JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

VERICA TRSTENJAK

3 päivänä maaliskuuta 2009 [1]

1. Maidon lisämaksun käyttöönotto on aiheuttanut sekä yhteisön tasolla että kansallisella tasolla lukuisia riitoja (niin sanotut maitokiintiötapaukset [2]). Nyt esillä olevan ennakkoratkaisupyynnön kohteena ovat Tribunale ordinario di Padovan (Italia) (jäljempänä kansallinen tuomioistuin) esittämät neljä ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1788/2003 [3] pätevyyttä. Kansallinen tuomioistuin epäilee asetuksen N:o 1788/2003 yhteensopivuutta yhteisen maatalouspolitiikan (jäljempänä YMP) tavoitteiden sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.

2. Nämä kysymykset ovat nousseet esiin pääasiassa, jossa kantajina ovat maidontuottajat (jäljempänä pääasian kantajat) ja vastaajana Cooperativa Milka 2000 (jäljempänä Cooperativa Milka).

3. Pääasian kantajat toimittavat tuottamansa maidon Cooperativa Milkalle. Asetuksen N:o 1788/2003 nojalla Cooperativa Milka vaatii pääasian kantajilta maidon lisämaksua. Pääasian kantajat vetoavat siihen, että asetus N:o 1788/2003 on lainvastainen eikä siten voi olla perustana lisämaksun perimiselle.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. EY 5 artiklan kolmannen kohdan nojalla yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen EY:n perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – Priebe, R. esittää niistä yleiskatsauksen teoksessa Grabitz, E. ja Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, nide I, 34 artikla, 21. täydennysosa, 61 kohta.

3 – EUVL L 270, s. 123.

5. EY 33 artiklan 1 kohdan nojalla YMP:n 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.”

6. EY 34 artiklan 1 kohdassa määrätään, että EY 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan toteuttaa yhteinen maatalouden markkinajärjestely, joka voi tuotteen mukaan olla jokin seuraavista:

”a) yhteiset kilpailusäännöt;

b) erilaisten kansallisten markkinajärjestelyjen pakollinen yhteensovittaminen;

c) Euroopan markkinajärjestely.”

7. EY 34 artiklan 2 kohdan nojalla EY 34 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yhteinen järjestely voi käsittää kaikki 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet, erityisesti hintasääntelyn, tuen tuotteiden tuotantoa ja myyntiä varten, varastoimis- ja tasausjärjestelyt sekä yhteiset viennin ja tuonnin vakaut-

tamisjärjestelmät. Yhteisen järjestelyn tulee rajoittua vain 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden toteuttamiseen, eikä siinä saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä.

II Maito- ja maitotuotealan yhteinen markkinajärjestely ja lisämaksu

8. Maitoon on sovellettu vuodesta 1964 lähtien yhteistä markkinajärjestelyä. Maidon tuotanto on 1970-luvulta alkaen ylittänyt sen kysynnän. Yksi syy tähän oli maidontuotannon tehostuminen vuosien saatossa. Toinen syy oli yhteisen markkinajärjestelyn muoto, jossa maidontuottajille taattiin tukimekanismeilla, että ne voivat myydä maitoa tai maitotuotteita tiettyyn hintaan. Tämä johti siihen, että maidontuottajat eivät enää tuottaneet maitoa sen todellisen tarpeen mukaan, vaan ensisijaisesti sen vuoksi, että niillä oli mahdollisuus myydä maitoa tuettuun hintaan. Tämän seurauksena maitomarkkinoille syntyi huomattavaa rakenteellista ylikapasiteettia; tarjonta ylitti merkittävästi kysynnän. [4] Yhteisön lainsäätäjän eri toimilla [5] ei ollut toivottua vaikutusta, niillä ei toisin sanoen pystytty vakauttamaan markkinoita.

9. Maidon hintatukitoimet rahoitettiin yhteisön talousarviosta. Koska maidon markkinahinta oli selvästi tuettua hintaa alhaisempi, ylituotannosta aiheutui merkittäviä kustannuksia yhteisön talousarviossa. Yhteisön lainsäätäjä katsoi, että nämä kustannukset olivat omiaan vaarantamaan YMP:n tulevaisuuden. Se harkitsi kahta toimea tämän ongelman ratkaisemiseksi. Yhtenä vaihtoehtona oli tuetun hinnan alentaminen, toisena taas kiintiöiden käyttöönotto tuotannon hillitsemiseksi. Yhteisön lainsäätäjä päätyi kiintiöratkaisuun ja antoi asetuksen (ETY) N:o 856/84, jolla otettiin käyttöön maidon lisämaksu markkinoiden tasapainon palauttamiseksi. [6]

A *Lisämaksu*

10. Asetuksen N:o 856/84 mukaisesti maidolle vahvistettiin tilakohtaiset viitemäärät, kansalliset viitemäärät ja yhteisön taattu kokonaismäärä. Kansalliset viitemäärät vastasivat jäsenvaltion maidontuotantoa tiettynä viitevuonna (1981, 1982 tai 1983). Koska vuosien 1981 ja 1982 tuotantomäärät olivat epäedullisia Italian kannalta, viitevuodeksi

4 – Tästä maitomarkkinoiden kehityksestä ks. Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, luku 1 "The Creation of Surplus Europe", s. 1–17.

5 – Ks. esim. maito- ja maitotuotealan yhteisvastuumaksusta ja markkinoiden laajentamiseen tarkoitetuista toimenpiteistä 17.5.1977 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1079/77 (EYVL L 131, s. 6–7). Muita toimia esitellään edellä alaviitteessä 4 mainitussa teoksessa Trotman, C., s. 11 ja sitä seuraavat sivut.

6 – EYVL L 90, s. 10–12.

vahvistettiin Italian osalta vuosi 1983. Kansallisia viitemääriä on vuosien saatossa mukautettu. Tilakohtaiset viitemäärät vastasivat lähtökohtaisesti [7] maitomäärää, jonka maidontuottajat tuottivat tai maidonostajat ostivat viitevuoden aikana. Yhteisölle vahvistettu taattu kokonaismäärä koostui lähtökohtaisesti yksittäisten jäsenvaltioiden tuotantomääristä. [8]

11. Tilakohtaisen viitemäärän ylittyessä perittiin lisämaksu. Lisämaksun periminen teki tilakohtaisen viitemäärän ylittävästä maidontuotannosta taloudellisesti kannattamatonta kyseiselle maidontuottajalle.

12. Asetuksen N:o 856/84 nojalla maidon lisämaksu oli alun perin voimassa ainoastaan viisi vuotta. Sen voimassaoloa kuitenkin jatkettiin ensin maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28.12.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3950/92 [9] ja sitten asetuksella N:o 1788/2003, joka tuli voimaan 1.4.2004. [10] Lisämaksua koskevat säännökset sisältyvät nykyisin maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22.10.2007 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 1234/2007 (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus), [11] joka tuli voimaan 1.1.2008. [12]

B *Asetus N:o 1788/2003*

13. Asetuksen N:o 1788/2003 1 artiklan 1 kohdan nojalla jokaiselle jäsenvaltiolle vahvistetaan vuosittaiset kansalliset viite-

7 – Jäsenvaltiot saattoivat myös osoittaa osan taatusta kokonaismäärästään kansalliseen varastoon, jonka tarkoituksena oli antaa niille mahdollisuus mukauttaa tilakohtaisia viitemääriä tiettyjen tuottajien erityisen tilanteen mukaan.

