JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
29 päivänä huhtikuuta 1997 *

1. High Court of Justice, Queen's Bench Division on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle tässä asiassa ennakkoratkaisupyynnön, joka koskee tietyille maidon ja maitotuotteiden tuottajille myönnettävästä erityisviitemäärästä 19 päivänä heinäkuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2055/93 [1] 1 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan tulkintaa ja pätevyyttä. Näissä säännöksissä määritellään perusteet tämän viitemäärän jakamiselle luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken tilan osittaisessa luovutuksessa.

Sovellettavat oikeussäännöt

2. Muistutan ensin, että 17.5.1977 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1078/77 [2] otettiin käyttöön maidon ylituotannon ratkaisemiseksi maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskeva palkkiojärjestelmä. Kysynnän ja tarjonnan liian suuren epätasapainon jatkuessa maitoalalla otettiin maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68, [3] sellaisena kuin se on muutettuna 31.3.1984 annetulla neuvoston asetuksella N:o 856/84, [4] 5 c artiklalla käyttöön maidontuotannon ylimääräinen viitemaksu. Tässä säännöksessä säädetään, että tuottajille myönnetään "viitemäärä", joka lasketaan määrätyn kauden (viitekauden) aikana toteutuneen tuotannon perusteella; tämän viitemäärän ylittävästä maidontuotannosta peritään lisämaksu.

Maksun soveltamista koskevat yleiset säännöt vahvistettiin 31.3.1984 annetussa neuvoston asetuksessa N:o 857/84. [5] Yhteisöjen tuomioistuin julisti tämän asetuksen pätemättömäksi asioissa Mulder ja Von Deetzen 28.4.1988 antamissaan tuomioissa [6] juuri siltä osin kuin siinä ei ollut säädetty viitemäärän myöntämisestä SLOM-tuottajille [7] eli tuottajille, jotka eivät olleet tuottaneet maitoa viitevuoden aikana, koska ne olivat antaneet asetuksessa N:o 1078/77 tarkoitetun sitoumuksen kaupan pitämisestä luopumisesta tai tuotannon muuttamisesta. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan nämä tuottajat saattoivat nimittäin vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, ja ne olivat siten oikeutettuja aloittamaan maidontuotannon uudelleen heti sen jälkeen, kun kaupan pitämisestä

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 187, s. 8.

2 — EYVL L 131, s. 1.

3 — EYVL L 148, s. 13.

4 — EYVL L 90, s. 10.

5 — EYVL L 90, s. 13.

6 — Asia 120/86, Mulder, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2321) ja asia 170/86, Von Deetzen, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2355).

7 — Tämä lyhennys on peräisin hollanninkielisestä ilmauksesta "slachtoffers omschakeling", joka merkitsee sanatarkasti "tuotannon muutoksen uhrit".

luopumista ja tuotannon muuttamista koskevan sopimuksen voimassaoloaika päättyi.

3. Ottaen huomioon asioissa Mulder ja Von Deetzen annetut tuomiot neuvosto muutti 20.3.1989 antamallaan asetuksella N:o 764/89 [8] asetusta N:o 857/84 lisäämällä siihen 3 a artiklan, jossa säädetään erityisen viitemäärän (SLOM 1) myöntämisestä. Tämä viitemäärä oli suuruudeltaan 60 prosenttia siitä maitomäärästä, jonka tuottaja oli toimittanut tai myynyt niiden 12 kuukauden aikana, jotka edeltävät sitä kuukautta, jolloin kaupan pitämisestä luopumisesta ja tuotannon muuttamisesta maksettavaa palkkiota koskeva hakemus on jätetty. Yhteisöjen tuomioistuin julisti tämän säännöksen pätemättömäksi, [9] koska siinä rajoitettiin erityinen viitemäärä 60 prosentin suuruiseksi.

Niinpä neuvosto antoi 13.6.1991 asetuksen N:o 1639/91 (SLOM 2), [10] jolla asetuksen N:o 857/84 3 a artiklaa muutettiin yhteisöjen tuomioistuimen osoittamaan suuntaan eli siten, että 60 prosentin yläraja poistettiin.

Muistutan lopuksi, että asetus N:o 857/84 oli sillä välin kumottu ja korvattu 1.4.1993 lukien 28.12.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3950/92. [11]

4. Tämä huomioon ottaen on muistutettava niistä säännöksistä, joilla täsmennetään viitemäärien määrittämisperusteita siirrettäessä tai luovutettaessa maidontuotantoon liittyviä maa-alueita.

Ensinnäkin asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa 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 kansalliseen varastoon." [12]

Toiseksi on viitattava asetuksen N:o 857/84 soveltamista koskevista yleisistä säännöistä 3 päivänä kesäkuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1546/88 [13] 7 artiklan ensimmäisen kohdan 2 alakohtaan, jonka mukaan, "kun yksi tai useampia tilan osia myydään, vuokrataan toiselle tai siirretään uudelleen perinnön kautta, vastaava viitemäärä jaetaan tuotannon uudelleen aloittavien tuottajien kesken *maidontuotantoon käytettävän pinta-alan tai jäsenvaltion*

8 — EYVL L 84, s. 2.

9 — Asia C-189/89, Spagl, tuomio 11.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4539) ja asia C-217/89, Pastätter, tuomio 11.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4585).

10 — EYVL L 150, s. 35.

11 — EYVL L 405, s. 1.

12 — Kursivointi tässä. Tässä säännöksessä toistetaan asetuksen N:o 857/84 7 artikla ja täsmennetään sitä.

