JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JAN MAZÁK
14 päivänä syyskuuta 2010[1]

1. Näissä Bundesfinanzhofin (Saksan liittotasavallan finanssiasioita käsittelevä tuomioistuin) esittämissä ennakkoratkaisupyynnöissä pyydetään neuvoston asetusten N:o 1788/2003 ja N:o 1782/2003 tulkintaa.[2] Kyseisessä tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa asianosaisina ovat Hauptzollamt Koblenz (Koblenzin päätullivirasto) ja Etling & Etling sekä Hauptzollamt Oldenburg (Oldenburgin päätullivirasto) ja Aissen ja Rohaan. Molemmat asiat koskevat lähinnä maidon viitemäärien siirtämistä yhden maidontuotantovuoden aikana.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

2. Asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklan j ja k alakohdassa säädetään, että kyseisessä asetuksessa ”tilakohtaisilla viitemäärillä” tarkoitetaan ”tuottajien viitemääriä kunkin kahdentoista kuukauden jakson 1 päivänä huhtikuuta” ja ”käytettävissä olevilla viitemäärillä” ”tuottajien 31 päivänä maaliskuuta käytettävissä olevia viitemääriä sen kahdentoista kuukauden jakson aikana, jolle maksu on laskettu, kaikki kyseisen kahdentoista kuukauden jakson aikana tehdyt, tässä asetuksessa säädetyt siirrot, myynnit, muunnokset ja väliaikaiset uudelleenjaot huomioon ottaen”.

3. Asetuksen N:o 1782/2003 95 artiklan 3 kohdassa säädetään muun muassa, että ”niiden tuottajakohtaisten viitemäärien, jotka on tilapäisesti siirretty – – 31 päivänä maaliskuuta kyseisenä kalenterivuonna, katsotaan olevan sen tilan, jolle viitemäärät on siirretty, käytössä tuona kalenterivuonna”.

4. Tässä ratkaisuehdotuksessa ei ole tarpeen siteerata kaikkea lainsäädäntöä kokonaisuudessaan tässä vaiheessa. Palaan mieluummin asiaa koskeviin säännöksiin myöhemmin oikeudellisessa arvioinnissani.

5. Kansallisessa lainsäädännössä EY:n (ja nyttemmin Euroopan unionin (EU)) maitoalan

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta 29.9.2003 annettu neuvoston asetus (EUVL L 270, s. 123) ja yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä – – 29.9.2003 annettu neuvoston asetus (EUVL L 270, s. 1).

maksua koskevan sääntelyn täytäntöönpanosta 9.8.2004 annetun asetuksen (Verordnung zur Durchführung der EG-Milchabgabenregelung; BGBl. I, s. 2143) 14 §:n 1 momentissa säädetään, että ”ostaja voi jakaa toimitusviitemäärät, joita ei ole käytetty asianomaisen kahdentoista kuukauden jakson aikana (alitoimitukset), muille maidontuottajille, jotka ovat ylittäneet heille jaetut toimitusviitemäärät (liikatoimitusten suorittajat). Toimituksiin varatut käyttämättömät viitemäärät jaetaan liikatoimitusten suorittajille seuraavan laskukaavan mukaisesti:

alitoimitusten kokonaismäärä x liikatoimitusten suorittajan toimituksiin varattu viitemäärä [jaettuna] kaikkien liikatoimitusten suorittajien toimituksiin varattujen viitemäärien kokonaismäärällä”.

6. Tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta 30.5.2006 annetun Saksan lain (Betriebsprämiendurchführungsgesetz; BGBl. I, s. 1298) 5 §:n 2 momentissa säädetään lähinnä, että viljelijän tilatuen määrää, sellaisena kuin se määräytyy kyseisen lain 5 §:n 1 momentin nojalla, on korotettava asetuksen N:o 1782/2003 62 artiklan mukaisesti määrällä, joka vastaa kyseisen asetuksen 95 artiklassa säädetyn lypsylehmäpalkkion ja kyseisen asetuksen 96 artiklan mukaisten lisätukien summaa.

7. Lypsylehmäpalkkion ja lypsylehmäpalkkion lisätuen täytäntöönpanosta 18.2.2004 annetun Saksan asetuksen (Verordnung über die Durchführung der Milchprämie und der Ergänzungszahlung zur Milchprämie; BGBl. I, s. 267) 6 §:ssä säädetään lähinnä, että tuottajan hallussa soveltamisvuoden maaliskuun 31 päivänä olevat viitemäärät, jotka on otettava huomioon lypsylehmäpalkkiota myönnettäessä, on osoitettava todistuksella, josta on ilmettävä maitomäärät, jotka tuottaja on tosiasiallisesti toimittanut soveltamisvuoden maaliskuun 31 päivänä päättyvän kahdentoista kuukauden jakson aikana.

II Tosiseikat ja esitetyt ennakkoratkaisukysymykset

8. Asiassa C-230/09 Etling & Etling ovat maidontuottajia, joiden viitemäärä (maitokiintiö) oli 553 678 kilogrammaa maidontuotantovuonna 2004/2005. He olivat antaneet osan (50 000 kg) alkuperäisestä viitemäärästään vuokralle kolmannelle osapuolelle vuodesta 2000 lähtien. Vuokrasopimus päättyi helmikuussa 2005, ja Etling & Etlingille annettiin tiedoksi päätös siitä, että 50 000 kilogramman viitemäärä oli palautettu heille 1.3.2005 lukien. Koska vuokralainen oli jo toimittanut tämän maitomäärän, meijeri (ostaja) antoi todistuksen siitä, että Etling

& Etlingin viitemäärä oli 553 678 kilogrammaa 31.3.2005. Etling & Etling riitauttivat tämän Finanzgerichtissä (varoasioita käsittelevä tuomioistuin), joka muutti todistusta siten, että heidän ”käytettävissään” 1.3.2005–31.3.2005 ollut viitemäärä sisälsi heille palautetun 50 000 kilogramman viitemäärän sillä perusteella, että aikaisemman vuokralaisen viitemäärän toimitukset eivät vaikuta maksuja koskevaan oikeuteen. Hauptzollamt Koblenz valitti Bundesfinanzhofiin, joka on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [unionin] oikeutta ja erityisesti [asetuksen N:o 1788/2003] 5 artiklan k alakohtaa tulkittava siten, että tuottajan viitemäärä ei sisällä sen kahdentoista kuukauden jakson aikana, jonka kuluessa toinen tuottaja on siirtänyt hänelle viitemäärän, [sitä luovutetun viitemäärän osaa], jota vastaavan maitomäärän [tämä toinen] tuottaja on jo toimittanut saman kahdentoista kuukauden jakson aikana?”