8 – Plus 1 prosentti.

9 – EYVL L 405, s. 1–5.

10 – Asetuksen N:o 1788/2003 27 artikla.

11 – EUVL L 299, s. 1–149.

12 – Ks. asetuksen N:o 1234/2007 66 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

määrät. Ne on vahvistettu asetuksen N:o 1788/2003 liitteessä I. Saman asetuksen 1 artiklan 3 kohdan nojalla liitteessä I esitettyjä kansallisia viitetasoja voidaan tarkistaa markkinoiden yleistilanteen ja tietyissä jäsenvaltioissa vallitsevien erityisolosuhteiden vuoksi.

14. Asetuksen N:o 1788/2003 1 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä 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 vastaavansuuruinen lisämaksu. Tässä tapauksessa maksettava lisämaksu jaetaan asetuksen N:o 1788/2003 4 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kokonaisuudessaan niiden maidontuottajien kesken, joiden vuoksi kansalliset viitemäärät on kulloinkin ylitetty. Saman asetuksen 11 artiklan 1 kohdan nojalla maksuosuuden perimisestä asianomaisilta tuottajilta vastaa maidon ensimmäinen ostaja.

15. Asetuksen N:o 1788/2003 22 artiklassa säädetään, että lisämaksua pidetään maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseen tarkoitettuihin tukitoimiin kuuluvana.

III Riidan tausta, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Pääasian kantajat ovat ylittäneet niille osoitetun tilakohtaisen maidontoimitusten viitemäärän maidon markkinointivuosina 1995/96–2003/04 ja näitä seuraavina markkinointivuosina. Kyseisten maitotoimitusten ensimmäisenä ostajana Cooperativa Milka on vaatinut pääasian kantajia maksamaan lisämaksun. Pääasian kantajat riitauttivat sen, että Cooperativa Milka on perinyt niiltä lisämaksun. Ne vaativat kansallista tuomioistuinta lähinnä toteamaan, ettei Cooperativa Milka ole oikeutettu vaatimaan niiltä lisämaksua. Ne vetoavat tässä yhteydessä siihen, että asetus N:o 1788/2003 on pätemätön. Koska kansallinen tuomioistuin ei ole varma asetuksen N:o 1788/2003 pätevyydestä, se on esittänyt 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 kehi-

tystä 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 alituotantovaltio (ks. em. hallituksen selonteko, 6.5. kohta), jonka on turvauduttava kyseisen raaka-aineen maahantuontiin pitääkseen yllä jalostusteollisuutta ja tasoltaan laadukkaiden tuotteiden myyntiä (ks. liitteenä oleva 15.2.2004 annettu maatalouden tilaa koskeva selonteko)?

2) Onko neuvoston asetus N:o 1788/2003 yhteensopiva EY:n perustamissopimuksen 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 neuvoston asetus N:o 1788/2003 yhteensopiva EY:n perustamissopimuksen 34 artiklan kanssa, jossa määrätään, että EY 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden toteuttamisessa '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 neuvoston asetus N:o 1788/2003 yhteensopiva perustamissopimuksen 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 keskivertomaataloustuottajat kyvyttöminä nostamaan alhaista tuottavuuttaan ja alhaisia tulojaan, ja ylläpidetään näin niiden jatkuvaa tarvetta julkiseen tukeen?"

IV Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

17. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 23.1.2008, saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 28.1.2008. Kirjallisessa menettelyssä huomautuksia esittivät pääasian kantajat, komissio ja neuvosto. Huomautuksia 15.1.2009 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittivät yhden pääasian kantajan, neuvoston ja komission edustajat.

V Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

18. Pääasian kantajat väittävät, että Italian alkuperäinen kansallinen viitemäärä perustui virheellisiin tietoihin. Tilastotiedot eivät niiden mukaan antaneet oikeaa kuvaa Italian todellisesta maitotuotannosta. Lisäksi ei ole otettu huomioon, että Italiassa kansallisella maidontuotannolla ei ole pystytty täyttämään kansallista maidontarvetta eli tuotanto on alijäämäistä, kun taas muissa jäsenvaltioissa maidon tuotantomäärät ovat olleet suurempia kuin maidontarve. Italian kansallisen viitemäärän myöhemmistä mukautuksista huolimatta nämä alun perin tehdyt virheet vaikuttavat pääasian kantajien mukaan yhä.

19. Tämä johtaa pääasian kantajien mukaan siihen, että Italian kansallisella maidontuotannolla pystytään täyttämään hädin tuskin 60 prosenttia kansallisesta tarpeesta ja että maitoa joudutaan tuomaan muista jäsenvaltioista. Muissa jäsenvaltioissa maidon tuotantomäärät ovat sitä vastoin selvästi kansallista tarvetta suurempia.[13] Koska lisämaksun tavoitteena on rajoittaa maidon ylituotantoa, sillä on oltava suurin vaikutus kuitenkin sellaisiin maidontuottajiin, jotka ovat vastuussa ylituotannosta.

20. Kansallisen maidontuotannon ja kansallisen maidontarpeen välisen suhteen huomiotta jättämisellä rikotaan pääasian kantajien mukaan ensinnäkin EY 34 artiklaan sisältyvää syrjintäkieltoa. Se johtaa niiden mukaan siihen, että erilaisia tilanteita kohdellaan samalla tavalla. Tämä ei ole objektiivisesti perusteltua alueellisen erikoistumisen periaatteen eikä maidontuottajien yhteisvastuuta koskevan periaatteen perusteella. Kansallisen tarpeen huomioon ottaminen ei ole välttämättä ristiriidassa näiden periaatteiden kanssa. Pääasian kantajat pitävät syrjintänä myös sitä, että lisämaksu estää tiettyjä yrityksiä kehittymästä ja mukautumasta markkinoiden vaatimuksiin.

13 – Kansallisen maidontuotannon ja kansallisen maidontarpeen välinen suhde on Ranskassa ja Saksassa 125 %, Irlannissa n. 360 % ja Tanskassa 230 %.

21. Pääasian kantajat väittävät lisäksi suhteellisuusperiaatetta loukatun. Pienet maidontuottajat kärsivät lisämaksusta enemmän kuin suuret maidontuottajat, koska se vaikuttaa voimakkaammin pienten maidontuottajien kannattavuuteen. Pienet maidontuottajat voivat niiden mukaan selviytyä ainoastaan lisäämällä tuotantoaan.

