JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED

12 päivänä heinäkuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Esillä olevassa asiassa High Court of Ireland on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 [2] 7 artiklan 1 kohdan tulkinnasta. Kysymykset koskevat sellaisen kansallisen toimenpiteen sallimista, josta seuraa, että osa tilaan liittyvästä maidon viitemäärästä ei tilaa luovutettaessa siirry tilan mukana luovutuksensaajalle vaan että se lisätään kansalliseen varastoon. Tällaisesta toimenpiteestä käytetään esillä olevassa asiassa ilmaisua "claw back". [3]

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Lehmänmaidon lisämaksua koskevat säännöt otettiin käyttöön 1.4.1984 maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 [4] muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 856/84. [5] Muutetun asetuksen N:o 856/84 5 c artiklan mukaan kyseisen maksun "tarkoituksena on hillitä maidontuotannon kasvua ja kuitenkin sallia tarpeelliset rakennemuutokset ottaen huomioon yhteisön kansallisten, alueellisten tai keräilyalueiden olosuhteiden erilaisuuden". Asetuksen perusteella kaikille tietyt edellytykset täyttäville tuottajille määrättiin maitokiintiö. [6]

3. Asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 857/84 [7] annettiin tarkempia sääntöjä. Tämän asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Kun tila myydään, vuokrataan tai siirretään perintönä, tilaan liittyvä viitemäärä

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — EYVL L 405, s. 1.

3 — Termi tarkoittaa sananmukaisesti takaisinperintää. Kansallinen tuomioistuin käyttää myös termiä "ohjaaminen" (englanniksi "siphoning off").

4 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 804/68 (EYVL L 196, s. 4).

5 — EYVL L 90, s. 10.

6 — Asetuksessa käytetään ilmaisua viitemäärä.

7 — EYVL L 90, s. 13.

siirtyy kokonaan tai osittain ostajalle, vuokralaiselle tai perilliselle myöhemmin vahvistettavien yksityiskohtaisten säännösten mukaisesti.

— —

3. Jäsenvaltiot voivat määrätä, että osa viitemäärästä lisätään 5 artiklassa tarkoitettuun varastoon." *

Kyseinen asetus kumottiin 1.4.1993.

4. Tämä järjestelmä pidettiin voimassa 1.4.2000 saakka asetuksella N:o 3950/92. [8] Tämän asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa.

"Seitsemän uuden peräkkäisen 1 päivänä huhtikuuta 1993 alkavan 12 kuukauden pituisen jakson ajaksi otetaan käyttöön lisämaksu, jonka lehmänmaidon tuottajat maksavat maidosta tai maitomäärää vastaavasta tuotteesta, jotka on toimitettu ostajalle tai myyty suoraan kulutukseen kyseisen 12 kuukauden pituisen jakson aikana, ja jonka määrät ylittävät määritettävän viitemäärän. Lisämaksu on vahvistettu 115 prosentiksi maidon tavoitehinnasta."

5. Asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Tilalla käytettävissä oleva tilakohtainen viitemäärä on yhtä suuri kuin 31 päivänä maaliskuuta 1993 käytettävissä oleva viitemäärä ja tarvittaessa se mukautetaan kaikkiin kyseisiin jaksoihin, jotta samankaltaisten tilakohtaisten viitemäärien yhteismäärä ei ylittäisi 3 artiklassa tarkoitettua kokonaismäärää ottaen huomioon mahdolliset vähennykset 5 artiklassa tarkoitetun valtakunnallisen varaston kasvattamiseksi."

6. Asetuksessa N:o 3950/92 säilytettiin myös valtakunnallista varastoa koskevat säännöt. Järjestelmän ymmärtämiseksi viittaan asetuksen johdanto-osan 13. perustelukappaleeseen, joka kuuluu seuraavasti: "kokemus on osoittanut, että tämän järjestelmän käyttöön ottaminen edellyttää valtakunnallisen varaston olemassaoloa, jonka tarkoituksena on vastaanottaa kaikki sellaiset määrät, jotka jostakin syystä eivät kuulu tai eivät kuulu enää tilakohtaisiin kiintiöihin; jäsenvaltio voi joutua pitämään hallussaan viitemäärät

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

8 — Järjestelmän voimassaoloaikaa jatkettiin uudelleen maito- ja maitotuotealan lisämaksusta annetun asetuksen (ETY) N:o 3950/92 muuttamisesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1256/1999 (EYVL L 160, s. 73), tällä kertaa 1.4.2008 asti.

asiallisten perusteiden sanelemissa tietyissä erityistilanteissa; tästä syystä sille olisi annettava oikeus kasvattaa valtakunnallista varastoa erityisesti silloin kun kaikkia viitemääriä on kautta linjan vähennetty." Asetuksen N:o 3950/92 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (ETY) N:o 1560/93 [9], säädetään seuraavaa:

"Edellä 3 artiklassa tarkoitettujen määrien sisällä jäsenvaltio voi kasvattaa valtakunnallista varastoa alentamalla kiinteästi tilakohtaisia viitemääriä lisämäärien tai erityisten määrien myöntämiseksi komission kanssa sovituin puolueettomin perustein määritetyille tuottajille, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 artiklan 2 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan säännösten soveltamista."

7. Lopuksi viittaan asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohtaan, jossa säädetään seuraavaa:

"1. Tilalla käytettävissä oleva viitemäärä siirtyy tilan mukana, kun se myydään, vuokrataan toiselle tai siirretään perinnön kautta uudelleen viitemäärät käyttöön ottaville tuottajille sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, jotka jäsenvaltio määrittää ottaen huomioon maidontuotantoon käytettävän pinta-alan tai muut asialliset perusteet ja tarvittaessa osapuolten välisen sopimuksen. Se osa viitemäärästä, jota ei mahdollisesti siirretä tilan mukana, lisätään valtakunnalliseen varastoon.

Samoja säännöksiä sovelletaan muihin siirtotoimiin, joilla on vastaavanlaisia oikeudellisia vaikutuksia tuottajille. — — "

8. Pääasian vireilletuloon johtaneiden tapahtumien aikana näiden yhteisön oikeussääntöjen kansalliset soveltamissäännökset sisältyivät Irlannissa European Communities (Milk Quota) Regulationsiin 1995. [10] Näiden säännösten 4 §:n 19 momentissa säädetään, että maitokiintiö siirtyy tilan mukana tilaa luovutettaessa. Minister for Agriculture and Food (jäljempänä ministeri) voi kuitenkin määritellä tapaukset, joissa osaa kiintiöstä ei siirretä tilan mukana vaan se lisätään valtakunnalliseen varastoon (claw back). Tämä päätös tehdään kansallisessa sanomalehdessä julkaistavalla tiedonannolla.

9. Ministeri on lokakuusta 1995 alkaen toteuttanut useita takaisinperintätoimenpiteitä (claw back) edellä mainittujen säännösten mukaisesti. Lehdistössä 19.3.1998 julkaistulla tiedonannolla nro 266/19 ministeri vahvisti takaisinperintätoimenpiteen, jonka mukaan maitotilaa myytäessä tai vuokrattaessa 20:tä prosenttia tähän tilaan liittyvästä viitemäärästä ei siirretä tilan mukana, vaan se lisätään kansalliseen

9 — Asetuksen N:o 3950/92 muuttamisesta 14.6.1993 annettu neuvoston asetus (EYVL L 154, s. 30).

10 — Statutory Instrument nro 266 vuodelta 1995.

varastoon. Tämä tiedonanto, samoin kuin kaikki aiemmat takaisinperintätoimenpiteitä koskevat tiedonannot, on korvattu lehdistössä 4.4.1998 julkaistulla tiedonannolla nro 266/20. Korvaava tiedonanto annettiin muun muassa 19.3.1998 vaiheilla tehtyihin liiketoimiin kohdistettuihin 20 prosentin suuruisiin takaisinperintätoimenpiteisiin liittyvien kysymysten johdosta. Yhteenvetona voidaan todeta, että ministeri on soveltanut maidon viitemääriin kohdistuvaa 20 prosentin takaisinperintätoimenpidettä kaikkiin 19.3.1998 jälkeen toteutettuihin tilan myynteihin tai vuokrauksiin.

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

10. Ennakkoratkaisukysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Mulligan, O'Sullivan, Power ja Duncan sekä Irlannin Minister for Agriculture and Food ja Attorney General.

11. Ensimmäinen kantaja Mulligan on entinen maidontuottaja, joka joutui myymään tilansa huhtikuussa 1998 reumaattisen niveltulehduksen vuoksi. Hänen tilansa oli perhetila, joka myytiin viereiselle maanomistajalle, O'Sullivanille. Ministerin soveltama 20 prosentin takaisinperintätoimenpide vaikutti haitallisesti Mulliganin tilan arvoon. Mulliganin noin 115 eekkerin tilalle Clonin Rhodessa, County of Offalyssa, oli myönnetty maidon viitemääräksi 50 915 gallonaa.

12. Toinen kantaja O'Sullivan omistaa Mulliganin tilan vieressä sijaitsevan maatilan Clonin Rhodessa, County of Offalyssa. Hän osti ensimmäisen kantajan tilan ja siihen liittyvän maidon viitemäärän huhtikuussa 1998. Ministeri sovelsi tähän kauppaan 20 prosentin takaisinperintätoimenpidettä. Tila myytiin tämän johdosta 438 000 Irlannin punnalla (IEP) (alhaisempi hinta). Kyseiset tilat merkittiin P. O'Sullivanin eli toisen kantajan pojan nimiin.

13. Kolmas kantaja Power on maidontuottaja ja 125 eekkerin maa-alueen omistaja Garrynoe Ballingarry Thurlesissa, County of Tipperaryssa. Hänen tilalleen oli myönnetty 38 000 gallonan suuruinen maidon viitemäärä. Huonon terveydentilan ja lisääntyneiden taloudellisten vaikeuksien vuoksi osa kyseisestä tilasta pantiin myyntiin huutokaupalla maaliskuun 1998 vaiheilla. Monet olivat kiinnostuneita kaupanteosta. Ostajaehdokkaat kuitenkin menettivät kiinnostuksensa huhtikuussa 1998 annetun tiedonannon nro 266/20 johdosta, ja Powerin oli myytävä viitemääränsä uudelleenjärjestelyohjelman kautta alhaisemmalla hinnalla meijeriosuuskunnalle, joka oli ostanut häneltä maitoa.