9. Asiassa C-231/09 Aissen ja Rohaan ottivat kumpikin haltuunsa maatilan 12 kuukauden jakson 2004/2005 aikana ja toimittivat tiloillaan tuotetun maidon meijeriin (ostaja). Tämän vuoksi he ylittivät viitemäärän, joka oli heidän käytettävissään kyseisen kahdentoista kuukauden jakson aikana, koska aikaisempi tilanhaltija oli toimittanut siellä tuotettua maitoa ostajalle saman jakson aikana. Hauptzollamt Oldenburg katsoi näin ollen, että he olivat vastuussa maitoalan maksun suorittamisesta; se antoi kummallekin heistä muiden tuottajien toimituksiin varatun viitemäärän käyttämättömän osan, joka vastasi vain osaa siitä viitemäärästä, joka oli siirron jälkeen vapaa käytettäväksi toimituksiin, ja vahvisti perittävän maksuosuuden. Aissen ja Rohaan riitauttivat kyseisen päätöksen Finanzgerichtissä, joka hyväksyi heidän kanteensa sillä perusteella, että viitemäärien nettouttamista koskevan järjestelmän mukaan laskelman on perustuttava tilakohtaiseen viitemäärään, joka annetaan tilalle, ja että maitomääriä, joita aikaisemmat tilanhaltijat olivat toimittaneet saman kahdentoista kuukauden jakson aikana, ei pitänyt ottaa huomioon. Hauptzollamt Oldenburg valitti Bundesfinanzhofiin, joka on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [unionin] oikeutta ja erityisesti asetuksen [N:o 1788/2003] 5 artiklan k alakohtaa tulkittava siten, että sellaisen tuottajan viitemäärä, jolle toinen tuottaja on luovuttanut tilansa kuluvan kahdentoista kuukauden jakson aikana, ei sisällä maitomäärää, jonka toinen tuottaja on jo toimittanut tämän kahdentoista kuukauden jakson aikana?

2) Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan silloin, kun kansallisen viitemäärän käyttämätön osa jaetaan asetuksen

– – N:o 1788/2003 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti uudelleen liikatoimituksia suorittaneiden tuottajien kesken, ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettu tuottaja, joka on ottanut tilan haltuunsa kyseisen kahdentoista kuukauden jakson aikana, voi osallistua käyttämättömän osan uudelleenjakoon myös toisen tuottajan samasta viitemäärästä toimittaman osuuden osalta, ristiriidassa [unionin] oikeuden tai maito- ja maitotuotealaa koskevan yhteisen markkinajärjestelyn yleisten periaatteiden kanssa?"

III Oikeudellinen arviointi

A *Asianosaisten pääasialliset lausumat*

10. Hauptzollamt Koblenz esittää asiassa C-230/09, että lypsylehmäpalkkiota ei voida myöntää henkilölle, joka ei ole toimittanut kiintiömaitoa. Tilanteessa, jossa käyttämätön viitemäärä siirretään toiselle henkilölle kahdentoista kuukauden jakson aikana, tätä vuotta koskeva lypsylehmäpalkkio kuuluu siirronsaajalle. Etling & Etling ja komissio väittävät lähinnä, että "käytettävissä oleva viitemäärä" on määrä, joka voidaan toimittaa kahdentoista kuukauden jakson aikana ilman maksuvelvollisuutta, riippumatta siitä, kuinka paljon maitoa tästä määrästä on tosiasiallisesti toimitettu. Käsitteellä "viitemäärä" tarkoitetaan abstraktia oikeutta.

11. Hauptzollamt Oldenburg esittää asiassa C-231/09 ja erityisesti ensimmäisen kysymyksen osalta lähinnä, että siirronsaaja voi nojautua maksuvelvoitteen osalta maitokiintiöihin vain siltä osin kuin siirtäjä ei ole vielä toimittanut vastaavia määriä. Rohaan ja Aissen sekä komissio väittävät lähinnä, että siirronsaajan viitemäärästä ei pitäisi vähentää siirtäjän tekemiä toimituksia.

12. Hauptzollamt Oldenburg esittää toisen kysymyksen osalta lähinnä, että viitemäärä, johon on jo nojauduttu vapautuksen saamiseksi maksuvelvoitteesta, ei ole siirrettävissä sen kahdentoista kuukauden jakson osalta, jonka aikana se on käytetty. Tätä määrää ei voida siirtää ennen seuraavan maidontuotantovuoden alkamista, jonka jälkeen se voidaan käyttää uudelleen. Aissen ja Rohaan väittävät komission tavoin lähinnä, että

nettoutusjärjestelmän yhteydessä siirtäjät on otettava huomioon käsitteen ”käytettävissä oleva viitemäärä” määritelmän perusteella eli asetuksen N:o 1788/2003 17 artiklan mukaisesti.

B *Oikeudellinen arviointi*

1. Ensimmäinen kysymys

13. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee asiassa C-230/09 esittämällään ainoalla kysymyksellä ja asiassa C-231/09 esittämällään ensimmäisellä kysymyksellä lähinnä, onko unionin oikeutta ja erityisesti asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklan k alakohtaa tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan, että jos tuottajan viitemäärä on siirretty kahdentoista kuukauden jakson aikana, siirronsaajalle myönnettävä viitemäärä ei saa sisältää maitomäärää, jonka siirtäjä on jo toimittanut kyseisen maidontuotantovuoden aikana.