13 — EYVL L 139, s. 12. Tällä asetuksella kumottiin ja korvattiin 16.5.1984 annettu komission asetus N:o 1371/84 (EYVL L 132, s. 11), joka sisälsi nyt käsiteltävän asian kannalta tärkeät 5 artiklaa vastaavat säännökset.

vahvistamien muiden asiallisten perusteiden mukaan. Jäsenvaltio voi olla ottamatta huomioon niitä siirrettyjä tilan osia, joiden maidontuotantoon käytettävä pinta-ala on jäsenvaltion määrittämää vähimmäispinta-alaa pienempi. Tätä pinta-alaa vastaava viitemäärä voidaan lisätä kokonaisuudessaan kansalliseen varastoon". [14]

5. Juuri mainitsemani säännökset koskevat viitemäärien yleistä määrittämistä tilaa siirrettäessä eivätkä erityisesti juuri sitä erityistilannetta, että tilan siirto tapahtuu kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen voimassaoloaikana. Tästä jälkimmäisestä tapauksesta säädettiin asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa, jonka perusteella SLOM-tuottajalle kuuluvan tilan luovutuksensaajalla oli oikeus SLOM 1 -kiintiöön ainoastaan, jos hän oli saanut oikeuden alkuperäiseen kaupan pitämisestä luopumista koskevaan palkkioon. Tällaisesta vaatimuksesta seurasi kuitenkin, että tilan osan luovutuksensaajien oli mahdotonta saada erityistä viitemäärää, koska asetuksen N:o 1078/77 6 artiklan 2 kohdan mukaan tilan osan luovutuksensaajalla ei ole mitään oikeutta palkkioon.

Yhteisöjen tuomioistuin, jota oli pyydetty antamaan ratkaisunsa tästä kysymyksestä, totesi asiassa C-81/91, Twijnstra, 19.5.1993 antamassaan tuomiossa, että luovutettaessa osa sellaisesta tilasta, jolla on voimassa kaupan pitämisestä luopumista koskeva sitoumus, jota luovutuksensaaja on sitoutunut noudattamaan, 3 a artiklaa on tulkittava siten, että "erityinen viitemäärä voidaan jakaa luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken suhteessa luovutettuihin maa-alueisiin". [15]

6. Neuvosto antoi asiassa Twijnstra annetun tuomion johdosta edellä mainitun asetuksen N:o 2055/93 (jäljempänä asetus), jota nyt käsiteltävä asia koskee ja jolla neuvosto muutti erityisten viitemäärien (SLOM 3) myöntämis- ja jakamisperusteita.

Asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan perusteet asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan mukaisesti jo myönnetyn viitemäärän jakamiselle luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken. Tässä säännöksessä säädetään, siltä osin kuin sillä on merkitystä tämän asian kannalta, että "viitemäärä jaetaan osan tilasta luovuttajan ja luovutuksen saajan kesken —— suhteessa asetuksen (ETY) N:o 1391/78 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuihin luovutettuihin rehualoihin asetuksen (ETY) N:o 3950/92 7 artiklan mukaisesti".

Asetuksen 2 artikla puolestaan koskee tilannetta, jossa erityistä viitemäärää ei vielä ole myönnetty, ja siinä säädetään, että

14 — Kursivointi tässä. Asetus N:o 1546/88 puolestaan kumottiin 9.3.1993 annetulla komission asetuksella N:o 536/93 (EYVL L 57, s. 12), mutta se jäi osittain voimaan 9 artiklan nojalla.

15 — Asia C-81/91, Twijnstra, tuomio 19.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2455, 29 kohta).

"jäsenvaltio määrittää puolueettomin perustein suhteessa asetuksen (ETY) N:o 1391/78 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuun, tuottajan hakemuspäivänään viljelemään rehualaan 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun erityisen viitemäärän perustuen määrään, jonka osalta palkkio on laskettu".

Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Pääasian kantajat ovat nautakarjan kasvattajia, jotka ovat joko hankkineet (Lay) tai ottaneet vuokralle (Donald ja David Gage) vähemmistöosat usean tuotantosuunnan tiloista kaupan pitämisestä luopumista koskevien sitoumusten voimassaoloaikana. Saadessaan tilojen osat alkuperäisiltä tilanomistajilta kantajat antoivat Ministry of Agriculture, Fisheries and Foodille (jäljempänä ministeriö) vastaavan sitoumuksen kyseisten tilan osien osalta saamatta korvaukseksi kaupan pitämisestä luopumista koskevaa palkkiota.

Ministeriö myönsi kantajille näiden hakemuksesta vuosien 1993 ja 1994 ajaksi maidon erityisen viitemäärän, joka laskettiin suhteessa hankittujen tai vuokrattujen maa-alueiden pinta-alaan. Kantajat riitauttivat nämä ministeriön päätökset High Courtissa sillä perusteella, että heidän saamansa viitemäärät oli määritelty ottamatta huomioon sitä, että alkuperäiset tilanomistajat olivat käyttäneet maidontuotantoon erikoistuneeseen karjatalouteen lähes yksinomaan niitä tilan osia, jotka kantajat olivat saaneet haltuunsa.