14. Neljäs kantaja Duncan oli noin 55 eekkerin tilan ja 59 000 gallonan maidon viitemäärän omistaja Mount Alexan-

der Goreyssa, County of Wexfordissa. Hän oli ostanut tilan 1980-luvun jälkipuolella markkinahintaan. Tilaan liittyvä maidon viitemäärä oli merkittävä tekijä tätä hintaa määritettäessä. Duncan päätti alkuvuodesta 1998 lopettaa maidontuotannon ja aikoi vuokrata tilansa ja maidon viitemääränsä. Sen jälkeen, kun maidon viitemäärän vähentämistä 20 prosentilla alettiin soveltaa, Duncaniin olisi sovellettu 20 prosentin takaisinperintätoimenpide kaksi kertaa, jos hän olisi vuokrannut tilan ja viitemäärän joksikin aikaa ja myynyt ne myöhemmin. Sen vuoksi hän arvioi, ettei hänellä ollut muuta vaihtoehtoa kuin myydä tilansa ja viitemääränsä mieluummin kuin vuokrata ne. Myynnin jälkeen Duncan sai tietää, että 20 prosentin takaisinperintätoimenpide aiheutti hänen tilastaan ja viitemäärästään maksetun hinnan huomattavan alentumisen.

15. Pääasian neljä kantajaa ovat riitauttaneet tiedonannon nro 266/20 pätevyyden nostamalla kanteen, jossa vaaditaan aiemmin vallinneen tilanteen palauttamista sekä vahingonkorvausta.

16. Tässä riita-asiassa High Court of Ireland on pyytänyt 30.7.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 18.8.1999, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1. Onko neuvoston asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltio voi määrätä, että osa tilaan liittyvästä maidon viitemäärästä ei tilaa myytäessä tai vuokrattaessa siirry tilan mukana tilan tuotantotoimintaa jatkavalle tuottajalle, vaan että se lisätään kansalliseen varastoon 'takaisinperinnän' tai 'ohjaamisen' tai muun vähentämisjärjestelyn avulla?

2. Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, onko jäsenvaltion tällaisten säädösten antamiseksi valitsema menettelytapa ainoastaan kansallisen oikeuden periaatteiden alainen, vaan onko tämä menettely myös yhteisön oikeuden perusperiaatteiden, oikeusvarmuuden periaate mukaan lukien, alainen?

3. Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä ja jos kansallinen menettely on yhteisön oikeuden alainen, onko kansallinen menettely, jolla jäsenvaltio lailla antaa toimivaltaiselle viranomaiselle toimivallan päättää neuvoston asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta siirtämisestä, kun maidon viitemäärä ei miltään osin siirry tilan mukana, vaan se lisätään kansalliseen varastoon, ja määrätä, että tämä päätös on tehtävä hallinnollisella, kansallisessa sanomalehdessä julkaistavalla tiedonannolla, yhteisön oikeuden oikeusvarmuuden periaatteen vastainen?"

IV Riita-asian tausta

Lisämaksujärjestelmä: vakaa järjestelmä

17. Lisämaksujärjestelmä otettiin käyttöön 1.4.1984, ja sen tarkoituksena oli säännöstellä maidontuotantoa Euroopan yhteisössä. Tilakohtaisten maitokiintiöiden käyttöönotolla pyrittiin rajoittamaan olemassa olevien maitotilojen maidontuotantoa ja ehkäisemään uusien tilojen perustamista. Maidon tilakohtaiset viitemäärät määrittävät sen maitomäärän, jonka maitotilallinen saa tuottaa ilman, että hänelle määrätään liian korkea lisämaksu. Tilakohtaisen maidon viitemäärän suuruus määräytyy periaatteessa tilan aiemman maidontuotannon perusteella.

18. Järjestelmälle on ominaista vakaus. Maidontuotanto on vakautettu paitsi Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden myös yksittäisen maitotilan tasolla. On kuitenkin huomattava, ettei vakauttaminen ole täydellinen. Ensinnäkin järjestelmän käyttöaika on rajattu; vuonna 1984 se oli viiden vuoden pituinen. Toiseksi maidon kokonaistuotannon on vastattava maitotuotteiden kysyntää markkinoilla. Tämän vuoksi tilakohtaisissa maitokiintiöissä esiintyy pieniä, usein vuosittaisia vaihteluja, jotka liittyvät olennaisesti lisämaksujärjestelmään. Kolmanneksi maidontuotannon rajoittaminen ei saa tehdä lypsykarjanhoitoalan kehittymistä mahdottomaksi. Erityistilanteissa onkin mahdollista saada maidontuotanto-oikeuksia, jotka eivät perustu aiempaan tuotantoon tai jotka perustuvat siihen vain osittain. Tätä tarkoitusta varten voidaan käyttää osaa jäsenvaltiolle määrätystä maidontuotantokiintiöstä.

19. Kaikki nämä eroavuudet eivät kuitenkaan muuta järjestelmän pääasiallista tunnuspiirrettä eli vakautta. Vakaus seuraa jo järjestelmän rakenteesta, mutta sitä vahvistaa se, että vaikka lisämaksujärjestelmän kesto oli alun perin viisi vuotta, sitä sovelletaan vielä nykyään, vaikkei siihen ole tehty mitään merkittäviä muutoksia.

20. Maidontuotannon hallitsemiseksi oli mielestäni välttämätöntä ottaa käyttöön vakaa järjestelmä. Järjestelmä on suunnattu ensisijaisesti maitotilalliselle. Hänen on voitava tehdä liiketoimintaansa koskevat päätökset kohtuullisen vakaissa olosuhteissa. Maitotilalla tehtävät investoinnit kuten maan ostaminen, navetan rakentaminen tai karjan hankkiminen eivät tuota välittömästi tuloja. Maitotilallinen ei voi muuttaa tuotantonsa laajuutta äkillisesti ilman, että se aiheuttaisi suuren vaaran tilan toiminnan jatkuvuudelle.

21. Korostan vakauden tarvetta, koska se asettaa tiettyjä vaatimuksia viranomaisten toimenpiteille. Käsittelen tätä asiaa myöhemmin tarkemmin. Vakauden tarve erottaa lisämaksujärjestelmän muista yhteisen maatalouspolitiikan osista, joissa nimenomaan tarvitaan viranomaisten tehokkaita ja joustavia toimenpiteiden muutoksia nopeasti muuttuvilla markkinoilla. Viittaan tältä osin esimerkiksi vientitukijärjestelmään, joka kohdistuu maailmanmarkkinoilla toimiviin maataloustuotteiden myyjiin, jotka ovat tottuneet nopeasti vaihtelevaan markkinatilanteeseen ja joilla on mahdollisuus ottaa se huomioon.

Järjestelmän kehitys

22. Tämä vakaa järjestelmä on sitä paitsi kehittynyt vuosien kuluessa. Maitokiintiöiden oikeudellinen ja taloudellinen merkitys rajoittui alun perin niiden käyttöönoton tavoitteeseen eli tilan maidontuotannon rajoittamiseen ja maksuperustana toimimiseen.

23. Läheisesti tähän tavoitteeseen liittyen on muotoiltu sääntöjä maitokiintiöiden siirtämismahdollisuudesta: kiintiöitä voi periaatteessa siirtää vain niiden maa-alueiden mukana, joihin ne liittyvät. Toisin sanoen maitokiintiöt kuuluvat maitotilaan. Kun tila siirretään, maitokiintiö siirtyy automaattisesti sen mukana. Yhteisön lainsäätäjä on tällä tavalla halunnut estää sen, että lisämaksujärjestelmä johtaisi maidontuotannon keskittymiseen joillekin suurille tuottajille, joilla on rahaa ostaa maitokiintiöitä. Siitä nimittäin seuraisi eitoivottua maidontuotannon tehostumista.

24. Maitokiintiöille on hiljalleen kehittynyt myös uusi yhteiskunnallinen tehtävä.[11] Maitokiintiöistä on muodostunut rahanarvoinen omaisuuserä, vaikkei se ollut lisämaksujärjestelmän alkuperäinen tarkoitus, eikä sen taustalla ollut järjestelmän muutosta. Maitokiintiöt otetaan huomioon määritettäessä maa-alueen arvoa ja tilojen arvoa myös esimerkiksi pankeissa hypoteekki- tai muita lainapäätöksiä tehtäessä. Maitokiintiöistä on tullut taloudellisten liiketoimien kohteita. Niitä voi esimerkiksi vuokrata tai luovuttaa väliaikaisesti.

25. Vuosien kuluessa maitokiintiöiden siirtämistä koskevia sääntöjä on lievennetty, mutta itse pääsääntöä — maitokiintiö seuraa maa-aluetta — ei ole muutettu. Tästä pääsäännöstä tehtiin jo vuonna 1988

11 — Ks. tältä osin kiinnostava julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus asiassa C-186/96, Demand, tuomio 17.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8529).

ensimmäinen poikkeus [12], jota sovelletaan, kun maa-alueita siirretään viranomaisille ja/tai yleisen edun vuoksi sekä tietyissä tilanteissa maanvuokraussopimuksen päättyessä. Asetuksessa N:o 3950/92 säädetään muita poikkeuksia. Tämän asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa sallitaan sellaisen tilakohtaisen viitemäärän tilapäinen siirtäminen, jota siihen oikeutettu tuottaja ei aio käyttää. Tällainen tilapäinen siirtäminen määritellään tavallisesti viitemäärän vuokraamiseksi. Lisäksi asetuksen N:o 3950/92 8 artiklassa säädetään mahdollisuudesta siirtää maidon viitemääriä ilman vastaavien maa-alueiden siirtämistä, "jotta kansallisella, alueellisella tai keräilyvyöhykkeiden tasolla voitaisiin toteuttaa hyvin maidontuotannon rakenneuudistus tai jotta ympäristöä voitaisiin parantaa". Nämä lievennykset vaikuttivat maa-alueiden ja maitokiintiöiden siirtämisen lisäksi myös maitokiintiöiden itsenäiseen omaisuusarvoon.