14. Edellä mainittu kysymys tulee asiassa C-230/09 esiin tilapalkkiojärjestelmään kuuluvan lypsylehmäpalkkiojärjestelmän yhteydessä, ja se koskee tilakohtaisen viitemäärän siirtämistä (palauttamista) sen jälkeen, kun tilavuokrasopimus, jonka kohteena se oli, on päättynyt. Kansallinen tuomioistuin pyrkii erityisesti varmistamaan, onko asetuksen N:o 1782/2003 95 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitettua lypsylehmäpalkkiota myönnettäessä katsottava, että ”viitemäärällä” tarkoitetaan koko viitemäärää, joka tuottajalla on käytettävissään kahdentoista kuukauden jakson alkaessa, vai viitataanko sillä sen sijaan alennettuun viitemäärään, joka on hänen käytettävissään sen jakson lopussa, jonka aikana siirtäjä on jo käyttänyt osan viitemäärästä.

15. Tarkastelen seuraavaksi kyseisiä säännöksiä, sillä niitä on tässä tapauksessa yksinkertaista tulkita. Asetuksen N:o 1782/2003 [3] 95 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”vuosien 2004 [ja] 2007 välisenä aikana maidontuottajat voivat saada lypsylehmäpalkkion. Se myönnetään kalenterivuosittain tilakohtaisesti ja tilan käytössä olevana tonneina ilmaistuna maidon tilakohtaisena viitemääränä [saksaksi einzelbetriebliche Referenzmenge]”.

3 – Vrt. kyseiseen asetukseen liittyvä oikeuskäytäntö: asia C-420/06, Jager, tuomio 11.3.2008 (Kok., s. I-1315); asia C-428/07, Horvath, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-5127); asia C-170/08, Nijemeisland, tuomio 11.6.2009 (Kok., s. I-6355); asia C-449/08, Elbertsen, tuomio 22.10.2010 (Kok., s. I-10241); asia C-470/08, Van Dijk, tuomio 21.1.2010 (Kok., s. I-603) ja asia C-434/08, Harms, tuomio 20.5.2010 (Kok., s. I-4431) (ja jossa annoin ratkaisuehdotuksen). Ks. myös seuraavat vireillä olevat asiat: asia C-61/09, Niedermair-Schiemann (ks. 11.5.2010 antamani ratkaisuehdotus); asia C-133/09, Uzonyi; asia C-152/09, Grootes (ks. 8.7.2010 antamani ratkaisuehdotus); asia C-153/09, Agrargut Bäbelin (ks. 2.9.2010 antamani ratkaisuehdotus) ja asia C-536/09, Omejc.

16. Asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklan j alakohdassa määritellään ”tilakohtaiset viitemäärät” (einzelbetriebliche Referenzmenge) siten, että niillä tarkoitetaan ”tuottajien viitemääriä kunkin kahdentoista kuukauden jakson 1 päivänä huhtikuuta”.

17. Vaikka asetuksen N:o 1782/2003 95 artiklan 1 kohdan sanamuodossa yhdistetään käsite ”tilakohtainen viitemäärä” ilmaisuun ”tilan käytössä” oleva ”über die [der/ein] Betrieb verfügt”, siinä ei käytetä täsmällistä ilmaisua ”käytettävissä oleva viitemäärä” (verfügbare Referenzmenge).

18. Asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklan k alakohdassa määritellään ”käytettävissä olevilla viitemäärillä” tarkoitettavan tuottajien 31 päivänä maaliskuuta käytettävissä olevia viitemääriä sen kahdentoista kuukauden jakson aikana, jolle maksu on laskettu, kaikki kyseisen kahdentoista kuukauden jakson aikana tehdyt siirrot, myynnit, muunnokset ja väliaikaiset uudelleenjaot huomioon ottaen.

19. Näin ollen herää kysymys siitä, edellytetäänkö asetuksen N:o 1782/2003 95 artiklan 1 kohdassa lypsylehmäpalkkion laskemista asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklan k alakohdan sanamuodon perusteella, vaikka sen sanamuotoon ei sisälly täsmällistä ilmaisua ”käytettävissä oleva viitemäärä”, kun siinä on täsmennys ”tilan käytössä” oleva, vai pitäisikö soveltaa 5 artiklan j alakohdan sanamuotoa.

20. Asetuksen N:o 1782/2003 95 artiklan 1 kohdan ilmaisu ”tilan käytössä” oleva on mielestäni selvä indisio siitä, että kyseisessä säännöksessä viitataan asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklan k alakohdan määritelmään. Jos näet EU:n lainsäätäjä olisi tarkoittanut viitata ”tilakohtaiseen viitemäärään”, ilmaisu ”tilan käytössä” oleva olisi ollut tarpeeton lisäys. Siten tässä yhteydessä adjektiivilla ”tilakohtainen” (einzelbetriebliche), jolla määritetään viitemäärää, pyritään ainoastaan erottamaan tämä viitemäärä ”kansallisesta” (einzelstaatliche) viitemäärästä.

21. Kuten kansallinen tuomioistuin on huomauttanut, asetuksen N:o 1782/2003 95 artiklan 1 kohdassa tarjotaan maidontuottajille palkkio, joka on laskettu tilan käytettävissä olevan viitemäärän perusteella, joten on ajateltavissa, että vaikka viitemäärä on siirretty tuottajalta toiselle kahdentoista kuukauden jakson aikana, se on jaettava sen yhden viitemäärän mukaisesti, joka oli palkkion myöntämisen kannalta merkityksellisenä aikana – maidontuotantovuoden lopussa – viitemäärän vastaan ottaneen osapuolen käytettävissä. Tämä pätee siinäkin tapauksessa, että siirronsaaja ei ole kyennyt hyödyntämään täysimääräisesti oikeutta – jonka siirtäjä on osittain käyttänyt – toimittaa maitoa ilman maksuvelvoitetta, eikä hänellä varsinkaan ole enää tätä oikeutta sinä ajankohtana, joka on merkityksellinen lopullisen saldon laskemiseksi, eli kahdentoista kuukauden jakson

lopussa. unionin oikeudessa tai Saksan lainsäädännössä ei säädetä viitemäärän jakamisesta siirtäjälle kuuluneeseen osuuteen ja siirronsaajalle jäävään osuuteen, eikä tämä ilmene niistä muutoinkaan.