22. Lisämaksu ei lisäksi ole pääasian kantajien mukaan omiaan saavuttamaan YMP:n tavoitteita, nimittäin maataloustuotannon järkiperäistä kehittämistä, maatalousväestön kohtuullista elintasoa ja kohtuullisia kuluttajahintoja. Lisämaksun ainoana tavoitteena on maitomarkkinoiden vakauttaminen, mikä kuitenkin tapahtuu muiden tavoitteiden kustannuksella.

23. Neuvosto viittaa ensinnäkin siihen, että vahvistettaessa kansallista viitemäärää Italialle viitevuonna ei muista jäsenvaltioista poiketen käytetty vuotta 1981 vaan vuotta 1983, koska se oli edullisempi Italian kannalta. Lisäksi kansallisia viitemääriä on neuvoston mukaan mukautettu markkinoiden yleistilanteeseen ja tietyissä jäsenvaltioissa vallitseviin erityisolosuhteisiin.

24. Italian maidontuotannon ja maidontarpeen välisen suhteen huomiotta jättäminen ei ole neuvoston mukaan syrjintää. Koska maito- ja maitotuotealaan sovelletaan yhteistä markkinajärjestelyä, tällä seikalla ei ole merkitystä.

25. Asetus N:o 1788/2003 on neuvoston mukaan myös yhteensopiva YMP:n tavoitteiden kanssa. Maitomarkkinoille oli ominaista huomattava ylituotanto, ja markkinoiden vakauttaminen oli sen vuoksi hyvin tärkeää. Tämän tavoitteen saattaminen sopusointuun muiden YMP:n tavoitteiden kanssa on monimutkainen prosessi, jossa yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta. Ainoastaan yhteen YMP:n tavoitteeseen pyrkiminen sen muiden tavoitteiden kustannuksella ei ole sallittua. Yhteisön toimielimet voivat kuitenkin asettaa yhden näistä tavoitteista tilapäisesti etusijalle, jos se on välttämätöntä.

26. Neuvosto myös katsoo, että suhteellisuusperiaatetta on noudatettu. Ensinnäkin yhteisön lainsäätäjällä on tällä alalla laaja harkintavalta. Tämä harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta, vaan tietyssä määrin myös sen toteamista, mitkä ovat toimenpiteen perustana käytettävät tiedot. Yhteisön lainsäätäjä voi siten neuvoston mukaan nojautua kokonaisarviointeihin. Toiseksi se seikka, että Italian kansallinen maidontuotanto on alijäämäistä, ei tee asetuksesta N:o 1788/2003 suhteetonta. Suhteellisuusperiaatetta voitaisiin katsoa loukatun ainoastaan, jos lainsäätäjän päätös ei olisi selvästikään soveltunut markkinoiden vakauttamiseen. Kansallinen tuomioistuin ei ole esittänyt tällaista toteamusta.

27. Neuvoston mukaan kansallisen tuomioistuimen väitettä, jonka mukaan asetuksella N:o 1788/2003 estetään Italian maataloustuottajia nostamasta alhaista tuottavuuttaan ja alhaisia tulojaan ja ylläpidetään näin niiden jatkuvaa tarvetta julkiseen tukeen, ei ole näytetty toteen ennakkoratkaisupyynnössä.

28. Komission käsityksen mukaan asetus N:o 1788/2003 on yhteensopiva YMP:n tavoitteiden kanssa. Ensinnäkin YMP:n tavoitteiden kannalta on merkityksetöntä, ovatko maidon kysyntä ja tarjonta tasapainossa tietyssä jäsenvaltiossa, koska maitoon sovelletaan yhteistä markkinajärjestelyä. Yhteisön lainsäätäjän vakauttamistoimenpiteet on täten tarkoitettu koko yhteisön markkinoita eikä kansallisia markkinoita varten. Lisäksi yhteisön lainsäätäjä on asetuksessa N:o 1788/2003 ottanut huomioon muut YMP:n tavoitteet. Maidon lisämaksu on ollut tehokkain toimenpide maidon ylituotannon hillitsemiseksi. Sen vaihtoehto, nimittäin interventiohinnan alentaminen, olisi ollut ankarampi toimenpide, koska se olisi vaikuttanut paljon epäedullisemmin maidontuottajien tuloihin. Lisämaksulla pyritään markkinoiden vakauttamisen ohella myös muihin YMP:n tavoitteisiin. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnössä ei komission mukaan selitetä asetuksen N:o 1788/2003 ja YMP:n tavoitteiden välistä ristiriitaa. Yhteisön lainsäätäjä voi asettaa yhden YMP:n tavoitteista tilapäisesti etusijalle, sikäli kuin tämä on perusteltua tilanteen ja taloudellisten näkökohtien perusteella. Lisämaksun käyttöönotto oli ja on edelleen perusteltua maitomarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan merkittävän epäsuhdan vuoksi.

29. Komissio myös kiistää syrjintäkiellon rikkomisen. Yhteisessä markkinajärjestelyssä ei ole merkitystä sillä, onko kansallisella tasolla alituotantoa vai ylituotantoa. Italiaa on kansallisia viitemääriä vahvistettaessa kohdeltu muutenkin erittäin edullisesti. Markkinointivuosien 1984/85 ja 2006/07

välisenä aikana kymmenen jäsenvaltion kansalliset viitemäärät ovat laskeneet keskimäärin 2 prosenttia, kun taas Italian kansallinen viitemäärä on noussut 6 prosenttia. Tämä ei kuitenkaan johdu kasvaneesta kansallisesta kysynnästä, vaan erityisolosuhteista. Lisäksi alueellisen erikoistumisen periaate käy ilmi siitä, että viitemäärä sidotaan tietyn vuoden tuotantotasoon. Tämä on komission mukaan yksi yhteismarkkinoiden perusperiaate, jonka mukaan tuotantoa on harjoitettava sillä yhteisön alueella, jolla se on taloudellisesti mielekkäintä. Tämän periaatteen vastaista on ottaa huomioon maidon tuotannon ja tarpeen suhde kansallisella tasolla. Komission mukaan on lisäksi syytä huomata, että maidon markkinajärjestelylle ovat ominaisia tuottajille maksettavat tuotantotuet ja ylituotanto. Tätä taustaa vasten kaikilta yhteisön maidontuottajilta vaaditaan yhteisiä ponnisteluja. Komissio ei myöskään pidä syrjintänä sitä, että lisämaksulla on erilaisia vaikutuksia tiettyihin tuottajiin tai tiettyihin jäsenvaltioihin. Viitemäärät perustuvat objektiivisiin, tavoitteeseen mukautettuihin arviointiperusteisiin. Perustamalla viitemäärät viitevuoden tuotantoon otetaan huomioon maidontuottajien taloudellinen merkitys ja niille myönnetyt edut tiettynä ajankohtana. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että yhteisön lainsäätäjällä on maatalouspolitiikassa laaja harkintavalta, joka ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta, vaan myös sen toteamista, mitkä ovat toimenpiteen perustana käytettävät tiedot. Yhteisön lainsäätäjä voi siten komission mukaan nojautua myös kokonaisarviointeihin.