Viranomaisten toimenpiteet

26. Järjestelmän ja tilakohtaisen maitokiintiön vakaus asettavat eräitä vaatimuksia viranomaisten toimenpiteille. Viranomaiset eivät voi muuttaa vakaata järjestelmää yllättäen ja odottamatta. Maidontuottajien on voitava odottaa, että heille myönnetty oikeus säilyttää arvonsa myös pitkällä aikavälillä. He ovat tässä suhteessa erilaisia kuin aiemmin mainitsemani maailmanmarkkinoilla toimivat maataloustuotteiden kauppiaat, jotka hyödyntävät vientitukia, joita voidaan muuttaa koska tahansa, kuten he tietävät. Yllättävä ja odottamaton puuttuminen tilakohtaisiin maitokiintiöihin vaarantaa myös maitotilan dynamiikan, sillä riskit nousevat tällöin liian suuriksi eikä tarvittavia investointeja enää haluta tehdä.

27. Jotta viranomaiset voisivat toimia, niillä on oltava ensinnäkin selvästi määritelty ja yksiselitteinen toimivalta. Maitokiintiön suuruuteen vaikuttavalla toimenpiteellä voi nimittäin olla laajat seuraukset oikeudenhaltijan kannalta. Toimenpide vaikuttaa välittömästi hänen liiketoimintaansa ja aiheuttaa välittömiä seurauksia hänen taloudelliselle tilanteelleen, sillä maitokiintiöllä on varallisuusarvoa.

28. Se, että tilakohtaisen maitokiintiön muuttaminen edellyttää lakisääteistä toimivaltaa, perustuu myös omistusoikeuden suojelemiseen. Kuten jo edellä on todettu, maitokiintiö on aikojen kuluessa muuttunut itsenäiseksi omaisuuseräksi, jolla on markkinoilla rahallinen arvo. Ensi arviolta maitokiintiöistä on näin ollen muodostunut varallisuusoikeuksia, joihin henkilöllä voi olla omistusoikeus. Näin ollen henkilö saa muun muassa Euroopan ihmis-

12 — Ks. asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun soveltamista koskevista yleisistä säännöistä 3 päivänä kesäkuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1546/88 (EYVL L 139, s. 12) 7 artiklan 4 kohta.

oikeussopimuksen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisen suojan. On huomattava, että Euroopan unionin perusoikeusasiakirjan [13] 17 artiklassa tunnustetaan omistusoikeuden kunnioittaminen. Tällä perusoikeusasiakirjalla ei kuitenkaan ole velvoittavaa asemaa yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa.

29. Toinen edellytys, joka viranomaisten toimenpiteiden on täytettävä, perustuu oikeusvarmuuden periaatteeseen. Vaikka viranomaisilla olisi lakiin perustuva toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin, tästä ei voida päätellä, kuinka laajat toimenpiteet ovat hyväksyttäviä ja millä edellytyksillä. Lähden siitä olettamuksesta, että viranomaisten toimenpiteiden on täytettävä sitä enemmän edellytyksiä, mitä enemmän ne vaikuttavat maitokiintiöön. Viranomaisten toimenpiteiden on toisin sanoen oltava suhteellisia. Vakaassa järjestelmässä viranomaisen toimenpiteen hyväksyttävyys riippuu siten siitä, missä määrin maidontuottajan perusteltua luottamusta on kunnioitettu.

30. Perustellun luottamuksen kannalta on merkitystä sillä, että maitokiintiö on viranomaisten myöntämä oikeus, joka periaatteessa voidaan myös perua. Toisaalta lisämaksujärjestelmälle on ominaista vakaus, toisaalta järjestelmän väliaikaisuutta korostetaan toistuvasti yhteisön säädöksissä. Maidontuottaja ei saa olettaa, että hänelle myönnetty oikeus maksuttomaan kiintiöön olisi ikuinen. Aina on olemassa se mahdollisuus, että viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin. Sen kysymyksen osalta, onko maidontuottajan perusteltua luottamusta loukattu, on arvioitava, onko maidontuottaja voinut kohtuudella olettaa viranomaisten toteuttavan tietynlaisen toimenpiteen eli toisin sanoen oliko toimenpide ennustettavissa. Jos maidontuottaja on voinut ottaa toimenpiteen huomioon, hänen on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin viranomaisten toimenpiteen mahdollisesti aiheuttaman vahingon rajoittamiseksi. Lisämaksujärjestelmän osalta maitotilallisen on järjestettävä liiketoimintansa sellaisella tavalla, että hän voi selviytyä — rajallisista — maitokiintiön alentamisista. Maitokiintiön kokohan ei ole vakio. Maitotilallisen on myös maitokiintiötä vastaavaa maa-aluetta myydessään tai ostaessaan otettava huomioon tämä pieni epävarmuus, joka voi ilmetä maa-alueen hinnassa.

31. Viranomaiset voivat lisäksi rajoittaa toimenpiteensä taloudellisia seurauksia. Ensinnäkin toimenpiteen laajuudella on hyvin tärkeä merkitys. Viranomaiset voivat alentaa maitokiintiötä melko pienellä osuudella. Tällöin toimenpide täyttää paremmin suhteellisuutta koskevat vaatimukset. Lisäksi toimenpide, jota sinänsä ei voida hyväksyä, voi kuitenkin täyttää suhteellisuutta koskevat vaatimukset. Näin voi olla ensinnäkin, jos tarjotaan (taloudellista) korvausta. Jos maitotilallisen maitokiintiötä pienennetään (odottamattomasti) ja toimenpiteellä on merkittäviä vaikutuksia hänen liiketoiminnalleen,

13 — EYVL 2000, C 364, s. 1.

taloudellinen avustus voi tietenkin lieventää näitä vaikutuksia huomattavasti. Toisaalta myös siirtymäkausi voi olla avuksi. Jos maitokiintiötä ei pienennetä äkillisesti vaan vasta tietyn ajan kuluttua, maitotilallinen voi myös sopeuttaa liiketoimintansa asteittain.

32. Lopuksi on vielä huomautettava eräs seikka. Toimenpiteen on oltava oikeutettu yleisen edun perusteella. Asetuksessa N:o 3950/92 mainitaan eräitä yleisen edun mukaisia syitä. Viittaan tältä osin asetuksen 8 artiklaan, jossa mainitaan maidontuotannon rakenneuudistus ja ympäristön parantaminen. Muilta osin jäsenvaltiolla on merkittävä harkintavalta. Asetuksen 5 artiklan mukaan "asialliset perusteet" ovat riittävä syy ylimääräisten viitemäärien myöntämiseen tietyille maitotilallisille ja näin ollen viitemäärien alentamiseen toisten maitotilallisten osalta. Asetuksen 7 artiklassa käytetään myös käsitettä "asialliset perusteet". Tämä merkittävä harkintavalta perustuu ajatukseen siitä, että lisämaksujärjestelmän on aiheutettava lypsykarjanhoitoalalle mahdollisimman vähän haittaa.

V Asiaa koskeva oikeuskäytäntö

33. Tämän ratkaisuehdotuksen IV osassa olen hahmotellut esillä olevan asian taustaa. Useita mainitsemiani kysymyksiä on käsitelty myös yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tutkin tätä oikeuskäytäntöä ratkaisuehdotuksen tässä osassa. Ratkaisuehdotuksen IV osan perusteella tarkastelen aluksi niitä näkökohtia, joilla saattaa olla merkitystä tilakohtaisen maitokiintiön muuttamiseen tarvittavan lakisääteisen toimivallan kannalta. Niillä on merkitystä erityisesti kansallisen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen osalta. Tämän jälkeen käsittelen toiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen liittyen oikeusperiaatteita siltä osin kuin ne voivat rajoittaa kyseisen toimivallan käyttöä.

Lakisääteinen toimivalta

34. Lisämaksujärjestelmä kuuluu yhteisön maatalouspolitiikkaan ja erityisesti maito- ja maitotuotealan yhteiseen markkinajärjestelyn piiriin. Yhteisön lainsäätäjän toimivallalle on tällä alalla ominaista laaja harkintavalta [14] ja suuri joustavuus.

35. Kuten asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan perustelukappaleista ilmenee, lisämaksujärjestelmän tavoitteena on tasapainon saavuttaminen maitotuotemarkki-

14 — Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö; ks. esim. asia C-22/94, Irish Farmers Association ym., tuomio 15.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1809).

noiden kysynnän ja tarjonnan välillä sekä rakenteellisten ylijäämien vähentäminen estämättä kuitenkaan maitotuotemarkkinoiden rakenteellista kehitystä ja parannuksia.

36. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimielinten on varmistettava yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden osalta näiden yksittäisten tavoitteiden välillä mahdollisesti ilmenevien ristiriitaisuuksien jatkuva yhteensovittaminen ja toimielinten on tarpeen vaatiessa asetettava jokin niistä väliaikaisesti etusijalle niiden taloudellisten tosiseikkojen tai olosuhteiden mukaisesti, jotka huomioon ottaen ne tekevät päätöksensä. [15] Asiassa Crispoltoni ym. antamassaan tuomiossa [16] yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa: "olemassa olevaa tilannetta — — voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa; näin on erityisesti maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisella alalla, jolla tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkuvaa sopeutumista taloudellisen tilanteen vaihteluihin. Tästä seuraa, että taloudelliset toimijat eivät voi vedota saavutettuun oikeuteen sellaisen etuuden säilyttämiseksi, joka heidän osaltaan perustuu yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönottamiseen ja joka kyseisillä toimijoilla on ollut tietyllä hetkellä".

37. Maitokiintiöitä on muutettu useita kertoja markkinoiden kehittyessä. Yhteisöjen tuomioistuimessa on käsitelty useita maitokiintiön pienentämiseen liittyviä asioita. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan — käsittelen tuomioistuimen asettamia rajoja myöhemmin — se on periaatteessa käyttökelpoinen keino. Asiassa Irish Farmers Association ym. antamassaan tuomiossa [17] yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi 4,5 prosentin suuruisen alentamisen, ja asiassa Demand antamassaan tuomiossa [18] se hyväksyi 4,74 prosentin suuruisen alentamisen.

