JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
24 päivänä syyskuuta 1998 *

1. Bundesverwaltungsgerichtin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämät ennakkoratkaisukysymykset liittyvät maitokiintiöitä koskevaan yhteisön säännöstöön. Tarkemmin sanoen nämä kysymykset koskevat yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Mulder [1] ja Von Deetzen [2] antamien tuomioiden johdosta annettuja säännöksiä, joita sovelletaan maidon ja maitotuotteiden tuottajiin, joihin sovellettiin aikaisemmin maidon kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskevasta palkkiojärjestelmästä annettuja säännöksiä.

I Yhteisön säännöstö

2. Maito- ja maitotuotealan yhteinen markkinajärjestely saatettiin voimaan vuonna 1968 asetuksella N:o 804/68 [3]. Koska kyseisillä markkinoilla vallitsi jo alun perin kysynnän ja tarjonnan välisestä epätasapainosta johtuva rakenteellinen ylituotanto, lainsäätäjän pyrkimykset hillitä tuotannon kasvua antavat leimansa yhteisön säännöstölle.

Kaupan pitämisestä luopumista ja tuotannon muuttamista koskeva palkkiojärjestelmä

3. Asetuksessa N:o 1078/77 [4] säädetään tietyistä toimenpiteistä, joilla pyritään rajoittamaan tarjontaa. Kyseisellä asetuksella on muun muassa otettu käyttöön palkkiojärjestelmä sellaisten maanviljelijöiden hyväksi, jotka luopuvat maatiloiltaan peräisin olevan maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä viiden vuoden ajaksi tai muuttavat nautakarjansa maitoa tuottavasta lihaa tuottavaksi neljän vuoden ajaksi.

Lisämaksujärjestelmä

4. Vuonna 1984 havaittiin, että huolimatta käyttöön otetuista toimenpiteistä maidontuotanto kasvoi väistämättä. Koska ankarammat toimet olivat tarpeen, maito- ja maitotuotealan yhteistä markkinajärjestelyä muutettiin

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Asia 120/86, Mulder, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2321).

2 — Asia 170/86, Von Deetzen, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2355).

3 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13).

4 — 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).

perusteellisesti ottamalla käyttöön "maitokiintiöjärjestelmäksi" kutsuttu lisämaksujärjestelmä.

5. Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa, joka lisättiin asetuksen N:o 856/84 [5] 1 artiklalla, otettiin käyttöön lisämaksu, jonka lehmänmaidon tuottajat (menettely A) tai ostajat (menettely B) maksavat "maitokiintiöksi" kutsutun vuosittaisen tilakohtaisen viitemäärän ylittävistä määristä. Saksan liittotasavalta valitsi menettelyn A.

6. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan niille henkilöille, jotka kuuluvat jäsenvaltiossa lisämaksuvelvollisuuden alaisuuteen, myönnettävät viitemäärät eivät saa ylittää taattua kokonaismäärää, joka vaihtelee eri jäsenvaltioissa ja joka on sama kuin maitoa tai maitotuotteita käsitteleville tai jalostaville yrityksille kussakin jäsenvaltiossa kalenterivuoden 1981 aikana toimitetut maitomäärät lisättynä yhdellä prosentilla.

7. Lisämaksun soveltamista koskevat yleiset säännöt vahvistettiin asetuksella N:o 857/84. [6] Viitemäärä vahvistettiin Saksassa vuoden 1983 perusteella. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa nimittäin säädetään, että jäsenvaltiot voivat päättää, että niiden alueella voimassa oleva viitemäärä vastaa kalenterivuoden 1982 tai 1983 aikana toimitetun tai ostetun maidon tai maitoa vastaavien tuotteiden määrää muutettuna prosenttiluvulla, joka on vahvistettu siten, että asetuksen N:o 804/68, sellaisena kuin se on muutettuna, 5 c artiklassa määriteltyä taattua kokonaismäärää ei ylitetä.

8. Kyseisessä järjestelmässä ei annettu mahdollisuutta myöntää kiintiötä sellaisille tuottajille, jotka eivät olleet toimittaneet tai myyneet maitoa kiintiöiden määrittämiseen valitun viitevuoden aikana, koska he olivat antaneet asetuksessa N:o 1078/77 tarkoitetun kaupan pitämisestä luopumista koskevan tilapäisen järjestelmän mukaisen sitoumuksen (näitä tuottajia kutsutaan yhteisesti "Slom-tuottajiksi"). [7]

9. Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainituissa asioissa Mulder ja Von Deetzen antamissaan kahdessa tuomiossa, että siltä osin kuin kyseisessä säädöksessä ei säädetty viitemäärien myöntämisestä Slom-tuottajille, sillä rikottiin heidän perusteltua luottamustaan sen järjestelmän vaikutusten rajallisuuteen, jota he olivat sitoutuneet noudattamaan, joten säädös oli siis julistettava pätemättömäksi.

5 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 856/84 (EYVL L 90, s. 10).

6 — Asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 857/84 (EYVL L 90, s. 13; jäljempänä riidanalainen asetus).