22. Kuten komissio on huomauttanut, tilapalkkiojärjestelmän logiikka viittaisi kaiken kaikkiaan myös siihen, että viitekohtana on tuotantovuoden – tässä tapauksessa maidontuotantovuoden – päättyminen, joten tämän ajanjakson aikana tapahtuneet siirrot otetaan huomioon.

23. Tämän tulkinnan pätevyyden vahvistaa myös asetuksen N:o 1782/2003 95 artiklan 3 kohta. Tämän säännöksen mukaan silloin, kun tuottajakohtaisia viitemääriä on tilapäisesti siirretty, tilanne kyseisen kalenterivuoden 31 päivänä maaliskuuta on ratkaiseva vahvistettaessa sitä, kenen käytössä viitemäärän on katsottava olevan: siirtäjän tilan käytössä vai siirronsaajan tilan käytössä. Siinä tilanteessa siirretyn viitemäärän on itse asiassa katsottava olevan käytössä siirronsaajan tilalla. [4] Tämä säännös on siten rajattu samalla tavoin kuin asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklan k alakohtaa, jossa viitataan maidontuotantovuoden viimeiseen päivään.

24. Tästä seuraa, että kun asetuksen N:o 1782/2003 95 artiklan 1 kohdassa käytetään ilmaisua ”tilan käytössä olevana –– tilakohtaisena viitemääränä” (einzelbetriebliche[r] Referenzmenge, über die der Betrieb verfügt), siinä viitataan asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklan k alakohdan määritelmään, ja siten ”käytettävissä olevan viitemäärän” on oltava lypsylehmäpalkkion laskennan perusteena.

25. Asiassa C-231/09 tämä kysymys tulee esiin siinä yhteydessä, kun kansallisen viitemäärän käyttämätön osa nettoutetaan liikatoimituksia vastaan, kuten asetuksen N:o 1788/2003 10 artiklan 3 kohdassa säädetään, ja se koskee tilakohtaisen viitemäärän siirtämistä maatilan omistuksen siirron yhteydessä.

26. Asetuksen N:o 1788/2003 10 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kunkin tuottajan maksuosuus vahvistetaan jäsenvaltion päätöksellä ”mahdollisen uudelleenjakamisen jälkeen” suhteessa kunkin tuottajan tilakohtaisiin viitemääriin ”toimituksiin varatun kansallisen viitemäärän käyttämättömästä osasta”. Vaikka asetuksen

4 – Kuten kansallinen tuomioistuin on huomauttanut, tämän säännön mukaan on merkityksetöntä, miten suuren osan tilaan liittyvästä viitemäärästä siirronsaaja tai siirtäjä toimitti, ja, mikäli tätä seikkaa pitäisi pitää merkityksellisenä, nimenomaan tapauksessa, jolla on käytännön merkitystä – eli silloin kun siirronsaaja eikä siirtäjä on toimittanut siirretyn viitemäärän merkityksellisen määrän –, tällainen sääntö olisi tarpeeton.

N:o 1788/2003 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan englanninkielisessä versiossa käytetään hieman moniselitteisiä sanamuotoja (each producer's reference quantity) [”kunkin tuottajan viitemäärä”], kyseisen säännöksen saksankielisessä versiossa – joka on merkityksellinen nyt käsiteltävässä asiassa – käytetään nimenomaista käsitettä ”verfügbaren Referenzmenge des einzelnen Erzeugers” (samoin kuin ranskankielisessä versiossa ”quantité de référence disponible de chacun des producteurs”), joka määritellään kyseisen asetuksen 5 artiklan k alakohdassa (käytettävissä oleva viitemäärä).

27. Tästä seuraa, että tuottajan käytössä asetuksen N:o 1788/2003 10 artiklan 3 kohdan mukaisen nettoutusjärjestelmän yhteydessä oleva viitemäärä kuvastaa kyseisen asetuksen 5 artiklan k alakohdassa esitettyä määritelmää. Siten nettoutusjärjestelmän yhteydessä suoritettavat viitemäärien siirrot on otettava huomioon viittaamalla ”käytettävissä olevan viitemäärän” määritelmään.

28. Tämän jälkeen asetuksessa N:o 1788/2003 säädetään viitemäärien siirtämisestä. Erityisesti kyseisen asetuksen 17 artikla koskee siirtoja myynnin, vuokrauksen tai muun siirron yhteydessä.

29. On tärkeää huomata, että asetuksen N:o 1788/2003 17 artiklan kaikissa neljässä kohdassa korostetaan nimenomaisesti, että ”tilakohtaiset viitemäärät” siirtyvät sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, jotka jäsenvaltio määrittää. Tätä säännöstä sovelletaan kyseisen asetuksen 17 artiklan 4 kohdan nojalla päättyviin vuokrasopimuksiin (tilanne asiassa C-230/09) ja saman asetuksen 17 artiklan 1 kohdan nojalla myyntiin tai mihin tahansa muuhun siirtoon, jolla on vastaavia oikeudellisia vaikutuksia (tilanne asiassa C-231/09). Mielestäni 17 artiklan 1 ja 4 kohta ovat vähintäänkin analogisesti merkityksellisiä nyt käsiteltävien asioiden kannalta.

