YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
20 päivänä kesäkuuta 2002 *

Asiassa C-313/99,

jonka High Court (Irlanti) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Gerard Mulligan,

Tim O'Sullivan,

Tom Power,

Hugh Duncan

vastaan

Minister for Agriculture and Food, Irlanti,

Attorney General,

ennakkoratkaisun maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 (EYVL L 405, s. 1) tulkinnasta, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1560/93 (EYVL L 154, s. 30),

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja N. Colneric, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. Gulmann ja V. Skouris (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Mulligan, O'Sullivan, Power ja Duncan, edustajinaan J. O'Reilly, G. Hogan, SC, ja S. Woulfe, BL, solicitor O. Ryan-Purcellin valtuuttamina,

— Minister for Agriculture and Food, Irlanti, ja Attorney General, asiamiehinään M. Finlay ja F. McDonagh, SC, Chief State Solicitor M. A. Buckleyn valtuuttamina,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään P. Oliver ja K. Fitch,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Mulliganin, O'Sullivanin, Powerin ja Duncanin, edustajinaan G. Hogan ja S. Woulfe, Minister for Agriculture and Foodin, Irlanti, ja Attorney Generalin, asiamiehenään Hyland, sekä komission, asiamiehinään P. Oliver ja K. Fitch, 28.3.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.7.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 30.7.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.8.1999, EY 234 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 (EYVL L 405, s. 1) tulkinnasta, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1560/93 (EYVL L 154, s. 30).

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Mulligan, O'Sullivan, Power ja Duncan sekä Irlannin Minister for Agriculture and Food ja Attorney General ja joka koskee Minister for Agriculture and Foodin (maatalous- ja elintarvikeministeri, jäljempänä ministeri) sellaisen päätöksen pätevyyttä, jonka mukaan myytäessä tai vuokrattaessa maitotilaa, jolla on käytettävissä viitemäärä, osa tästä viitemäärästä peritään takaisin (clawback) ja lisätään kansalliseen varastoon.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Maitoalan kysynnän ja tarjonnan välisen jatkuvan epätasapainon johdosta maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 856/84 (EYVL L 90, s. 10) otettiin käyttöön lisämaksujärjestelmä. Neuvoston 27.6.1968 antaman asetuksen N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 856/84, 5 c artiklan mukaan lisämaksu peritään maitomäärästä, joka ylittää määritettävän viitemäärän.

4 Lisämaksujärjestelmän, jota alun perin oli säädetty sovellettavan 1.4.1993 saakka, voimassaoloa jatkettiin 1.4.2000 saakka asetuksella N:o 3950/92.

5 Asetuksen N:o 3950/92 4 artiklassa säädetään kullekin tuottajalle vahvistettavasta omasta kiintiöstä. Tämän artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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 Asetuksella N:o 3950/92 pidettiin voimassa 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 (EYVL L 90, s. 13) alun perin vahvistettu valtakunnallisen varaston järjestelmä. Asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan 13. perustelukappaleessa todetaan tältä osin seuraavaa: "kokemus on osoittanut, että tämän järjestelmän käyttöönottaminen 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 asiallisten perusteiden sanelemissa tietyissä erityistilanteissa; tästä syystä sille olisi annettava oikeus kasvattaa valtakunnallista varastoa erityisesti silloin kun kaikkia viitemääriä on kautta linjan vähennetty".

7 Asetuksen N:o 3950/92, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1560/93 (jäljempänä asetus N:o 3950/92), 5 artiklassa 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.

Jos tuottajat eivät ole myyneet maitoa tai muita maitotuotteita yhtenä 12 kuukauden pituisen jakson aikana, heidän käytettävissään olevat viitemäärät siirretään valtakunnalliseen varastoon ja ne voidaan myöntää uudelleen ensimmäisen alakohdan mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 artiklan 1 kohdan soveltamista. Jos tuottaja aloittaa maidon tai muiden maitotuotteiden tuotannon uudelleen jäsenvaltion määrittämän ajan kuluessa, hänelle myönnetään viitemäärä 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti viimeistään hänen anomustaan seuraavana 1 päivänä huhtikuuta."

8 Sellaisten tilojen, joihin on liitetty viitemäärä, myyntiä koskevassa asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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.

— — "

Kansallinen lainsäädäntö

9 Pääasian vireilletuloon johtaneiden tapahtumien aikana asetuksen N:o 3950/92 kansalliset soveltamissäännökset sisältyivät Irlannissa European Communities (Milk Quota) Regulationsiin 1995 (Statutory Instruments 1995, nro 266, jäljempänä vuoden 1995 säännökset).