7 — Ilmaus "Slom" on peräisin hollanninkielisestä ilmaisusta *slachtoffers omschakeling*, joka tarkoittaa "tuotannon muuttamisen uhrit". Lyhenne SLOM esiintyi alun perin alankomaalaisessa käytännössä: se on peräisin ilmauksesta *Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie*, joka tarkoittaa "toimitusten keskeyttäminen ja maidontuotannon muuttaminen".

10. Noudattaakseen kyseisiä tuomioita neuvosto antoi asetuksen N:o 764/89, [8] jonka 1 artiklalla lisätään asetukseen N:o 857/84 uusi 3 a artikla, jossa säädetään, että tietyille tuottajien ryhmille, jotka ovat antaneet kaupan pitämisestä luopumista koskevan järjestelmän mukaisen sitoumuksen ja jotka täyttävät tietyt edellytykset, myönnetään tilapäisesti erityinen viitemäärä.

11. Kyseisen 3 a artiklan 1 ja 2 kohta todettiin pätemättömiksi asioissa Spagl [9] ja Pastätter [10] annetuissa tuomioissa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että näillä säännöksillä loukattiin kaupan pitämisestä luopumista koskevan järjestelmän mukaisen sitoumuksen antaneiden tuottajien perusteltuja toiveita. Yhtäältä nimittäin sellaiset tuottajat, joiden osalta kaupan pitämisestä luopumisesta annetun sitoumuksen mukainen ajanjakso päättyi 31.12.1983 mennessä, jätettiin 1 kohdan mukaan aivan perusteettomasti ilman Slom-viitemäärää. Toisaalta tilapäinen erityinen viitemäärä rajoitettiin 2 kohdan mukaisella säännöllä 60 prosentiksi sen maidon määrästä, jonka tuottaja toimitti tai myi kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavaa palkkiota koskevan hakemuksen tekemistä edeltävien 12 kuukauden aikana, mikä merkitsi 40 prosentin suuruista vähennystä, joka todettiin liian suureksi muihin tuottajiin sovellettaviin määriin verrattuna.

12. Edellä mainituissa asioissa Spagl ja Pastätter annettujen tuomioiden noudattamiseksi riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan 1 kohtaa muutettiin asetuksen N:o 1639/91 [11] 1 artiklan II kohdan a alakohdalla. Ensin mainittuun säännökseen lisättiin tällöin toinen alakohta, jonka mukaan niiden tuottajien ryhmä, joille voidaan myöntää 3 a artiklassa tarkoitettu erityinen viitemäärä, laajennetaan käsittämään myös tuottajat, joiden osalta kaupan pitämisestä luopumisesta tai tuotannon muuttamisesta asetuksen 1078/77 perusteella annetun sitoumuksen mukainen ajanjakso on päättynyt vuonna 1983.

13. Kyseisen 3 a artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään siis seuraavaa:

"Tuottaja

— jonka osalta kaupan pitämisestä luopumisesta tai tuotannon muuttamisesta asetuksen N:o 1078/77 perusteella annetun sitoumuksen mukainen ajanjakso on päättynyt vuonna 1983 — —

tai

— — —

8 — Asetuksen N:o 857/84 muuttamisesta 20 päivänä maaliskuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 764/89 (EYVL L 84, s. 2).

9 — Asia C-189/89, Spagl, tuomio 11.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4539).

10 — Asia C-217/89, Pastätter, tuomio 11.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4585).

11 — Asetuksen N:o 857/84 muuttamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1639/91 (EYVL L 150, s. 35).

saa tilapäisesti erityisen viitemäärän a, b ja d alakohdassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti, jos hän tekee tätä koskevan hakemuksen kolmen kuukauden kuluessa 1.7.1991 lukien."

II Tosiseikat ja kansallinen oikeudenkäyntimenettely

14. Pääasian valittajana oleva Wilkens sai kesäkuussa 1981 palkkion nautakarjan muuttamisesta maitoa tuottavasta lihaa tuottavaksi.

15. Bezirksregierung Hannover (Hannoverin aluehallitus) havaitsi maaliskuussa 1983 maatilaa tarkastaessaan rikkeitä lypsykarjan teurastuksessa. Se kumosi kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavasta palkkiosta tehdyn päätöksen ja vaati palkkiosta jo maksetun ensimmäisen osan maksamista takaisin korkoineen.

16. Verwaltungsgericht Hannover hylkäsi 11.9.1985 antamallaan tuomiolla Wilkensin tästä päätöksestä nostaman kanteen, ja Oberverwaltungsgericht Lüneburg hylkäsi 26.4.1990 antamallaan tuomiolla Verwaltungsgerichtin tuomiosta tehdyn valituksen. Nämä molemmat tuomiot ovat nyt lainvoimaiset.

17. Wilkens pyysi kesäkuussa 1989 tilapäistä erityistä viitemäärää voidakseen aloittaa maidontuotannon uudelleen. Pääasian vastaajana oleva Landwirtschaftskammer Hannover (jäljempänä Hannoverin maanviljelijäammattikuntalaitos) antoi todistuksen, että tällaisen erityisen viitemäärän myöntämisen lainmukaiset edellytykset täyttyivät, mutta se varasi itselleen oikeuden peruuttaa todistuksensa, jos tällöin Oberverwaltungsgerichtissä vireillä ollut oikeudenkäynti johtaisi palkkion tai palkkion määrää laskettaessa käytetyn maitomäärän alentamiseen.

