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

1. Esillä oleva Pretore di Barin, Italia, esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee viinikauppaa säätelevien yhteisön säännösten tulkintaa sen ratkaisemiseksi, oliko vuosina 1991 ja 1992 voimassa kielto istuttaa sellaisia uusia viiniköynnöksiä, jotka oli tarkoitettu syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuotantoon.

2. Kansallinen tuomioistuin katsoo tarvitsevansa yhteisöjen tuomioistuimen vastauksen voidakseen ratkaista kanteen, jonka Giuseppe Manfredi on nostanut sakosta (ja istutettujen viiniköynnösten hävittämisvelvoitteen täytäntöönpanosta), jonka Italian alueellinen viranomainen määräsi hänelle sen vuoksi, että se katsoi hänen syyllistyneen hallinnollisten määräysten rikkomiseen, koska hän istutti viiniköynnöksiä ilman lupaa.

Tosiseikat, pääasiaa koskeva menettely ja ennakkoratkaisukysymys

3. Ennakkoratkaisupyynnössä esitetään tosiasiat hyvin suppeasti: kantaja istutti omistamalleen Mola di Barin maaseudulla sijaitsevalle, pinta-alaltaan noin 2,7331 hehtaarin suuruiselle maa-alueelle vuosina 1991 ja 1992 ilman hallinnollista lupaa sellaisia viiniköynnöksiä, jotka tuottivat syötäväksi tarkoitettuja, Italia-lajikkeeseen kuuluvia viinirypäleitä (kuten Corpo Forestale dello Staton Barin osastoon kuuluvat tarkastajat ovat 9.4.1996 laaditussa pöytäkirjassa nro 19 todenneet).

4. Näiden seikkojen vuoksi Regione Puglian alueellinen hallintoviranomainen 3.12.1996 tekemässään hallintopäätöksessä nro 2387/96/A

a) katsoi Manfredin rikkoneen viinikaupan yhteisestä järjestämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 822/87 [1] 6 artiklaa; tämä rikkomus kuului laiksi nro 460/1987 muutetun asetuksen (decreto-legge) nro 370/1987 4 §:n soveltamisalaan;

b) määräsi hänelle 2 763 100 Italian liiran (ITL) suuruisen sakon ja velvoitti hänet hävittämään luvatta istutetut viiniköynnökset.

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — EYVL L 84, s. 1.

5. Manfredi valitti hallinnollisesta päätöksestä Pretore di Bariin, joka, ottaen huomioon seuraamuksen perusteena olevien yhteisöjen säännösten tulkintaa koskevat epäilykset, kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, "koskeeko asetuksen N:o 822/87 6 artiklan 1 kohdassa säädetty kielto istuttaa uusia viiniviljelmiä myös viiniviljelmiä, jotka tuottavat syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä".

Yhteisön säännökset

6. Asetus N:o 822/87, joka on tärkein säännös viinikaupan sääntelyssä, on toinen yritys kodifioida yhteisön tätä alaa koskevia säännöksiä, jotka siihen mennessä olivat olleet ryhmiteltyinä säädöksiksi, joille oli tunnusomaista "suuri määrä, monimutkaisuus ja hajanaisuus". Ensimmäinen yritys oli 5.2.1979 annettu asetus N:o 337/79, [2] jolla otettiin käyttöön viinikaupan yhteinen järjestely, mutta sen jälkeen tapahtuneet uudet säännösmuutokset tekivät uuden kodifioinnin tarpeelliseksi.

7. Asetuksessa N:o 822/87 koottiin yhteen säännökset, jotka olivat siihen asti sisältyneet eri alkuperää oleviin säädöksiin. Tätä tehtäessä ei aina kiinnitetty tarpeellisessa määrin huomiota yhtenäisyyteen eikä noudatettu niitä perusteluja, jotka on esitetty sen poikkeuksellisen lukuisissa perustelukappaleissa. [3] Uusia viiniviljelmiä koskevan kiellon osalta säännökset ovat kehittyneet eri vaiheiden kautta, joihin palaan jäljempänä.

i) *Asetusta N:o 822/87 edeltänyt tilanne: kielto ja sen poikkeukset vuoteen 1990 asti*

8. Asetusta N:o 822/87 edeltävä säännös oli edellä mainitun asetuksen N:o 337/79 30 artikla, johon oli sen antamisen jälkeen tehty erilaisia muutoksia. Sen sanamuodon mukaan, joka sille oli annettu 18.2.1980 annetussa neuvoston asetuksen N:o 454/80 [4] 1 artiklassa, "kaikki uudet viiniviljelmät, lukuun ottamatta viiniviljelmiä sellaisilla alueilla, jotka on tarkoitettu sellaisten viinirypäleiden tuotantoon, jotka on kyseisen hallinnollisen yksikön osalta luokiteltu yksinomaan syötäväksi tarkoitetuiksi viinirypälelajikkeiksi", oli kielletty 30.11.1986 asti.

