiin (ks. Saksan liittotasavallan osalta Schilling, Th., "Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts- und nach deutschem Recht" *EuGRZ*, 1998, s. 189).

tosiasiallisesti aineettomia hyödykkeitä. Koska ne on perustettu maitoalan markkinoiden säätelemiseksi, niiden sisältö on määritettävä tämän tavoitteen mukaan, johon niiden olemassaolo edelleen perustuu.

40. Näin ollen katson, että maitoalan markkinoiden lainsäädäntöön perustuvien toimenpiteiden pätevyyttä tarkasteltaessa on keskityttävä pohtimaan, ovatko kyseiset kiintiöt tarpeen niiden säätelyyn liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi ja ovatko ne oikeassa suhteessa kyseisiin tavoitteisiin. Tästä tarkastelusta saatuja tuloksia on sovellettava kaikkiin viitemäärien haltijoihin riippumatta siitä, miten määrät on myönnetty (tai miten ne on saatu).

41. Toisin sanoen, vaikka maitokiintiöiden omistusoikeudellisella luonteella helpotetaan niitä koskevia toimia ja suojellaan samanaikaisesti kiintiöiden haltijoiden subjektiivisia oikeuksia, niiden luonne ei saa kuitenkaan olla tärkeämpi kuin niiden tärkein tavoite, joka on markkinoiden säätely. Taloudellisten toimijoiden, jotka toteuttavat liiketoimia näillä välineillä (kansallisessa lainsäädännössä sallittujen eri oikeudellisten toimien avulla), on aina muistettava, että kyseessä ovat sisällöltään ja tarkoitukseltaan markkinoiden väliaikaisen säätelyn välineet ja että niistä tämän vuoksi aiheutuu tiettyjä riskejä ja tietynasteista epävarmuutta. Edellä esitetty ei tietenkään tarkoita sitä, että lainsäätäjä voisi päättää näistä viitemääristä täysin vapaasti. Tuomioistuimen on — tarkastellessaan maksuista vapautettujen määrien 4,5 prosentin suuruisen alentamisen kaltaista säätelytoimenpidettä — otettava huomioon maitokiintiöihin liittyvä säätelyluonne ennen kuin se luonnehtii kyseistä toimenpidettä pakkolunastukseksi. Taloudellisia määrityksiä käyttäen voidaan todeta, että kiintiön haltijana olevalle toimijalle tähän kiintiöön vaikuttavat interventiotoimenpiteet muodostavat ylimääräisen käyttöä koskevan riskin, joka liittyy kiinteästi markkinatilanteeseen. Toimijan on kannettava tämä riski jo pelkästään sillä perusteella, että järjestelmässä toimijalle taataan suojaa vähimmäishinnan muodossa.

42. Maitokiintiö on näin ollen markkinoilla interventioväline, josta tulee oikeustoimien yhteydessä omaisuushyödyke. Tämän hyödykkeen sisältö vaihtelee tietysti kunkin maan kansallisen lainsäädännön mukaan. Tietyssä oikeusjärjestyksessä kiintiö saattaa liittyä kiinteämmin maanviljelyyn tai siitä luopumiselle voidaan asettaa tietyt edellytykset, mikä ei muuta sen omistusoikeudellista luonnetta. Tämä pätee myös tuliaseisiin tai rikastettuun uraaniin, jotka säilyttävät omistusoikeudellisen luonteensa huolimatta niiden kauppaan sovellettavista rajoituksista. Kiintiöiden siirtoa rajoittavien edellytysten tarkoituksena on välttää tietyssä määrin "kiintiömarkkinoiden" syntyminen.