18. Oberverwaltungsgericht Lüneburgin pysytettyä 26.4.1990 antamallaan tuomiolla palkkion peruuttamisesta tehdyn päätöksen Hannoverin maanviljelijäammattikuntalaitos peruutti 13.7.1992 tekemällään päätöksellä antamansa tilapäisen todistuksen. Wilkensille ei siten voitu myöntää lainkaan erityistä viitemäärää.

19. Verwaltungsgericht Hannover hylkäsi Wilkensin tästä peruuttamispäätöksestä nostaman kanteen, ja Oberverwaltungsgericht Lüneburg hylkäsi Verwaltungsgerichtin tuomiosta tehdyn valituksen.

20. Tämän jälkeen pääasian valittaja haki tähän tuomioon muutosta valituksella (Revision) Bundesverwaltungsgerichtissä.

III Ennakkoratkaisukysymykset

21. Koska Bundesverwaltungsgericht katsoi, että asian ratkaiseminen riippui riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, jonka mukaan tilapäisen viitemäärän myöntäminen näyttäisi riippuvan siitä, noudatetaanko kaupan pitämisestä luopumisesta tai tuotannon muuttamisesta asetuksen N:o 1078/77 perusteella annettua sitoumusta säännönmukaisesti, tulkinnasta ja mahdollisesti myös pätevyydestä, Bundesverwaltungsgericht lykkäsi pääasian käsittelyä ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Estetäänkö asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 1 kohdan toisella alakohdalla, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, tilapäisen erityisen viitemäärän myöntäminen sellaisille tuottajille, joita on vaadittu maksamaan takaisin kaupan pitämisestä luopumisesta tai lypsykarjan tuotannon muuttamisesta maksettu palkkio sitoumuksen rikkomisen takia?

2) Jos asia on näin, onko tämä säännös yhteensoveltuva yhteisön oikeuteen sisältyvien luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kanssa?"

IV Vastaus kysymyksiin

22. Ensimmäisellä kysymyksellä Bundesverwaltungsgericht kysyy, voiko tuottaja, joka on antanut asetuksen N:o 1078/77 mukaisen sitoumuksen kaupan pitämisestä luopumisesta tai tuotannon muuttamisesta [12] mutta jolla ei ole oikeutta saada tästä maksettavaa palkkiota, koska hän ei ole noudattanut kyseisestä sitoumuksesta johtuvia velvoitteita, kuitenkin saada riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisen erityisen viitemäärän aloittaakseen maidontuotannon uudelleen.

23. Toisella kysymyksellä kansallinen tuomioistuin kysyy, että jos tästä viimeksi mainitusta säännöksestä seuraa, että kyseisellä toimijalla ei ole oikeutta saada erityistä viitemäärää, ovatko näin tulkitut säännökset yhteensoveltuvia luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.

24. Esitän yhteisöjen tuomioistuimelle, että asianomaisia säännöksiä tulkittaisiin kyseisten periaatteiden valossa, minkä vuoksi tutkin *molempia kansallisen tuomioistuimen* esittämiä kysymyksiä samanaikaisesti.

12 — Ilmaisulla "kaupan pitämisestä luopuminen" tarkoitetaan myöhemmin tässä ratkaisuehdotuksessa "kaupan pitämisestä luopumista tai tuotannon muuttamista" yksinkertaistuksen vuoksi.

25. Nämä kysymykset koskevat riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan säännöksiä, jotka lisättiin siihen asetuksella N:o 1639/91 muun muassa ylimääräisten viitemäärien järjestelmän soveltamiseksi tuottajiin, joiden osalta kaupan pitämisestä luopumisesta annetun sitoumuksen mukainen ajanjakso on päättynyt vuonna 1983. Bundesverwaltungsgerichtin mukaan "ne velvoitteet, joita valittajalla oli sen annettua kaupan pitämisestä luopumista koskevan ohjelman mukaisen sitoumuksen, päättyivät nimittäin, kun palkkion myöntäminen peruutettiin 2.3.1983". [13]

26. Kuten kansallinen tuomioistuin aivan oikein toteaa, [14] asiaan sovellettavien säännösten sanamuodosta ei ole tässä tapauksessa suurta apua, sillä niitä voidaan tulkita kahdella eri tavalla.

27. Erityisen viitemäärän myöntämisen edellytyksenä olevaa kaupan pitämisestä luopumisesta "— — asetuksen N:o 1078/77 perusteella annetun sitoumuksen mukaisen" ajanjakson päättymistä vuonna 1983 voidaan tulkita siten, että siinä edellytetään tuottajan noudattaneen tästä sitoumuksesta johtuvia velvoitteita ennen kyseisen ajanjakson päättymistä. Vaikka näitä velvoitteita, joiden rikkominen on ristiriidassa erityisen viitemäärän myöntämisen kanssa, ei ole täsmennetty, tällainen tulkintatapa merkitsisi, että ylimääräisten viitemäärien järjestelmän tarjoamat edut riippuisivat kaupan pitämisestä luopumista koskevan järjestelmän mukaisen sitoumuksen noudattamisesta, mikä on esillä olevassa asiassa saatettu kyseenalaiseksi Wilkensille maksettavan palkkion kumoamisesta tehdyllä päätöksellä.