30. Myöskään suhteellisuusperiaatetta ei komission mukaan ole loukattu. Yhteisön lainsäätäjällä on sille kuuluvien monitahoisten poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten arviointien vuoksi laaja harkintavalta. Yhteisön lainsäätäjän toimi on tästä syystä lainvastainen ainoastaan siinä tapauksessa, että se on ilmeisen soveltumaton sillä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen. Lisämaksu on komission mukaan kuitenkin omiaan vakauttamaan markkinoita rajoittamalla ylituotantoa. Vaihtoehtoiset toimet eivät olisi olleet yhtä tehokkaita.

VI Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin

31. Neljällä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko asetus N:o 1788/2003 [14] lainmukainen ja voiko se siten olla perustana Cooperativa Milkan vaatimuksille pääasian kantajia kohtaan. Kansallinen tuomioistuin epäilee asetuksen N:o 1788/2003 yhteensopivuutta YMP:n tavoitteiden, syrjintäkiellon ja suhteellisuusperiaatteen kanssa. Keskeinen peruste tälle epäilylle on se, että asetuksen

14 – Kansallisen tuomioistuimen kysymykset koskevat pelkästään asetusta N:o 1788/2003. Tästä syystä tarkastelen ainoastaan kyseistä asetusta. Asetuksen N:o 3950/92 ja asetuksen N:o 1234/2007 asianomaiset säännökset näyttävät kuitenkin olevan pääosin rinnastettavissa asetuksen N:o 1788/2003 säännöksiin.

N:o 1788/2003 mukaisessa kansallisten viitemäärien vahvistamisessa jäsenvaltioille ei oteta huomioon maidontuotannon ja maidontarpeen välistä suhdetta yksittäisissä jäsenvaltioissa.

34. Lisämaksun perimisellä on ensisijaisesti määrä supistaa maitomarkkinoiden rakenteellista ylijäämää tarjonnan ja kysynnän välisen epätasapainon vähentämiseksi ja sitä kautta markkinoiden tasapainottamiseksi. [15] Lisämaksun periminen palvelee siten ensisijaisesti markkinoiden vakauttamista ja näin ollen yhtä YMP:n tavoitetta.

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

Lisämaksun perimisen yhteensopivuus YMP:n tavoitteiden kanssa

32. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko asetus N:o 1788/2003 yhteensopiva YMP:n tavoitteiden kanssa. Kansallinen tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä EY 32 artiklaan. YMP:n tavoitteista, joiden sisältöön kansallinen tuomioistuin viittaa, ei kuitenkaan ole määrätty EY 32 vaan EY 33 artiklassa. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys on näin ollen ymmärrettävä siten, että se koskee asetuksen N:o 1788/2003 yhteensopivuutta EY 33 artiklassa mainittujen YMP:n tavoitteiden kanssa.

35. Siltä osin kuin asetuksen N:o 1788/2003 yhteensopivuus YMP:n tavoitteiden kanssa kyseenalaistetaan sen vuoksi, että sen ainoana tavoitteena on markkinoiden vakauttaminen muiden YMP:n tavoitteiden kustannuksella, tämä kritiikki on perusteetonta.

33. Kuten EY 33 artiklan 1 kohdasta ilmenee, YMP:n tavoitteet ovat moninaisia. Niihin kuuluvat maatalouden tuottavuuden lisääminen, kohtuullisen elintason takaaminen maatalousväestölle, markkinoiden vakauttaminen, tarvikkeiden saatavuuden varmistaminen ja kohtuullisten kuluttajahintojen takaaminen.

36. Arvioitaessa lisämaksun tavoitteita on otettava huomioon, että sen periminen liittyy läheisesti muihin maidon yhteisen markkinajärjestelyn interventiotoimiin. Kuten edellä on esitetty, [16] maidonhintaa tuetaan interventiotoimilla. Näillä ja muilla toimilla on tarkoitus mahdollistaa maidontuottajien kohtuullinen elintaso. Jos maitoa tuotetaan ottamatta huomioon sen tosiasiallista kysyntää ja

15 – Ks. asetuksen N:o 1788/2003 johdanto-osan kolmas perustelukappale. Edeltävästä asetuksesta N:o 857/84 ks. myös asia 84/87, Erpelding, tuomio 17.5.1988 (Kok., s. 2647, 26 kohta).

16 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

ainoastaan sen mahdollisuuden vuoksi, että maitoa voidaan myydä tuettuun hintaan, on olemassa – kuten lisämaksun käyttöönottoa edeltäneet kokemukset osoittivat – se vaara, että maitojärvien ja voivuorien tuottaminen ajaa yhteisön talousarvion sen sietokyvyn rajoille. Markkinoiden vakauttamisella, johon lisämaksulla pyritään, [17] on siis myös varmistettava hintatukitoimenpiteiden rahoitettavuus. [18] Markkinoiden vakauttamisella pyritään siten myös mahdollistamaan maidontuottajien kohtuullinen elintaso aiheuttamatta kohtuuttomia kustannuksia yhteisön talousarviolle. Lisäksi sillä pyritään järkeistämään maidontuotantoa. [19] Lisämaksulla ei näin ollen pyritä ainoastaan vakauttamaan maitomarkkinoita.

37. Täydentävästi on viitattava siihen, ettei myöskään pyrkiminen yksinomaan markkinoiden vakauttamiseen ole välttämättä peruste EY 33 artiklan rikkomiselle. Yhteisön lainsäätäjällä on YMP:n toteuttamisessa laaja harkintavalta. Tämä vastaa poliittista vastuuta, joka sille annetaan EY 32 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa YMP:n laatimiseen. [20] Sen on tätä harkintavaltaa käyttäessään pyrittävä sovittamaan yhteen YMP:n (osittain vastakkaiset) tavoitteet. [21] Yhteisön lainsäätäjä voi kuitenkin antaa jollekin YMP:n tavoitteista väliaikaisesti etusijan, jos taloudelliset seikat tai olosuhteet sitä edellyttävät. [22] Harkintavallan rajat tulevat siten vastaan vasta sitten, kun yhteisön lainsäätäjä pyrkii saavuttamaan ainoastaan yhden YMP:n tavoitteista tavalla, joka tekee muiden tavoitteiden toteuttamisen (pysyvästi) mahdottomaksi.

38. Maitomarkkinoiden ylituotanto ja rakenteellinen ylijäämä huomioon ottaen lisämaksun periminen on perusteltua markkinoiden vakauttamiseksi. Osoituksena siitä, ettei tähän tavoitteeseen pyritä pysyvästi muiden YMP:n tavoitteiden kustannuksella, oli jo asetuksen N:o 1788/2003 ajallinen rajoittaminen. [23] Lisämaksun väliaikaisen luonteen vahvistaa myös se, että neuvosto harkitsi 20.11.2008 luopuvansa lisämaksusta kokonaan vuonna 2015.