9. 27.4.1984 annetun neuvoston asetuksen N:o 1208/84, [5] jolla muutettiin asetusta N:o 337/79, 1 artiklan 1 kohdassa pidennettiin mainitun yleisen kiellon voimassaoloaika

2 — EYVL L 54, s. 1.

3 — Italian hallitukselle osoitetussa 30.4.1997 päivätyssä kirjelmässä, jonka Italian hallitus on liittänyt asiakirjoihin, komissio myöntää, että asetuksen N:o 822/87 kuudettatoista perustelukappaletta on pidettävä aineellisena erehdyksenä, joka on syntynyt aikaisempia säännöksiä kodifioitaessa. Ks. tästä perustelukappaleesta ja sen käyttämisestä tulkintakriteerinä jäljempänä 36 kohta.

4 — EYVL L 57, s. 7.

5 — EYVL L 115, s. 77.

31.8.1990 asti ja samalla poistettiin 1.5.1984 alkaen poikkeus, joka koski syötäväksi tarkoitettuja viinirypälelajikkeita. Tosin oli sallittua myöntää eräitä poikkeuslupia tietyntyyppisten uusien viiniköynnösten istuttamiseen, mutta nämä luvat eivät koskeneet syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen tarkoitettuja viiniköynnöksiä.

ii) *Asetuksella N:o 822/87 suoritettu kodifiointi*

10. Asetuksen N:o 822/87 6 artiklan 1 kohdassa säädettiin aikaisempien säännösten kodifioinnin johdosta seuraavaa:

"Kaikki uudet viiniviljelmät kielletään 31 päivään elokuuta 1990.

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin myöntää luvan uusiin viljelmiin sellaisille alueille, jotka on tarkoitettu tuottamaan tma-laatuviinejä, joiden osalta komissio on todennut, että laatuominaisuuksien vuoksi niiden tuotanto on huomattavasti kysyntää pienempi."

11. Tämän saman artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus myöntää lupa tietyille muille määrätyillä alueilla oleville uusille viljelmille, joita käytetään määrättyyn tarkoitukseen. Tämä ei koskenut viiniviljelmiä, joita käytetään syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen.

iii) *Tilanne tämän jälkeen vuodesta 1990 vuoteen 1996*

12. Uusia viiniviljelmiä koskevan yleisen kiellon, joka oli voimassa 31.8.1990 asti, voimassaoloaika pidennettiin uudelleen 31.8.1996 asti asetuksen N:o 822/87 muuttamisesta 14.5.1990 annetun neuvoston asetuksen N:o 1325/90 [6] 1 artiklan nojalla. Koska asetusta sovellettiin sen 2 artiklan mukaan 1.9.1990 alkaen, kielto on ollut keskeytyksettä voimassa ennen ja jälkeen 31.8.1990.

13. Pidennys ilmeisesti merkitsi sitä, että sekä kielto — aikaisemman sanamuotonsa mukaisesti — että siihen tehdyt poikkeukset pidettiin entisen laajuisina, mutta niiden ajallinen soveltamisala muuttui.

6 — EYVL L 132, s. 19.

14. Asetuksen N:o 1325/90 perustelukappaleissa perusteltiin yleisen kiellon voimassa pitämistä seuraavasti: asetuksen N:o 822/87 "— — 6 artiklassa tarkoitettu uusien viljelmien kieltäminen päättyy viinivuoden 1989/1990 lopussa; viinialalla vallitsevan rakenteellisen ylijäämätilanteen vuoksi otettiin käyttöön tukeen perustuva viininviljelyalueiden vapaaehtoisen luopumisen järjestelmä viinivuoden 1995/1996 loppuun saakka ylijäämän poistamiseksi; *on tarpeen*, jotta luopumistoimenpiteiden vaikutuksia ei mitätöitäisi, *jatkaa vähintään samaan päivämäärään myös uusien viljelmien kieltämistä siihen kuuluvine poikkeuksineen, lukuun ottamatta tiettyihin tma-laatuviineihin liittyvää poikkeusta*, jonka pidentäminen voidaan rajoittaa yhteen ainoaan viinivuoteen lopullisen järjestelmän luomista odoteltaessa — — ". [7]

Seuraamuksia koskeva säännös Italian lainsäädännössä

15. Asetuksen nro 370/1987, joka muutettiin laiksi nro 460/1987, 4 §:n 3 momentin mukaan lainvastaisesti istutetut viiniköynnökset velvoitetaan hävittämään ja sakolla rangaistaan "jokaista, joka rikkoo asetuksen N:o 822/87 6 ja 8 artiklaan sisältyviä uusien viiniviljelmien perustamista koskevia säännöksiä".

Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen

16. Aluksi täytyy selvittää ajallinen yhteys: kysymys on yhteisön lainsäädännön tulkitsemisesta sellaisena kuin se oli voimassa vuosina 1991 ja 1992. Sen tarkasteleminen, miten lainsäädäntö on kehittynyt vuodesta 1979 vuoteen 1996, voi antaa hyväksyttävän suunnan tulkinnalle, mutta ei saa unohtaa, että asian kohteena olevat tosiseikat — ja siten ajallisesti sovellettava lainsäädäntö — rajoittuvat vuosiin 1991 ja 1992.

17. Edellä mainittujen yhteisön säännösten analyysi osoittaa seuraavaa:

— Ensimmäisen ajanjakson aikana uusia viiniviljelmiä koskeva kielto, joka oli otettu käyttöön vuonna 1979 ja jota oli muutettu vuonna 1980, ei estänyt syötäväksi tarkoitettujen viinirypälelajikkeiden istuttamista poikkeusluvan perusteella. Näiden viinirypälelajikkeiden osalta sovellettiin lupajärjestelmää 1.5.1984 asti, kuten asetuksen N:o 337/79 30 artiklan sanamuodosta, sellaisena kuin se oli vuonna 1980, [8] voidaan päätellä.

7 — Kursivointi tässä.

8 — Ks. edellä 8 kohta.

— Syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä koskeva poikkeus kuitenkin kumottiin 1.5.1984 alkaen asetuksella N:o 1208/84, ja yleistä kieltoa sovellettiin tähän tarkoitukseen istutettuihin viiniköynnöksiin. Näin muotoillun yleisen kiellon voimassaoloaikaa pidennettiin katkoksitta aluksi 31.8.1990 asti [9] ja myöhemmin 31.8.1996 asti. [10] Tästä viimeksi mainitusta vuodesta alkaen säännöksiin on tehty huomattavia muutoksia, joita käsittelen jäljempänä.

18. Minusta on tärkeätä korostaa lainsäädännössä tapahtunutta suunnanmuutosta, jossa vuosi 1984 on avainasemassa. Siihen asti oli päätöksessä kieltää uudet viiniviljelmät (aina erityistä laajempaan kieltoon tehtyä poikkeusta käyttämällä) nimenomaisesti syötäväksi tarkoitetut viinirypälelajikkeet suljettu kiellon ulkopuolelle. Vuoden 1984 toukokuusta alkaen sen sijaan tällainen poikkeus poistettiin ja syötäväksi tarkoitettuja rypäleitä tuottavat uudet viljelmät tulivat yleisen kiellon soveltamisalaan. Tämä uusi suunta ei näy ainoastaan asetuksen N:o 1208/84 sanamuodossa, johon olen aikaisemmin viitannut, vaan sitä on myös erikseen perusteltu asetuksen perusteluissa, jonka 8. perustelukappaleessa todetaan, että "koska syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä tuottavien viinitarhojen tuotantokyky ylittää kysynnän, on tarkoituksenmukaista laajentaa uusia viiniviljelmiä koskeva kielto kaikkiin viiniviljelmiin". [11]

19. Minusta näyttää siis selvältä, että yhteisön lainsäätäjä on vuonna 1984 halunnut nimenomaisella ja peruuttamattomalla tavalla kieltää syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä tuottavat uudet viiniköynnökset. Tämän päätöksen, joka on säädöstekstissä ilmaistu poistamalla se poikkeus, jonka mukaan nämä viiniviljelmät oli suljettu yleisen kiellon ulkopuolelle, oli periaatteessa määrä olla voimassa viisi vuotta, mutta sen voimassaoloaikaa pidennettiin peräkkäisillä pidennyksillä vuoteen 1996 asti.

20. Vuosina 1991 ja 1992 kielto istuttaa uusia viiniköynnöksiä käsitti siis myös syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen tarkoitetut viiniköynnökset. Yhteisön lainsäätäjä ei viinikaupan tilanteen vuoksi katsonut sopivaksi vapauttaa näitä uusia viiniviljelmiä yleisestä kiellosta (kuten se oli aikaisempina vuosina oli tehnyt), minkä vuoksi kielto koski myös syötäväksi tarkoitettuja viinirypälelajikkeita. Tämä kielto muodosti lisäksi yhdenmukaisen kokonaisuuden muiden samansuuntaisten toimenpiteiden kanssa (erityisesti syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä tuottavien viiniköynnösten hävittämisestä maksettavat palkkiot), joilla oli tarkoitus rajoittaa alan ylituotantoa.