28. Kyseisen edellytyksen voidaan kuitenkin yhtä hyvin katsoa edellyttävän vain sitä, että kaupan pitämisestä luopumisesta annetun sitoumuksen mukainen ajanjakso on päättynyt vuonna 1983, kuten siinä uudistusehdotuksessa esitettiin, jonka perusteella yhteisön lainsäätäjä päätti muuttaa 3 a artiklan sisältöä. On nimittäin muistettava, että asetuksen N:o 1639/91 tavoitteena on juuri lisämaksujärjestelmän ulottaminen tuottajiin, joiden osalta kaupan pitämisestä luopumisesta annetun sitoumuksen mukainen ajanjakso on päättynyt vuonna 1983. [15] Tämän tulkintatavan mukaan viittauksella "— — asetuksen N:o 1078/77 perusteella annettuun sitoumukseen" pyritään ainoastaan osoittamaan se säännöstö, johon kyseinen sitoumus perustuu.

29. Esitettyihin kysymyksiin vastaamiseksi on siis tarpeen tutkia asiaan sovellettavien säännösten ja etenkin riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan tavoitteita.

30. Kuten olen jo todennut, lisämaksujärjestelmällä, kuten kaupan pitämisestä luopumista koskevalla järjestelmälläkin pyritään korjaamaan yhteisön maitotuotteiden markkinatilannetta, jolle on luonteenomaista

13 — Ennakkoratkaisupyynnön ranskan kielelle käännetyn version II kohdan 1 alakohta.

14 — Ibidem, 2 ja 3 kohta.

15 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta.

kysynnän ja tarjonnan välisestä epätasapainosta johtuva rakenteellinen ylituotanto. [16]

31. Kyseisten säännösten pääasiallisena tavoitteena on saattaa maito- ja maitotuotemarkkinat jälleen tasapainoon tarjontaa rajoittamalla.

32. Riidanalaisen asetuksen 3 a artikla, jolla lisämaksujärjestelmän edut pyritään antamaan tuottajille, jotka ovat antaneet kaupan pitämisestä luopumista koskevan järjestelmän mukaisen sitoumuksen, sijoittuu näiden kahden järjestelmän yhtymäkohtaan.

33. Tätä artiklaa voidaan perustella tarpeella kunnioittaa kyseiseen ryhmään kuuluvien toimijoiden perusteltua luottamusta.

34. On nimittäin huomattava, että alkuperäisessä lisämaksujärjestelmässä ei otettu huomioon sellaisia kaupan pitämisestä luopumista koskevaan järjestelmään kuuluvia tuottajia, jotka eivät olleet toimittaneet maitoa viitevuoden aikana kaupan pitämisestä luopumisesta antamansa sitoumuksen vuoksi.

35. Varmistaakseen luottamuksensuojan periaatteen noudattamisen yhteisön lainsäätäjä täydensi riidanalaista asetusta lisäämällä siihen uuden 3 a artiklan, jossa vahvistetaan säännökset erityisten viitemäärien myöntämisestä kyseisille tuottajille.

36. Riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tarkan merkityksen selvittämiseksi on tarkasteltava sitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka johdosta kyseinen säännös annettiin. [17]

37. Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainituissa asioissa Mulder ja Von Deetzen, että "— — maidon lisämaksua koskevista säännöksistä seuraa rajoituksia niille tuottajille, *jotka eivät asetuksen N:o 1078/77 perusteella annetun sitoumuksen mukaisesti ole toimittaneet maitoa* viitevuoden aikana". [18]

38. Vaikuttaa siis hyvin selkeästi siltä, että erityinen viitemäärä voidaan myöntää vain sellaisille kaupan pitämisestä luopumista koskevan järjestelmän mukaisen sitoumuksen antaneille tuottajille, jotka *eivät tosiasiallisesti ole myyneet* maitoa tai maitotuotteita niiden antaman sitoumuksen mukaisen ajanjakson päättyessä.

16 — Asetuksen N:o 1078/77 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale ja asetuksen N:o 856/84 johdanto-osan ensimmäinen— neljäs perustelukappale.

17 — Asetuksen N:o 764/89 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

18 — Em. asia Mulder, tuomion 25 kohta ja em. asia Von Deetzen, tuomion 14 kohta. Kursivointi tässä.

39. Sillä, että tuottaja pitää kaupan maitoa tai maitotuotteita asetuksen N:o 1078/77 perusteella antamansa sitoumuksen vastaisesti, on kaksi seurausta.

40. Yhtäältä kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavan palkkion myöntäminen ei luonnollisestikaan ole kyseisen asetuksen, jonka säännöksiä ei ole noudatettu, mukaan enää perusteltua.

41. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin korosti asiassa Jensen, [19] että "— — tuotteiden kaupan pitämisestä luopuminen koko viiden vuoden ajanjakson ajaksi oli kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavan palkkion myöntämisen olennainen oikeudellinen peruste — — ".