30. Komissio esittää kysymyksen päätelmistä, joita on tehtävä nyt käsiteltävää asiaa varten siitä, että asetuksen N:o 1788/2003 17 artikla koskee ”tilakohtaisten viitemäärien” siirtoa.

31. Kun asetuksen N:o 1788/2003 17 artiklassa todetaan, että ”tilakohtaiset viitemäärät” siirtyvät, siinä viitataan selvästi kyseisen asetuksen 5 artiklan j alakohdan määritelmään eli tuottajan viitemäärään kunkin kahdentoista kuukauden jakson 1 päivänä huhtikuuta. Siten EU:n lainsäätäjä omaksui sen näkemyksen, että (myöhemmistä) toimituksista ei pitäisi koitua seurauksia siirron kohteelle ja että viitemäärät pitäisi siirtää riippumatta siitä, missä määrin niitä oli käytetty. Kyse on lähinnä absoluuttisesta luvusta, joka vastaa tuottajalle maidontuotantovuoden alussa jaettua viitemäärää (tai, kuten kansallinen

tuomioistuin sitä kutsuu, ”abstraktista oikeudesta”, joka vahvistetaan ensimmäisenä päivänä ja joka on siis muuttumaton tämän jälkeen toimitettavasta määrästä riippumatta). Kuten Rohaan on huomauttanut, asetuksen N:o 1788/2003 17 artiklassa ei säädetä siitä, että viitemäärä olisi siirrettävä vain osittain, jos kyseessä on siirto sellaisen kahdentoista kuukauden jakson aikana, jona siirtäjä on jo toimittanut maitoa. Kyseisen säännöksen sanamuodosta voidaan päinvastoin päätellä, että siirrettävä määrä on koko viitemäärä.

32. Asetukseen N:o 1788/2003 ei sisälly erityissäännöstä, joka koskisi oikeudellisia vaikutuksia, joita on sovellettava maidontuotantovuoteen, jona viitemäärän siirto on tapahtunut. Tässä yhteydessä pitäisi kuitenkin huomauttaa, että 17 artiklassa säädetään siitä, että siirrot pitäisi suorittaa sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, jotka jäsenvaltio määrittää.

33. Olen siis komission kanssa yhtä mieltä siitä, että asetuksen N:o 1788/2003 17 artiklan sanamuoto osoittaa selvästi – tämän rajoittamatta jäsenvaltioiden harkintavaltaa määrittää yksityiskohtaiset säännöt, joita sovelletaan viitemäärien siirtoihin –, että tällä säännöksellä ei estetä tuottajalle maidontuotantovuoden alussa jaetun kokonaisviitemäärän (mukaan lukien osa, joka on jo toimitettu) siirtämistä. [5]

34. Uskon (Rohaanin ja Etling & Etlingin tavoin), että asetuksen N:o 1788/2003 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen sanamuoto vahvistaa edellä esitetyn tulkinnan. EU:n lainsäätäjä säätää näet kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti, että jos yksi ostaja korvaa yhden tai useamman ostajan joko kokonaan tai osittain, kyseessä olevan kahdentoista kuukauden jakson loppuajalta otetaan huomioon tuottajien käytettävissä olevat viitemäärät ”sen jälkeen, kun niistä on vähennetty jo toimitetut määrät – –”.

35. Käsittelen seuraavaksi kansallisen tuomioistuimen esittämiä neljää eri ongelmaa, jotka sen mielestä saattavat kuitenkin edellyttää sitä, että jo suoritetut toimitukset jätetään siirtojen ulkopuolelle.

36. Komissio on ensinnäkin oikeassa huomauttaessaan, että (kuten edellä 34 kohdassa esitetystä seuraa) jos EU:n lainsäätäjä olisi halunnut toimituksilla olevan merkitystä myös viitemäärien siirtojen yhteydessä, se olisi laatinut sitä koskevan nimenomaisen säännöksen, kuten se teki asetuksen

5 – Saksassa vahvistettiin näet tällaiset säännöt vuonna 2006 (ne näkyvät oleellisilta osin Hauptzollamt Koblenzin ja Hauptzollamt Oldenburgin perusteluissa). Näillä kansallisilla säännöillä ei ole kuitenkaan merkitystä nyt käsiteltävän asian tosiseikkojen kannalta, eivätkä ne ole tämän oikeudenkäynnin kohteena.

N:o 1788/2003 11 artiklan 2 kohdassa. Jos lisäksi jo viitemäärän käsite merkitsisi toimitettujen määrien vähentämistä, lause ”sen jälkeen, kun niistä on vähennetty jo toimitetut määrät” olisi tarpeeton ja merkityksetön.

37. Tästä seuraa, että vaikka asetuksen N:o 1788/2003 11 artiklan 2 kohta liittyy täsmällisesti arvioituna eri ongelmaan kuin nyt käsiteltävän asian kohteena oleva (se koskee ostajien eikä tuottajien vaihdoksia), siitä voidaan kuitenkin tehdä tiettyjä päätelmiä, joilla on merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa. Se näet osoittaa, että käsite ”tilakohtainen viitemäärä” ja ”jo toimitetut määrät” ovat keskenään vastakkaisia: ne ovat keskenään jossain määrin yhteensopimattomia. Voidaan siis päätellä, että asetuksessa N:o 1788/2003 tarkoitettu toimitettu määrä ei ole käsitteen ”tilakohtainen viitemäärä” osa. Kuten komissio ilmaisee, toimitettu määrä on tilakohtaisen viitemäärän käsitteeseen kuulumaton käsite, jota käytetään tästä määritelmästä riippumatta ja joka on tarvittaessa nimenomaisesti mainittava.

38. Tästä seuraa, että siirrot koskevat absoluuttista ja riippumatonta lukua, joka vastaa tuottajan viitemäärää maidontuotantovuoden alussa myöhemmistä toimituksista riippumatta. Tällä luvulla on merkitystä myöhempien maidontuotantovuosien osalta siltä osin kuin viitemäärien siirronsaajalla on selvästi oltava käytettävissään koko tilakohtainen viitemäärä, mukaan lukien määrä, joka on jo toimitettu.