8. Koska kansallinen tuomioistuin katsoi, että päätöksen antamiseksi on tarpeen vahvistaa asetuksessa olevan ilmauksen "rehualat" tarkka merkitys, se esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko jäsenvaltion, kun se määrittelee tilan osan luovutuksen saajan oikeutta neuvoston asetuksen N:o 2055/93 1 artiklan 2 kohdassa ja 2 artiklassa säädettyyn viitemäärään, jaettava viitemäärä luovuttajan ja tilan osan luovutuksen saajan välillä arvioimalla, missä suhteessa tilaa käytettiin maidontuotantoon silloin kun luovuttaja antoi sitoumuksen maidon kaupan pitämisestä luopumisesta, ja jakamalla viitemäärän sitten luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken luovutuksensaajalle luovutettujen, maidontuotantoon käytettyjen maa-alueiden mukaisessa suhteessa, ottaen huomioon edellä mainittu asetus sekä luottamuksensuojan periaate, suhteellisuusperiaate ja omaisuuden suojaa koskeva periaate, jotka ovat yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä, ovatko asetuksen N:o 2055/93 1 artiklan 2 kohta ja 2 artikla pätemättömiä sen vuoksi, että ne ovat ristiriidassa

yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden ja erityisesti luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja omaisuuden suojaa koskevan periaatteen kanssa?

tosiasiallisesti käytettyyn pinta-alaan, kansallinen tuomioistuin kysyy, onko jäsenvaltioilla kyseisten säännösten perusteella oikeus jakaa viitemäärä pelkästään suhteessa luovutettujen maa-alueiden pinta-alaan (kolmas kysymys).

3) Jos vastaukset ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen ovat kieltäviä, onko jäsenvaltiolla, kun se määrittelee tilan osan luovutuksensaajan oikeutta asetuksen N:o 2055/93 1 artiklan 2 kohdassa ja 2 artiklassa säädettyyn viitemäärään, oikeus jakaa viitemäärä luovuttajan ja tilan osan luovutuksensaajan kesken siinä suhteessa, jossa luovutuksensaajalle luovutettu tilan osa on luovuttajan koko tilasta?"

Ottaen huomioon, että ensimmäinen ja kolmas kysymys liittyvät läheisesti yhteen ja että niiden ratkaiseminen riippuu samojen säännösten tulkinnasta, niitä on mielestäni sopivaa käsitellä yhdessä.

Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan tulkinta (ensimmäinen ja kolmas kysymys)

9. Huolimatta siitä, että sovellettavat säännökset ovat luonteeltaan hieman epäselviä, pääasiaa koskeva kysymys, josta yhteisöjen tuomioistuimen on pyydetty antamaan ratkaisunsa, vaikuttaa suhteellisen yksinkertaiselta. Kansallisen tuomioistuimen esittämillä kysymyksillä pyritään nimittäin täsmentämään, tarkoitetaanko ilmauksella "rehualat" sitä osaa tilasta, jota luovuttaja tosiasiallisesti käytti maidontuotantoon, vai viitataanko sillä tilan koko pinta-alaan (ensimmäinen kysymys). Tässä jälkimmäisessä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty ratkaisemaan, ovatko kyseiset säännökset päteviä luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja omaisuuden suojaa koskevan periaatteen kannalta (toinen kysymys). Lopuksi siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin tulisi siihen johtopäätökseen, että kyseiset säännökset ovat päteviä ja että erityisiä viitemääriä ei välttämättä tarvitse määritellä suhteessa maidontuotantoon

10. Näissä kahdessa säännöksessä, joiden tulkintaa on pyydetty, säädetään, että erityinen viitemäärä jaetaan (asetuksen 1 artiklan 2 kohta) ja myönnetään (asetuksen 2 artikla) "suhteessa asetuksen N:o 1391/78 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuihin luovutettuihin rehualoihin". Tämän 23.6.1978 annetun komission asetuksen N:o 1391/78 [16] säännösten mukaan rehualalla tarkoitetaan "asetuksen (ETY) N:o 1078/77 5 artiklan a alakohdassa tarkoitetun tuottajan käyttämää viljelyalaa kokonaisuudessaan"; tuottajaksi määritellään tässä viimeksi mainitussa

16 — EYVL L 167, s. 45.

säännöksessä "maanviljelijä —— joka on keskittynyt nautaeläinten kasvattamiseen".

Edellä mainituissa säännöksissä ei mielestäni määritellä lopullisesti ilmauksen "rehualat" merkitystä. Vaikka onkin nimittäin totta, että "viljelyalaan kokonaisuudessaan" tehty viittaus voi johtaa ajattelemaan, kuten neuvosto, komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta esittävät, että kyse on soveltamisalaltaan yleisestä käsitteestä, jolla viitataan maatilan kokonaispinta-alaan, on myös totta, että viittaus termiin maanviljelijä, sellaisena kuin se on määritelty asetuksessa N:o 1078/77, näyttää kantajien väittämällä tavalla [17] yhdistävän tämän käsitteen väistämättömästi karjan kasvatukseen ja siten maa-alueiden tuotantosuuntaan. [18] Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väitteellä, jonka mukaan riidanalainen käsite tarkoittaa lähinnä samaa kuin asetuksen N:o 857/84 12 artiklan c kohdassa tarkoitettu käsite "tila", ei myöskään kyetä muuttamaan ongelmaa; asetuksessa N:o 1078/77 tarkoitettu tuottajan määritelmä, joka on relevantti nyt käsiteltävän asian kannalta, nimittäin poikkeaa asetuksessa N:o 857/84 olevasta tuottajan määritelmästä. [19]

11. Maa-alueiden tosiasiallisen käytön merkitystä näyttää sitä paitsi vahvistavan se seikka, että asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa viitataan nimenomaisesti "—— luovutettuihin rehualoihin asetuksen (ETY) N:o 3950/92 7 artiklan mukaisesti". Muistutan, että tässä jälkimmäisessä säännöksessä todetaan 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 ——."