38. Tässä oikeuskäytännössä yhteisöjen tuomioistuin valvoo maitokiintiön pienentämistä omistusoikeuden kannalta antamatta sille kuitenkaan selvää oikeudellista luonnehdintaa. [19] Viittaan asiassa Irish Farmers Association ym. annettuun tuomioon, jossa todetaan seuraavaa [20]: "Omaisuudensuoja kuuluu tietenkin niihin perusoikeuksiin, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo. Nämä oikeudet eivät ole kuitenkaan ehdottomia, vaan ne on otettava huomioon suhteessa niiden tehtävään yhteiskunnassa. Siten näiden oikeuksien käytölle voidaan asettaa rajoituksia erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn nojalla." Omistusoikeus ei näin ollen sinänsä estä maitokiintiön osan poistamista.

39. Nyt käsiteltävässä Irlannin säännöstössä maitokiintiön osan poistaminen on kytketty maitotilan luovutukseen. Yhteisö-

15 — Ks. erityisesti asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4563, 10 kohta).

16 — Yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863).

17 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia.

18 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia.

19 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Demand, tuomion 41 kohta.

20 — Ks. alaviite 14, tuomion 27 kohta. Ks. myös esim. asia C-292/97, Karlsson ym., tuomio 13.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2737, 45 kohta).

jen tuomioistuin on pohtinut yrityksen luovuttamisesta maitokiintiölle aiheutuvia seurauksia asiassa EARL de Kerlast antamassaan tuomiossa [21] seuraavasti:

"17 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan viitekiintiöjärjestelmä perustuu kokonaisuudessaan asetuksen N:o 857/84 7 artiklaan ja asetuksen N:o 1546/88 7 artiklaan sisältyvään yleisperiaatteeseen, jonka mukaan viitekiintiö myönnetään tietylle maatilalle ja se on näin ollen siirrettävä, jos maatila siirtyy toiselle — — .

18 — — asetuksella (ETY) N:o 3950/92, jota sovelletaan 1.4.1993 lukien, otettiin käyttöön tämä periaate uudistettaessa viitekiintiöjärjestelmää. Tämän asetuksen 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään näet, että ' — — viitemäärä siirtyy tilan mukana, kun se myydään, vuokrataan toiselle tai siirretään perinnön kautta uudelleen viitemäärät käyttöön ottaville tuottajille — — '.

19 Tästä seuraa pääsääntöisesti, että viitemäärä voi siirtyä vain sen tilan mukana, jolle se on myönnetty, ja sillä edellytyksellä, että tämä siirto tapahtuu noudattaen asetuksen N:o 857/84 7 artiklassa ja asetuksen N:o 1546/88 7 artiklassa säädettyjä muotomääräyksiä ja edellytyksiä. Viitemääriä koskevan järjestelmän mukaan ei toisin sanoen ole mahdollista siirtää erikseen pelkkiä viitemääriä, paitsi yhteisön oikeudessa säädetyissä poikkeustapauksissa."

Oikeusperiaatteet

40. Maitokiintiöön liittyvien viranomaisen toimenpiteiden on täytettävä suhteellisuutta koskevat vaatimukset. Näiden vaatimusten sivuuttamista voitaisiin pitää omistusoikeuden (perusteettomana) loukkaamisena. Viittaan jälleen asiassa Irish Farmers Association ym. annettuun tuomioon [22], jonka mukaan oikeuksia voidaan rajoittaa yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä "sillä edellytyksellä, että nämä rajoitukset palvelevat todellisuudessa yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita ja että ne eivät merkitse rajoitusten tavoite huomioon ottaen suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista, jolla vahingoitettaisiin näin taattujen oikeuksien keskeistä sisältöä".

41. Kyseinen tuomio koski toimenpidettä, josta lopulta seurasi maitokiintiön pienen-

21 — Asia C-15/95, tuomio 17.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1961).

22 — Ks. alaviitteet 14 ja 20, tuomion 27 kohta.

täminen pysyvästi 4,5 prosentilla. Edellä mainittujen edellytysten soveltaminen johti seuraavaan tulokseen[23]:

"kysymyksessä oleva sääntely on osa järjestelmää, jonka tarkoituksena on korjata maitomarkkinoiden ylijäämätilanne, ja — — tämä sääntely palvelee siten yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita. Toiseksi muutos viitemäärän lopulliseksi alentamiseksi ilman hyvitystä ei loukkaa tällaisen oikeuden keskeistä sisältöä, koska irlantilaiset tuottajat ovat voineet jatkaa toimintaansa maidontuottajina. Sitä paitsi maidontuotannon aleneminen on mahdollistanut maidon hintojen nousun, mikä on siten ainakin osittain korvannut kärsittyä tappiota."

42. Asiassa Von Deetzen II antamassaan tuomiossa[24] yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: "Säännöllä, jonka mukaan kyseessä olevat erityiset viitemäärät palautetaan yhteisön varastoon, mikäli tila myydään tai vuokrataan toiselle ennen 1.4.1992, halutaan estää tällaisten viitemäärien siirtyminen tuottajille, jotka eivät aio aloittaa uudelleen maidon toimittamista kestävällä tavalla vaan haluavat vain saada taloudellista etua maitotuotemarkkinoiden säännöksen perusteella myönnetystä viitemäärästä. Sääntö on siis perusteltu, koska sillä edistetään yleistä etua".[25]

43. Näiden edellytysten soveltaminen johti toisenlaiseen tulokseen asiassa Wachauf annetussa tuomiossa[26], jossa todettiin seuraavaa: "Nämä edellytykset huomioon ottaen on todettava, että yhteisön säännös, jonka nojalla vuokralleottaja ei vuokra-ajan päättyessä saa minkäänlaista korvausta työstään ja vuokraamallaan tilalla tekemistään investoinneista, ei ole yhteisön oikeusjärjestyksen perusoikeuksien suojaamiseen liittyvien vaatimusten mukainen. Nämä vaatimukset velvoittavat myös jäsenvaltioita niiden pannessa täytäntöön yhteisön säännöksiä ja määräyksiä, ja näin ollen jäsenvaltioiden on kaikin mahdollisin tavoin sovellettava näitä säännöksiä tarkoitettujen vaatimusten mukaisella tavalla." Tämä voidaan tehdä "joko antamalla vuokralleottajalle mahdollisuus pitää viitemäärä hallussaan kokonaan tai osittain, mikäli hän haluaa jatkaa maidontuotantoa, tai maksamalla hänelle korvaus, mikäli hän sitoutuu lopettamaan tämän tuotannon lopullisesti".[27]

44. Lisään vielä, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaisesti Euroopan unioni kunnioittaa yhteisön

23 — Tuomion 28 ja 29 kohta.

24 — Asia C-44/89, tuomio 22.10.1991 (Kok. 1991, s. I-5119).

25 — Ks. tuomion 29 kohta.

26 — Asia 5/88, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2609, 19 kohta).

27 — Tuomion 22 kohta. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön vahingonkorvaus, jonka vuokralleantaja maksaa lähtevälle vuokralleottajalle (ks. asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994, Kok. 1992, s. I-955).

oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia sellaisina kuin ne muun muassa taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita tuomioita julkisoikeuteen perustuvista omaisuuseristä.[28] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ne kuuluvat Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa tarkoitetun omistusoikeuden alaisuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole vielä antanut tuomiota tilakohtaisista maitokiintiöistä tai vastaavista tuotantooikeuksista.

45. Oikeusperiaatteiden asemaa yhteisön oikeutta sovellettaessa koskevaa oikeuskäytäntöä on runsaasti. Viittaan tässä yhteydessä asiassa Belgocodex annettuun tuomioon[29], jonka myös komissio mainitsi huomautuksissaan ja jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: "Tältä osin on muistettava, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet kuuluvat yhteisön oikeusjärjestykseen ja jäsenvaltioiden on noudatettava näitä periaatteita käyttäessään yhteisön direktiiveissä niille annettua toimivaltaa." Kuten olen todennut jo asiassa Silos antamassani ratkaisuehdotuksessa[30], näiden periaatteiden merkitys yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanossa on vähäinen, mikä johtuu myös maataloustuotemarkkinoilla vallitsevan kysynnän ja tarjonnan välisen suhteen nopeista muutoksista.

46. Toisaalta lisämaksujärjestelmälle on tunnusomaista juuri vakaus. Pidän esillä olevan asian kannalta tärkeänä myös luottamuksensuojan periaatetta sen oikeusvarmuuden suojaamiseksi, jota maidontuottaja tarvitsee investointipäätöksiä tehdessään. Kuten olen todennut asiassa Silos antamassani ratkaisuehdotuksessa, luottamuksensuojan periaate ilmenee kahdella tavalla, joita voidaan suojata. Ensinnäkin on olemassa suoja saavutettujen oikeuksien loukkaamista vastaan. Koska yhteisöjen tuomioistuin on sallinut maitokiintiön muuttamisen, tämä oikeus ei ole ehdoton.

47. Toiseksi luottamuksensuojan periaate koskee perusteltujen odotusten suojaa. Viittaan asiassa Irish Farmers Association ym. annettuun tuomioon[31], jossa todetaan seuraavaa: "Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että mahdollisuus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen on avoinna jokaiselle taloudelliselle toimijalle, jolle yhteisön toimielin on aiheuttanut perusteltuja odotuksia. Lisäksi, jos huolellinen ja järkevä taloudellinen toimija voi ennakoida sellaisen yhteisön toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, se ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan — — . Edellä esitetyn perusteella on todettava, että pääasian kantajilla oli riittävästi seikkoja tiedossaan, erityisesti ottaen huomioon markkinoiden jatkuva ylijäämätilanne [ja]

28 — Ks. esim. metsästysoikeutta koskeva asia Chassagnou v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.4.1999.

29 — Asia C-381/97, tuomio 3.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8153, 26 kohta).