39. Toiseksi kansallinen tuomioistuin katsoo, että on ymmärrettävää, ettei voida erottaa toisistaan yhtäältä oikeutta toimittaa maitoa ilman velvoitteita ja toisaalta viitemäärää, jonka perusteella tuottajan oikeus palkkioon lasketaan. Komissio on kuitenkin oikeassa, kun se esittää tämän päätelmän merkitsevän sitä, että asetuksen N:o 1788/2003 17 artikla sisältää sen ajatuksen, että siirrot koskevat lähtökohtaisesti ”tilakohtaisia viitemääriä” eivätkä oikeutta toimittaa maitoa ilman maksuvelvollisuutta. Tämä pätee kyseisen asetuksen 5 artiklan k alakohdassa tarkoitettuun ”käytettävissä olevaan viitemäärään”. Asetuksessa N:o 1788/2003 erotetaan selvästi toisistaan oikeus toimittaa maitoa ilman maksuvelvoitetta ja ”tilakohtainen viitemäärä”. Kuten komissio on myös selittänyt, tämä ero on johdonmukainen siltä osin kuin oikeus suorittaa toimituksia ilman maksuvelvoitetta on vain yksi ”käytettävissä olevan viitemäärän” käsitteeseen perustuvien erilaisten sääntelymekanismien oikeudellisista vaikutuksista. Muita tällaisia mekanismeja, kuten kyseisen asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua nettoutusjärjestelmää tai lypsylehmäpalkkioita,

ei ole välttämättä tarkoitettu tuottamaan oikeudellista vaikutusta, joka voisi vaikuttaa maidon toimituksiin ilman maksuvelvoitetta.

40. Nettoutusjärjestelmän osalta sillä, miltä osin viitemäärä on jo käytetty, on merkitystä ensimmäisessä vaiheessa. Sillä, miten suuri osa viitemäärästä on jo käytetty, on kuitenkin merkitystä ainoastaan määritettäessä ”toimituksiin varatun kansallisen viitemäärän käyttämätön osa” (alitoimitukset). Toisessa vaiheessa määräytyy, miten on jaettava alitoimitukset viitemääräänsä nähden ”liikatoimituksia suorittaneiden tuottajien” kesken. Kuten komissio esittää, ei olisi näin ollen järkevää sulkea pois kategorisesti laskelmasta niitä määriä, jotka oli jo toimitettu niiden tuottajien viitemääristä, jotka ”suorittivat liikatoimituksia”. Kaikki nämä tuottajat ylittivät määritelmän mukaan toimituksillaan viitemääränsä. Jos nettoutusjärjestelmän keskeisenä edellytyksenä olisi se, että oikeus toimittaa maitoa ilman maksuvelvoitetta ja liikatoimituksia tehneen tuottajan viitemäärän suuruus vastaavat toisiaan, nettouttaminen ei olisi käytännössä mahdollista. Nettoutusjärjestelmä perustuu näet siihen olettamaan, että kun alitoimituksia jaetaan sellaisten eri tuottajien kesken, jotka ”suorittivat liikatoimituksia”, yhtäältä oikeus toimittaa maitoa ilman maksuvelvoitetta ja toisaalta viitemäärä eroavat toisistaan. Voidaan varmasti sanoa, ettei nettoutusjärjestelmä vaikuta maksuosuuteen, koska tällä järjestelmällä on merkitystä ainoastaan liikatoimituksia suorittaneille tuottajille. Jos siirronsaaja osallistuu nettoutusjärjestelmään eikä viitemäärään kosketa, muille tuottajille annetaan alempia määriä, mutta asetuksen tavoitteet eivät vaarannu. Sitä vaaraa, että kansallinen kiintiö saatettaisiin ylittää ja EU:n järjestelmä saatettaisiin kokonaisuutena kyseenalaistaa, ei yksinkertaisesti synny.

41. Myöskään asetuksen N:o 1782/2003 mukaista lypsylehmäpalkkiojärjestelmää ei välttämättä mukauteta oikeuteen toimittaa maitoa ilman maksuvelvoitetta. Kuten Etling & Etling on huomauttanut, lypsylehmäpalkkiojärjestelmä on osa tilapalkkiojärjestelmää, jolla viljelijöiden tuottajatuki pyritään irrottamaan kokonaan tuotantomääristä (ks. asetuksen johdanto-osan 24 perustelukappale). Tämän seurauksena myös lypsylehmäpalkkiojärjestelmä on tarkoitettu irrotettavaksi todellisesta tuotannosta. Toisin kuin järjestelmässä, joka oli voimassa ennen asetusta N:o 1782/2003, merkityksellinen peruste myönnettäessä lypsylehmäpalkkiota tuottajatukena ei ole tietyn suuruinen maataloustuotteiden tuotanto, vaan käytettävissä olevan viitemäärän suuruus. Kuten komissio on huomauttanut, irrottaminen – jonka mukaisesti lypsylehmäpalkkiojärjestelmän yhteydessä voidaan siirtää viitemäärä, joka ei ole yhteydessä toimituksiin – johtaa, riippumatta

siitä, mikä tuottaja suoritti toimituksen tämän viitemäärän perusteella, siihen, että viitemäärän siirronsaaja saa oikeuden lypsylehmäpalkkioon ja että tämän viitemäärän siirtäjä ei enää voi saada palkkiota lypsylehmäpalkkiojärjestelmästä. Erityisesti asetuksen N:o 1782/2003 95 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että tämä oli EU:n lainsäätäjän tarkoituksena.

42. Siten yhtäältä oikeus suorittaa maidontoimituksia ilman maksuvelvoitetta ja toisaalta viitemäärä, jonka perusteella tuottajan oikeus lypsylehmäpalkkioon lasketaan tai jonka perusteella nettouttaminen suoritetaan, voivat hyvin poiketa toisistaan.