21. Sekä säännöksen sanamuoto että sen henki ja sen laatijan ilmaisema tahto samoin kuin sen sijoittaminen rakenteellisten toimien yhteyteen osoittavat samaa: kieltoa sovellettiin vuosien 1991 ja 1992 aikana kiistattomasti ja toisin kuin vuosien 1979 ja 1984 välisenä aikana poikkeukset eivät lainkaan koske syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä.

9 — Ks. edellä 9 kohta.

10 — Ks. edellä 12 kohta.

11 — Tässä perustelukappaleessa lisätään, että "— — on kuitenkin tarkoituksenmukaista säätää, että poikkeuksia voidaan myöntää sellaisille alueille, jotka on tarkoitettu tuottamaan tma-laatuviinejä, joiden osalta kysyntä saattaa huomattavasti ylittää tarjonnan". Poikkeus ei siis koske syötäväksi tarkoitettuja viinirypälelajikkeita.

22. Asetuksen N:o 822/87 6 artiklan 1 kohta, jolla yleinen uusien viiniköynnösten istuttamista koskeva kielto pidettiin voimassa 31.8.1990 asti — jota ajanjaksoa sittemmin pidennettiin vuoteen 1996 asti asetuksella N:o 1325/90 — on laadittu mahdollisimman laajoja käsitteitä käyttäen: [12] kaikki uudet viiniviljelmät kielletään, olivatpa viljellyt lajikkeet millaisia tahansa. Tässä suhteessa ei siis ole mitään epäselvyyttä, ja jos samassa artiklassa on välittömästi täytynyt säätää kieltoon tiettyjä poikkeuksia — joista yksikään ei koske syötäväksi tarkoitettuja lajikkeita — se johtuu juuri siitä, että kielto on luonteeltaan tyhjentävä.

23. Jos säännöstä tarkastellaan omassa yhteydessään eli maatalouspoliittisten toimien yhtenäisessä järjestelmässä, saatu tulos yhtä lailla tukee ehdottamaani tulkintaa. Lupa saada istuttaa uusia viiniköynnöksiä, joilla on tarkoitus tuottaa syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä, ei olisi tällaisten viiniviljelmien hävittämisestä maksettavia palkkioita koskevan yhteisön politiikan mukaista. Olisi epäjohdonmukaista myöntää lupa tällaisten viiniköynnösten istuttamiseen ja samanaikaisesti rohkaista taloudellisilla avustuksilla niiden hävittämistä.

24. Tavoite vähentää syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden ylituotantoa on havaittavissa viiniköynnösten hävittämistä koskevasta tukipolitiikasta: lopullista viininviljelyaloista luopumista koskevan palkkion myöntämisestä viinivuosiksi 1988/1989—1995/1996 24 päivänä toukokuuta 1988 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1442/88 [13] määrätään hehtaarikohtainen palkkio, jota sovelletaan erityisesti "alueisiin, joilla viljellään sellaisia viinirypälelajikkeita, jotka on kyseisen hallinnollisen yksikön osalta luokiteltu syötäväksi tarkoitettuihin viinirypälelajikkeisiin tai samalla kertaa näihin lajikkeisiin ja viinin valmistamiseen käytettyihin lajikkeisiin" [2 artiklan 1 kohdan c alakohta].

25. Jos viinivuosien 1988/1989—1995/1996 aikana myönnettiin palkkioita sen vuoksi, että syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen käytetyistä viininviljelyaloista luovuttiin lopullisesti, oli johdonmukaista, ettei tämän ajanjakson kuluessa annettu lupia istuttaa uusia tällaisia rypäleviljelmiä. Pidän kiinnostavana korostaa sitä, että näillä kahdella toimenpiteellä on sama suunta:

a) Toisaalta rajoittavalla politiikalla pyritään vähentämään syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuotantoa samanaikaisilla toimenpiteillä sekä jo olemassa olevien tämäntyyppisten viiniköynnösten (joiden hävittämistä edistetään) että uusien (joiden istuttaminen kielletään) viiniköynnösten osalta. Tämä on ollut vuosien 1984 ja 1996 välisenä aikana noudatettu linja.

b) Toisaalta syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuotantoa suosivalla politiikalla poistetaan sekä uusien viiniviljelmien kielto että toimet, joilla rohkaistaan hävittämään

12 — Ks. edellä 9 ja 10 kohta.