10 Vuoden 1995 säännösten 4 §:ssä säädettiin asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti sellaisten tilojen, joihin on liitetty maidon viitemäärä, myyntiä, vuokraamista toiselle tai siirtämistä perinnön kautta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Tässä 4 §:ssä säädettiin seuraavaa:

"1. Kun tila tai sen osa myydään, vuokrataan toiselle tai siirretään perinnön kautta, tällä tilalla tai sen osalla käytettävissä olevat maidon viitemäärät siirretään tilan tuotantotoimintaa jatkavalle tuottajalle, jollei tämän pykälän 4, 5, 7, 8, 9 ja 19 kohdasta muuta johdu,

sillä edellytyksellä, että näiden säännösten 6. säännön mukaiset ehdot täyttyvät.

— —

19. Ministeri voi määritellä ne neuvoston asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut siirtotoimet, joissa osaa maitokiintiöstä ei siirretä tilan mukana vaan se lisätään valtakunnalliseen varastoon.

20. Tämän säännöksen 19 kohdassa tarkoitettu päätös tehdään kansallisessa sanomalehdessä julkaistavalla päätöksen sisältävällä tiedonannolla."

11 Ministeri on tehnyt näiden säännösten perusteella useita päätöksiä. Kansallisessa lehdistössä 19.3.1998 julkaistulla tiedonannolla nro 266/19 ministeri vahvisti

takaisinperintätoimenpiteen (clawback), jonka mukaan maitotilaa myytäessä tai vuokrattaessa 20 prosenttia tähän tilaan liittyvästä viitemäärästä ei siirretä tilan mukana, vaan se lisätään kansalliseen varastoon.

12 Tiedonanto nro 266/19 samoin kuin kaikki aiemmat takaisinperintätoimenpiteitä koskevat tiedonannot on korvattu kansallisessa lehdistössä 4.4.1998 julkaistulla tiedonannolla nro 266/20. Tämä tiedonanto, jolla takaisinperintätoimenpiteen taso pysytettiin 20 prosentin suuruisena, annettiin yhtäältä 19.3.1998 vaiheilla tehtyihin liiketoimiin kohdistettuihin takaisinperintätoimenpiteisiin liittyvien kysymysten ja toisaalta perheen sisäisiä liiketoimia koskevien huomautusten huomioon ottamiseksi.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13 Pääasian ensimmäinen kantaja Mulligan on entinen maidontuottaja, jonka noin 115 eekkerin tilalle Clonin Rhodessa, County of Offalyssa (Irlanti) oli myönnetty maidon viitemääräksi 50 915 gallonaa. Huhtikuussa 1998 Mulligan joutui myymään tilansa reumaattisen niveltulehduksen vuoksi pääasian toiselle kantajalle eli viereiselle maanomistajalle O'Sullivanille. Tähän kauppaan sovellettiin 20 prosentin takaisinperintätoimenpidettä, minkä johdosta Mulliganin tila myytiin O'Sullivanille 438 000 Irlannin punnalla (IEP), joka on tilan todelliseen arvoon verrattuna alhainen kauppahinta.

14 Pääasian kolmas kantaja Power on maidontuottaja ja 125 eekkerin maa-alueen omistaja Garrynoe Ballingary Thurlesissa, County of Tipperaryssa (Irlanti). 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 kun tiedonanto nro 266/20 julkaistiin, ja Powerin oli myytävä viitemääränsä uudelleenjärjestelyohjelman kautta alhaisemmalla hinnalla meijeriosuuskunnalle, joka oli ostanut hänen tilallaan tuotettua maitoa.

15 Pääasian neljäs kantaja Duncan oli noin 55 eekkerin tilan ja 59 000 gallonan maidon viitemäärän omistaja Mount Alexander Goreyssä, County of Wexfordissa (Irlanti). 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. Duncaniin olisi sovellettu 20 prosentin takaisinperintätoimenpidettä 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 kyseisen toimenpiteen soveltaminen hänen tilaansa aiheutti tilasta maksetun hinnan huomattavan alentumisen.

16 Pääasian neljä kantajaa ovat riitauttaneet tiedonantoon nro 266/20 sisältyvän ministerin päätöksen pätevyyden High Courtissa tekemällä siitä Revision-valituksen saadakseen korvausta välillisestä vahingosta (consequential relief).

17 Tässä oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa High Court päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"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', '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?"