Nimenomaista viittausta edellä mainittuun säännökseen ei voida olla pitämättä sellaisena, että siinä sallitaan SLOM-viitemäärien ja "tavanomaisten" viitemäärien yhdenmukainen kohtelu jaettaessa viitemääriä tilan osittaisen luovutuksen yhteydessä. En myöskään usko, että voitaisiin päätyä erilaiseen

17 — Päinvastoin kuin kantajat, en katso, että substantiivin "rehu" käyttäminen kyseisissä säännöksissä ratkaisee kysymyksen. Vaikka myönnetään, että viittaus substantiiviin, jolla tarkoitetaan "karjan ruokintaan tarkoitettuja kasvistuotteita", on erittäin merkitsevä ottaen etenkin huomioon se asiayhteys, jossa tämä substantiivi mainitaan, on kuitenkin itse asiassa totta, että kyseisissä säännöksissä olevan, "rehualoihin" tehdyn viittauksen johdosta on tarpeen analysoida sitä määritelmää, joka tästä ilmauksesta annetaan asetuksen N:o 1391/78 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa.

18 — Tältä osin en voi yhtyä oikeudenkäynnin aikana esitettyyn väitteeseen, jonka mukaan on joka tapauksessa pidettävä mahdottomana sitä, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetaan ainoastaan maidontuotantoon käytettävää pinta-alaa, koska tuottaja on asetuksen N:o 1078/77 5 artiklan mukaan henkilö, joka kasvattaa "nautakarjaa" eikä vain erityisesti lypsykarjaa. Itse asiassa asetuksella N:o 1078/77 käyttöön otettua palkkiojärjestelmää sovelletaan sekä maanviljelijöihin, jotka "luopuvat maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä", että maanviljelijöihin, jotka "muuttavat lypsykarjansa lihaa tuottavaksi karjaksi". Viittaaminen "lypsykarjaa" yleisempään termiin vaikuttaa siis perustelluta sen vuoksi, että on tarpeen määritellä yksi tuottajan käsite, jota voidaan käyttää näissä molemmissa tapauksissa.

19 — Tuottaja on tämän asetuksen perusteella henkilö, joka myy tai toimittaa maitoa, eikä henkilö, joka kasvattaa nautakarjaa. Joka tapauksessa ei ole tarpeetonta lisätä, että yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin muistuttanut jälleen, että asetuksessa N:o 857/84 olevissa maatilan ja tuottajan määritelmissä tarkoitetaan maataloustuottajaa, joka hoitaa maidontuotantoa varten tuotantoyksiköiden kokonaisuutta (asia C-463/93, Katholische Kirchengemeinde St Martinus Elten, tuomio 23.1.1997, Kok. 1997, s. I-255, erityisesti 17 kohta).

johtopäätökseen sen vuoksi, että asetuksen 2 artiklassa ei ole, toisin kuin asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa, viittausta asetuksen N:o 3950/92 7 artiklaan. Ensinnäkin on nimittäin muistutettava, että 2 artikla ei koske jo myönnetyn viitemäärän jakamista vaan viitemäärän myöntämistä, minkä vuoksi sitä sovelletaan erilaiseen tosiasialliseen tilanteeseen. Toiseksi tässä säännöksessä säädetään, että jäsenvaltio määrittää tämän viitemäärän puolueettomin perustein suhteessa tuottajan hakemuspäivänään viljelemään rehualaan sen määrän perusteella, jonka osalta palkkio on laskettu; tämä näyttää vahvistavan jopa tässä tapauksessa, että viitemäärä on jaettava suhteessa maidontuotantoon käytettävään pinta-alaan. Lopuksi, kuten myös kaikki asianosaiset ja kansallinen tuomioistuin ovat todenneet, ilmausta "rehualat" on tulkittava samalla tavalla molemmissa esillä olevissa säännöksissä.

12. Mutta ei tässä vielä kaikki. Kuten asetuksen johdanto-osan viidennestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, riidanalaiset säännökset on annettu niiden asiassa Twijnstra annetussa tuomiossa vahvistettujen periaatteiden noudattamiseksi, jotka koskevat viitemäärien jakamista SLOM-tuottajien kesken. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä tuomiossa, että "koko viitemääräjärjestelmä perustuu asetuksen N:o 857/84 7 artiklassa ja asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun soveltamista koskevista yleisistä säännöistä 16 päivänä toukokuuta 1984 annetun komission asetuksen N:o 1371/84 5 artiklassa säädettyyn yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan silloin, kun tila on luovutettu osittain, viitemäärä myönnetään luovutuksen saajalle suhteessa luovutettuihin maa-alueisiin. Kyseessä olevan asetuksen perusteluista ei ilmene, että yhteisön lainsäätäjä olisi aikonut poiketa tästä yleisestä periaatteesta". [20]

Vaikka katsonkin, että nyt käsiteltävään asiaan sovellettavissa säännöksissä oleva ilmaus "rehualat" näennäisesti eroaa ilmauksesta "maidontuotantoon käytettävä pinta-ala", joka sisältyy tässä tuomiossa mainittuihin säännöksiin, olen sitä mieltä, että vastaavaa päättelyä on voitava ja pitääkin soveltaa myös nyt käsiteltävään asiaan. Yleinen periaate, johon yhteisöjen tuomioistuin viittaa, eli viitemäärän suhteellinen jakaminen, säätelee nimittäin koko erityisten viitemäärien järjestelmää, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut.