17 – Ks. asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992 (Kok., s. I-2061, 10 kohta).

18 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Erpelding, tuomion 26 kohta.

19 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Erpelding, tuomion 26 kohta ja yhdistetyt asiat T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 ja 477/93 O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok., s. II-2071, 82 kohta).

20 – Edellä alaviitteessä 2 mainittu Priebe, R. viittaa 2 kohdassa EY 33 artiklan osalta siihen, ettei muille yhteisön politiikoille ole asetettu yhtä laaja-alaisia tavoitteita kuin EY 33 artiklassa.

21 – Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Hierl, tuomion 13 kohta; yhdistetyt asiat 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84, Rau Lebensmittelwerke ym. v. komissio, tuomio 11.3.1987 (Kok., s. 1069, 21 kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainitut yhdistetyt asiat O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomion 80 kohta.

22 – Edellä alaviitteessä 21 mainitut yhdistetyt asiat Rau Lebensmittelwerke ym. v. komissio, tuomion 21 kohta ja asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok., s. 4563, 10 kohta).

23 – Ks. asetuksen N:o 1788/2003 1 artiklan 1 kohta. Edellä alaviitteessä 2 mainittu Priebe, R. viittaa 3 kohdassa EY 33 artiklan osalta perustellusti siihen, että on mahdollista asettaa myös pidemmän aikavälin painopisteitä, jos ja niin kauan kuin taloudellinen tilanne sitä edellyttää.

Kansallisten viitemäärien yhteensopivuus YMP:n tavoitteiden kanssa

39. Keskeinen peruste kansallisen tuomioistuimen epäilylle asetuksen N:o 1788/2003 yhteensopivuudesta YMP:n tavoitteiden kanssa on se, että Italian kansallinen viitemäärä on perustunut virheellisiin tietoihin ja että näiden virheiden vaikutus tuntuu yhä. Myöskään nämä epäilyt eivät vaikuta minusta perustelluilta.

40. Viitemäärien perustaminen tietyn viiteajanjakson tuotantoon ei ole nähdäkseni ristiriidassa YMP:n tavoitteiden kanssa.

41. Perustamalla viitemäärät tietyn viiteajanjakson tuotantoon otetaan huomioon ajatus tuotannon erikoistumisesta eurooppalaisilla sisämarkkinoilla. Tämän ajatuksen mukaan yksi sisämarkkinoiden taloudellisista eduista on se, että tuotetta tuotetaan siihen taloudellisesti parhaiten soveltuvalla alueella. Pääasian kantajat sitä vastoin väittävät, ettei maidon tuotantomäärä yksittäisissä jäsenvaltioissa ole välttämättä ollut osoitus siitä, missä tuotanto on ollut tehokkainta. Maidontuotanto ei ole varmastikaan sellainen ala, jolla markkinatalousvoimia hyödynnetään täysin vapaasti. Maidontuotannon alueellinen jakautuminen yhteisössä tiettynä viiteajanjaksona on kuitenkin perusteltu lähtökohta, jossa otetaan huomioon paitsi alueellinen erikoistuminen myös muita näkökohtia, joita on tarkasteltava YMP:n yhteydessä.

42. Perustamalla viitemäärät tiettyyn viitevuoteen otetaan nimittäin huomioon maidontuottajien taloudellinen voima ja edut, joita maidontuottajat ja jäsenvaltiot ovat tiettynä ajankohtana saaneet järjestelmästä. Perustamalla viitemäärät tiettynä viitevuonna tuotettuun maitomäärään taataan näin ollen, ettei lisämaksun perimisellä viedä yksittäisten jäsenvaltioiden maidontuottajilta kohtuullisen elintason perustaa.

43. Lisäksi näin otetaan huomioon myös ajatus maidontuottajien yhteisvastuusta. Maidontuottajia tuetaan yhteisön talousar-

viosta. Jos lisämaksulla on määrä rajoittaa ylituotantoa maitomarkkinoilla ja pitää siitä yhteisön talousarvioon aiheutuvat kustannukset sellaisina, että ne voidaan rahoittaa, tiettyä viiteajanjaksoa koskevan kansallisen ja tilakohtaisen tuotannon huomioon ottaminen tai osoitettujen viitemäärien nostaminen tai laskeminen samassa suhteessa ilmentää pyrkimystä kaikkien yhteisön maidontuottajien yhteisvastuullisuuteen. [24]

44. Maidontuotannon ja maidontarpeen välinen suhde Italiassa ei ole nähdäkseni sellainen seikka, joka yhteisön lainsäätäjän oli välttämättä otettava huomioon asetusta N:o 1788/2003 antaessaan.

45. Yhteisön lainsäätäjä voi tosin tehdä myös yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä alueellista eriyttämistä, sikäli kuin se on välttämätöntä kyseisen tuotteen, markkinarakenteen tai muiden objektiivisten, YMP:n toteuttamisen kannalta merkityksellisten syiden vuoksi. En pidä tässä yhteydessä lähtökohtaisesti mahdottomana myöskään jäsenvaltioiden alueiden mukaista erottelua, vaikka tällaisen erottelun ja yhteisen markkinajärjestelyn välillä onkin tietysti tiettyjä jännitteitä. [25]

46. Tuotteen kansallisen kysynnän huomioon ottaminen ei ole kuitenkaan peruste, joka on otettava huomioon yhteisessä markkinajärjestelyssä. Kansallisen kysynnän huomioon ottaminen on pikemminkin ristiriidassa tuotannon erikoistumista eurooppalaisilla sisämarkkinoilla koskevan periaatteen kanssa. [26] Se, miten suuri maidontarve jäsenvaltiossa on ja kasvaako vai väheneekö se, ei nimittäin kerro mitään siitä, voidaanko maitoa tuottaa kyseisessä jäsenvaltiossa erityisen edullisesti. Kansallisen tarpeen huomioon ottamisessa on siten vaarana, että sillä rajoitetaan erikoistumisesta sisämarkkinoilla saatavia etuja.

47. Lopuksi todettakoon, etten havaitse (perusteettomasti kritisoidun kansallisen tarpeen huomiotta jättämisen lisäksi) muita viitteitä siitä, että viitemäärät, joita Italiaan sovelletaan asetuksen N:o 1788/2003 nojalla, perustuisivat virheellisiin tietoihin. Neuvosto

24 – Ks. tästä asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok., s. 2301, 32 kohta) ja edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Espanja v. neuvosto, tuomion 29 kohta.

25 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 41–43 kohta.