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

18 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa ennen kaikkea selvittää, että kun jäsenvaltiot määrittävät asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti ne yksityiskohtaiset säännöt, joiden nojalla maitotiloilla käytettävissä olevat viitemäärät siirtyvät näiden tilojen mukana niitä myytäessä tai vuokrattaessa, voivatko jäsenvaltiot kyseisen säännöksen nojalla määrätä, että osaa näistä viitemääristä ei siirretä tilan mukana tilan tuotantotoimintaa jatkavalle tuottajalle vaan peritään takaisin (clawback) ja lisätään kansalliseen varastoon.

19 Pääasian kantajat väittävät, että asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan toisen ja kolmannen perustelukappaleen valossa tarkasteltavaa 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä ei anneta jäsenvaltiolle oikeutta ottaa käyttöön tilaa siirrettäessä sovellettavaa takaisinperintätoimenpidettä tai muuta vastaavaa vähennysjärjestelmää. Tämän säännöksen ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä ilmaistu perusperiaate, jonka mukaan viitemäärä liittyy tilaan, edellyttää, että koska kyseisessä asetuksessa ei ole vahvistettu nimenomaista poikkeusta tästä periaatteesta, jäsenvaltio ei voi ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka luonteensa mukaisesti erottavat viitemäärät tilasta.

20 Pääasian kantajat huomauttavat, että asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdassa esitetyssä ilmauksessa "sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, jotka jäsenvaltio määrittää", voidaan tarkoittaa ainoastaan kyseisen perusperiaatteen täytäntöönpanoon liittyviä yksityiskohtia eli sitä tapaa, jolla viitemäärät siirretään tilan mukana. Kantajien mukaan se, että yhteisön toimielimet ovat antaneet jäsenvaltioille viitemäärien siirtämistapoja koskevaa harkintavaltaa, merkitsee, että yhteisön toimielinten ei ole puututtava maanomistusta koskeviin jäsenvaltioiden erilaisiin järjestelmiin, mutta jäsenvaltioille ei anneta oikeutta käsitellä viitemäärien siirtoa ja vastaavan maatilan siirtoa erikseen.

21 Asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan viimeisen virkkeen, jossa todetaan, että "se osa viitemäärästä, jota ei mahdollisesti siirretä tilan mukana, lisätään valtakunnalliseen varastoon", osalta pääasian kantajat väittävät, että siinä ainoastaan kuvataan tosiasiallista tilannetta. Kantajat korostavat, että tässä säännöksessä käytetty imperatiivi ("lisätään") huomioon ottaen ministeriön puoltama tulkinta merkitsee, että takaisinperintätoimenpidettä pitäisi soveltaa kaikissa jäsenvaltioissa, miten asia ei kuitenkaan ole.

22 Lisäksi pääasian kantajat toteavat, että asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan sanamuoto eroaa asetuksen N:o 857/84 7 artiklan 2 kohdan toisen

alakohdan, jossa alun perin todettiin nimenomaisesti, että "jäsenvaltiot voivat määrätä, että osa viitemäärästä lisätään 5 artiklassa tarkoitettuun varastoon", sanamuodosta. Näin ollen tätä asetuksessa N:o 857/84 vahvistettua määräämisvaltaa ei ole annettu jäsenvaltioille asetuksessa N:o 3950/92 tällaisen selkeän ja nimenomaisen ilmauksen puuttuessa siitä.

23 Pääasian vastaajat väittävät, että asetuksen N:o 3950/92 7 artiklassa annetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille vapaa valta toteuttaa takaisinperintätoimenpiteitä sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, jotka jäsenvaltiot määrittävät. Vastaajat vetoavat tältä osin ennen kaikkea kyseisen säännöksen sanamuodon tavanomaiseen merkityksen ja erityisesti säännöksen 1 kohdan ensimmäisen alakohdan viimeiseen virkkeeseen. Vastaajien mukaan tämä virke osoittaa selkeästi, että on olemassa sellaisia tilanteita, joissa osaa tilan viitemäärästä ei siirretä tilan mukana. Näin ollen, jotta tällä virkkeellä olisi merkitys, samassa artiklassa olevan ilmauksen "sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, jotka jäsenvaltio määrittää" on katsottava tarkoittavan säännöksiä, joiden nojalla osaa viitemäärästä ei siirretä tilan mukana vaan se sitä vastoin lisätään kansalliseen varastoon.

24 Väitteidensä tueksi pääasian kantajat vetoavat lisäksi yhtäältä siihen, että osa jäsenvaltioista (Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta ja Ranskan tasavalta) on tulkinnut asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohtaa siten, että siinä sallitaan takaisinperintätoimenpiteiden toteuttaminen, ja toisaalta siihen, että kun Irlannin viranomaiset olivat antaneet vuoden 1995 säännöksistä tiedon komissiolle, komissio ei ollut esittänyt mitään kysymyksiä niiden sisällöstä.