13 — EYVL L 132, s. 3.

jo olemassa olevia viljelmiä. Tätä toimintalinjaa noudatettiin ennen vuotta 1984 (ja sitä on noudatettu uudelleen vuodesta 1996 alkaen, kuten jäljempänä esitän).

26. Yhteenvetona ja sellaisten luotettavien perustelujen puuttuessa, jotka mahdollistaisivat sen tulkinnan riitauttamisen, joka luonnostaan seuraa säännöksen sanamuodosta, sen laatijoiden ilmaisemasta tahdosta ja säännöksen sisällyttämisestä rakenteellisten sopeuttamistoimenpiteiden yhtenäiseen kokonaisuuteen, voidaan vain vahvistaa, että tässä asiassa kysymyksessä olevan ajanjakson aikana oli kiellettyä istuttaa syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen tarkoitettuja uusia viiniköynnöksiä.

Tämän tulkinnan vastaiset perustelut

27. Komissio ja Ranskan hallitus, jotka on esiintyneet ennakkoratkaisukysymystä koskevassa asiassa väliintulijoina, ovat puolustamani tulkinnan kannalla. Kreikan hallitus ja pääasian kantaja sen sijaan esittävät tämän tulkinnan vastaisia perusteluja, kun taas Italian hallitus täsmällistä kantaa ottamatta tuntuu puolustavan sitä, että kieltoa ei voida soveltaa. Ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin puolestaan esittää päätöksessään neljä mahdollista perustelua, jotka ovat yhteenveto väitteistä, joiden mukaan kielto istuttaa uusia viiniköynnöksiä ei koskenut syötäväksi tarkoitettuja viinirypälelajikkeita. [14]

i) *Syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden sisältyminen viinikaupan yhteiseen markkinajärjestelyyn*

28. Ensimmäinen näistä väitteistä perustuu siihen, että yhteisön toimenpiteet viinialalla koskevat vain viinin valmistamiseen tarkoitettuja viinirypäleitä eikä syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä, joita ei ole tarkoitettu viinin valmistamiseen. Pääasian kantaja käyttää tätä perustelua laajalti. Kantaja vetoaa tuekseen sekä viinikaupan yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteeseen että siihen, että syötäväksi tarkoitetut viinirypäleet eivät sisälly asetuksen N:o 822/87 1 artiklan 2 kohdan luetteloon tämän järjestelyn kattamista tuotteista.

29. Mielestäni on olemassa useita syitä tämän väitteen hylkäämiseen. Ensimmäinen liittyy

14 — Kansallinen tuomioistuin korostaa päätöksessään, että Italian tuomioistuimilla (eli Tribunale amministrativo regionale di Sicilia ja eri Pretoret, joiden antamia tuomioita se mainitsee) on ollut poikkeavia ja jopa ristiriitaisia näkemyksiä puheena olevan säännöksen tulkinnasta. Sekä komissio että Italian hallitus vetoavat myös näihin poikkeaviin tulkintoihin. Tämä seikka korostaa tarvetta tulkita yhteisön säännöstä yhtenäisesti ja tekee perustelluksi sen ennakkoratkaisukysymyksen, jonka Pretore di Bari on aivan aiheellisesti esittänyt. Suullisen käsittelyn aikana kantaja sen sijaan esitti Corte Suprema di cassazionen 20.3.1997 (nro 7625/97, RGN 3106/96) antaman tuomion, joka antoi ratkaisun ylimpänä oikeusasteena esittämättä ennakkoratkaisukysymystä ja joka katsoi, ettei kieltoa ollut, perustellen ratkaisuaan vain asetuksen N:o 822/87 kuudennellatoista perustelukappaleella.

yleisiin näkökohtiin: viinikaupan yhteinen markkinajärjestely voi johdonmukaisuuden nimissä koskea syötäväksi tarkoitettujen ja helposti viiniksi valmistettavien viinirypäleiden tuottamiseen tarkoitettuja viiniköynnöslajikkeita. [15] Tämän ilmiön sääntelemiseksi — ja siitä seuraavan jo ennestään liian suuren viinintuotannon välttämiseksi — mikään ei estä sitä, että yhteisön toimenpiteet tällä alalla laajennetaan koskemaan tällaisia viiniköynnöksiä. Ottaen huomioon, että pääasian kantaja korostaa käsitteen viininviljely yleismerkitystä, voidaan huomauttaa siitä luultavasti ilmiselvästä seikasta, että sillä voidaan viitata viiniköynnökseen, jonka ainoata tuotetta voidaan käyttää samalla sekä viinin tuottamiseen että kuluttaa hedelmänä.