26 – Ks. tästä edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Espanja v. neuvosto, tuomion 25 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainitut yhdistetyt asiat O'Dwyer ym. v neuvosto, tuomion 113 kohta.

ja komissio ovat viitanneet siihen, että Italialle viitevuodeksi vahvistettiin vuosi 1983 sen jälkeen, kun oli ilmennyt, että vuotta 1981 koskevat tiedot olisivat olleet epäedullisia Italian kannalta. Ei ole viitteitä siitä, että perustiedot, joiden perusteella asetus N:o 1788/2003 annettiin, olisivat olleet virheellisiä. Se, että yhteisön lainsäätäjä tukeutuu tilastotietoihin, ei ole arviointivirhe. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön lainsäätäjän harkintavaltaa YMP:n alalla ei sovelleta ainoastaan annettavien säännösten luonteeseen ja merkitykseen, vaan tietyssä määrin myös perustietojen vahvistamiseen. [27]

Päätelmä

48. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei lisämaksun periminen sinänsä eikä jäsenvaltion maidontuotannon ja maidontarpeen välisen suhteen huomiotta jättäminen kansallisten viitemäärien vahvistamisen yhteydessä ole ristiriidassa EY 33 artiklan mukaisten YMP:n tavoitteiden kanssa.

27 – Asia 138/79, Roquette Frères v. neuvosto, tuomio 29.10.1980 (Kok., s. 3333, Kok. Ep. V, s. 411, 25 kohta).

B *Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys*

49. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko asetus N:o 1788/2003 yhteensopiva yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Se viittaa tässä yhteydessä EY 33 artiklaan. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta määrätään kuitenkin EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa. Kansallisen tuomioistuimen toista kysymystä on näin ollen tulkittava siten, että se koskee asetuksen N:o 1788/2003 yhteensopivuutta EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätyn yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. [28] Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, rikkooko asetus N:o 1788/2003 EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaista syrjintäkieltoa, koska siinä edellytetään, että niin ylituotantomaiden kuin alituotantomaidenkin tuottajat osallistuvat lisämaksun suorittamiseen yhdenmukaisesti. Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys koskevat siten molemmat asetuksen N:o 1788/2003 yhteensopivuutta EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Tutkin niitä sen vuoksi yhdessä.

28 – Sikäli kuin kansallisen tuomioistuimen toiseen ennakkoratkaisukysymykseen sisältyvä viittaus yhdenvertaisuusperiaatteeseen on määrä ymmärtää viittauksena yleiseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen, on syytä huomauttaa, että EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa esitetty syrjintäkielto on ainoastaan yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen erityinen ilmaisu, vrt. yhdistetyt asiat 201/85 ja 202/85, Klensch ym., tuomio 25.11.1986 (Kok., s. 3477, Kok. Ep. VIII, s. 755, 9 kohta).

50. Kansallinen tuomioistuin pitää italialaisten maidontuottajien syrjintänä sitä, ettei kansallisen viitemäärän vahvistamisessa oteta huomioon maidontuotannon ja maidontarpeen suhdetta jäsenvaltiossa. En näe tässä yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista.

51. EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätyn yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan tuottajia tai kuluttajia ei saa syrjiä yhteisössä. Syrjintäkielto estää näin ollen sen, että toisiinsa rinnastettavissa olevia tilanteita kohdellaan eri tavalla ja erilaisia tilanteita kohdellaan samalla tavalla, ellei tällainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua. [29]

52. Olen jo edellä [30] käsitellyt sitä, että yhteisön lainsäätäjällä on YMP:n alalla laaja harkintavalta, joka perustuu siihen, että sille on EY 32 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa annettu poliittisluonteisia tehtäviä. Tämä harkintavalta on otettava huomioon myös EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan yhteydessä. [31]

53. Epäilen ensinnäkin sitä, muodostaako se, ettei maidontuotannon ja maidontarpeen välistä suhdetta yksittäisissä jäsenvaltioissa oteta huomioon kansallisten viitemäärien vahvistamisen yhteydessä, EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun erilaisten tilanteiden samanlaisen kohtelun.

54. Asia ei mielestäni kuulu yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen soveltamisalaan silloin, kun kahta tilannetta, jotka eroavat toisistaan yhden osatekijän osalta, kohdellaan samalla tavalla. Erilaisia tilanteita voidaan pikemminkin katsoa kohdeltavan samalla tavalla ainoastaan siinä tapauksessa, että osatekijä, jonka osalta molemmat tilanteet ovat erilaisia, on merkityksellinen asianomaisten yhteisön oikeuden sääntöjen ja niiden tavoitteiden kannalta. [32] EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu erilaisten tilanteiden samanlainen kohtelu ei siten tule nähdäkseni kyseeseen, jos maidontuotannon ja maidontarpeen välisellä suhteella yksittäisissä jäsenvaltioissa ei ole merkitystä EY 32 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kannalta. Tämä määräytyy erityisesti YMP:n tavoitteiden perusteella.

29 – Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Hierl, tuomion 18 kohta ja edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Espanja v. neuvosto, tuomion 25 kohta.

30 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

31 – Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-267/88–C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok., s. I-435, 14 kohta).

32 – Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, s. 357, lähtee siitä, ettei ole samankaltaisia tai erityisiä tilanteita sinänsä vaan että tilannetta arvioidaan pelkästään säännöksen kohteen ja tavoitteen perusteella.

55. Kuten olen edellä [33] esittänyt, kansallisen maidontuotannon ja kansallisen maidontarpeen välisen suhteen huomioon ottaminen ei ole seikka, joka on välttämättä otettava huomioon maitoalan yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä, vaan pikemminkin seikka, joka on ristiriidassa alueellisen erikoistumisen periaatteen kanssa ja jota ei tästä syystä saa ottaa huomioon yhteisessä markkinajärjestelyssä. Jo tästä syystä ei nähdäkseni voida katsoa, että kyse on EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetusta erilaisten tilanteiden kohtelusta samalla tavalla.

56. Vaikka kansallisen maidontuotannon ja kansallisen maidontarpeen välisen suhteen huomiotta jättäminen katsottaisiinkin EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetuksi erilaisten tilanteiden kohteluksi samalla tavalla, tämä kohtelu olisi edellä mainituista syistä objektiivisesti perusteltua.

57. Asetus N:o 1788/2003 on näin ollen yhteensopiva myös EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätyn yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen kanssa. [34]

C *Neljäs ennakkoratkaisukysymys*

58. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko asetus N:o 1788/2003 yhteensopiva EY 5 artiklan kolmannessa kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen kanssa.

Arviointiperusteet

59. EY 5 artiklan kolmannessa kohdassa määrätään, että yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen EY:n perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. EY 5 artiklan kolmannessa kohdassa vahvistettua suhteellisuusperiaatetta sovelletaan yhteisön toimielinten toimiin, joilla puututaan yksilön perusoikeuksiin [35] tai jäsenvaltioiden etuihin. [36]

33 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 44–46 kohta.

34 – Se, että lisämaksun perimisellä on vakavia vaikutuksia tietyille maidontuottajille, ei ole EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua syrjintää. Tällä voi kuitenkin olla merkitystä suhteellisuuden kannalta. Suhteellisuudesta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 58–72 kohta.

35 – Asia C-404/92 P, X v. komissio, tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4737, 18 kohta).

36 – Edellä alaviitteessä 2 mainittu artikkeli Priebe, R., 26 b kohta.