42. Toisaalta kyseisellä tuottajalla ei riidanalaisen asetuksen mukaan voida katsoa olevan oikeutta vaatia erityistä viitemäärää.

43. Tuottajat, jotka eivät ole noudattaneet kaupan pitämisestä luopumisesta antamaansa sitoumusta, eivät selvästikään kuulu riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan henkilölliseen soveltamisalaan. Tämän säännöksen tavoitteena on sitä vastoin suojata niiden taloudellisten toimijoiden perusteltua luottamusta, jotka eivät asetuksen N:o 1078/77 mukaisesti ole pitäneet maitoa kaupan ja jotka eivät kuitenkaan ole ilmoittaneet päättäneensä olla aloittamatta tuotantoa ja kaupan pitämistä uudelleen sen jälkeen, kun heidän antamansa sitoumuksen lainmukainen kestoaika on päättynyt.

44. Tällainen tuottaja ei voi vedota *luottamuksensuojan periaatteeseen*, mikäli erityinen viitemäärä evätään häneltä.

45. Jos oikeus palkkioon menetetään sen vuoksi, että velvollisuutta olla pitämättä kaupan maitoa tai maitotuotteita on rikottu, asianomainen ei voi enää perustellusti luottaa siihen, että sen järjestelmän vaikutukset, johon hän on alun perin sitoutunut, eli mahdottomuus maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämiseen ainoastaan tietyn ajanjakson ajan ja myöhempi mahdollisuus aloittaa kaupan pitäminen uudelleen, ovat luonteeltaan rajoitettuja: kaupan pitämistä koskevaa kieltoa on rikottu eikä kysymystä siitä, aloitetaanko myynti myöhemmin uudelleen, tarvitse enää esittää, sillä uudelleenmyynti on jo aloitettu.

46. On korostettava, että erityisen viitemäärän epäämistä ei tässä tapauksessa voida pitää sanktiona. Komissio on todennut aivan oikein, että palkkion peruuttaminen ja erityisen viitemäärän epääminen ovat ainoastaan oikeudellisia seurauksia lainmukaisen järjestelmän soveltamisesta. Tämän katsantokannan mukai-

19 — Asia 199/87, Jensen, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 5045, 30 kohta). Ks. myös tuoreempi asia C-127/94, Ecroyd, tuomio 6.6.1996 (Kok. 1996, s. I-2731, 48 kohta).

sesti olen sitä mieltä, että kun tietyn oikeuden myöntämiselle säännöksessä asetettuja edellytyksiä ei täytetä, oikeuden epäämistä ei voida pitää sanktiona vaan yksinkertaisesti seurauksena kyseisen järjestelmän soveltamisalan rajaamisesta. [20]

47. Kyseinen tuottaja on samassa asemassa kuin toimija, joka ei ole halunnut saada asetuksen N:o 1078/77 mukaisia palkkioita eikä siten ole koskaan keskeyttänyt maidon tai maitotuotteiden tuotantoa tai kaupan pitämistä.

48. Kuten komissio totesi istunnossa, kyseiseen tuottajaan sovelletaan siis yhteisön oikeuden mukaista lisämaksujärjestelmää, joka on vahvistettu asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 1 kohdassa ja riidanalaisen asetuksen 2 artiklassa, joissa säädetään viitevuoden aikana toimitetun maidon määrän tai maitoa vastaavien tuotteiden määrän mukaan lasketun sellaisen viitemäärän, muutettuna prosenttiluvulla myöntämisestä, joka on vahvistettu siten, että kullekin jäsenvaltiolle määriteltyjä taattuja kokonaismääriä ei ylitetä.

49. Hyväksyn myös sen komission väitteen, että sitoumustaan rikkoneelta tuottajalta on evättävä viitemäärä vain hänen kaupan pitämiensä maitomäärien osalta.

50. Jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille tästä aiheutuva velvollisuus kyetä kaikissa tapauksissa määrittelemään markkinoille toimitetut tarkat maitomäärät, mistä komissio on huomauttanut, vahvistetaan mielestäni vaatimuksella yhteisen maatalouspolitiikan tehokkaasta täytäntöönpanosta, mihin velvollisuus numeroitujen tietojen keräämiseen liittyy.

51. Sitä voidaan myös perustella *suhteellisuusperiaatteella*. Tämän periaatteen nojalla yhteisön oikeuden säännöksellä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen sillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

52. On kiistatonta, että kun 3 a artiklassa ei anneta lupaa myöntää erityistä viitemäärää sellaisille tuottajille, jotka ovat sitoumuksensa vastaisesti pitäneet kaupan maitoa, kyseisellä artiklalla saavutetaan kuitenkin sen alkuperäinen tavoite, joka on sen mahdollistaminen, että tuottajat, jotka ovat sitoumuksensa mukaisesti keskeyttäneet kaupan pitämisen kokonaan, voivat aloittaa tuotantonsa uudelleen.

20 — Ks. sanktion käsitettä yhteisön oikeudessa etenkin tälle käsitteelle joskus annetun liian laajan merkityksen osalta koskevat julkisasiamies Jacobsin toteamukset, jotka hän esitti ratkaisuehdotuksessaan asiassa C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, mm. ratkaisuehdotuksen 30 kohta).