25 Komissio myöntää, että asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan yleinen periaate, jonka mukaan viitemäärän on siirryttävä tilan mukana, kun tila siirtyy uudelle tuottajalle. Komissio huomauttaa kuitenkin, että tässä säännöksessä säädetään myös, että jäsenvaltiot määrittävät siirtoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt "ottaen huomioon maidontuotantoon käytettävän

pinta-alan tai muut asialliset perusteet — — ". Lisäksi tässä säännöksessä säädetään, että viitemäärä, jota ei siirretä tilan mukana, on lisättävä valtakunnalliseen varastoon. Komission mukaan tästä seuraa väistämättä, että jäsenvaltio voi kyseisen säännöksen nojalla ottaa käyttöön takaisinperintäjärjestelmän.

26 Asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan tulkitsemiseksi eli sen tutkimiseksi, voivatko pääasiassa kyseessä olevat takaisinperintätoimenpiteet kuulua niihin "yksityiskohtaisiin sääntöihin, jotka jäsenvaltio määrittää", on aluksi huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan viitekiintiöjärjestelmä perustuu kokonaisuudessaan asetuksen N:o 857/84 7 artiklassa ja asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maito- ja maitotuotealan maksun soveltamista koskevista yleisistä säännöistä 3 päivänä kesäkuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1546/88 (EYVL L 139, s. 12) 7 artiklassa alun perin asetettuun ja asetuksen N:o 3950/92 7 artiklassa myöhemmin vahvistettuun yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan viitekiintiö myönnetään tietylle maatilalle ja se on näin ollen siirrettävä, jos maatila siirtyy toiselle (ks. vastaavasti asia C-98/91, Herbrink, tuomio 27.1.1994, Kok. 1994, s. I-223, 13 kohta; asia C-189/92, Le Nan, tuomio 27.1.1994, Kok. 1994, s. I-261, 12 kohta; asia C-463/93, St. Martinus Elten, tuomio 23.1.1997, 24 kohta ja asia C-15/95, EARL de Kerlast, tuomio 17.4.1997, Kok. 1997, s. I-1961, 17 ja 18 kohta).

27 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 3950/92 7 artiklassa säädettyjä muotomääräyksiä ja edellytyksiä. Viitemääriä koskevan järjestelmän mukaan ei toisin sanoen ole mahdollista siirtää erikseen pelkkiä viitemääriä, paitsi yhteisön oikeudessa säädetyissä poikkeustapauksissa (ks. vastaavasti em. asia EARL de Kerlast, tuomion 19 kohta).

28 Kyseistä periaatetta ei kuitenkaan voidaan tulkita siten, että siinä kielletään jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia antamasta lakeja, asetuksia tai hal-

linnollisia määräyksiä, joiden mukaan tilaa myytäessä tai vuokrattaessa osa tilaan liittyvästä viitemäärästä lisätään kansalliseen varastoon.

29 Tältä osin on huomattava ensinnäkin, että asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään sen sanamuodon mukaisesti yhtäältä, että jäsenvaltioiden on määritettävä yksityiskohtaiset säännöt viitemäärän siirtämisestä sen tilan mukana, johon viitemäärä on liitetty, ja toisaalta, että se osa viitemäärästä, jota ei mahdollisesti siirretä tilan mukana, lisätään kansalliseen varastoon. Näin ollen yhteisön lainsäätäjä on ainakin suunnitellut sellaista mahdollisuutta, että maitotilaa myytäessä tai vuokrattaessa osaa siihen liittyvästä viitemäärästä ei siirretä tilan mukana.

30 Lisäksi on todettava, että tämä tulkinta ei ole sen erityisen päämäärän vastainen, jota yhteisön lainsäätäjä on tavoitellut vahvistaessaan periaatteen, jonka mukaan maitotilaan liitetty viitemäärä siirtyy ainoastaan tämän tilan mukana. Kyseinen periaate on ainoastaan väistämätön seuraus maidon lisämaksujärjestelmää koskevan lainsäädännön systematiikasta seuraavasta perusperiaatteesta, jonka mukaan viitemäärä voidaan myöntää maataloustoiminnan harjoittajalle vain, jos tämä on maidontuottaja (ks. vastaavasti asia C-341/89, Ballman, tuomio 15.1.1991, Kok. 1991, s. I-25, 9 kohta). Toisin sanoen periaatteella, jonka mukaan viitemäärä siirtyy ainoastaan sen tilan mukana, johon se on liitetty, halutaan estää se, että viitemääriä ei käytettäisi maidon tuottamiseksi tai markkinoimiseksi vaan pelkästään taloudellisen hyödyn saamiseksi viitemäärien saavuttaman markkina-arvon perusteella.