43. Kolmanneksi kansallinen tuomioistuin katsoo myös, että palkkion myöntäminen tilan kokonaisviitemäärän perusteella – riippumatta maidontoimituksista, joita viitemäärän aikaisempi haltija on sen perusteella jo suorittanut – saattaa merkitä viitemäärän kiellettyä ”kaksinkertaista käyttöä”, joka on ristiriidassa maito- ja maitotuotealan yhteiseen markkinajärjestelyyn sovellettavien yleisperiaatteiden kanssa eikä ole varsinkaan yhteensovitettavissa sen periaatteen kanssa, että maitoa koskevan maksun suorittamista koskevan velvoitteen on oltava ”täysin henkilökohtainen”.[6]

44. Kuten kaikki osapuolet ovat yksimielisesti esittäneet Hauptzollamt Koblenzia ja Hauptzollamt Oldenburgia lukuun ottamatta, tällaista kaksinkertaisen käytön riskiä ei ole olemassa. Edellä esitetyn perusteella on selvää, että on erotettava toisistaan yhtäältä oikeus toimittaa maitoa ilman maksuvelvoitetta ja toisaalta laskelman perusta nettoutusjärjestelmän tai lypsylehmäpalkkiojärjestelmän yhteydessä. Kiellettyä kaksinkertaista käyttöä ei ole, koska siirronsaaja ottaa siirtäjän (joka lakkaa olemassa velallisen asemassa) paikan viitemäärän osalta, ja siirtäjän toimittama määrä merkitään selvästi siirronsaajan lukuun ja otetaan huomioon viitemäärässä. Kyseessä ei toisin sanoen ole kielletty kaksinkertainen käyttö, vaikka siirtäjä käyttää viitemäärän osittain, koska koko viitemäärän jakaminen siirronsaajalle on neutraalia maksun osalta ja asianmukaista palkkion osalta. Koska siirtäjä ei käytä viitemäärää lainkaan, kaksinkertaista käyttöä ei selvästikään ole. Kuten komissio huomautti istunnossa, tämä

6 – Vrt. asia C-341/89, Ballmann, tuomio 15.1.1991 (Kok., s. I-25, 9 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-352/92, Milchwerke Köln, tuomio 14.7.1994 (Kok., s. I-3385, 21 kohta).

tulkinta ei ole ristiriidassa asioissa Ballmann ja Milchwerke Köln annettujen tuomioiden [7] kanssa. Kyseiset asiat koskivat ”tuottajan” määritelmää eivätkä asetuksen soveltamista koskevaa kysymystä.

45. Uskon (komission tavoin), että erilaisilla sääntelymekanismeilla on erilaiset tavoitteet. Viitemäärään liittyvät eri käsitteet, sellaisina kuin ne on kuvattu asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklassa, ovat pelkkiä määritelmiä, eikä niillä ole oikeudellisia vaikutuksia. Oikeudellisia vaikutuksia liittyy erilaisiin sääntelymekanismeihin, ja velvoite suorittaa maitomaksu on vain yksi näistä mekanismeista. Jos muissa sääntelymekanismeissa, kuten nettoutusjärjestelmässä tai lypsylehmäpalkkiojärjestelmässä, nojaudutaan myös asetuksen N:o 1788/2003 5 artiklaan niiden omien oikeudellisten vaikutusten säätelemiseksi, tämän ei voida katsoa johtavan kiellettyyn viitemäärän kaksinkertaiseen käyttöön vaan muodostavan pikemminkin yhteisen lähtökohdan, johon saattaa kuitenkin liittyä eri oikeuksia eri mekanismien yhteydessä.

46. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee vielä neljänneksi, vastaisiko lypsylehmäpalkkion tarkoitusta – joka on maidon hinnan alenemisista seuraavan ansionmenetyksen korvaaminen – paremmin se, että palkkio myönnettäisiin osapuolelle, joka viljelee tilaa maaliskuun 31 päivänä, pelkästään sen viitemäärän perusteella, jonka tämä osapuoli on itse toimittanut (tai ainakin sen määrän perusteella, jonka se olisi kyennyt toimittamaan ilman maksuvelvoitetta). Vastaavasti asioissa, joissa viitemäärän toimittivat asianomaisen ajanjakson aikana eri tuottajat, palkkio pitäisi jakaa ja myöntää kyseisille maidontuottajille suhteutetusti: tämä näkemys edellyttäisi kuitenkin palkkiojärjestelmän täytäntöönpanossa ilmenevien vaikeuksien hyväksymistä.

47. Riittää kun todetaan, kuten kansallinen tuomioistuin itsekin myöntää, että asetuksessa N:o 1782/2003 ei ole tällaista säännöstä ja että tällaista lähestymistapaa ei ole ilmeisesti suunniteltu.

48. Kuten edellä huomautettiin ja kaikki osapuolet Hauptzollamt Koblenzia ja Hauptzollamt Oldenburgia lukuun ottamatta ovat olennaisilta osin tunnustaneet, pitäisi huomata, että asetuksessa N:o 1782/2003 tarkoitettu toimeentulotuki – kuten lypsylehmäpalkkio – on erotettava todellisesta tuotannosta. Siten on vaikea ymmärtää, miksi kyseisessä asetuksessa säädetyn lypsylehmäpalkkion pitäisi koskea ainoastaan tuottajan itsensä toimittamaa määrää.

7 – Samat tuomiot.

49. Kuten edellä 29 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa huomautettiin, asetuksen N:o 1788/2003 17 artiklassa todetaan kuitenkin selvästi, että siirto on tehtävä sellaisia ”yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, jotka jäsenvaltio määrittää”. Sivumennen voidaan huomauttaa, että kyseisen säännöksen sanamuoto vastaa suurin piirtein neuvoston asetuksen N:o 3950/92 7 artiklan sanamuotoa. [8]

50. Tältä osin – samalla tavoin kuin yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Mulligan ym. antamassaan tuomiossa [9] – jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa tai soveltaa näitä yksityiskohtaisia sääntöjä sillä tavoin, että asetuksen N:o 1788/2003 tavoitteiden saavuttaminen vaarannetaan, ja mikäli jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset vahvistavat tai soveltavat tällaisia sääntöjä, niiden on tehtävä se puolueettomin perustein.