13. Lisään tähän, että on vähintäänkin omituista, että yhteisön toimielimet päättelevät yhteisöjen tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esittämästä toteamuksesta, jonka mukaan erityinen viitemäärä on jaettava luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken "säilytettyjen ja luovutettujen maa-alueiden mukaisessa suhteessa" (27 kohta), että periaate merkitsee SLOM-viitemäärien osalta sitä, että viitemäärä jaetaan pelkästään suhteessa luovutettujen maa-alueiden pinta-alaan eikä suhteessa "maidontuotan-

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 15, tuomion 25 kohta.

toon käytettävään pinta-alaan", kuten asetuksen N:o 3950/92 7 artiklassa ja asetuksen N:o 1546/88 7 artiklassa [21] säädetään.

Tältä osin on riittävää huomata kaksi seikkaa. Ensinnäkään yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvinnut asiassa Twijnstra antamassaan tuomiossa ollenkaan täsmentää luovutettujen maa-alueiden käyttötarkoitusta, koska kyseessä olevaa tilaa oli kokonaisuudessaan käytetty maidontuotantoon. [22] Toiseksi on varmaa, ettei kyseisestä tuomiosta voida päätellä, että siinä edellytetään tai ainakin vahvistetaan erilainen järjestelmä SLOM-viitemäärälle ja tavalliselle viitemäärälle, kuten oikeudenkäyntiin väliintulijana osallistuvat toimielimet väittävät. Itse asiassa tämä väite ei pidä paikkaansa sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin viittasi kyseisessä tuomiossa juuri niihin yleisiin säännöksiin, jotka koskevat viitemäärien jakamista tilan osittaisessa luovutuksessa ja joissa, kuten muistutan, todetaan nimenomaisesti, että viitemäärä on myönnettävä suhteessa "maidontuotantoon käytettävään pinta-alaan".

14. Edellä esitetyistä huomioista seuraa, että asiassa Twijnstra annetussa tuomiossa ei vahvisteta millään tavalla Yhdistyneen kuningaskunnan ja oikeudenkäyntiin väliintulijoina osallistuneiden toimielinten esittämää väitettä, jonka mukaan SLOM-viitemäärien ja muiden viitemäärien jakamisjärjestelmät ovat erilaisia. Tätä väitettä ei sitä paitsi myöskään vahvisteta asiaankuuluvan säännöstön erityisissä säännöksissä, sillä tähän tarkoitukseen ei varmasti riitä se, että vedotaan sellaisten osittain erilaisten ilmausten ("rehualat" "maidon tuotantoon käytettävän pinta-alan" sijaan [23]) käyttöön, joille näyttää itse asiassa olevan oikeutettua antaa sama merkitys.

Minusta ei myöskään voida perustellusti olla sitä mieltä, että kyseistä väitettä voidaan perustella järjestelmän yleisellä johdonmukaisuudella, joka sen sijaan pikemminkin saattaa ajattelemaan, että perusperiaatteen, sellaisena kuin se on vahvistettu säännöstössä ja kuin sitä on täsmennetty oikeuskäytännössä, [24] on oltava sama sekä SLOM-viitemäärien että muiden viitemäärien osalta. Lisäksi en pidä lainkaan vakuuttavana sitä neuvoston ja komission väitettä, jonka mukaan silloin, kun jakaminen suoritetaan suhteessa luovutettuihin maa-alueisiin ottamatta huomioon niiden tuotantosuuntaa, luovuttajan ja luovutuksensaajan edut voidaan sovittaa yhteen varmistaen samalla, että niiden kesken jaetut viitemäärät eivät ylitä

21 — Muistutan, että asetuksen N:o 3950/92 7 artiklalla korvattiin asetuksen N:o 857/84 7 artikla ja asetuksen N:o 1546/88 7 artiklalla asetuksen N:o 1371/84 5 artikla, eli säännökset, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin teki asiassa Twijnstra antamassaan tuomiossa sen johtopäätöksen, että viitemäärä on näihin säännöksiin sisältyvän yleisen periaatteen nojalla jaettava suhteessa luovutettuihin maa-alueisiin.

22 — On nimittäin täysin selvää, että kun kaikkia maa-alueita käytetään maidon tuotantoon, luovutetun viitemäärän ja kokonaisviitemäärän välinen suhde on sama kuin luovutetun pinta-alan ja maatilan kokonaispinta-alan välinen suhde.

23 — Kuitenkin neuvosto, komissio ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perustelevat väitettään siitä, että kyse on erilaisista järjestelmistä, juuri sillä seikalla, että nyt asiaankuuluvissa säännöksissä käytetään ilmausta "rehualat", kun taas asetuksen N:o 3950/92 7 artiklassa viitataan "maidontuotantoon käytettävään pinta-alaan".