31 Sitä paitsi asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan 13. perustelukappaleesta ilmenee yhtäältä, että kansallisen varaston olemassaolo on tarpeellista maidon lisämaksujärjestelmän toiminnan kannalta, ja toisaalta että yhteisön lainsäätäjä on antanut jäsenvaltioille melko laajan harkintavallan niiden yksityiskohtaisten sääntöjen määrittämiseksi, joiden mukaisesti ne voivat kasvattaa kansallista

varastoaan, toteamalla, että ne voivat tehdä näin "erityisesti" silloin kun kaikkia viitemääriä on kautta linjan vähennetty. Mikäli jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille annetaan lupa kasvattaa kansallista varastoaan tällä tavoin, kyseisessä perustelukappaleessa oleva sana "erityisesti" voi merkitä ainoastaan sitä, että viranomaiset voivat kasvattaa kansallista varastoaan myös muilla, soveltamisalaltaan rajoitetummilla toimenpiteillä, kuten esimerkiksi takaisinperintätoimenpiteellä.

32 On siis todettava, että jäsenvaltiot voivat asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla toteuttaa kansallisessa lainsäädännössään pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia takaisinperintätoimenpiteitä.

33 Täydellisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen on kuitenkin täsmennettävä, ettei tämä toteamus merkitse, että jäsenvaltiot voisivat toteuttaa kaikenlaisia takaisinperintätoimenpiteitä millä ehdoilla tahansa. On sitä paitsi huomattava ensinnäkin, että koska pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen toimenpiteen hyväksyminen kuuluu yhteisen maatalouspolitiikan alaan, tällaista toimenpidettä ei voida laatia tai soveltaa siten, että vaarannettaisiin tällä politiikalla ja erityisesti maitoalan yhteisellä markkinajärjestelyllä tavoiteltujen päämäärien saavuttaminen.

34 Toiseksi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on tällaisia toimenpiteitä laatiessaan tai soveltaessaan toimittava asiallisin perustein, kuten asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään.

35 Kolmanneksi on huomattava, että jos yhteisön säännöstö sallii jäsenvaltioiden valita jonkin useista täytäntöönpanomuodoista, jäsenvaltioiden on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan noudatettava yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita

harkintavaltaansa käyttäessään (yhdistetyt asiat 201/85 ja 202/85, Klensch ym., tuomio 25.11.1986, Kok. 1986, s. 3477, Kok. Ep. VIII, s. 755, 10 kohta).

36 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaista takaisinperintätoimenpidettä laadittaessa ja sitä sovellettaessa on siis noudatettava oikeusvarmuuden periaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta (ks. tältä osin erityisesti asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996, Kok. 1996, s. I-569, 34 kohta). Lisäksi toimenpiteen on yhtäältä oltava oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen nähden (ks. tältä osin erityisesti asia C-22/94, Irish Farmers Association ym., tuomio 15.4.1997, Kok. 1997, s. I-1809, 30 ja 31 kohta), ja sitä on toisaalta sovellettava syrjimättä (ks. erityisesti em. yhdistetyt asiat Klensch ym., tuomion 8 kohta). Tällaisen toimenpiteen on myös oltava omistusoikeuden (ks. erityisesti asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994, s. I-955, 16 ja 20 kohta) ja elinkeinovapauden (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-90/90 ja C-91/90, Neu ym., tuomio 10.7.1991, Kok. 1991, s. I-3617, 13 kohta) kaltaisten perusoikeuksien mukainen.

37 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että määrittäessään asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella niitä yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden mukaisesti maitotiloihin liittyvät viitemäärät siirtyvät näiden tilojen mukana, kun ne myydään tai vuokrataan toiselle, jäsenvaltiot voivat kyseisen säännöksen nojalla määrätä, että osaa näistä viitemääristä ei siirretä tilan mukana tilan tuotantotoimintaa jatkavalle tuottajalle vaan että se lisätään kansalliseen varastoon takaisinperintätoimenpiteellä (clawback). Tällainen toimenpide on toteutettava ja sitä on sovellettava:

— vaarantamatta yhteisellä maatalouspolitiikalla ja erityisesti maitoalan yhteisellä markkinajärjestelyllä tavoiteltujen päämäärien saavuttamista

— asiallisin perustein sekä

— yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, kuten esimerkiksi oikeusvarmuuden periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen, syrjintäkiellon periaatteen ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevan periaatteen, mukaisesti.

Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

38 Toisella ja kolmannella kysymyksellään, jotka on aiheellista tutkia yhdessä, kansallinen tuomioistuin kysyy lähinnä sitä, onko yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvan oikeusvarmuuden periaatteen vastaista, että jäsenvaltio valitsee asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan mukaisten kansallisten takaisinperintätoimenpiteiden toteuttamiseksi menettelytavan, jonka mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle annetaan lailla toimivalta tällaisten toimenpiteiden toteuttamiseen kansallisessa sanomalehdessä julkaistavalla tiedonannolla.

39 Pääasian kantajat väittävät, että jos jäsenvaltiolla on toimivalta säätää takaisinperintäjärjestelmästä tai vastaavanlaisesta vähennyksestä, jäsenvaltion tällaisen päätöksen tekemiseksi valitsema menettely tai säännöstö on yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden alainen.

40 Pääasian kantajien mukaan tiedonannon nro 266/20 sisältämät asetuksen N:o 3950/92 kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet eivät tässä tapauksessa ole oikeusvarmuuden periaatteen mukaisia, sillä ne eivät ole riittävän selkeitä, niissä ei anneta yhteisön oikeuden säännösten mukaan toimiville kansallisille viranomaisille tarkkoja tietoja toimivaltansa rajoista eivätkä yksityishenkilöt voi niiden nojalla toimia täysin tietoisina heillä yhteisön oikeusjärjestyksessä olevien oikeuksien ja velvollisuuksien laajuudesta. Kyseisten toimenpiteiden perusteella ei voida myöskään arvioida kohtuullisella varmuudella tällaisen sanomalehdessä julkaistun tiedonannon tarkkoja oikeusvaikutuksia.

41 Lisäksi kantajat toteavat, ettei tämänkaltaisella hallinnollisella tiedonannolla ole Irlannin oikeuteen perustuvaa oikeudellista perustaa tai perustetta. Ilman oikeudellista perustaa tällaisella tiedonannolla ei ole suurempaa merkitystä kuin ministerin kansallisessa lehdistössä julkaisemalla ilmoituksella tai tiedotteella.

42 Näin ollen pääasian kantajat katsovat, ettei irlantilainen hallinnollisten tiedonantojen järjestelmä ole oikeusvarmuuden periaatteen mukainen, sillä yksityishenkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia voidaan muuttaa toimenpiteellä, joka on pikemminkin täytäntöönpanoviranomaisen asetus kuin laki tai parlamentin päätöslauselma.

43 Pääasian vastaajat väittävät sitä vastoin, että asiassa 230/78, Eridania ja Società italiana per l'industria degli zuccheri, 27.9.1979 annetun tuomion (Kok. 1979, s. 2749, Kok. Ep. IV, s. 547) 34 kohdasta ilmenee, että kun jäsenvaltiolle annetaan asetuksen N:o 3950/92 kaltaisella asetuksella toimivalta toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä, ainoastaan näiden kansallisten toimenpiteiden sisällön on oltava yhdenmukainen yhteisön asetuksen sisällön sekä yhteisön

oikeuden yleisten periaatteiden kanssa. Vastaajien mukaan tällaisten toimenpiteiden, olivatpa ne lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, toteuttamiseksi valitun menettelyn pätevyys on määriteltävä julkisoikeudellisilla perusteilla ja mahdollisesti kyseisen jäsenvaltion perustuslain nojalla.

44 Joka tapauksessa pääasian vastaajat katsovat, ettei se menettely, jota ministeri on esillä olevassa noudattanut kyseessä olevaa takaisinperintätoimenpidettä toteuttaessaan, ole oikeusvarmuuden periaatteen vastainen. Ensinnäkin, paitsi että ministerin päätös on hallinnollinen toimenpide, joka nimenomaisesti sallitaan asetuksessa, joka on Irlannissa lakiin rinnastettava, sen julkaisemistapaa vastaan ei voida esittää mitään väitteitä, sillä tämä menettelytapa on hyödyllinen kaikille niille, joihin toimenpide mahdollisesti vaikuttaa. Säädösteitse vahvistettu päätös nimittäin julkaistaan Iris Oifigiúl -asiakirjassa, jonka lukijamäärä on rajoitettu. Lisäksi High Court on nimenomaisesti tunnustanut kyseisen menettelytavan Irlannin oikeuden vaatimusten mukaiseksi. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset päätökset ovat usein kiireellisiä ja ne joka tapauksessa menettäisivät tehokkuutensa, jos tuottajille ilmoitettaisiin etukäteen tällaisten toimenpiteiden pian tapahtuvasta käyttöönotosta.