51. Erityisesti asetuksen N:o 1788/2003 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltioille olisi sallittava kansallisen varannon kasvattaminen tarvittaessa osalla siirretyistä määristä viitemäärien erilaisten siirtotapojen mukaan ja puolueettomin perustein.

52. Kuten komissio huomautti, EU:n lainsäätäjä on näin ollen säätänyt nimenomaisesti siitä, että jäsenvaltiot voivat myös rajoittaa näiden siirtojen määrää. Tällaisella rajoituksella ei saa kuitenkaan vaarantaa asetuksen N:o 1788/2003 tarkoitusta, eikä sillä saa loukata asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa vahvistettua periaatetta, jonka mukaan kansallinen viitemäärä on jaettava kokonaan tuottajien ja kansallisen varannon kesken. Järjestelmässä, jossa rajoitetaan siirron määrää kahdentoista kuukauden jakson aikana, on siten vahvistettava yksiselitteisesti, mikä osa viitemäärästä on jaettava millekin tuottajalle tai kansalliseen varantoon. Tämä järjestelmä ei erityisesti saa johtaa siihen, että viitemäärät häviävät tai että ne menetetään järjestelmästä.

53. Tästä seuraa, että jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia rajoittamaan siirron määrää määrällä, joka vastaa määrää, jonka siirtäjä on jo toimittanut, siltä osin kuin tällainen sääntö ei johda siihen, että viitemäärät häviävät järjestelmästä. [10]

8 – Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28.12.1992 annettu asetus (EYVL L 405, s. 1), kumottu asetuksella N:o 1788/2003. Ks. asetukseen N:o 3950/92 liittyvä oikeuskäytäntö: asia C-401/99, Thomsen, tuomio 20.6.2002 (Kok., s. I-5775); asia C-313/99, Mulligan ym., tuomio 20.6.2002 (Kok., s. I-5719); yhdistetyt asiat C-480/00-C-482/00, C-484/00, C-489/00-C-491/00 ja C-497/00-C-499/00, Azienda Agricola Ettore Ribaldi ym., tuomio 25.3.2004 (Kok., s. I-2943) ja asia C-278/06, Otten, tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4513). Ks. asetuksen N:o 1788/2003 pätevyyden osalta asia C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio ym., tuomio 14.5.2009 (Kok., s. I-4023).

9 – Sama asia, tuomion 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

10 – Tässä yhteydessä saattaa olla mielenkiintoista havaita, että toisin kuin Saksa, muut jäsenvaltiot ovat löytäneet muita ratkaisuja tähän ongelmaan. Esim. Ranska jakaa viitemäärän kyseiselle maidontuotantovuodelle pro rata temporis -periaatteen mukaan (aikaan suhteutettuna). Komissio totesi istunnossa, että sen mielestä ihanteellinen ratkaisu olisi se, että palkkio annettaisiin siirronsaajalle.

2. Toinen kysymys

54. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko kansallinen säännös ristiriidassa unionin lainsäädännön kanssa, jos siinä jaetaan asetuksen N:o 1788/2003 10 artiklan 3 kohdassa säädetyn nettoutusjärjestelmän yhteydessä siirronsaajalle määrä, joka on jo toimitettu ennen siirtoa.

55. Kuten ensimmäiseen kysymykseen liittyvistä näkemyksistä seuraa, nettoutusjärjestelmän yhteydessä siirrot on otettava huomioon käsitteen ”käytettävissä oleva viitemäärä” määritelmän mukaisesti eli asetuksen N:o 1788/2003 17 artiklan mukaisesti. Edellä on myös huomautettu, että EU:n lainsäädännössä ei estetä sitä, että siirto kattaa myös tilakohtaisen viitemäärän sen osan, joka vastaa siirtäjän jo toimittamaa viitemäärän osaa. Tällainen tulkinta ei ole myöskään ristiriidassa nettoutuksen sääntelymekanismin tarkoituksen kanssa.

IV Ratkaisuehdotus

56. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesfinanzhofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Tilanteissa, joissa tuottajan viitemäärä siirretään kahdentoista kuukauden jakson aikana, unionin oikeus ja erityisesti maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1788/2003 5 artiklan k alakohta eivät ole esteenä sille, että viitemäärä kattaa myös maitomäärän, jonka kyseinen tuottaja on jo toimittanut kyseisen kahdentoista kuukauden jakson aikana. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin sen harkintavallan perusteella, joka niillä on käytettävissään siirtoihin sovellettavien yksityiskohtaisten sääntöjen

määrittelemisessä, rajoittaa sellaisten määrien siirtämistä, jotka on jo toimitettu kuluvan kahdentoista kuukauden jakson aikana, sillä edellytyksellä, että tällaisesta rajoittamisesta ei seuraa, että nämä viitemäärät häviävät asetuksella N:o 1788/2003 käyttöön otetusta järjestelmästä.

2) Unionin oikeus tai tarkemmin ilmaistuna maito- ja maitotuotealan yhteistä markkinajärjestelyä koskevat yleiset periaatteet eivät ole esteenä kansalliselle säännökselle, jossa sallitaan se, että asetuksen N:o 1788/2003 10 artiklan 3 kohdassa säädetyssä järjestelmässä, jossa liikatoimitukset nettoutetaan kansallisen viitemäärän käyttämätöntä osaa vastaan, tuottaja, joka on ottanut luovutuksena maatilan haltuun kahdentoista kuukauden jakson aikana, osallistuu tämän käyttämättömän osan jakamiseen sellaisen määrän perusteella, joka sisältää toisen tuottajan jo toimittaman viitemäärän osan.