30 — Asia C-228/99, ratkaisuehdotus 3.4.2001, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8401, s. I-8405, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

31 — Ks. alaviite 14, tuomion 25 kohta.

vähentämistä seuraavat muut toimenpiteet — —, jotta ne saattoivat ennakoida — — säädettyjen toimenpiteiden toteuttamisen."

48. Kaikissa asioissa, jotka on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi jäsenvaltion jätettyä maitokiintiön myöntämättä tai myönnettyä liian pienen maitokiintiön, voidaan havaita kaksi kysymystä, joihin yhteisöjen tuomioistuin on vastannut eri tavoin.

49. Ensimmäinen kysymys koskee maitotilallisia, joille on laadittu maatilojen nykyaikaistamisesta 17 päivänä huhtikuuta 1972 annetun neuvoston direktiivin 72/159/ETY[32] mukainen kehittämisohjelma. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Duff ym. antamassaan tuomiossa[33], että lisämaksua koskevaa yhteisön lainsäädäntöä "on tulkittava siten, ettei siinä velvoiteta jäsenvaltioita myöntämään erityisiä viitemääriä direktiivin 72/159/ETY perusteella maidontuotannon kehityssuunnitelmaan osallistuville tuottajille". Luottamuksensuojan periaatetta tarkasteltuaan yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"21 On kuitenkin todettava, ettei kehityssuunnitelmia sääntelevien yhteisön säännösten tai määräysten, näiden suunnitelmien sisällön tai tavoitteen, eikä myöskään senhetkisen tilanteen perusteella, jolloin pääasian kantajat ovat sitoutuneet kehityssuunnitelmiin voida katsoa, että yhteisö olisi luonut tilanteen, jossa kehityssuunnitelman toteuttaneilla tuottajilla olisi perusteltu luottamus siitä, että niille myönnetään asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu erityinen viitemäärä ja että ne olisivat tämän vuoksi osittain vapautettuja lisämaksujärjestelmään liittyvistä rajoituksista.

22 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut — —, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten hyväksymän maidontuotannon kehityssuunnitelman toteuttaminen ei perusta siihen osallistuvalle tuottajalle oikeutta tuottaa tämän suunnitelman tavoitteen mukaista maitomäärää siten, että tuottaja jäisi tämän suunnitelman hyväksymisen jälkeen annetuissa yhteisön säännöksissä tehtyjen mahdollisten rajoitusten soveltamisalan ulkopuolelle, mikä tarkoittaa — —, että edes ennen järjestelmän voimaantuloa hyväksyttyyn kehityssuunnitelmaan osallistuvat tuottajat eivät voi vedota suunnitelman toteuttamisesta johtuvaan perusteltuun luottamukseen voidakseen olla noudattamatta mahdollisesti pienennettyjä viitemääriä. — —

23 Pääasian kantajat eivät voi myöskään väittää, etteivät ne olleet tietoisia sitoutuessaan kehityssuunnitelmaansa — jonka toteuttaminen alkoi

32 — EYVL L 96, s. 1.

33 — Asia C-63/93, tuomio 15.12.1996 (Kok. 1996, s. I-569, erityisesti 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

yhteisöjen tuomioistuimen kysymykseen suullisessa käsittelyssä esitetyn vastauksen mukaan aikaisintaan vuonna 1981 — siitä, että yhteisön lainsäätäjä oli jo ennen tätä päivämäärää ryhtynyt maitomarkkinoiden rakenteellisten ylijäämien korjaamiseen eri toimenpiteillä — — ."

50. Toinen kysymys koskee maitotilallisia, jotka olivat osallistuneet ohjelmaan, jossa he sitoutuivat luopumaan maidon kaupan pitämisestä eli niin kutsuttuja Slomtuottajia.[34] Asiassa Mulder antamassaan tuomiossa[35], yhteisöjen tuomioistuin on todennut seuraavaa: "tuottaja — — jota on yhteisön toimenpiteellä kannustettu yleisen edun vuoksi ja palkkiota vastaan keskeyttämään maidon myynti tietyksi rajalliseksi ajanjaksoksi, voi perustellusti odottaa, ettei häneen kohdisteta hänen sitoumuksensa päättyessä rajoituksia, jotka koskevat häntä erityisellä tavalla nimenomaan sillä perusteella, että hän on käyttänyt yhteisön lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia. — — Toisin kuin komissio väittää, tällainen lisämaksujärjestelmää koskevan lainsäädännön soveltamisen ajan jatkuva täydellinen ja pysyvä poissulkeminen, joka estää kyseisiä tuottajia aloittamasta uudelleen maidon kaupan pitämistä viiden vuoden pituisen jakson päätyttyä, ei ollut ennustettavissa silloin, kun tuottajat sitoutuivat väliaikaisesti olemaan toimittamatta maitoa. — — Tällainen seuraus loukkaa näin ollen kyseisten tuottajien mahdollista perusteltua luottamusta sen järjestelmän rajoitettuihin vaikutuksiin, johon he osallistuivat."

51. Edellä mainitussa asiassa Duff ym. antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vertailee kahta maidontuottajien ryhmää. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että "nämä kaksi tuottajien ryhmää eivät ole samanlaisessa asemassa. Yhteisön lainsäätäjä ei ole säätänyt kehityssuunnitelmaan osallistuville tuottajille niiden suunnitelman soveltamisesta johtuvia erityisiä rajoituksia, kuten asia oli markkinoinnista luopumista koskevaan järjestelmään osallistuvien tuottajien osalta. Siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei käytä asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyä mahdollisuutta, kuten on tapahtunut käsiteltävänä olevassa asiassa, kehityssuunnitelmaan osallistuvia tuottajia koskevat samat rajoitukset kuin muitakin tuottajia. Tästä johtuu, että maidontuotannon pysyttäminen viitevuoden tasolla on taattu kehityssuunnitelmaan osallistuville tuottajille samalla tavalla kuin muillekin tuottajille, toisin kuin asetuksessa N:o 1078/77 tarkoitettuun järjestelmään kuuluville tuottajille, joille ei myönnetä viitemäärää ja jotka eivät tämän vuoksi voi tuottaa maitoa".[36]

Yhteenveto

52. Katson yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, että tilakoh-

34 — Maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskevasta palkkiojärjestelmästä 17 päivänä toukokuuta 1977 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1078/77 (EYVL L 131, s. 1).

35 — Asia 120/86, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2321, 24—26 kohta).

36 — Tuomion 24 kohta.

taiset maitokiintiöt eivät ole oikeuksia, joita ei voi loukata. Yhteisöjen tuomioistuin sallii sinänsä näiden maitokiintiöiden alentamisen. Maitokiintiöt siirtyvät niitä maa-alueita siirrettäessä, joihin ne liittyvät, jollei yhteisön lainsäädännössä ole nimenomaisesti säädetty poikkeusta. Maitokiintiön alentaminen maa-alueen siirtämisen vuoksi — jolloin osa kiintiöstä ei siirry maa-alueen mukana — ei siis edellytä nimenomaista oikeudellista perustaa.

53. Toimenpide, josta on seurauksena maitokiintiön alentuminen, ei kuitenkaan saa loukata saavutetun oikeuden keskeistä sisältöä. Tämä merkitsee ensinnäkin, että maitotilan toiminnan on voitava jatkua vielä alentumisen jälkeenkin. Liiketoiminnan jatkuvuuden on oltava turvattu. Lisäksi tilallisen on tarvittaessa saatava taloudellista korvausta tekemästään työstä.

54. Yleisemmällä tasolla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetaan se, että maitotilallisen perusteltuja odotuksia voidaan loukata. Asiassa Duff ym. annetun tuomion perusteella katson, että odotusten loukkaaminen voi olla kyseessä ainoastaan silloin, kun maitokiintiön keskeiseen sisältöön puututaan.

VI Asian arviointi

55. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kantajat, vastaajat (ministeri ja Attorney General) sekä komissio ovat jättäneet huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimeen. Osapuolet ovat selventäneet näkökantojaan 27.3.2001 pidetyssä yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa.

56. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee Irlannin toimivaltaa takaisinperintätoimenpiteen toteuttamiseen. Olen käsitellyt asiaa muun muassa ratkaisuehdotukseni 27, 28 ja 52 kohdassa. Toinen kysymys koskee riidanalaisen toimenpiteen lainmukaisuutta (ks. mm. ratkaisuehdotuksen 29—32, 53 ja 54 kohta). Kolmas kysymys on luonteeltaan aivan toisenlainen, sillä se ei koske toimenpiteen sisältöä vaan valittua muotoa (ministerin tiedonanto kansallisessa sanomalehdessä).

Ensimmäinen kysymys

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

57. Pääasian kantajat katsovat, että asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdassa ei sallita takaisinperintää tai muuta vastaavaa maitokiintiön pienentämistä maitotilaa siirrettäessä. Heidän mielestään tällainen toimenpide on sen perusperiaatteen vastainen, jonka mukaan maitokiintiö liittyy tilaan. Maitokiintiötä ei voi siirtää

ilman tilaa, eikä tilaa ilman maitokiintiötä. Asetuksessa ei mainita poikkeuksia. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi, että maitokiintiö siirretään "sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, jotka jäsenvaltio määrittää". Kantajien mukaan tämä lisäys koskee vain tapaa, jolla maitokiintiö siirretään tilan mukana, eikä siinä anneta sellaista mahdollisuutta, että maitokiintiö ei siirtyisi tilan mukana.

58. Kantajat viittaavat myös 7 artiklan 1 kohdan toiseen virkkeeseen. Kantajien mukaan myöskään sen perusteella ei voida päätellä, että jäsenvaltioilla olisi toimivalta päättää, ettei osaa maitokiintiöstä siirrettäisi tilan mukana. Viittaus siihen osaan maitokiintiöstä, jota ei siirretä, on kantajien mukaan vain tosiasioiden kuvaus. Kantajat huomauttavat, että asetuksen N:o 3950/92 sanamuoto eroaa tältä osin oleellisesti asetuksen N:o 857/84 7 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan sanamuodosta, jossa jäsenvaltioille annettiin oikeus määrätä, että osa maitokiintiöstä lisätään tilan siirron yhteydessä kansalliseen varastoon. He väittävät, että takaisinperinnän kaltainen merkittävä toimivalta on myönnettävä selkeästi ja nimenomaisesti.