53. Ehdottamani tulkintatapa ei ole vastoin suhteellisuusperiaatetta siltä osin kuin erityisen viitemäärän ja sen mahdollisen epäämisen arvioiminen riippuu tarkasti tuottajan antaman sitoumuksen vastaisesti myydyn maidon määrästä.

54. Myöskään neuvoston ehdottama kyseisen säännöksen tulkintatapa, jonka mukaan erityinen viitemäärä evätään tuottajalta kokonaisuudessaan, vaikka hän olisikin rikkonut sitoumustaan vain osittain, ei mielestäni ole kuitenkaan vastoin suhteellisuusperiaatetta. Sitä voidaan nimittäin perustella yksinkertaisesti sillä, että epääminen toimii myös ennaltaehkäisevänä pelotteena. Mutta tässä tapauksessa 3 a artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, jonka luonne tällöin muuttuisi, asetettaisiin todellinen sanktio. Tällainen tulkintatapa ei ole mielestäni yhteensopiva oikeusvarmuuden vaatimusten eikä kyseisen säännöksen ennaltaehkäisevyyden kanssa, kun otetaan huomioon säännöksen epätarkkuus sen rikkomisesta aiheutuvien seurauksien ulottuvuuden osalta.

55. Sitäkin suuremmalla syyllä on hyväksyttävä ajatus erityisen viitemäärän rajoittamisesta suhteessa velvollisuuden olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita rikkomiseen.

56. Sitoumustaan rikkovaan tuottajaan sovellettavan järjestelmän määritteleminen ei ole aina niin helppoa, mikä käy ilmi kansallisen tuomioistuimen esittämän kysymyksen muotoilusta. Kansallinen tuomioistuin viittaa tuottajien antamien sitoumusten rikkomisesta johtuvasta palkkion palauttamisvelvollisuudesta tuottajille aiheutuviin seurauksiin *täsmentämättä väitettyjen rikkomisten luonnetta.*

57. Näin ollen on pohdittava sitä, voiko jokin muu rikkominen kuin varsinaisen velvollisuuden olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita rikkominen johtaa samalla tavalla erityisen viitemäärän epäämiseen. [21]

58. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi asiassa Drewes antamassaan tuomiossa, [22] että asetuksen N:o 1307/77 [23] eri säännöksistä seuraa, että oikeus palkkioon menetetään, jos eläinten käytön todistaminen on mahdotonta sen vuoksi, että eläinten merkintää ja rekisteröintiä koskevia muodollisuuksia on laiminlyöty.

59. Koska kyseinen asia kuului kuitenkin asetuksen N:o 1078/77 yksinomaiseen soveltamisalaan, sen perusteella ei voida päätellä,

21 — Asetuksen N:o 1078/77 nojalla annettu sitoumus ei nimittäin merkitse ainoastaan tuottajan velvollisuutta olla luovuttamatta tilaltaan peräisin olevaa maitoa tai sieltä peräisin olevia maitotuotteita kaupan pitämisestä luopumisen ajanjaksona, vaan se merkitsee myös esimerkiksi tuottajan velvollisuutta olla vuokraamatta lypsykarjaansa tai olla luovuttamatta sitä toiselle korvausta vastaan tai korvauksetta sekä olla luopumatta lypsykarjastaan, lukuun ottamatta teurastamista tai vientiä.

22 — Asia 358/87, Drewes, tuomio 18.4.1989 (Kok. 1989, s. 891, 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

23 — Maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskevaa palkkiojärjestelmää koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 15 päivänä kesäkuuta 1977 annettu komission asetus (ETY) N:o 1307/77 (EYVL L 150, s. 24).

minkälaisia vaikutuksia muista syistä kuin varsinaisesta kaupan pitämisestä luopumisesta johtuvalla palkkion saantia koskevan oikeuden menettämisellä on erityisen viitemäärän myöntämiseen.

60. Sitä vastoin eräs edellä mainitussa asiassa Ecroyd esitetyistä kysymyksistä koski erityisen viitemäärän myöntämistä juuri tällaisessa rikkomistapauksessa.

61. Tässä asiassa ei kiistetty sitä, että maatilan omistaja oli tosiasiallisesti noudattanut edeltäjänsä antamaa sitoumusta olla myymättä maitoa tai maitotuotteita kaupan pitämisestä luopumisen ajanjakson ajan. [24] Sen sijaan kyse oli siitä, että maatilan uusi omistaja ei ollut sitoutunut jatkamaan edeltäjänsä antamien sitoumusten noudattamista. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "— — ei voida hyväksyä sitä, että pelkän muotovaatimuksen — — laiminlyönnistä aiheutuisi, että kaupan pitämisestä luopumisjärjestelmään osallistunut uusi omistaja jätetään etujen saamisen ulkopuolelle, ikään kuin se ei olisi tosiasiallisesti noudattanut kaupan pitämisestä luopumissitoumusta". [25]

62. Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, että oli syytä "— — todeta, että [tuottajan] erityistä viitemäärää koskevaa hakemusta ei voitu hylätä sillä perusteella, ettei [se] ollut kirjallisesti sitoutunut jatkamaan edeltäjänsä antamien sitoumusten noudattamista". [26]

63. Mielestäni asiassa Ecroyd vahvistetaan se ajatus, että todiste siitä, että tuotteita ei ole pidetty kaupan, riittää perusteeksi erityisen viitemäärän myöntämiselle, vaikka muita edellytyksiä ei olisikaan täytetty.