43. Ehdottamani ratkaisu ilmentää mielestäni parhaiten taloudellista todellisuutta ja varmistaa sen lisäksi asianmukaisimmalla tavalla subjektiivisten oikeuksien suojan. Nykyään ei voida enää perustellusti todeta, että "yhteisön oikeusjärjestyksessä taattuun omaisuudensuojaan ei kuulu oikeutta sellaisten etuuksien kaupanpitämiseen, joita ovat yhteisessä markkinajärjestelyssä myönnetyt viitemäärät, *jotka*

eivät ole peräisin asianosaisen omista hyödykkeistä eivätkä ammattitoiminnasta". [34] Yhteisöjen tuomioistuin näyttää omaksuneen tämän näkökannan, kun se jätti pois hiljattain asiassa Irish Farmers antamastaan tuomiosta edellä lainaamani kappaleen. Toisin kuin aikaisemmin käsittelemissään asioissa, yhteisöjen tuomioistuin ei torju kyseisessä asiassa väitteitä omaisuudensuojan rikkomisista eikä kiellä kiintiöiden omistusoikeudellista luonnetta. Päinvastoin asiassa Irish Farmers todetaan nimenomaan, että "muutos viitemäärän lopulliseksi alentamiseksi ilman hyvitystä *ei loukkaa tällaisen [omistus]oikeuden keskeistä sisältöä*, koska irlantilaiset tuottajat ovat voineet jatkaa toimintaansa maidontuottajina". [35] Toteamuksesta käy ilmi, että yhteisöjen tuomioistuin päätti käsitellä maitokiintiöiden kaltaisten interventiotoimenpiteiden oikeustoimea niiden omalla, eli omaisuudensuojan, alalla. Asia on vain todettava selvästi.

44. Alustavien toteamusteni lopuksi haluaisin korostaa, että maitokiintiöjärjestelmä on hyödyllinen markkinoiden tasapainoitusväline, minkä lisäksi se täyttää tärkeitä rakenteiden uudistamiseen liittyviä tehtäviä.

Alustava kysymys: kiintiöiden uudelleenjakamiseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön pätevyys

45. Komissio ilmaisi asian suullisessa käsittelyssä ensimmäistä kertaa epäilyksensä siitä, sopiiko yhteisön oikeuden kanssa yhteen sellainen Saksan lainsäädäntö, jossa sallitaan tiettyjen sellaisten vapautettujen kiintiöiden hankkiminen, jotka ylittävät asetetut tavoitteet (ks. edellä 25 kohta). Komissio katsoo, että vaikka Saksan viranomaiset voivat asetuksen N:o 857/84 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla kannustaa lopulliseen luopumiseen maidontuotannosta ja maksaa siihen sitoutuville tuottajille korvauksia, ei ole mitään oikeudellista perustaa jakaa kiintiöitä uudelleen edellä tarkoitettua hyvitystä vastaavaa korvausta vastaan ministeriön päätöksen perusteella. Tämä toimi perustuu nimenomaan asetuksen N:o 857/84 4 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jossa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus myöntää maidontuottajille kiintiöitä maitoalan rakenteiden uudistamisen toteuttamiseksi. Komissio katsoo, ettei rakenteiden uudistamisen tavoitteita saavuteta, jos uudistamisen edunsaajille on maksettava korvaus. Näissä olosuhteissa Demand ei voi esittää yhteisön toimielimiä vastaan väitteitä kiintiöiden saamisesta maksua vastaan, sillä kyseinen toimi ei selvästikään kuulu yhteisön oikeuden piiriin.

46. En usko, että siinä tapauksessa, että riidanalaisten uudelleenjakamistoimenpiteiden katsottaisiin olevan pätemättömiä, niiden

34 — Asia C-44/89, Von Deetzen II, tuomio 22.10.1991 (Kok. 1991, s. I-5119, 27 kohta) ja asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-955, 19 kohta) (kursivointi tässä).