24 — Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Twijnstra, tuomion 25 kohta sekä yleisemmin asia C-121/90, Posthumus, tuomio 6.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5833), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "jakaminen on tehtävä *tarkasti suhteessa* niiden tilan maa-alueiden suuruuteen, joita käytetään maidontuotantoon" (tuomion 9 kohta, kursivointi tässä).

sitä kokonaismäärää, johon maanviljelijällä olisi ollut oikeus, jos hän ei olisi luovuttanut osaa tilasta. [25] Jos nimittäin on valittava sellainen jakamisperuste, jolla voidaan viime kädessä varmistaa, että käytettävissä olevaa viitemäärää eli sitä viitemäärää, johon maanviljelijällä olisi ollut oikeus, jos hän ei olisi luovuttanut osaa tilasta, ei ylitetä, ei ole syytä hylätä nimenomaan sellaista perustetta, jolla, sikäli kuin se perustuu maidontuotantoon tosiasiallisesti käytettävään pinta-alaan, ei ainoastaan saavuteta tätä tavoitetta vaan myös täytetään vaatimus oikeudenmukaisuudesta ja etujen tasapainottamisesta.

15. Vielä on tarkasteltava, onko ehdotetussa tulkinnassa se vaara, että sen soveltaminen osoittautuu mahdottomaksi, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, eli onko mahdotonta tarkastaa sitä, mikä oli maa-alueiden tosiasiallinen käyttötarkoitus silloin, kun kaupan pitämisestä luopumista koskeva palkkio maksetaan. Ottaen huomioon, että asetuksessa N:o 1078/77 ei itse asiassa edellytetä palkkion myöntämistä varten sellaisia tietoja, joista voidaan päätellä, mitä osaa tilasta käytetään maidontuotantoon, on täysin lainmukaista, että hallintoviranomaisilla ei ole tarpeellisia tietoja, jotka nyt käsiteltävässä asiassa ovat peräisin vuodelta 1980. [26]

Tältä osin on ensinnäkin huomattava, että periaatteena on, että mahdollisten tarkastusongelmien selvittäminen ja ratkaiseminen kuuluu kansallisille viranomaisille, eikä niillä voi perustella yhteisön säännösten virheellistä tulkintaa. Myönnän kuitenkin, että ei voida olla täysin ottamatta huomioon sitä, että jos kyseisellä jäsenvaltiolla ei ole tältä osin mitään tietoja eikä luovutuksensaaja voi esittää asiasta todisteita, voi olla mahdotonta vahvistaa luovutettujen maa-alueiden käyttötarkoitusta silloin, kun kaupan pitämisestä luopumista koskeva palkkio maksetaan. Kyseisellä jäsenvaltiolla pitäisi olla tällaisessa tilanteessa mahdollisuus jakaa viitemäärä luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken erilaisilla mutta kuitenkin puolueettomilla perusteilla ja tarvittaessa yksinkertaisesti suhteessa luovutettujen maa-alueiden pinta-alaan kyseisten maa-alojen tosiasiallisesta käyttötarkoituksesta riippumatta.

16. Tällainen mahdollisuus voidaan mielestäni johtaa sekä asiaa koskevista yleisistä säännöksistä, joissa nimenomaisesti säädetään, että jäsenvaltioilla on oikeus ottaa käyttöön erilaisia perusteita, että säännöksistä, jotka ovat asiaankuuluvia nyt käsiteltävässä asiassa; kuten olen jo korostanut, asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa on nimittäin viittaus asetuksen N:o 3950/92 7 artiklaan, ja asetuksen 2 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että "jäsenvaltio määrittää puolueettomin perustein" erityisen viitemäärän. On tietenkin välttämätöntä, että nämä perusteet täyttävät yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut edellytykset eli että ne ovat "objektiivisesti tarkastettavissa olevia, ennalta yleisellä tavalla vahvistettuja ja asianomaisten toimijoiden tahdosta riippu-

25 — Tältä osin kyseiset toimielimet toteavat itse asiassa pelkästään, että kyseessä on tulkinta, joka on yhdenmukainen sen järjestelmän yleisen rakenteen kanssa, jonka yhteisön lainsäätäjä on ottanut käyttöön ja jossa erityisten viitemäärien järjestelmä erotetaan tarkoituksellisesti "tavallisten" viitemäärien järjestelmästä, esittämättä asiasta kuitenkaan riittävää selvitystä.

26 — Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myöntää kuitenkin, että sillä on nämä tiedot Layn tilan osalta; tämä johtuu juuri siitä, että kyseisen maatilan omistaja oli liittänyt tiedot kaupan pitämisestä luopumisesta maksettavaa palkkiota koskevaan hakemukseen, vaikkei niitä ollut vaadittukaan.

mattomia perusteita, jotka riippuvat kyseisen tilan tai sillä harjoitettavan maataloustoiminnan tunnuspiirteistä". [27]

Mainittu ratkaisu on juuri mainitsemistani säännöksistä riippumatta rajoitettava ehdottomasti sellaiseen tilanteeseen, jossa ei ole mahdollista määrittää, mikä on luovutettujen pinta-alojen tosiasiallinen käyttötarkoitus sinä ajankohtana, jona kaupan pitämisestä luopumista koskeva palkkio maksetaan. Periaate, johon koko säännöstö perustuu, on nimittäin edelleen se, että viitemäärä jaetaan suhteessa maidontuotantoon käytettävään pinta-alaan; kyseessä oleva jäsenvaltio voi jakaa käytettävissä olevan viitemäärän suhteessa luovutettuihin maa-alueisiin ainoastaan siinä tapauksessa, että luovutuksensaaja, jolla on todistustaakka, ei voi näyttää, mikä on hänelle luovutettujen maa-alueiden tosiasiallinen käyttötarkoitus sinä ajankohtana, jona kaupan pitämisestä luopumista koskeva palkkio maksetaan.