30. Viinikaupan yhteisestä markkinajärjestelystä annetuissa eri asetuksissa on asetettu sääntöjä, joilla on tarkoitus säännellä syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuotannon tiettyjä seikkoja. Olipa tarkoituksena säännellä rypäleiden luokittelua, [16] uusien viljelmien sallimista poikkeuksellisesti, [17] rypäleiden tuotannon rajoittamista, [18] kieltoa valmistaa niistä viiniä [19] tai tuotetun viinin pakollista tislaamista, [20] viinialaa koskeviin yhteisön säännöksiin sisältyy runsaasti viittauksia syötäväksi tarkoitettuihin viinirypäleisiin.

31. Tämä osoittaa, että vaikka mainituilla asetuksilla on ollut ensisijaisesti tarkoitus määritellä viinintuotantoon kohdistuvia toimia koskevat yhteisön oikeussäännöt, asetukset voivat yhtä hyvin koskea ja ne koskevatkin syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä, koska nämä mahdollisesti vaikuttavat viinintuotantoon.

32. Mitä tulee väitteeseen, jonka mukaan asetuksen N:o 822/87 1 artiklan 2 kohdassa eli luettelossa viinikaupan järjestelyssä tarkoitetuista tuotteista ei mainita syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä, aikaisemmin esittämäni säädösviittaukset osoittavat asian olevan juuri päinvastoin. Tällaista laiminlyöntiä ei pidä tarkastella erikseen, vaan sellaisen todellakin monimutkaisen lainsäädännön yhteydessä, jonka yksittäiset säännökset (siltä osin kuin on kysymys syötäväksi tarkoitetuista viinirypäleistä) osoittavat selvästi, että yhteisön toimet tällä maatalouden alalla koskevat niin tämän viinirypälelajikkeen tuotantoa kuin tuotantoon liittyviä muita seikkoja.

15 — Viiniköynnöslajikkeiden luokittelua koskevista yleisistä säännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2389/89 (EYVL L 232, s. 1) 4 artiklan 2 kohdan mukaan tosiasiallisesti "yksi ja sama lajike voi poikkeuksellisesti esiintyä samanaikaisesti sekä viininvalmistukseen että syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen käytettävien rypälelajikkeiden joukossa".

16 — Ks. vastaavasti asetuksen N:o 2389/89 2 artikla.

17 — Ks. tältä osin edellä 8 kohdassa mainitut säännökset.

18 — Ks. tältä osin asetuksen N:o 1208/84 kahdeksas perustelukappale, joka on toistettu edellä 18 kohdassa.

19 — Asetuksen N:o 822/87 36 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 30.7.1996 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1592/96 (EYVL L 206, s. 31) säädetään seuraavaa:

"Heinäkuun 31 päivään 1997 saakka viini, joka on tehty rypäleistä, joiden lajikkeita ei ole luokiteltu viininvalmistukseen käytettäviksi rypälelajikkeiksi sen hallinnollisen yksikön lajikeluokittelussa, jossa nämä rypäleet on korjattu ja joita ei viedä kyseisen viinivuoden aikana, on tislattava ennen määriteltävää päivämäärää. Vain myönnetyllä poikkeuksella niitä saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin tislaukseen.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuista rypäleistä ei saa 1 päivästä elokuuta 1997 alkaen tehdä viiniä."

20 — Saman, edellisessä alaviitteessä mainitun säännöksen (asetuksen N:o 822/87 36 artiklan 1 kohta) alkuperäisessä muodossa säädettiin seuraavaa: "Jos viini on valmistettu sellaisen lajikkeen rypäleistä, jota ei ole luokiteltu viininvalmistukseen käytettäväksi rypälelajikkeeksi viiniköynnöslajikkeiden luokittelussa siinä hallintoyksikössä, jolta nämä rypäleet on korjattu, eikä viiniä viedä, on se tislattava ennen sen viinivuoden loppua, jona se on tuotettu — — ".

ii) *Asetuksen N:o 822/87 16. perustelukappale*

33. Toinen esittämälleni tulkinnalle vastainen väite tukeutuu asetuksen N:o 822/87 16. perustelukappaleeseen, jonka mukaan "tästä viljelykiellosta vapauttaminen on perusteltua, jos kyseessä on jäsenvaltiossa toimiva uusi pienikokoinen viljelmä, joka tuottaa vähemmän kuin 25 000 hehtolitraa viiniä vuodessa, tai jos kyseessä on uusi viljelmä, jonka viiniköynnökset kuuluvat käyttötarkoitukseltaan ainoastaan syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä tuottavien viiniköynnöslajikkeiden luokkaan".