60. Yhteisön toimielinten toimenpiteen yhteensopivuus suhteellisuusperiaatteen kanssa riippuu siitä, voidaanko toimenpiteellä saavuttaa ne tavoitteet, joihin sillä laillisesti pyritään, ja onko se tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja oikeasuhteinen yksilön oikeuksiin tai jäsenvaltioiden etuihin puuttumiseen nähden. [37] YMP:n alaan kuuluvien toimenpiteiden oikeasuhteisuuden arvioinnissa yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin osittain [38] tarkastellut pelkästään sitä, ettei toimenpide ole ilmeisen soveltumaton sen tavoitteen saavuttamiseen, johon yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on ollut pyrkiä. Tätä oikeasuhteisuuden rajattua arviointia yhteisöjen tuomioistuin on perustellut yhteisön lainsäätäjän laajalla harkintavallalla YMP:n alalla. [39]

61. Tämä lähestymistapa ei vakuuta minua. Kuten julkisasiamies Sharpston on asiassa Zuckerfabrik Jülich 14.6.2007 esittämässään ratkaisuehdotuksessa vakuuttavasti todennut, yhteisön lainsäätäjän laaja harkinta ei sulje pois yhteisön lainsäätäjän toimenpiteen tuomioistuinvalvontaa. [40] Yhdyn hänen näkemykseensä ja haluan viitata täydentävästi seuraaviin näkökohtiin.

62. Ensinnäkään minulle ei ole selvää, miksi yhteisön lainsäätäjän laajan harkintavallan YMP:n alalla pitäisi johtaa väistämättä siihen, että toimenpiteen oikeasuhteisuuden kolmivaiheisen arvioinnin (soveltuvuus, tarpeellisuus ja suhteellisuus) sijasta arvioitaisiin ainoastaan sen soveltuvuutta. Ymmärrän epäilyt, jotka kohdistuvat yhteisön lainsäätäjän säädösten liian laajaan tuomioistuinvalvontaan. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä ei ole korvata yhteisön lainsäätäjän sosiaalisia, taloudellisia tai poliittisia

37 – Asia 265/87, Schräder HS Kraftfutter, tuomio 11.7.1989 (Kok., s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 21 kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainitut yhdistetyt asiat O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomion 107 kohta. Vastaavasti ymmärretään myös EY 5 artiklan kolmas kohta, vaikka oikeasuhteisuutta koskevaa edellytystä ei voidakaan johtaa automaattisesti itse määräyksen sanamuodosta, ks. Schima, B., teoksessa Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, 5 artikla, 50. täydennysosa, 44 kohta.

38 – Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin soveltanut tiukempia arviointiperusteita joissakin muissa asioissa, esim. asiassa C-118/89, Lingenfelser, tuomio 27.6.1990 (Kok., s. I-2637, 12–14 kohta); asiassa C-319/90, Pressler, tuomio 21.1.1992 (Kok., s. I-203, 12–17 kohta) ja asiassa C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, tuomio 6.7.2000 (Kok., s. I-5461, 35 ja 36 kohta).

39 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Schräder HS Kraftfutter, tuomion 22 kohta; asia 331/88, Fedesa, tuomio 13.11.1990 (Kok., s. I-4023, 13 kohta ja sitä seuraava kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainitut yhdistetyt asiat O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomion 107 kohta.

40 – C-5/06 ja C-23/06–C-36/06 (tuomio 8.5.2008, Kok., s. I-3231, ratkaisuehdotuksen 65 kohta): "– – Yhteisöjen lainsäätäjälle ei ole kuitenkaan annettu tällä perusteella avointa valtakirjaa maatalousalalla. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole sulkenut pois toimielinten laajan harkintavallan käytön tuomioistuinvalvontaa. Jotta tällaisella valvonnalla olisi mitään merkitystä, yhteisöjen tuomioistuimen on pystyttävä puuttumaan asiaan silloin, kun nyt esillä olevien asioiden tavoin sen tuotantomaksun laskentatapa, jonka tarkoituksena on se, että tuottajat vastaavat ylijäämätuotannon myymisestä yhteisölle aiheutuvista kustannuksista, johtaa selvästi liian korkeiden maksujen perimiseen ja siten aiheuttaa kohtuuttoman rasitteen tuottajille."

päätöksiä omilla päätöksillään. [41] Näitä epäilyjä voidaan kuitenkin hälventää siten, että arvioidaan pelkästään sitä, ovatko kyseiset toimenpiteet *ilmeisen* tarpeettomia tai suhteettomia, ja että tässä arvioinnissa otetaan huomioon yhteisön lainsäätäjän arviointia koskevat erioikeudet ja laaja harkintavalta. [42] Tällä tavalla voidaan taata yhteisön lainsäätäjän poliittisen liikkumavaran kunnioittaminen.

63. Sitä, ettei suhteellisuusperiaatteen arviointia pitäisi rajata pelkästään toimenpiteen ilmeiseen soveltumattomuuteen, puoltaa sitä vastoin se, etteivät soveltuvuuden, tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden edellytykset ilmennä yhtä ja samaa ajatusta, jota voidaan rajoittaa tai laajentaa tuomioistuinvalvonnan intensiteetin mukaan. Toimenpiteen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arvioinnilla on pikemminkin sen soveltuvuuteen verrattuna itsenäinen ja yksilönsuojan kannalta olennainen merkitys. Vasta tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden yhteydessä ”suhteutetaan” tavoite, johon yhteisön lainsäätäjä pyrkii, ja yksilön oikeudet, joihin toimenpide vaikuttaa. Jos arvioidaan ainoastaan toimenpiteen soveltuvuutta, kyse ei ole oikeasuhteisuuden arvioinnista, vaan pelkästään objektiivisesta harkintavallan valvonnasta, johon ei sisälly yksilöä suojaavia osatekijöitä. [43] Koska lisämaksun periminen on omiaan vaikuttamaan herkästi maidontuottajien oikeuksiin, juuri tällä alalla on mielestäni tärkeää, ettei oikeasuhteisuuden arviointia rajata pelkästään objektiiviseen harkintavallan valvontaan.

64. Katson näin ollen, ettei YMP:n alaan kuuluvan toimenpiteen oikeasuhteisuuden arviointia pidä rajoittaa pelkästään sen arvioimiseen, onko toimenpide ilmeisen soveltumaton. Tutkin tästä syystä seuraavaksi, ovatko lisämaksun periminen ja viitemäärien vahvistaminen ilmeisen soveltumattomia, ilmeisen tarpeettomia tai ilmeisen suhteettomia yhteisön lainsäätäjän asettamiin tavoitteisiin nähden, ja otan tässä yhteydessä näissä yksittäisissä arviointivaiheissa huomioon

41 – Näistä epäilyistä erityisesti common law -järjestelmän näkökulmasta ks. Jacobs, F., ”Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law”, teoksessa Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, s. 1 ja sitä seuraavat sivut, s. 20. Artikkelin kirjoittaja viittaa kuitenkin siihen, että tiettyjä perusteita kansallisen lainsäätäjän rajoitetulle tuomioistuinvalvonnalle ovat kansallisten oikeusjärjestysten muoto ja historiallinen kehitys eikä niitä sen vuoksi voida välttämättä soveltaa yhteisön oikeuteen. Ks. myös edellä alaviitteessä 37 mainittu Schima, B., 48 kohta, joka viittaa siihen, että yhteisön lainsäätäjällä on ensisijainen vastuu suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta ja ettei yhteisöjen tuomioistuin voi automaattisesti korvata lainsäätäjän näkemystä omalla näkemyksellään.