59. Pääasian vastaajat väittävät, että asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdassa edellytetään maidontuottajan luovuttavan maitokiintiönsä tilan luovutuksen yhteydessä. Säännöksessä annetaan kuitenkin jäsenvaltioille oikeus käyttää takaisinperintää. Vastaajat viittaavat tältä osin erityisesti 7 artiklan 1 kohdan toiseen virkkeeseen. Siitä käy ilmi, että on olemassa tilanteita, joissa maitokiintiö ei siirry tilan mukana tilan luovutuksen yhteydessä. Jos takaisinperintä ei olisi sallittua, tämä virke olisi vastaajien mukaan merkityksetön. Lisäksi 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että maitokiintiö siirtyy "sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, jotka jäsenvaltio määrittää".

60. Asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan 13. perustelukappaleesta käy ilmi — siinä käytetystä käsitteestä "erityisesti" — että valtakunnallista varastoa voidaan kasvattaa useilla eri tavoilla. Asetuksen 5 artiklassa mainittu kautta linjan toteutettava toimenpide ei vastaajien mukaan ole ainoa mahdollinen tapa.

61. Vastaajat huomauttavat vielä, että takaisinperintä on käytössä myös useissa muissa jäsenvaltioissa. He mainitsevat Belgian, Tanskan ja Ranskan. Lisäksi Irlannin hallitus on antanut European Communities (Milk Quota) Regulationsin 1995 tiedoksi komissiolle, eikä komissio ole tehnyt siitä mitään huomautuksia.

62. Komissio viittaa 7 artiklan 1 kohdassa asetettuun yleiseen yleisperiaatteeseen, jonka mukaan tilalla käytettävissä oleva viitemäärä siirtyy tilan mukana. Tämä periaate on vahvistettu yhteisöjen tuomio-

istuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä muun muassa asiassa EARL de Kerlast[37] annetussa tuomiossa. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin myös, että jäsenvaltiot määrittävät maitokiintiön siirtämiseen liittyvät säännöt "ottaen huomioon maidontuotantoon käytettävän pinta-alan tai muut asialliset perusteet". Komission mukaan 7 artiklan 1 kohdan toisesta virkkeestä, jossa säädetään, että se osa viitemäärästä, jota ei mahdollisesti siirretä tilan mukana, lisätään valtakunnalliseen varastoon, seuraa väistämättä, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa takaisinperintätoimenpiteen. Komissio on tältä osin samaa mieltä kuin pääasian vastaajat. Kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava maatalousministerin käyttämien perusteiden asiallisuus. Komission arvion mukaan perusteet ovat kuitenkin riittävän objektiivisia.

63. Komissio totesi istunnossa lisäksi, että asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohta vastaa — toisin kuin vastaajat väittävät — merkitykseltään pääosin asetuksen N:o 857/84 7 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, vaikka asetuksen N:o 857/84 sanamuoto oli hieman selkeämpi.

Asian arviointi

64. Ensinnäkin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan maitokiintiöitä ei voida pitää ehdottomina oikeuksina vaan niiden katsotaan olevan etuja, jotka on myönnetty yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä. Tämä käy ilmi myös siitä, että maitokiintiön koko voi vaihdella vuosittain. Viittaan tältä osin muun muassa asetuksen N:o 3950/92 5 artiklaan, jossa jäsenvaltioille annetaan oikeus alentaa maitokiintiöitä kautta linjan. Asiassa Irish Farmers Association ym. ja asiassa Demand[38] antamissaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi nimenomaisesti tunnustanut jäsenvaltioiden toimivallan alentaa maitokiintiötä.

65. Korostan vielä sitä, että maitokiintiön pienentäminen tapahtuu tilaa siirrettäessä ja muodostaa siten poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan maitokiintiö siirtyy vastaavien maa-alueiden mukana.

66. Näin ollen on käsiteltävä kysymystä siitä, annetaanko asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdassa toimivalta takaisinperintään, sellaisena kuin Irlannin viranomaiset ovat sen toteuttaneet. Kyse on siten myös 7 artiklan 1 kohdan tulkinnasta. Tämä tulkinta onkin asianosaisten näkökantojen keskeisenä eroavuutena.

67. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdan ydin on sen ensimmäisessä virkkeessä. Tilalla käytettävissä oleva viitemäärä siirtyy tilan

37 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

38 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

mukana. Maidontuottaja ei voi päättää, että hän pitää itsellään koko maitokiintiön tai osan siitä tai että hän luovuttaa sen kolmannelle osapuolelle ilman tilan luovutusta. Tämä toteamus on yhdenmukainen myös asiassa EARL de Kerlast annetun tuomion [39] kanssa. Tuottaja ei voi vedota yhteisön lainsäädännössä säädettyyn poikkeukseen.

68. Jäsenvaltiot määrittävät maitokiintiön luovuttamiseen liittyvät yksityiskohtaiset säännöt 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti. Tämä koskee ensisijaisesti maitokiintiön luovuttamiselle asetettavia edellytyksiä. Luovuttaminen voidaan esimerkiksi kytkeä hallinnolliseen lupaan, ja myös maitokiintiön luovuttamismenettelystä voidaan antaa sääntöjä.

69. Jäsenvaltiot ottavat huomioon "maidontuotantoon käytettävän pinta-alan tai muut asialliset perusteet". Tämä ilmaisu koskee mielestäni ensinnäkin sellaista tilannetta, että tilaa ei siirretä kokonaan vaan siitä siirretään vain osa. Tällöin jäsenvaltion on määritettävä, mikä osa maitokiintiöstä siirtyy tilan osan mukana. Yleensä siirtyvä kiintiön osa vastaa siirrettävän maa-alueen suhteellista osuutta, mutta jäsenvaltio voi halutessaan käyttää myös muita (asiallisia) perusteita. Ne voivat olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun osa maa-alueesta ei sovellu yhtä hyvin maitotilan pitämiseen tai silloin, kun kyseessä on tila, jolla harjoitetaan useita eri tuotantomuotoja, eikä samaa maa-aluetta aina käytetä maidontuotantoa varten. Jäsenvaltioilla on tällöin asetuksen perusteella laaja harkintavalta. Perusteiden on kuitenkin oltava yleisen edun mukaisia ja niiden on erityisesti oltava sellaisia, että ne voivat osaltaan edistää lisämaksua koskevan yhteisön lainsäädännön tavoitteita.

70. Esillä olevassa asiassa esitetty kysymys on kuitenkin eritellympi: voiko jäsenvaltio myös määrätä, että osa maitokiintiöstä koko tilan siirtyessä *ei* siirry tilan mukana. Tällaisessa tilanteessa poiketaan periaatteesta, jonka mukaan maitokiintiö siirtyy vastaavan maa-alueen mukana, mikä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellyttää yhteisön oikeuteen perustuvaa nimenomaista oikeudellista perustaa. Asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke ei ole tältä osin selkeä. Jäsenvaltion toimivalta onkin pääteltävä 7 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen perusteella, jota luetaan yhdessä ensimmäisen virkkeen kanssa.

71. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä vahvistetaan se mahdollisuus, että osa maitokiintiöstä ei siirry ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetun siirron yhteydessä. Tällainen maitokiintiön osa lisätään valtakunnalliseen varastoon. Jäsenvaltiot määrittävät ensimmäisessä virkkeessä säädettyjen perusteiden mukaisesti ne tapaukset, joissa osa kiintiöstä ei siirry tilan mukana. Niille annetaan ensimmäisessä virkkeessä tältä osin laaja

39 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

harkintavalta. Mielestäni asetus on näin ollen riittävä nimenomainen oikeudellinen perusta takaisinperinnän toteuttamiseksi.

72. Tämä näkökanta saa mielestäni tukea myös asetuksen N:o 857/84 7 artiklasta, jossa jäsenvaltioille annetaan toimivalta määrätä, että tilaa siirrettäessä osa maitokiintiöstä lisätään valtakunnalliseen varastoon. Asetuksella N:o 3950/92 tosin muutettiin säännöksen sanamuotoa, mutta mistään ei käy ilmi, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut muuttaa säännöksen sisältöä tältä osin.

73. Lopuksi viittaan takaisinperinnän ja maitokiintiön omistusoikeuden väliseen suhteeseen. Toistan vain aiemman toteamukseni, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin sallii tilakohtaisen maitokiintiön alentamisen, mikäli maidon tuotanto -oikeuden keskeiseen sisältöön ei puututa. Sitä, onko esillä olevassa asiassa kyse tällaisesta oikeuden keskeiseen sisältöön puuttumisesta, käsitellään toisen kysymyksen yhteydessä.

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen seuraavasti: Asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohta ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan osaa tilaan liittyvästä maidon viitemäärästä ei tilaa siirrettäessä siirretä tilan mukana, vaan se lisätään kansalliseen varastoon.

Toinen kysymys

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

75. Kantajat katsovat, että takaisinperintätoimenpiteiden toteuttamista koskeva mahdollinen toimivalta on yhteisön oikeuden perusperiaatteiden alainen. Kantajien mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on todettava, että oikeusvarmuuden periaate on eräs näistä perusperiaatteista. He viittaavat julkisasiamies Cosmasin asiassa Duff ym. antamaan ratkaisuehdotukseen[40] ja asiassa komissio vastaan Italia annetun tuomion[41] 17 kohtaan:

"Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin — — oikeusvarmuuden ja oikeussuojan periaatteet edellyttävät jäsenvaltion oikeusnormeilta yksiselitteistä sisältöä yhteisön lainsäädäntöön kuuluvilla alueilla, jotta yksityiset voivat tuntea oikeutensa ja velvollisuutensa selkeästi ja yksiselitteisesti ja jotta kansalliset tuomioistuimet voivat varmistaa niiden kunnioittamisen."

40 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia.

41 — Asia C-119/92, tuomio 9.2.1994 (Kok. 1994, s. I-393).