45 Komissio myöntää, että jäsenvaltioiden on asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohtaa täytäntöönpannessaan käytettävä yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden ja erityisesti oikeusvarmuuden periaatteen mukaisia menettelyitä, mutta toteaa, että jäsenvaltioilla on oikeus toteuttaa toimenpiteitä kansallisessa sanomalehdessä julkaistavalla tiedonannolla, jos tämä on jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista ja sillä edellytyksellä, että yhtäältä tällainen tiedonanto on sitova ja täyttää selkeyden ja varmuuden vaatimukset ja toisaalta niiden henkilöiden, joita tässä tiedonannossa tarkoitetaan, voidaan kohtuudella olettaa saaneen tiedon sen sisällöstä ottaen erityisesti huomioon kyseisen sanomalehden levikki ja lukijamäärä. Kansallisen tuomioistuimen on määritettävä, täyttyvätkö nämä edellytykset pääasiassa.

46 Tältä osin on huomattava, että kuten tämän tuomion 35 ja 36 kohdassa on todettu, mikäli jäsenvaltioille annetaan yhteisön säännöstössä mahdollisuus valita useiden erilaisten täytäntöönpanomääräysten välillä, jäsenvaltioiden on harkintavaltaansa käyttäessään noudatettava yhteisön oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita, joihin oikeusvarmuuden periaate kuuluu.

47 Tätä periaatetta koskevan oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on täytettävä yhteisön oikeudessa asetetut velvollisuutensa kiistattoman pakottavasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, että kyseisestä periaatteesta johtuvat vaatimukset täyttyvät (ks. erityisesti asia C-159/99, komissio v. Italia, tuomio 17.5.2001, Kok. 2001, s. I-4007, 32 kohta). Tältä osin sellaisia yksinkertaisia hallinnollisia menettelytapoja, jotka ovat luonteensa vuoksi viranomaisten vapaasti muutettavissa ja joiden osalta ei noudateta asianmukaista julkisuutta, ei voida pitää yhteisön oikeudessa asetettujen velvoitteiden asianmukaisena täytäntöönpanona, koska tällaisten menettelytapojen yhteydessä asianomaisille oikeussubjekteille syntyy epävarmuus heillä yhteisön oikeudessa säännellyllä alalla olevien oikeuksien laajuudesta (ks. erityisesti asia C-80/92, komissio v. Belgia, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994, s. I-1019, 20 kohta ja asia C-151/94, komissio v. Luxemburg, tuomio 26.10.1995, Kok. 1995, s. I-3685, 18 kohta).

48 On totta, että jäsenvaltioille yhteisön säännöstössä annetun harkintavallan käyttämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä on säänneltävä jäsenvaltioiden julkisoikeudessa (em. asiassa Eridania ja Società italiana per l'industria degli zuccheri annetun tuomion 34 kohta). Kuten edellisessä kohdassa mainitusta oikeuskäytöstä kuitenkin ilmenee, yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan oikeusvarmuuden periaatteen vastaisena voidaan pitää paitsi jäsenvaltion toteuttamien toimenpiteiden sisältöä myös sitä menettelytapaa tai sen säädöksen luonnetta, jonka jäsenvaltio on valinnut yhteisön säännöstössä asetettujen velvoitteidensa täytäntöönpanemiseksi. Tässä oikeuskäytännössä vahvistetut vaatimukset jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden pakottavuudesta ja asianmukaisesta julkisuudesta liittyvät nimenomaan valitun säädöksen luonteeseen sekä sitä vahvistettaessa noudatettuun menettelyyn.

49 Kansallisen tuomioistuimen esillä olevassa asiassa esittämät, edellä 38 kohdassa mainitut ennakkoratkaisukysymykset liittyvät pääasiassa kyseessä olevaa takaisinperintätoimenpidettä toteutettaessa noudatetun lainsäädäntömenettelyn kahteen erityispiirteeseen, eli yhtäältä siihen, että vuoden 1995 säännöksissä annetaan ministerille oikeus tehdä tällaisia päätöksiä harkintansa mukaisesti, ja toisaalta siihen, että näissä säännöksissä sallitaan se, että tällaisia päätöksiä tehdään kansallisessa lehdistössä julkaistavalla tiedonannolla.