42 – Ks. tästä Rivers, J., ”Proportionality and discretion in international and European law”, *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press, 2007, s. 114 ja sitä seuraavat sivut sekä s. 120 ja sitä seuraavat sivut. Artikkelissa erotetaan erityisesti ”*policy-choice discretion*” ja ”*evidential discretion*”.

43 – Ks. tästä myös von Danwitz, T., ”Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht”, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, s. 396, jossa viitataan siihen, että näin meneteltäessä suhteellisuusperiaate tarkoittaisi vain samaa kuin harkintavallan valvonta.

yhteisön lainsäätäjän arviointia koskevat erioikeudet ja laajan harkintavallan.

Oikeasuhteisuuden arviointi

65. Jo edellä mainittujen syiden perusteella vaikuttaa siltä, etteivät sekä lisämaksun periminen sinänsä [44] että kansallisten viitemäärien vahvistaminen [45] ole ilmeisen soveltumattomia YMP:n tavoitteiden saavuttamiseen.

66. En näe myöskään viitteitä siitä, etteivät lisämaksun periminen ja kansallisten viitemäärien vahvistaminen olisi olleet ilmeisen tarpeellisia. Toimenpide on tarpeellinen silloin, kun se on useista tavoitteen saavuttamiseen soveltuvista toimenpiteistä se, joka on vähiten rajoittava asianomaisen edun tai asianomaisen oikeushyvän kannalta. [46]

67. Kuten neuvosto ja komissio ovat esittäneet, yhteisön lainsäätäjä on harkinnut lisämaksun käyttöönoton vaihtoehtona erityisesti tuetun hinnan alentamista. Se on kuitenkin päätynyt lisämaksun käyttöönottoon, koska tuetun hinnan alentaminen olisi sen arvion mukaan vaikuttanut huomattavasti epäedullisemmin maidontuottajien tuloihin kuin lisämaksun käyttöönotto.

68. Kansallisen viitemäärän vahvistamisen osalta menetelmä, jossa otetaan huomioon maidontuotannon ja maidontarpeen välinen suhde yksittäisissä jäsenvaltioissa, ei tule kyseeseen lievempänä keinona, koska se ei jo edellä mainituista syistä [47] olisi omiaan takaamaan erityisesti alueellisen erikoistumisen ja maidontuottajien yhteisvastuullisuuden periaatteiden noudattamista.

69. Lopuksi todettakoon, etteivät lisämaksun perimisestä aiheutuvat haitat myöskään ole ilmeisen suhteettomia sen tavoitteisiin nähden.

70. Ensinnäkin on viitattava siihen, että maidon ylituotanto, joka ei perustunut todiasialliseen kysyntään vaan mahdollisuuteen myydä maitoa tuettuun hintaan, oli ennen lisämaksun käyttöönottoa erittäin suuri rasite yhteisön talousarviolle. Asetuksen N:o 1788/2003 tavoitteena on muun muassa

44 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 35–38 kohta.

45 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39–47 kohta.

46 – Edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Schräder HS Kraftfutter, tuomion 21 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainitut yhdistetyt asiat O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomion 107 kohta.

47 – Tämän ratkaisuehdotuksen 39–46 kohta.

pitää tukitoimenpiteiden kustannukset sellaisina, että ne voidaan rahoittaa. Siltä osin kuin tämä korjaustoimenpide rajoittaa maidontuottajien taloudellisia mahdollisuuksia, maidontuottajien on lähtökohtaisesti hyväksyttävä tämä sen yleisen edun perusteella, joka liittyy yhtäältä elintarviketuotannon alalla tietyssä määrin harjoitettavaan valvontaan ja toisaalta tämän valvonnan rahoitettavuuteen. [48]

71. Siltä osin kuin kansallinen tuomioistuin viittaa siihen, että pienet maidontuottajat Italiassa eivät voi selvitä lisäämättä tuotantoaan tai että ne ovat kyvyttömiä nostamaan alhaista tuottavuuttaan ja alhaisia tulojaan sekä tarvitsevat jatkuvasti julkista tukea, on todettava seuraavaa. Lisämaksun perimisellä pyritään myös erityisesti pitämään hintatukitoimenpiteet, joilla on tarkoitus taata maidontuottajien kohtuullinen elintaso, sellaisina että ne voidaan rahoittaa. Ilman tukimekanismia maidon kaltaisen hyvin homogeenisen massatuotteen osalta kilpailtaisiin todennäköisesti ensisijaisesti hinnalla. Koska pienet maidontuottajat voivat tavallisesti saada vähemmän mittakaavaetuja kuin suuret maidontuottajat, tilakohtaisten viitemäärien poistaminen suosisi pikemminkin suuria maidontuottajia. Lisämaksun perimisellä taataan siten sellaisen järjestelmän toiminta, joka mahdollistaa kohtuullisen elintason myös pienemmille maidontuottajille. Jo tästä syystä viitemäärän vahvistamista ei voida pitää ilmeisen suhteettomana rasitteena pienille maidontuottajille.

48 – Edellä alaviitteessä 19 mainitut yhdistetyt asiat O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomion 89 kohta.

Täydentävästi on viitattava siihen, ettei YMP:tä koskevien primaarioikeuden määräysten tavoitteena ole suosia vähiten kannattavia yrityksiä.

Päätelmä

72. Asetuksella N:o 1788/2003 ei täten nähdäkseni puututa suhteettomasti maidontuottajien oikeuksiin tai etuihin, ja se on näin ollen yhteensopiva EY 5 artiklan kolmannen kohdan kanssa. [49]

D *Yhteenveto*

73. Yhteenvetona totean, ettei asetus N:o 1788/2003 ole YMP:n tavoitteiden, syrjintäkiellon eikä suhteellisuusperiaatteen vastainen.

49 – Näin myös asetuksesta N:o 3950/92 yhdistetyissä asioissa C-231/00, C-303/00 ja C-451/00, Cooperativa Lattepiù ym., tuomio 25.3.2004 (Kok., s. I-2869, 73 kohta).

VII Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin vastataan seuraavasti:

Maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta 29.9.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1788/2003 on yhteensopiva EY 33 artiklassa määrättyjen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden ja EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettujen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kanssa, vaikka kansallisia viitemääriä ei mukauteta maidontuotannon ja maidontarpeen väliseen suhteeseen jäsenvaltiossa.