76. Vastaajat tunnustavat, että yhteisön asetuksen täytäntöönpanoa varten toteutetut kansalliset toimenpiteet ovat yhteisön oikeuden perusperiaatteiden alaisia. Kansallisten toimenpiteiden toteuttamismenettely määräytyy kuitenkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan. Vastaajat viittaavat tältä osin asiassa Eridania annettuun tuomioon [42].

77. Komissio viittaa useisiin yhteisöjen tuomioistuimen antamiin tuomioihin. Se mainitsee asioissa Belgocodex [43], Wachauf [44] ja Klensch ym. [45] annetut tuomiot. Komissio katsoo niiden perusteella, että yhteisön oikeudessa tunnustetut periaatteet, muun muassa oikeusvarmuuden periaate, sitovat jäsenvaltioita niiden toteuttaessa yhteisön oikeuden täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Asian arviointi

78. Kansallinen tuomioistuin kysyy, onko takaisinperintätoimenpiteen oltava yhteisön oikeuden perusperiaatteiden, kuten oikeusvarmuuden periaate, mukainen. Tähän kysymykseen on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella helppo vastata. Yhteisön oikeuden mukaisen velvoitteen noudattamiseksi toteutetun jäsenvaltion toimenpiteen on oltava yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukainen. Viittaan tältä osin komission mainitsemiin tuomioihin.

79. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan voi antaa kysymykseen näin rajattua vastausta. Tämä johtuu myös siitä tavasta, jolla käsittelin kansallisen tuomioistuimen ensimmäistä kysymystä. Yhteisöjen tuomioistuimen on ilmoitettava tarkemmin, millä edellytyksillä yleisiä oikeusperiaatteita on kunnioitettu. Sen jälkeen kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, täyttävätkö esillä olevassa asiassa toteutetut takaisinperintätoimenpiteet eli tiedonannot nro 266/19 ja nro 266/20 yhteisön oikeudessa asetetut vaatimukset.

80. Irlannin toimenpiteillä voi olla merkittäviä vaikutuksia kyseisille maidontuottajille. Toimenpiteillä pienennetään maitokiintiötä 20 prosentilla. Tämä pienentäminen voidaan tehdä aina maa-aluetta siirrettäessä, vaikka maa-alue siirtyisikin useita kertoja lyhyen ajan kuluessa. Viittaan esimerkiksi neljännen kantajan Duncanin tilanteeseen. Hän väittää aikoneensa ensin vuokrata maa-alueen ja myydä sen myöhemmin, jolloin takaisinperintätoimenpidettä olisi sovellettu kaksi kertaa. Tämän vuoksi hän perui aikeensa.

81. Totesin ratkaisuehdotukseni 29 kohdassa, että esillä olevien kaltaisten viranomaisten toimenpiteiden on oltava

42 — Asia 230/78, tuomio 27.9.1979 (Kok. 1979, s. 2749, Kok. Ep. IV, s. 547, 34 kohta) sekä julkisasiamies Warnerin ratkaisuehdotus.

43 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia.

44 — Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia.

45 — Yhdistetyt asiat 201/85 ja 202/85, tuomio 25.11.1986 (Kok. 1986, s. 3477, Kok. Ep. VIII, s. 755).

oikeusvarmuuden periaatteen mukaisia. Vaikka viranomaisilla olisi lakiin perustuva toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin, tästä ei voida päätellä, kuinka laajat toimenpiteet ovat hyväksyttäviä ja millä edellytyksillä. Lisämaksujärjestelmä on vakaa, eivätkä tilakohtaisten maitokiintiöiden suuret vaihtelut periaatteessa kuulu siihen.

82. Edellä 29 kohdassa esitin lisäksi pääsäännön, jonka mukaan viranomaisten toimenpiteiden on täytettävä sitä enemmän edellytyksiä, mitä enemmän ne vaikuttavat maitokiintiöön. On siis arvioitava toimenpiteen suhteellisuutta. Ratkaisevaa on se, missä määrin maidontuottajan perusteltua luottamusta on kunnioitettu.

83. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä saadaan jonkin verran perustaa suhteellisuuden arviointiin. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt (yleiset) 4,5 prosentin ja 4,74 prosentin suuruiset alentamiset.[46] Tällaiset alentamiset ovat mielestäni ominaisia lisämaksujärjestelmälle, jossa tilakohtaisen maitokiintiön suuruus vaihtelee vuosittain. Ne eivät voi loukata maitotilallisen perusteltua luottamusta, ja ne on näin ollen hyväksyttävä. Lisäksi maitokiintiön alentaminen ei saa muuttaa kiintiön keskeistä sisältöä. Yrityksen tavanomaisen toiminnan jatkuminen on kuitenkin taattava ja yksityisen on tarvittaessa saatava taloudellinen korvaus ponnisteluistaan.

84. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan saada riittävää selvitystä kaikista takaisinperintään liittyvistä yksityiskohdista. Esillä olevassa asiassa on kyse 20 prosentin suuruisesta alentamisesta, jota lisäksi voidaan soveltaa useita kertoja peräkkäin, ja tällaisen alentamisen osalta on ilmeistä vain se, että se ei ole erottamaton osa lisämaksujärjestelmää. Lisäksi on selvää, että tällainen alentaminen aiheuttaa tiettyjä vaaroja tilan toiminnan jatkuvuudelle ja vaikuttaa yksityisen taloudelliseen asemaan. Tällaisesta toimenpiteestä ei kuitenkaan — maitotilan tavanomaisen toiminnan yhteydessä — välttämättä seuraa, että maidontuotannon jatkuvuus ei enää olisi taattu.

85. Näin ollen tällaista toimenpidettä ei välttämättä ole pidettävä sellaisena, ettei sitä voida hyväksyä, koska se loukkaa maidontuottajien perusteltuja odotuksia. Ottaen huomioon, että tilakohtaisilla maitokiintiöillä on luotu keinotekoinen ja ajallisesti rajattu oikeus tuottaa maitoa ja että oikeuden suuruus voi vaihdella vuosittain, 20 prosentin alentaminen voi tietyissä olosuhteissa olla oikeusvarmuuden vaatimuksen mukainen. Kysymystä siitä, täyttääkö esillä oleva toimenpide tämän vaatimuksen, on arvioitava toimenpiteeseen liitettyjen rajoitusten ja edellytysten perusteella.

86. Toimenpide, jonka perusteella toteutetaan suurempi alentaminen kuin lisämak-

46 — Ks. ratkaisuehdotukseni 37 kohta.

sujärjestelmälle on ominaista, voi tietyissä olosuhteissa olla oikeusvarmuuden periaatteen mukainen. Toimenpiteen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on mielestäni otettava huomioon seuraavat rajoitukset ja edellytykset:

— Alentamisen enimmäismäärä. Voiko alentaminen vaarantaa yritystoiminnan jatkuvuuden varsinkin jos — kuten irlantilaisten toimenpiteiden osalta — toimenpidettä voidaan soveltaa useita kertoja peräkkäin?

— Toimenpiteen soveltamisalaan liittyvät rajoitukset. Koskeeko toimenpide kaikkia maidontuottajia vai vain osaa heistä? Mainitsen esimerkkinä nyt käsiteltävän asian. Irlannin antamat tiedonannot nro 266/19 ja nro 266/20 koskevat vain niitä maidontuottajia, jotka luovuttavat tilansa tai osan siitä. Maidontuottaja tekee tuolloin tilan jatkuvuutta koskevia perustavanlaatuisia valintoja ja arvioi siihen liittyviä riskejä. Suurempi alentaminen voi olla tällaisessa tilanteessa hyväksyttävissä.

— Toimenpiteen ennakoitavuus. Toimenpide, jota ei voida ennakoida, voi loukata perusteltuja odotuksia. Lisämaksujärjestelmä on luonteeltaan niin vakaa, että maidontuottaja ei joudu yllättäen kohtaamaan niin suuria muutoksia, että hän ei voinut ottaa niitä huomioon yritystoiminnassaan tai tilan siirtämistä koskevassa päätöksessään.

— Toimenpiteen käyttöönoton nopeus. Onko yksityisillä mahdollisuus valmistautua muuttuneeseen tilanteeseen esimerkiksi pitkän käyttöönottojakson tai tiettyjä tilanteita koskevan siirtymäkauden ansiosta? Voi kuitenkin olla perusteltua olla vahvistamatta käyttöönottojaksoa tai siirtymäkautta esimerkiksi keinottelun estämiseksi.

— Toimenpiteet, jotka rajoittavat alentamisesta johtuvia seurauksia. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi yksityisille maksettava taloudellinen korvaus tai erityistapauksia koskeva kohtuuttomuuslauseke.

— Toimenpiteen tarkoitus. Onko toimenpiteen tarkoituksena edistää yleistä etua ja erityisesti yhteistä maatalouspolitiikkaa? Koska jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta kansallisen varaston täyttämiseen ja tämän varas-

ton käyttämiseen tiettyjen maitotilallisten (ryhmien) osalta, tällä edellytyksellä ei ole käytännössä suurta merkitystä toimenpiteen arvioinnin kannalta.

Kolmas kysymys

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

87. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava toimenpidettä näiden perusteiden nojalla. Mielestäni on kuitenkin hyödyllistä ilmoittaa esimerkinomaisesti — ja mahdollisesti myös kansallisen tuomioistuimen päätöksenteon tueksi — mihin tämä arviointi voisi johtaa esillä olevan irlantilaisen toimenpiteen kohdalla. Alentaminen on hyvin merkittävää, varsinkin kun se voidaan tehdä useita kertoja peräkkäin. Toisaalta niiden henkilöiden ryhmä, joihin toimenpide vaikuttaa, on pieni. Lisäksi toimenpide tehdään sellaisena ajankohtana (tilan tai sen osan siirtäminen), jolloin yritystoiminnan jatkamista pohditaan. Maidontuottajat, joita asia koskee, voivat periaatteessa ottaa alentamisen huomioon tehdessään siirtämistä koskevaa päätöstä. Näin ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa. Toimenpiteen täytäntöönpanonopeudesta voi joskus seurata, että maidontuottajalla ei enää ole valinnan mahdollisuutta, ja toisinaan valinnanvapautta ei ole jonkin muun syyn takia. Pääasian ensimmäinen ja kolmas kantaja vetoavat huonoon terveydentilaansa. Kaiken edellä esitetyn perusteella voidaan päätellä seuraavaa: 20 prosentin suuruinen takaisinperintätoimenpide on oikeusvarmuuden periaatteen mukainen, jos siihen liitetään muita toimenpiteitä, joilla hyvitetään toimenpiteen aiheuttamaa epätasapainoa. Kysymys on siitä, että tiettyä maitokiintiötä voidaan alentaa toistuvasti ja että tietyt maidontuottajat eivät selvästikään voi vapaasti päättää, siirtävätkö he tilansa osittain tai kokonaisuudessaan.