35 — Tuomion 29 kohta (kursivointi tässä).

yhteensoveltumattomuus yhteisön oikeuden kanssa olisi niin ilmeistä, että se olisi tuotava esiin käsiteltävänä olevassa asiassa ilman, että asianosaisia, erityisesti Saksan liittotasavaltaa, kuultaisiin. Katson pikemminkin, ettei asetuksen N:o 857/84 4 artiklan sanamuodosta voida johtaa ehdotonta kieltoa myöntää kyseisen artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla maksua vastaan kiintiöitä, jotka olisi aluksi siirretty edellä mainitun artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla kansalliseen varastoon, sellaisen menettelyn yhteydessä, jonka tarkoituksena on kannustaa tuottajia luopumaan maidontuotannosta lopullisesti. Koska ehdottamassani ratkaisussa (ks. edellä 40 kohta) saatuihin kiintiöihin sovelletaan nimenomaan samaa oikeusjärjestelmää, jota sovelletaan alun perin saatuihin kiintiöihin, jäljempänä esittämässäni analyysissä lähtökohtanani on oletettamus, että kansalliset säännökset, joiden perusteella kiintiöt saatiin, ovat tuohon aikaan voimassa olleen yhteisön säännöstön mukaisia.

47. Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan periaatteita, joita on ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ja pääasian valittajan mukaan saatettu loukata riidanalaisella lopullisella alentamisella.

Omaisuudensuojan rikkominen

48. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan omaisuudensuoja ei ole ehdoton, vaan sitä on tarkasteltava sen tehtävän mukaan, joka sillä on yhteiskunnassa. Näin ollen omaisuudensuojaa ja ammatinharjoittamisen vapautta voidaan rajoittaa erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä, jos kyseiset rajoitukset tosiasiallisesti vastaavat niitä yleisen edun mukaisia tavoitteita, joihin yhteisö pyrkii, eikä niissä ole kyse tavoiteltuun päämäärään nähden suhteettomasta ja sietämättömästä näin taattuihin oikeuksiin puuttumisesta, jolla loukattaisiin niiden keskeistä sisältöä. [36]

49. On selvää, että viitemäärien vähentäminen niiden alkuperästä riippumatta 4,5 prosentilla lopullisesti ja hyvityksettä asetuksen N:o 3950/92 mukaisesti vastaa yleisen edun mukaisia tavoitteita, joihin yhteisö pyrkii maito- ja maitotuotealan yhteisellä markkinajärjestelyllä ja joiden tarkoituksena on erityisesti vakiinnuttaa markkinat ja vähentää rakenteellisia ylijäämiä. Neuvosto toteaa saman asian kyseisen asetuksen 17 perustelukappaleessa. Asian käsittelyn yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimessa ei ole myöskään kiistetty sitä, että riidanalainen toimenpide on nimenomaan yleisen edun mukainen.

50. On vielä selvitettävä, voidaanko toteutetun vähentämistoimenpiteen katsoa olevan

36 — Asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 15 kohta); asia 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2609, 18 kohta); asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992 (Kok. 1992, s. I-35, 16 ja 17 kohta) ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta).

suhteeton ja sietämätön sekä omaisuudensuojan keskeistä sisältöä loukkaava, kun otetaan huomioon siihen liittyvät markkinoiden vakiinnuttamis- ja rakenteellisten ylijäämien vähentämistavoitteet. Demand toteaa, että vuodesta 1990 alkaen maidonhinta on jatkuvasti laskenut Saksassa, ja esittää yksityisiä tilastoja väitteensä tueksi. Komission toimittamista virallisista luvuista [37] käy kuitenkin ilmi, että maidon ja maitotuotteiden rakenteelliset ylijäämät säilyivät ennallaan markkinointivuosina 1987—1996 niin yhteisössä kuin Saksassakin riidanalaisesta vähentämisestä huolimatta. Vähentämisen ansiosta yhteisön kulutus kohosi tuotantoon verrattuna 84 prosentista 90 prosenttiin ja voin ja rasvattoman maitojauheen (tuotteet kelpaavat varastointiin) subventoidut määrät vähenivät vastaavasti 10 ja 16 prosenttia. Rajoittamispyrkimyksistä huolimatta 60 prosentille yhteisössä tuotetusta voista ja 92 prosentille yhteisössä tuotetusta rasvattomasta maitojauheesta ei vuonna 1993 löydetty markkinoita ilman yhteisön tukea. Samanaikaisesti markkinointivuodesta 1992/1993, jolloin kyseinen lopullinen alentaminen otettiin käyttöön, alkaen aina vuoteen 1995, jolta viimeisimmät tilastot ovat käytettävissä, [38] Saksan maatilojen kokonaisnettotulot eivät suinkaan ole laskeneet, vaan ovat nousseet jatkuvasti (samoin kuin kaikkialla muuallakin yhteisössä). Näissä olosuhteissa katson, että hyväksyessään maidontuottajien kiintiöiden vähäisen alentamisen (4,5 prosenttia) neuvosto toteutti toimenpiteen, jolla ei vaaranneta maatilojen elinkelpoisuutta, ja että neuvosto toimi laajan harkintavaltansa rajoissa vahvistaessaan yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevat säännöt. Yhteisön eri toimenpiteillä vuodesta 1987 alkaen ei ole ollut kielteisiä vaikutuksia maidontuottajien tulotasoon, mikä vahvistaa edellä esittämäni päätelmän.