64. Se seikka, että riidanalaisen asetuksen mukaiset oikeudet ja velvoitteet kuuluivat asiassa Ecroyd sellaiselle maatilan uudelle omistajalle, jonka edeltäjä oli antanut kaupan pitämisestä luopumista koskevan järjestelmän mukaisen sitoumuksen, ei estä soveltamasta yhteisöjen tuomioistuimen kyseisessä asiassa tekemää johtopäätöstä sellaiseen tilanteeseen, jossa asianomainen on jo alun perin kyseisten oikeuksien ja velvoitteiden haltija tai niitä koskevien vaatimusten esittäjä.

65. Toimivan maanviljelijän on noudatettava kaikissa tapauksissa velvollisuutta olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita, ja maatilan luovutuksesta johtuvaa erikoispiirrettä, johon liittyi maatilan uuden omistajan velvollisuus sitoutua kirjallisesti noudattamaan edeltäjänsä antamia sitoumuksia, ei pidetty asiassa Ecroyd riittävän merkittävänä sen perustelemiseksi, että tämän velvollisuuden laiminlyö-

24 — Tuomion 49 kohta.

25 — Tuomion 50 kohta.

26 — Tuomion 51 kohta.

minen johtaisi palkkion peruuttamiseen ja erityisen viitemäärän epäämiseen.

66. Tämän perusteella voitaisiin kylläkin väittää, että paitsi palkkion menetystä, myös erityisen viitemäärän epäämistä voidaan perustella muun kuin kyseisen velvoitteen rikkomisella; esimerkiksi lypsykarjasta luopumisella, lukuun ottamatta teurastamista tai vientiä. [27]

67. Minusta vaikuttaa kuitenkin siltä, että tällaisten velvoitteiden rikkomista, jota jo säännellään asetuksella N:o 1078/77 käyttöön otetussa järjestelmässä, jossa mahdollistetaan maksettujen palkkioiden takaisinperiminen tällaisissa tapauksissa, ei voida rinnastaa siihen, että velvollisuutta olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita rikotaan. Todiste kyseisten velvoitteiden laiminlyönnistä ei nimittäin riitä osoittamaan, että maitoa tai maitotuotteita olisi luovutettu, mikä on edellä mainituista syistä ainoa peruste erityisen viitemäärän epäämiselle.

68. Lisäksi minusta on hylättävä se ajatus, jonka asiassa Ecroyd annettu tuomio näyttäisi vahvistavan ja jonka mukaan kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavan palkkion saamisen tai säilyttämisen sekä erityisen viitemäärän myöntämisen välillä olisi väistämätön yhteys.

69. Tämän ajatuksen mukaan palkkion säilyttäminen vie automaattisesti perusteet haetun viitemäärän epäämiseltä ja palkkion peruuttaminen on ristiriidassa erityisen viitemäärän myöntämisen kanssa.

70. Itse asiassa yhteisöjen tuomioistuin vaikuttaa pitäneen asian Ecroyd taustalla olevaa riidanalaisen muotovaatimuksen laiminlyöntiä riittämättömänä perusteena sekä palkkion peruuttamiselle että erityisen viitemäärän epäämiselle, mikä selvittää sitä, että kahta kyseistä toimenpidettä pidettiin pätevinä.

71. Katson kuitenkin, että näin ei ole välttämättä kaikissa tapauksissa, mikä johtuu 3 a artiklan tavoitteista.

72. Kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavan palkkion saantia koskevan oikeuden menettäminen johtaa väistämättä erityisen viitemäärän epäämiseen vain siinä tapauksessa, että se rikkomus, johon maanviljelijä on asetuksen N:o 1078/77 nojalla annetun sitoumuksen vastaisesti syyllistynyt, muodostuu siitä, että on rikottu velvollisuutta olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita.

73. On huomattava, että palkkion menettäminen on asetuksella N:o 1078/77 luodusta järjestelmästä ristiriidattomasti johtuva lain-

27 — Tämänkaltainen rikkomus vaikuttaa olevan esillä olevassa asiassa ainakin osittain niiden päätösten taustalla, jotka Wilkens on riitauttanut oikeudessa. On sitä paitsi huomattava, että kyseisen velvoitteen rikkomista koskevan Hannoverin maanviljelijäammattikuntalaitoksen esittämän perusteen, kuten muidenkin perusteiden, menestyminen riippui todistustaakkasääntöjen soveltamisesta.

mukainen seuraus [28] rikottaessa jotain tähän järjestelmään liittyvistä monista velvoitteista, joihin kuuluu muun muassa velvollisuus olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita.