17. Tarkasteltujen säännösten sanatarkan ja systemaattisen analyysin perusteella voidaan lopuksi perustellusti päätellä, että luovutettaessa osa tilasta kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen voimassaoloaikana erityinen viitemäärä on jaettava suhteessa maidontuotantoon tosiasiallisesti käytettävään pinta-alaan, jolloin tällä ilmauksella on ymmärrettävä tarkoitettavan sitä pinta-alaa kokonaisuudessaan, joka liittyy maidontuotantoon suoraan tai välillisesti, kuten oikeuskäytännössä täsmennetään. [28]

Jäsenvaltiot voivat kuitenkin jakaa viitemäärän luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken tilan jäljelle jäävien maa-alojen ja luovutettujen maa-alueiden pinta-alan perusteella silloin, kun niillä ei ole tarpeellisia tietoja maa-alueiden käyttötarkoituksesta ja kun luovutuksensaaja ei voi osoittaa toteen, mikä hänelle luovutettujen maa-alueiden käyttötarkoitus on sinä ajankohtana, jona kaupan pitämisestä luopumista koskeva palkkio maksetaan.

Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan pätevyys (toinen kysymys)

18. Riidanalaisten säännösten tulkinnasta tekemäni johtopäätöksen perusteella on tarpeetonta tutkia näiden säännösten mahdollista pätemättömyyttä luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja omaisuuden suojaa koskevan periaatteen louk-

27 — Alaviitteessä 24 mainittu asia Posthumus, tuomion 14 kohta. On turha korostaa, että viimeksi mainitussa edellytyksessä painotetaan juuri maa-alueiden tuotantosuuntaa, joten voidaan hyvin todeta, että jäsenvaltiot eivät missään tapauksessa voi tai eivät ainakaan kokonaan voi olla ottamatta huomioon maidontuotantoon käytettävää osaa pinta-alasta.

28 — Ks. vastaavasti asia C-79/91, Knüfer, tuomio 17.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6895, 13 kohta).

kauksen kannalta. Näin ollen tutkin tätä kysymystä vain pääpiirteittäin.

Aloitan huomauttamalla, että jos katsotaan, että on oikeutettua jakaa erityinen viitemäärä luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken ottamatta lainkaan huomioon käytettyjen maa-alueiden tosiasiallista käyttötarkoitusta, tämä saattaa johtaa ilmeisen ristiriitaisiin tilanteisiin ja jopa tilanteisiin, joiden laillisuus on kyseenalaista. Otetaan esimerkiksi usean tuotantosuunnan tila, jonka kokonaispinta-alasta 10 prosenttia käytetään maidontuotantoon ja loput 90 prosenttia muihin tarkoituksiin (esimerkiksi viljelyksiin, joiden sadoista tuottaja käy tukkukauppaa): maidontuotantoon käytettävän 10 prosenttia ostaja saa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tulkinnan mukaisesti vain yhden kymmenesosan tilalle kuuluvasta viitemäärästä suurimman osan jäädessä luovuttajalle. Epäilen suuresti sitä, voisiko tällainen ratkaisu olla yhdenmukainen yhteisön oikeuden perusperiaatteiden kanssa, ottaen erityisesti huomioon sellaisella luovutuksensaajalla oleva perusteltu luottamus, joka ostettuaan tai vuokrattuaan maidontuotantoon keskittyneen osan tilasta voi oikeutetusti odottaa aloittavansa maidontuotannon uudelleen heti kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen voimassaolon päätyttyä.

19. Tältä osin on hyvä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Twijnstra antamassaan tuomiossa eli siis SLOM-tuottajien osalta nimenomaisesti todennut, että luovutuksensaaja "*voi* asioissa Mulder ja Von Deetzen annetuissa tuomioissa tarkoitettujen tuottajien tavoin *perustellusti odottaa voivansa käyttää luovutettuja maa-alueita uudelleen maidontuotantoon, kun kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen voimassaoloaika on päättynyt.* Tämän mahdollisuuden epääminen luovutuksensaajalta merkitsisi piittaamattomuutta luottamuksensuojan periaatteesta". [29]

Neuvosto, komissio ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittävät kuitenkin, että ei olisi oikein soveltaa tätä yhteisöjen tuomioistuimen toteamusta nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Ensinnäkin ne perusteet, joilla käytettävissä oleva viitemäärä jaetaan luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken, ovat niiden mielestä olleet SLOM-tuottajien osalta jo alun perin erilaisia. Toiseksi säännös, jonka mukaan viitemäärä on jaettava suhteessa "maidontuotantoon käytettävään pinta-alaan", on tullut voimaan vasta sen jälkeen, kun kantajat olivat ottaneet tilan osat haltuunsa. Kolmanneksi riidanalaisissa säännöksissä ainoastaan sovelletaan tarkasti niitä periaatteita, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asiassa Twijnstra antamassaan tuomiossa, joten tämän alan toimijoiden olisi pitänyt varautua kyseessä olevan kaltaiseen säännöstöön. Lopuksi kantajat eivät voi missään tapauksessa vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, varsinkaan kun otetaan huomioon yhteisön lainsäätäjällä maatalouspolitiikan alalla oleva laaja harkintavalta.