51. Edellä esitetty pätee myös tuottajiin, jotka käyttivät hyväkseen laissa annettua mahdollisuutta lisätä viitemääriään asianmukaista maksua vastaan. Nämä tuottajat hyötyvät enemmän yhteisistä markkinajärjestelyistä. He hyötyvät enemmän kuin muut markkinajärjestelyjen yhteydessä myönnetyistä hintatakeista ja lisäävät samanaikaisesti suhteellista osuuttaan alan rakenteellisesta ylijäämästä. Näin ollen on perusteltua, että taattujen kokonaismäärien vähentämisen on vaikutettava heihin samassa suhteessa kuin muihin tuottajiin. [39]

52. Edellä esitetyn perusteella päättelen, ettei tuottajien kiintiöiden 4,5 prosentin suuruisella lopullisella vähentämisellä ilman hyvitystä näissä olosuhteissa rikota omaisuudensuojaa.

37 — Cronos, Eurostat.

38 — RICA, komission pääosasto VI.

39 — Asiat T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 ja T-477/93, O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok. 1995, s. II-2071, 127 kohta).

Luottamuksensuojan periaatteen rikkominen

53. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "vaikka luottamuksensuojan periaate kuuluu yhteisön perusperiaatteisiin, taloudelliset toimijat eivät kuitenkaan voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilyttämiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa — — Näin on erityisesti maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisella alalla, jolla sopeutuksia tapahtuu jatkuvasti taloudellisen tilanteen vaihtelujen mukaan". [40] Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "luottamuksensuojan periaatteen soveltamisalaa ei voida ulottaa niin pitkälle, että sillä estettäisiin yleisesti soveltamasta uutta säännöstöä aikaisemman säännöstön soveltamisen yhteydessä syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin". [41]

54. Katson, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa järkevä ja varovainen toimija saattoi ennakoida viitemäärien pidättämisen hyvityksettä markkinointivuonna 1992/1993 ja asetuksella N:o 1560/93 toteutetun pysyvän alentamisen (ks. edellä 18 kohta). Asetuksella N:o 775/87 perustetun väliaikaista pidättämistä koskevan viisivuotiskauden päätyttyä neuvosto antoi komission ehdotuksesta asetuksen N:o 816/92, muttei jatkanut alenevan hyvityksen voimassaoloa. Pidätettyjen viitemäärien taattuja kokonaismääriä vähennettiin, mikä johti tilakohtaisten kiintiöiden alenemiseen. Neuvosto varasi itselleen oikeuden tarkastella antamaansa toimenpidettä uudelleen markkinoiden kehityksen perusteella. Näin ollen tuottajille luvattiin vain, että viitemäärien 4,5 prosentin alentamista koskevaa toimenpidettä tarkasteltaisiin myöhemmin uudelleen, minkä neuvosto tekikin antaessaan asetuksen N:o 1560/93, jolla se toteutti lopullisen alentamisen hyvityksettä.