50 Kyseisen menettelyn ensimmäisen piirteen osalta se seikka, että ministerin kaltaiselle jäsenvaltion viranomaiselle annetaan kansallisessa oikeussäännössä toimivalta toteuttaa asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan mukaisia toimenpiteitä, ei sellaisenaan voi loukata oikeusvarmuuden periaatetta, sillä se, että toimenpide toteutetaan tällaisen menettelyn päätteeksi, ei välttämättä merkitse, että toimenpide ei ole sitova eikä täytä kyseisessä periaatteessa asetettuja erityisyyden, täsmällisyyden ja selkeyden vaatimuksia.

51 Lainsäädäntömenettelyn toisen piirteen osalta on riittävää huomata, että vaikka oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että yhteisön säännösten mukaan toteutetut kansalliset toimenpiteet on julkaistava asianmukaisella tavalla, on kuitenkin selvää, ettei kyseinen periaate edellytä mitään erityistä julkaisemistapaa, kuten esimerkiksi näiden toimenpiteiden julkaisemista kyseisen jäsenvaltion virallisessa lehdessä.

52 Kuten tämän tuomion 47 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, se, miksi yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluva oikeusvarmuuden periaate edellyttää niiden toimenpiteiden asianmukaista julkaisemista, jotka jäsenvaltiot toteuttavat yhteisön oikeudessa asetettujen velvoitteidensa täytäntöönpanemiseksi, johtuu siitä, että asianomaisten oikeussubjektien on ehdotto-

masti varmistettava saavan tiedon heillä yhteisön oikeuden tietyllä alalla olevien oikeuksien ja velvollisuuksien laajuudesta.

53 Näin ollen asianmukaisen julkaisemistavan on oltava sellainen, että luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joita toteutettu toimenpide koskee, saavat tiedon toimenpiteessä vahvistetuista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Siten ei ole poissuljettua, että toimenpiteen julkaiseminen kansallisessa lehdistössä voi täyttää tämän edellytyksen. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava sen tiedossa olevien tosiseikkojen perusteella, onko näin pääasiassa.

54 Toiseen ja kolmanteen kysymykseen on siten vastattava, että yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluva oikeusvarmuuden periaate ei estä sitä, että jäsenvaltio päättää käyttää asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan mukaisia kansallisia toimenpiteitä toteuttaessaan menettelyä, jonka mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle, kuten ministerille, annetaan lailla toimivalta toteuttaa tällaisia toimenpiteitä päätöksellä. Näiden toimenpiteiden julkaisemisen osalta kyseinen periaate edellyttää, että asianomaiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt saavat sen avulla tiedon toimenpiteissä vahvistetuista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava sen tiedossa olevien tosiseikkojen perusteella, onko näin pääasiassa.

Oikeudenkäyntikulut

55 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut High Courtin (Irlanti) 30.7.1999 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Määrittäessään maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun asetuksen (ETY) N:o 3950/92, sellaisena kuin se on muutettuna 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1560/93, 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella niitä yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden mukaisesti maitotiloihin liittyvät viitemäärät siirtyvät näiden tilojen mukana, kun ne myydään tai vuokrataan toiselle, jäsenvaltiot voivat kyseisen säännöksen nojalla määrätä, että osaa näistä viitemääristä ei siirretä tilan mukana tilan tuotantotoimintaa jatkavalle tuottajalle vaan että se lisätään kansalliseen varastoon takaisinperintätoimenpiteellä (clawback). Tällainen toimenpide on annettava ja sitä on sovellettava:**

— **vaarantamatta yhteisellä maatalouspolitiikalla ja erityisesti maitoalan yhteisellä markkinajärjestelyllä tavoiteltujen päämäärien saavuttamista**

— asiallisin perustein sekä

— yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, kuten esimerkiksi oikeusvarmuuden periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen, syrjintäkiellon periaatteen ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevan periaatteen, mukaisesti.

2) Yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluva oikeusvarmuuden periaate ei estä sitä, että jäsenvaltio päättää käyttää asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan mukaisia kansallisia toimenpiteitä toteuttaessaan menettelyä, jonka mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle, kuten ministerille, annetaan lailla toimivalta toteuttaa tällaisia toimenpiteitä päätöksellä. Näiden toimenpiteiden julkaisemisen osalta kyseinen periaate edellyttää, että asianomaiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt saavat sen avulla tiedon toimenpiteissä vahvistetuista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava sen tiedossa olevien tosiseikkojen perusteella, onko näin pääasiassa.

Colneric Gulmann Skouris

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä kesäkuuta 2002.

R. Grass

kirjaaja

F. Macken

kuudennen jaoston puheenjohtaja