34. Tämä perustelukappale nimittäin selittää sen, miksi syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen tarkoitettujen viiniköynnösten on oltava vapautettuja yleisestä uusien viljelmien kiellosta. Sen tulkinta-arvo siis liittyy poikkeuksen käyttöönottoon ja/tai voimassa pitämiseen asiaa koskevalla yhteisön säännöksellä. Jos poikkeusta ei enää ole, ei ole johdonmukaista säilyttää sitä koskevaa selitystä toisessa, merkitykseltään päinvastaisessa säännöstekstissä.

35. Perustelukappale sisältyi edellä mainitun asetuksen N:o 454/80 [21] johdanto-osaan, ja se oli täysin johdonmukainen asetuksen 1 artiklaan nähden: artiklassa suljettiin yleisen uusien viljelmien kiellon ulkopuolelle syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen tarkoitetut viiniköynnökset ja perustelukappaleessa vain selitettiin tämän poikkeuksen perustetta.

36. Se, että tämä perustelukappale toistettiin asetuksessa N:o 822/87, ei sitä vastoin ole johdonmukaista. Tämän vuoksi komissio on myöntänyt, että viimeisen lauseen sisällyttäminen mainittuun perustelukappaleeseen on aikaisempia säännöksiä kodifioitaessa tapahtunut virhe. On varmaa, että tämä perustelujen osa ei vastaa mitään asetuksen N:o 822/87 säännöstä, minkä vuoksi sillä ei voi olla vaikutusta, kun tulkitaan tekstiä, jonka päämääränä on vuodesta 1984 vuoteen 1996 voimassa olleen yleisen uusia viljelmiä koskevan kiellon ylläpitäminen, ja jonka ulkopuolelle on suljettu tietyt poikkeukset, joihin syötäväksi tarkoitetut viinirypäleet eivät kuulu.

37. Yhteenvetona totean, että asetuksen N:o 822/87 16. perustelukappaleen loppulauseen sisällyttäminen asetuksen perusteluihin on seuraus erehdyksestä, jossa kodifioituun tekstiin on sisällytetty osa aikaisemman säännöksen perustelujen tekstistä ottamatta huomioon, että säännöstä, jota lause vastasi, oli jo muutettu.

21 — Ks. edellä alaviite 4.

iii) *Uuden asetuksen N:o 1592/96 vaikutus*

38. Kolmas ja neljäs väite, joiden perusteella voitaisiin vahvistaa, että kieltoa ei sovelleta syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä tuottaviin viiniköynnöksiin, perustuvat asetuksen N:o 822/87 muuttamisesta annetussa asetuksessa N:o 1592/96 käyttöön otettuihin uusiin toimenpiteisiin.

39. Asetuksessa N:o 1592/96 sallitaan 1.9.1996 alkaen syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä tuottavat uudet viljelmät [22] ja kumotaan niiden osalta aikaisempi yleinen kielto. Asetuksella muutetaan tällä tavalla jälleen kerran asetuksen N:o 822/87 6 artiklan 1 kohtaa ja korvataan se seuraavalla tavalla: "Kaikki uudet [viiniköynnöslajikkeiden viljelmät, lukuunottamatta niitä lajikkeita, jotka on asianomaisen hallinnollisen yksikön osalta luokiteltu kuuluviksi yksinomaan syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä tuottaviin viiniköynnöslajikkeisiin, kielletään] 31 päivään elokuuta 1998 saakka — — ". *

40. On helppo huomata, että uusi asetus vastaa maatalouspolitiikassa viinialalla vuodesta 1984 vuoteen 1996 noudatettuun suuntaukseen nähden vastakkaista suuntausta, koska uudessa asetuksessa säädetään poikkeus kiellosta istuttaa syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen tarkoitettuja uusia viiniköynnöksiä (vastaavasti viinin valmistaminen tällaisista rypäleistä, [23] joka oli aikaisemmin poikkeustapauksissa sallittua, on kielletty).

41. Kuten edellä olen korostanut, lupa saada vuodesta 1996 alkaen istuttaa syötäväksi tarkoitettuja viinirypäleitä tuottavia uusia viiniköynnöksiä vastaa johdonmukaisesti sen politiikan lopettamista, jonka mukaan tällaisten viiniköynnösten hävittämisestä maksettiin luopumispalkkioita. Tästä on säädetty asetuksen N:o 1442/88 muuttamisesta 30.7.1996 annetussa neuvoston asetuksessa N:o 1595/96. [24] Johdonmukainen seuraus on, että näiden palkkioiden myöntämisen on loputtava heti siitä alkaen, kun hyväksytään sellainen syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamista suosiva menettely, johon sisältyy lupa perustaa uusia viljelmiä. [25]

42. Mielestäni asetuksessa N:o 1592/96 (jota täydentää asetus N:o 1595/96 viiniköynnösten hävittämisestä myönnettyjen luopumispalkkioiden osalta) käyttöönotettu uusi toimenpide on lisäperustelu, sikäli kuin sellainen on tarpeen, esittämälleni väitteelle, joka koskee asetuksen N:o 822/87 6 artiklan osalta vuosien 1991 ja 1992 aikana noudatettavaa tulkintaa, josta tässä asiassa on kysymys.