55. Katson, että järkevä ja varovainen maidontuottaja kykeni ennakoimaan riittävän ajoissa sen, että neuvosto alentaisi viitemääriä hyvityksettä. [42] Asiaan liittyivät vielä seuraavat tekijät:

— viitemääriä oli pidätetty samassa suhteessa edeltävinä viitenä vuotena;

— tuottajat olivat saaneet alenevan hyvityksen, jonka suuruus oli 45,5 ecua 100 kilogrammalta;

40 — Asia C-350/88, Declare ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 33 kohta).

41 — Asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4563, 19 kohta).

42 — Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätyi samaan tulokseen edellä 54 kohdassa mainitussa asiassa O'Dwyer ym. v. neuvosto.

— yhteisön maidontuotannosta kertyi edelleen ylijäämää;

— komissio oli 31.10.1991 antamassaan ehdotuksessa KOM(91)409 lopullinen [43] ennakoinut neuvoston tekemän ratkaisun.

Lisämaksujärjestelmän voimassaolo päättyi joka tapauksessa periaatteessa 31.3.1992 (ks. edellä 13 kohta). Neuvostolla oli näin ollen käytettävissään erityisen laaja harkintavalta päättää, jatkaisiko se kyseisen järjestelmän voimassaoloa. Tästä syystä yksikään taloudellinen toimija ei voinut perustellusti odottaa, että silloisen järjestelmän voimassaoloa jatkettaisiin 31.3.1992 jälkeen.

56. Näin ollen katson, että kun tilakohtaisten viitemäärien väliaikainen pidättäminen muutettiin asetuksessa N:o 3950/92, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1560/93, lopulliseksi 4,5 prosentin suuruiseksi pidättämiseksi hyvityksettä, siinä ei rikottu luottamuksensuojan periaatetta.

43 — EYVL C 337, s. 35.

Kun tämä päätelmä pätee alun perin myönnettyihin kiintiöihin, sitä voidaan täydestä syystä soveltaa myös markkinointivuonna 1990/1991 maksua vastaan hankittuihin viitemääriin. Totesin jo edellä (ks. 3 ja 34 kohta), että tämän kaltaisessa tapauksessa kyseessä ei ole uudelleen perustettujen viitemäärin hankkiminen, vaan sellaisten olemassa olevien kiintiöiden siirto, jotka valtio saattoi vapauttaa hyvityksen maksamista vastaan tuotannosta luopuneille tuottajille. Saadessaan nämä vapautetut kiintiöt haltuunsa uusi haltija oli ilman muuta samassa oikeudellisessa tilanteessa kuin tuotannosta luopuneet tuottajat, eikä näin ollen ollut syytä uskoa, että siirron kautta saatuun kiintiöön sovellettaisiin eri järjestelmää kuin alun perin myönnettyyn kiintiöön.

Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen rikkominen

57. Pääasian valittaja totesi, että riitautettu alentaminen vastaa osittaista luopumista tuotannosta hyvityksettä. Valittaja katsoo, että kyseisiä tuottajia — erityisesti niitä, jotka lisäsivät kiintiötään maksua vastaan — kohdeltiin epäedullisemmin kuin niitä tuottajia, jotka saivat hyvityksen luovuttuaan tuotannostaan.

58. EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa ilmaistun yhteisön tuottajien ja kuluttajien välisen syrjinnän kiellon periaatteen mukaan kohtelu ei saa olla erilaista toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa eikä kohtelu saa olla samanlaista erilaisissa tilanteissa, jollei tämä ole objektiivisesti perusteltua. [44] Tässä mielessä Demandin tilannetta hänen saatuaan lisäkiintiönsä, on verrattava tilanteeseen, johon uusi kiintiö perustui, eli toisin sanoen tilanteeseen, jossa tuotannosta luopuneet tuottajat olivat välittömästi ennen luopumista. Tuottajat saattoivat tuossa tilanteessa tuottaa väliaikaisesti tietyn määrän maitoa ilman lisämaksuvelvollisuutta, ja heillä oli samanaikaisesti välillisesti oikeus taattuun hintaan, ja toisaalta heihin sovellettiin velvoitteita, jotka perustuivat tarpeeseen mukauttaa interventiojärjestelmä markkinoiden vaatimuksiin ylijäämätarjonnan välttämiseksi. On todettava, etteivät nämä edut ja velvoitteet poikkea mitenkään niistä eduista ja velvoitteista, joita pääasian valittajalle kuuluu, kun hän käyttää uutta kiintiötään, ja että lisäksi kysymyksessä ovat samat edut ja velvoitteet kuin ne, joita sovellettiin alun perin myönnettyihin viitemääriin. Tämän vuoksi soveltaessaan riidanalaista alentamista kaikkiin viitemääriin siitä riippumatta, miten ne oli saatu, yhteisön lainsäätäjä noudatti tiukasti yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

59. Kukin tuottaja joutui harkitsemaan asiaa täysin yksilöllisesti päättäessään, oliko tuotannosta luopuminen Saksan viranomaisten tarjoamaa hyvitystä vastaan taloudellisesti kannattavaa vai oliko parempi säilyttää viitemäärä tai jopa lisätä sitä siihen kuuluvine hyötyineen ja haittoineen. Jokainen joutui punnitsemaan taloudellista hyötyä, jonka hän saisi tuotannosta luopumisesta, ja arvioimaan, millaiset kaupalliset näkymät hänelle avautuivat maitoalan yhteisessä markkinajärjestelyssä. Tuottajien oli arvioitava erityisesti seikkoja, jotka esitin edellä tarkastellessani luottamuksensuojan periaatetta, eli toisin sanoen heidän oli otettava huomioon mahdollisuus, että taatut määrät mahdollisesti alenevat.

60. Edellä esitetyn perusteella katson, että väite syrjintäkiellon periaatteen loukkaamisesta on hylättävä.

Muut esille tuodut periaatteet

61. Demand on myös väittänyt, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu, että velvollisuutta perustella toimielinten tietyt toimet on loukattu (velvoite on esitetty EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa) ja että harkintavaltaa on väärinkäytetty. Ensimmäinen ja kolmas väite liittyvät niiden sanamuodon perusteella ja niiden tavoitteena olevan suojan vuoksi väitteisiin, joita jo tarkastelin omaisuudensuojan ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaamista koskevien väitteiden

44 — Ks. mm. asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2061, 18 kohta).

yhteydessä. Näiden kolmen väitteen osalta viittaan myös jo useaan kertaan lainaamassani asiassa Irish Farmers esittämääni ratkaisuehdotukseen. Katson näin ollen, että — oikeassa yhteydessä tarkasteltuna — hyvityksettä toteutetun alentamistoimenpiteen nimenomaisten perustelujen puuttuminen ei ole estänyt valittajaa käyttämästä oikeuksiaan eikä yhteisöjen tuomioistuinta harjoittamasta laillisuusvalvontaa. Katson kuitenkin, että yhteisön lainsäädännöllisen prosessin erityispiirteet ja avoimuuden periaatteen vaatimukset edellyttävät jatkuvasti lisääntyvää huomiota ja tarkkuutta perusteltaessa sellaisia normatiivisia toimia, joilla on välitön vaikutus yksityisten omaisuuteen.

Ratkaisuehdotus

62. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bundesfinanzhofin sille esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Esillä olevassa asiassa ei ole käynyt ilmi mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 4 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä 3 artiklan kanssa, pätevyyteen, vaikka kyseisessä säännöksessä säädetyissä viitemäärissä ei oteta huomioon 4,5 prosentin suuruista väliaikaista pidättämistä, joka on tehty asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viitemäärien osan väliaikaisesta pidättämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 775/87 nojalla, sellaisena kuin kyseinen asetus on muutettuna, ja vaikka siinä ei säädetä tuottajille maksettavasta hyvityksestä eikä tehdä mitään eroa sen mukaan, miten nämä viitemäärät on hankittu.