20. Huomautan ensin, että kyseisillä yhteisön toimielimillä ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksella näyttää olevan hyvin

29 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Twijnstra, tuomion 23 kohta; kursivointi tässä.

rajoittunut käsitys luottamuksensuojan periaatteesta. Se seikka, että peruste, jonka mukaan viitemäärä jaetaan suhteessa maidontuotantoon käytettävään pinta-alaan, tuli voimaan vasta kyseisten tilan osien haltuunoton jälkeen, ei ole millään tavalla ratkaiseva. Tältä osin on riittävää muistuttaa, että koko viitemääräjärjestelmäkin tuli voimaan vasta tätä myöhemmin, mikä osoittaa tarvittaessa, että säännösmuutoksesta tai uuden säännöksen käyttöön ottamisesta ei varmuudella voi sellaisenaan seurata mahdottomuutta vedota luottamuksensuojan periaatteeseen maidontuotannon uudelleen aloittamiseksi. Sitä paitsi, vaikka on totta, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta tällä alalla, on kuitenkin myös totta, että tätä valtaa ei voida missään tapauksessa käyttää siten, että loukattaisiin luottamuksensuojan periaatteen kaltaista yhteisön oikeusjärjestyksen perusperiaatetta.

Asiassa Twijnstra annetun tuomion vaikutuksen osalta on mielestäni riittävää viitata edellä esitettyihin huomioihin [30] ja toistaa tässä ainoastaan, että kyseisessä tuomiossa ei ole missään nimessä vahvistettu sitä, että SLOM-tuottajiin sovellettavat säännöt olisivat erilaisia kuin muihin tuottajiin sovellettavat säännöt käytettävissä olevien viitemäärien jakamisen osalta. Päätyäkseen mainittuun ratkaisuun yhteisöjen tuomioistuin nimittäin sovelsi tässä tuomiossa periaatetta viitemäärän jakamisesta suhteessa maidontuotantoon käytettävään pinta-alaan, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksen N:o 857/84 7 artiklassa (nykyisin asetuksen N:o 3950/92 7 artikla) ja asetuksen N:o 1371/84 5 artiklassa (nykyisin asetuksen N:o 1546/88 7 artikla) eli säännöksissä, joilla säännellään yleisesti viitemäärän jakamista tilan osittaisessa luovutuksessa.

Tähän ei ole tarpeetonta lisätä, kuten olen jo edellä korostanut, että yhteisön toimielinten ehdottama tulkinta ei ole missään nimessä ainoa keino järjestelmän vakauden takaamiseksi ja sen kokonaisviitemäärän ylittymisen estämiseksi, johon tilanomistajalla olisi ollut oikeus, jos hän ei olisi luovuttanut osaa tilastaan, sillä nämä tavoitteet voidaan saavuttaa *myös* minun ehdottamallani tulkinnalla. [31]

21. Lopuksi on mielestäni todettava, että kyseessä olevilla säännöksillä loukataan luottamuksensuojan periaatetta, jos niitä tulkitaan siten, että niissä velvoitetaan jäsenvaltiot aina ja kaikissa tapauksissa jakamaan käytettävissä oleva viitemäärä luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken säilytettyjen ja luovutettujen maa-alueiden pinta-alan mukaisessa suhteessa, vaikka luovutettujen maa-alueiden tosiasiallinen käyttötarkoitus olisi näytetty toteen. Tämän johtopäätöksen perusteella on tarpeetonta tutkia niitä muita kanneperusteita, joihin kantaja on vedonnut pääasiassa. [32]

30 — Ks. edellä 12 ja 13 kohta.

31 — Ks. edellä 14 kohta.

32 — Lisään tältä osin, että minusta ei ole mahdollista sulkea suoralta kädeltä pois sitä, että erilaisten viitemäärän jakamisperusteiden soveltaminen SLOM-tuottajiin voi johtaa näiden epäoikeudenmukaiseen syrjintään. Vaikka on nimittäin totta, kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että tuottajien ja kuluttajien välillä noudatettava syrjimättömyysperiaate, sellaisena kuin se vahvistetaan perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa, edellyttää, ettei samankaltaisia tilanteita käsitellä eri tavoin, ellei sitä voida objektiivisesti perustella (ks. vastaavasti viimeksi asia C-22/94, The Irish Farmers Association, tuomio 15.4.1997, Kok. 1997, s. I-1809), on perusteltua todeta, että ne "subjektiiviset" erot, joita asianosaiset ovat korostaneet, eivät riitä perustelemaan SLOM-tuottajien ja muiden tuottajien erilaista kohtelua.

Ratkaisuehdotus

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

1) Tietyille maidon ja maitotuotteiden tuottajille myönnettävästä erityisviitemäärästä 19 päivänä heinäkuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2055/93 1 artiklan 2 kohtaa ja 2 artiklaa on tulkittava siten, että viitemäärä on jaettava luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken, kun tila luovutetaan osittain, suhteessa siihen tilan osaan, jota välittömästi tai välillisesti käytettiin maidontuotantoon sinä ajankohtana, jona luovuttaja antoi maidon kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen.

   Asetuksen N:o 2055/93 1 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat jakaa viitemäärän luovuttajan ja luovutuksensaajan kesken säilytettyjen ja luovutettujen maa-alueiden mukaisessa suhteessa eli siis kiinnittämättä huomiota siihen tarkoitukseen, mihin maa-alueita tosiasiallisesti käytettiin sinä ajankohtana, jona luovuttaja antoi maidon kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen, ainoastaan silloin, jos kyseisellä jäsenvaltiolla ei ole tiedossaan tarpeellisia seikkoja maa-alueiden käyttötarkoituksesta ja jos luovutuksensaaja ei voi näyttää toteen maa-alueiden käyttötarkoitusta.

2) Asetuksen N:o 2055/93 näin tulkittujen 1 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään sellaista seikkaa, jolla olisi vaikutusta niiden pätevyyteen.