22 — Perusteluissa perustellaan tätä toimenpidettä seuraavasti: "viinin uudet istutukset ovat kiellettyjä 31 päivään elokuuta 1996 saakka; viinialan markkinatilanne huomioon ottaen ja alan uudistusta koskevaa neuvoston päätöstä odotettaessa kahta voimassa olevaa kieltoa olisi kuitenkin pidennettävä; olisi kuitenkin yhtäältä suljettava pois tämä kielto alueilta, jotka on tarkoitettu [syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden] tuotantoon ja toisaalta poikettava tiettyjen markkinoiden vaatimien viinien hyväksi niiden laatuominaisuuksien takia".

* — Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska asetuksen N:o 1592/96 suomenkielinen käännös on virheellinen

23 — Ks. tässä suhteessa asetuksen N:o 822/87 36 artiklan 1 kohdan muutos, johon olen viitannut edellä alaviitteissä 19 ja 20.

24 — EYVL L 206, s. 36.

25 — Asetuksen N:o 1595/96 perusteluissa todetaan tämän mukaisesti seuraavaa: "— — alueiden, jotka on tarkoitettu yksinomaan [syötäväksi tarkoitettujen] rypäleiden tuotantoon, poissulkemisien johdosta asetuksen (ETY) N:o 822/87 6 artiklan mukaisesta uuden viininviljelyn kiellon soveltamisalasta, on tarpeen poissulkea nämä alat lopullista viininviljelyn luopumista koskevan palkkion ulkopuolelle".

43. Se, että on asetuksessa N:o 1592/96 on pitänyt ottaa käyttöön uusia säännöksiä, joilla nimenomaan lopetetaan siihen asti voimassa ollut kielto, on vastakohtaispäätelmänä vahvistus sille, että syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen tarkoitettujen uusien viiniköynnösten istuttaminen oli aikaisempina vuosina kiellettyä. Jos aikaisemman oikeustilan vallitessa uusien tällaisten viiniköynnösten istuttaminen olisi ollut sallittua, tämän oikeustilan voimassa pitämiseksi vuodesta 1996 alkaen olisi riittänyt uuden pidennyksen hyväksyminen. Juuri sen vuoksi, että aikaisemmat säännökset olivat kielteisellä kannalla, oli välttämätöntä muuttaa asiaa koskevien artiklojen sanamuotoa vuonna 1996.

44. Yhteenvetona katson, että perustelut, jotka puoltavat esittämääni tulkintaa, jonka mukaan kielto oli voimassa kyseisen ajanjakson aikana, ovat painoarvoltaan paljon merkittävämmät kuin vastakkaiset perustelut. Ehdotan sen vuoksi yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaa kansalliselle tuomioistuimelle, että vuosien 1991 ja 1992 aikana asetuksen N:o 822/87 6 artiklan mukaan oli kiellettyä istuttaa syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuottamiseen tarkoitettuja uusia viiniköynnöksiä.

45. Lopuksi minusta ei näytä asianmukaiselta suostua Italian hallituksen huomautuksissaan esittämään toissijaiseen vaatimukseen, jonka mukaan seuraamuksia ei sovellettaisi niiden kansallisten toimijoiden osalta, jotka ovat rikkoneet uusien viljelmien kieltoa, koska he uskoivat, että kielto ei koskenut syötäväksi tarkoitettuja viinirypälelajikkeita. Katson komission lailla, että kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää, ovatko nämä toimijat tehneet anteeksi annettavia erehdyksiä, ja päättää niiden seuraukset vastuita määriteltäessä.

46. Italian hallituksen viimeinen vaatimus, joka koskee Italian vapauttamista sille kielteisistä rahoituksellisista seurauksista vuosittaisessa tilintarkastuksessa, on ehkä vielä perusteettomampi, koska on kysymys ongelmasta, joka ei liity kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen eikä ilmeisesti myöskään pääasian tapahtumiin.

Ratkaisuehdotus

47. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Pretore di Barin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Viinikaupan yhteisestä järjestämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 822/87 6 artiklan 1 kohdassa kiellettiin vuosina 1991 ja 1992 sellaiset uudet viljelmät, jotka oli tarkoitettu syötäväksi tarkoitettujen viinirypäleiden tuotantoon.