88. Kantajat huomauttavat, että takaisinperintätoimenpiteen toteuttaminen kansallisessa sanomalehdessä julkaistavalla hallinnollisella tiedonannolla ei ole asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan mukaista. Lisäksi tämä on oikeusvarmuuden periaatteen ja laillisuusperiaatteen vastaista. Kantajat viittaavat julkisasiamies Cosmasin asiassa Duff ym.[47] antamaan ratkaisuehdotukseen ja väittävät muun muassa, että tällainen menettely ei ole yksityisten kannalta riittävän selkeä. He eivät voi riittävällä varmuudella todeta sanomalehdessä julkaistun tiedonannon täsmällisiä juridisia vaikutuksia.

89. Vastaajat toteavat, että ministerin toimivalta perustuu nimenomaisesti lain säännökseen. Yksityisille ei aiheudu haittaa siitä, että ilmoitus julkaistaan kansallisessa sanomalehdessä. Toinen vaihtoehto eli julkaiseminen Irlannin virallisessa lehdessä, jota suuri yleisö ei lue, ei saattaisi toimenpidettä niiden tietoon, joita asia koskee. High Court of Ireland on arvioinut kyseistä menettelytapaa Irlannin kansallisen lainsäädännön perusteella ja todennut sen asianmukaiseksi. Vastaajat huomauttavat

47 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia.

lopuksi tarpeesta ottaa käyttöön menettely, jonka avulla toimenpiteitä voidaan toteuttaa nopeasti ja joustavasti.

Asian arviointi

90. Komissio huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivit on pantava täytäntöön oikeudellisesti sitovilla oikeustoimilla, joiden sisältö on riittävän selkeä ja yksilöity. Hallinnollisia kiertokirjeitä ei voida käyttää tähän tarkoitukseen. Sama koskee asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanoon liittyviä toimenpiteitä. Komissio toteaa lisäksi, että 7 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanoon liittyvien toimenpiteiden tarkoituksena ei ole säännellä kansalaisten keskinäisiä suhteita vaan ainoastaan kansalaisen ja jäsenvaltion välisiä suhteita. Näin ollen yksinkertainen tiedonanto voi olla riittävä, mikäli se on sitova ja täyttää selkeyttä ja täsmällisyyttä koskevat vaatimukset.

91. Komissio viittaa julkaisemistavan osalta direktiivien täytäntöönpanoon liittyvään oikeuskäytäntöön. Täytäntöönpanotoimenpide on julkaistava asianmukaisella tavalla, jotta yksityiset voivat saada helposti selville oikeutensa ja velvollisuutensa. Näiden vaatimusten täyttyminen riippuu esillä olevassa asiassa kyseisen sanomalehden (Irish Farmers' Journal) levikistä ja lukijamäärästä. Tämän kysymyksen arviointi on komission mukaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä.

92. Pääasian osapuolet ja komissio ovat yhtä mieltä siitä, että toimenpiteen on oltava sitova ja sen on täytettävä selkeyden ja oikeusvarmuuden vaatimukset. Myös minun mielestäni on selvää, että näitä vaatimuksia on noudatettava. Yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava siihen kysymykseen, onko kansallisessa sanomalehdessä julkaistua hallinnollista tiedonantoa pidettävä näiden edellytysten täyttyessä riittävänä. Mielestäni tämä kysymys on kaksiosainen. Ensinnäkin on tarkasteltava, täyttääkö "tiedonanto" toimenpiteenä edellä mainitut edellytykset. Sen jälkeen on tutkittava, otetaanko valitulla keinolla eli julkaisemisella kansallisessa sanomalehdessä riittävällä tavalla huomioon niiden henkilöiden oikeusvarmuus, joita asia koskee.

93. Totean ensinnäkin, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkkää hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat muuttaa sitä mielensä mukaan, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden pätevänä täytäntöönpanon muotona. Toisin kuin komissio huomautuksissaan väittää, tämä oikeuskäytäntö ei koske vain direktiivien täytäntöönpanoa vaan myös muita perustamissopimuksesta johtuvia velvoitteita. Viittaan tältä osin esimerkiksi asiassa komissio vastaan Belgia annettuun tuomioon [48], joka koski EY:n perustamissopi-

48 — Asia C-203/98, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4899).

muksen 6 ja 52 artiklan (joista on muutettuna tullut EY 12 ja EY 43 artikla) rikkomista.

94. Esillä olevassa asiassa ei mielestäni ole kyse pelkästä hallintokäytännöstä. Sitä vastoin katson, että takaisinperintää koskeva tiedonanto on yhteisön oikeudessa sallittu, siirrettyä toimivaltaa käytettäessä toteutetun säännöksen muoto. Maatalousministerille on annettu kansallisessa laissa, tässä tapauksessa European Communities (Milk Quota) Regulationsissa 1995, toimivalta vahvistaa tarkemmat säännöt, maitokiintiön siitä osasta, jota ei siirretä tilan mukana. Ministeri on siten käyttänyt toimivaltaansa antamalla "tiedonannon" tai, kuten kansallinen tuomioistuin sitä kutsuu, hallinnollisen ilmoituksen. Käytettävästä termistä riippumatta katson, että toisin kuin kiertokirje tai jokin muu soft law'n muoto, tämän toimivallan käyttäminen ei ole pelkkää hallintokäytäntöä. Ministeri on päinvastoin tehnyt hänelle kuuluvan toimivallan mukaisesti sitovan päätöksen, joka vastaa merkitykseltään ministeriön asetusta.

95. Päädyn tämän osalta seuraavaan johtopäätökseen. Jos sellainen kansallinen toimenpide, jossa määritetään se maitokiintiön osa, jota ei siirretä maa-alueen mukana, on muodoltaan toimivaltaisen kansallisen viranomaisen säännönmukaisesti tekemä sitova päätös, on katsottava, että oikeusvarmuuden periaatetta on noudatettu. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, kutsutaanko tätä päätöstä kansallisessa lainsäädännössä "tiedonannoksi" vai "hallinnolliseksi ilmoitukseksi".

96. Kansallisen tuomioistuimen kysymyksen toinen osa koskee toimenpiteen julkaisemistapaa. Kuten komissio perustellusti toteaa, merkittävää on se, julkaistaanko toimenpide sillä tavoin, että ne, joita asia koskee, voivat saada helposti selville oikeutensa ja velvollisuutensa.

97. Yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että toimenpide on julkaistava virallisessa lehdessä. Toisinaan muut julkaisemistavat ovat yhtä tehokkaita tai jopa tehokkaampia. Tällaisia tapoja voivat olla esimerkiksi julkaiseminen sähköisessä muodossa valtion Internet-kotisivulla. Yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanotoimenpiteen julkaisemisen on mielestäni täytettävä kaksi edellytystä. Julkaiseminen on ensinnäkin suoritettava, kuten myös komissio toteaa, sellaisella tiedotusvälineellä, jonka tavoittama yleisö on riittävän laaja niiden henkilöiden keskuudessa, joita asia koskee. Toisaalta on tärkeää, että toimenpide saatetaan tehokkaasti niiden henkilöiden tietoon, joita asia koskee. Sanomalehtien osalta tämä edellytys täyttyy asianmukaisesti, jos julkaiseminen suoritetaan sanomalehdessä helposti havaittavalla paikalla tai jos ne, joita asia koskee, ovat kohtuudella voineet odottaa tällaista julkaisemista esimerkiksi siitä syystä, että vastaavanlaisia ilmoituksia julkaistaan tietyin väliajoin.

VII Ratkaisuehdotus

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa High Court of Irelandin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Ensimmäinen kysymys: Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohta ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan osaa tilaan liittyvästä maidon viitemäärästä ei tilaa siirrettäessä siirretä tilan mukana, vaan se lisätään kansalliseen varastoon.

Toinen kysymys: Ensimmäiseen kysymykseen annetussa vastauksessa tarkoitetun jäsenvaltion toimenpide, jonka tarkoituksena on panna täytäntöön yhteisön lainsäädännöstä johtuva velvoite, on yhteisön oikeuden perusperiaatteiden alainen. Toimenpide, jolla toteutettava alentaminen ylittää sen, mikä on ominaista lisämaksujärjestelmälle, voi tietyssä tilanteessa täyttää oikeusvarmuuden vaatimuksen. Tämän vaatimuksen täyttymistä on arvioitava toimenpiteeseen liitettyjen rajoitusten ja edellytysten perusteella ottaen huomioon alentamisen enimmäismäärä, toimenpiteen soveltamisalaa koskevat rajoitukset, toimenpiteen ennakoitavuus, toimenpiteen käyttöönoton nopeus, mahdolliset liitännäistoimenpiteet sekä toimenpiteen tarkoitus.

Kolmas kysymys: Ensimmäiseen kysymykseen annetussa vastauksessa tarkoitetun jäsenvaltion toimenpiteen on oltava muodoltaan toimivaltaisen kansallisen viranomaisen säännönmukaisesti tekemä sitova päätös. Sillä, miten tätä toimenpidettä kutsutaan kansallisessa lainsäädännössä, ei ole tältä osin merkitystä. Toimenpidettä ei tarvitse julkaista virallisessa lehdessä, mikäli julkaiseminen suoritetaan sellaisella tiedotusvälineellä, jonka tavoittama yleisö on riittävän laaja niiden henkilöiden keskuudessa, joita asia koskee, ja toimenpide saatetaan heidän tietoonsa tehokkaasti.