74. Kyseisen järjestelmän soveltamisen takaaminen ei ole 3 a artiklalla luodun järjestelmän tavoitteena. Tällä artiklalla pyritään ainoastaan mahdollistamaan se, että tuotantonsa keskeyttäneet tuottajat voivat lainmukaisen ajanjakson päätyttyä aloittaa tuotantonsa uudelleen riidanalaisen asetuksen mukaisesti. Se, että palkkion peruuttamiseen lisättäisiin erityisen viitemäärän epääminen, vaikka mitään kaupan pitämistä ei ole todettu, merkitsisi sitä, että kyseinen tavoite pyrittäisiin lisäämään 3 a artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, jossa sitä ei tunneta. Tuottajalta, joka on noudattanut velvollisuuttaan olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita, voitaisiin tällä tavoin evätä oikeus tuotannon uudelleen aloittamiseen sellaisilla perusteilla, jotka eivät liity suoraan ylituotannon rajoittamiseen.

75. Minusta vaikuttaa lisäksi asianmukaiselta todeta, että erityisen viitemäärän epääminen voi perustua kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavaa palkkiota koskevan oikeuden menettämiseen vain siinä tapauksessa, että tämän oikeuden menettäminen johtuu velvollisuuden olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita selkeästi toteen näytetystä rikkomisesta.

76. Erityisesti pääasian osalta on todettava, että asian asiakirjojen perusteella ei voida määritellä varmuudella niitä seikkoja, joista kansalliset toimivaltaiset viranomaiset moittivat Wilkensiä ja jotka ovat perusteena kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavan palkkion peruuttamiselle ja siten erityisen viitemäärän epäämiselle.

77. Kansallinen tuomioistuin vakuuttaa, että valituksenalaisesta tuomiosta ei ilmene, että valittaja olisi rikkonut kieltoa tuottaa maitoa, ja että myöskään Hannoverin maanviljelijäammattikuntalaitos ei väitä valittajan syyllistyneen tähän. [29] Wilkens väittää, että häntä ei moitita siitä, että hän olisi jatkanut maidontuotantoa tuotannon muuttamisesta annetun sitoumuksen mukaisena ajanjaksona. [30] Neuvoston mukaan Wilkens ei sitä vastoin ole esittänyt todisteita siitä, että hän olisi noudattanut velvollisuuttaan olla luovuttamatta maitotuotteita kyseisenä ajanjaksona. [31]

78. Kansallisen tuomioistuimen mukaan Hannoverin maanviljelijäammattikuntalaitos on perustellut antamansa tilapäisen todistuksen, jonka mukaan erityisen viitemäärän myöntämisen edellytykset täyttyivät, peruuttamista kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavan palkkion peruuttamisella. [32]

28 — Em. asiassa Jensen annetussa tuomiossa todetaan, että "— — tarkasteltujen säännösten [muun muassa asetus N:o 1078/77] sanamuodosta *ilmenee selkeästi, että jos palkkiojärjestelmästä johtuvia velvoitteita ei täytetä*, jo maksetut palkkiot on maksettava takaisin — — " (tuomion 27 kohta, kursivointi tässä).

29 — Ennakkoratkaisupyynnön ranskankielisen käännöksen II kohdan 3 alakohta.

30 — Wilkensin kirjallisten huomautusten 1 kohdan 1 alakohta.

31 — Neuvoston kirjallisten huomautusten 6 kohdan 2 alakohta.

32 — Ennakkoratkaisupyynnön ranskankielisen käännöksen I kohdan 4 alakohta.

79. Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen ei ole tutkittava niitä seikkoja, joihin palkkion peruuttaminen tai erityisen viitemäärän epääminen kantajalta perustuvat.

80. Pääasiaa käsittelevän kansallisen tuomioistuimen on kansallisen oikeuden sille antamia keinoja käyttäen selvitettävä ja tunnistettava ne seikat, joiden nojalla voidaan näyttää toteen, että Wilkens on rikkonut velvollisuuttaan olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita, tai joiden nojalla tämän rikkomuksen mahdollisuus voidaan päinvastaisessa tapauksessa hylätä taikka joiden perusteella kyseisen rikkomisen ulottuvuutta voidaan rajata johtopäätösten tekemiseksi siitä niiden huomioiden valossa, joita ehdotan yhteisöjen tuomioistuimen täsmentävän erityisen viitemäärän epäämisen pätevyyden osalta.

Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitettyjen huomioiden perusteella ehdotan, että Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaisiin seuraavalla tavalla:

1) Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna 13.6.1991 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että sellaiselle tuottajalle ei voida myöntää tilapäistä erityistä viitemäärää, joka on tuomittu menettämään oikeutensa saada kaupan pitämisestä luopumisesta tai tuotannon muuttamisesta maksettava palkkio tai maksamaan se takaisin sen vuoksi, että hän on rikkonut maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskevasta palkkiojärjestelmästä 17 päivänä toukokuuta 1977 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1078/77 perusteella annetun sitoumuksen mukaista velvollisuutta olla pitämättä kaupan maitoa ja maitotuotteita.

2) Toisen kysymyksen käsittelyssä ei ole tullut esiin mitään sellaista, joka vaikuttaisi asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 1 kohdan toisen alakohdan pätevyyteen.