JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ELEANOR SHARPSTON

16 päivänä maaliskuuta 2006 [1]

Johdanto

1. Tällä EY 230 artiklan nojalla nostamallaan kanteella Espanja riitauttaa neuvoston asetuksella (EY) N:o 864/2004 [2] (jäljempänä kanteen kohteena oleva asetus) hyväksytyn, keskeiseen horisontaaliasetukseen eli neuvoston asetukseen (EY) N:o 1782/2003 [3] sisällytetyn yhteisön uuden puuvillaa koskevan tukijärjestelmän, johon sisältyvät yhteisen maatalouspolitiikan (jäljempänä YMP) niin sanotut MacSharry-uudistukset.

2. Pohjimmiltaan Espanja väittää, että uuden tukijärjestelmän seuraukset ovat täysin päinvastaisia kuin ne julkiset tavoitteet, jotka koskevat puuvillan tuotannon tukemista ja sen takaamista, että puuvilla ei korvautuisi muilla viljelykasveilla niillä alueilla, joilla tällä tuotannolla on tärkeä merkitys maataloudelle – nämä tavoitteet on tunnustettu asiakirjassa Kreikan liittymisestä Euroopan yhteisöihin (jäljempänä pöytäkirja N:o 4) [4] ja laajennettu sittemmin koskemaan myös Espanjaa ja Portugalia niiden liittyessä jäseniksi 1986 [5] sekä kanteen kohteena olevan asetuksen johdanto-osassa. Espanja väittää, että uusi järjestelmä pikemminkin päinvastoin kannustaa viljelijöitä lopettamaan puuvillan tuottamisen kilpailevien viljelykasvien hyväksi, millä on erittäin vahingolliset seuraukset puuvillan tuotannosta riippuvaisille maatalousalueille.

3. Kanteen kohteena oleva asetus on riitautettu neljän seikan perusteella: 1) pöytäkirjan N:o 4 säännösten rikkominen, 2) perus-

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun asetuksen (EY) N:o 1782/2003 muuttamisesta ja sen mukauttamisesta Tšekin tasavallan, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisen vuoksi 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 864/2004 (EUVL L 161, s. 48).

3 – Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29 päivänä syyskuuta 2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1).

4 – Asiakirjat Helleenien tasavallan liittymisestä Euroopan yhteisöihin – Asiakirja Helleenien tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista – Pöytäkirja N:o 4 puuvillasta (EYVL 1979, L 291, s. 174).

5 – Asiakirjat Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisestä Euroopan yhteisöihin – Asiakirja Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista – Pöytäkirja 14 puuvillasta (EYVL 1985, L 302, s. 436).

telujen puuttumisesta tai puutteellisuudesta aiheutuva olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, 3) harkintavallan väärinkäyttö ja 4) yhteisön oikeuden perusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen, loukkaaminen.

Taustaa

A *Alkuperäinen puuvillaa koskeva yhteisön tukijärjestelmä*

4. Kreikan liittyessä Euroopan yhteisöihin 1980 puuvillan tuotannon suuri merkitys Kreikan taloudelle tunnustettiin pöytäkirjassa N:o 4, jolla perustettiin puuvillaa koskeva yhteisön tukijärjestelmä.

5. Pöytäkirjassa N:o 4 olevan 2 kohdan mukaisesti tukijärjestelmän tarkoituksena on "erityisesti tukea puuvillan tuotantoa niillä yhteisön alueilla, joilla tällä tuotannolla on tärkeä merkitys maataloudelle, mahdollistaa kohtuulliset tulot kyseisille tuottajille [sekä] vakauttaa markkinat parantamalla rakenteita tarjonnan ja markkinoille saattamisen kannalta".

6. Pöytäkirjassa N:o 4 olevassa 3 kohdassa säädetään, että tällainen järjestely "sisältää tuotannolle myönnetyn tuen".

7. Pöytäkirjassa N:o 4 olevan 11 kohdan alkuperäisessä versiossa sekä vaadittiin neuvostoa tarkastelemaan puuvillaa koskevan tukijärjestelmän toimivuutta että annettiin sille valtuudet mukauttaa kyseistä järjestelmää. Tämän kohdan nojalla neuvosto on mukauttanut järjestelmää useasti.

8. Järjestelmää mukautettiin kuudennen kerran 2001 neuvoston asetuksella (EY) N:o 1050/2001.[6] Tuolloin komissio katsoi, että yhteisön puuvillan tukijärjestelmää koskeva lainsäädännöllinen kokonaisuus oli "muuttunut erittäin monimutkaiseksi, ja [järjestelmän] yksinkertaistamiseksi olisi pöytäkirjan määräykset rajoitettava koskemaan oleellisia seikkoja ja koottava muut lainsäädännölliset toimenpiteet yhdeksi neuvoston asetukseksi".[7] Asetuksella N:o 1050/2001 kumottiin siten muun muassa pöytäkirjassa N:o 4 oleva 11 kohta ja se korvattiin uudella valtuusmääräyksellä (pöytäkirjan N:o 4 uusi 6 kohta), jonka mukaan "neuvosto päättää

6 – Kreikan liittymisasiakirjan liitteenä olevalla pöytäkirjalla N:o 4 käyttöön otetun puuvillan tukijärjestelmän mukauttamisesta kuudennen kerran 22 päivänä toukokuuta 2001 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1050/2001 (EYVL L 148, s. 1).

7 – Ehdotus neuvoston asetukseksi Kreikan liittymisasiakirjan liitteenä olevalla pöytäkirjalla N:o 4 käyttöön otetun puuvillan tukijärjestelmän mukauttamisesta kuudennen kerran (KOM (1999) 492 lopullinen, s. 2). Samat perusteet heijastuivat myös neuvoston asetuksen (EY) N:o 1050/2001 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa.

määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan tässä pöytäkirjassa säädetyn järjestelmän tarpeellisista mukautuksista ja vahvistaa tämän pöytäkirjan määräysten täytäntöönpanemiseksi tarvittavat perussäännöt".

B *Vuoden 2001 tukijärjestelmä*

9. Samana päivänä ja pöytäkirjan N:o 4 uuden 6 kohdan nojalla annettiin neuvoston asetus (EY) N:o 1051/2001 [8] (jäljempänä asetus N:o 1051/2001). Tällä asetuksella otettiin käyttöön puuvillan tukijärjestelmä, joka toimi vuodesta 2001 siihen saakka, kunnes sen korvasi 1.1.2006 voimaan tullut kanteen kohteena oleva järjestelmä. Käytän tästä tukijärjestelmästä nimitystä "vuoden 2001 tukijärjestelmä".

10. Vuoden 2001 tukijärjestelmän mukaisesti puuvillan tuotantotuki koostui pelkästään tuotantoon sidotusta tuesta – siis sellaisen (tietyn) vakiolaatuisen puuvillan, josta siemeniä ei ole poistettu, todellisen tuotannon tuesta. Tukea ei kuitenkaan maksettu suoraan puuvillan viljelijöille, vaan tukijärjestelmän keskeisessä osassa olivat siementenpoistoyritykset. Juuri ne olivat yhteisön tuen suoria edunsaajia. [9]

11. Siementenpoistoyritykset aloittavat korjatun puuvillan teollisen käsittelyn erottamalla puuvillakuidut siemenkodista ja siemenistä. Puuvillan viljelijät saivat kustakin siementenpoistoyritykselle myymästään tonnista puuvillaa, josta siemeniä ei ollut poistettu, kiinteän määrän tukea, koska siementenpoistoyritysten tuli maksaa heille asetuksessa säädetty vähimmäishinta. Siementenpoistoyritykset puolestaan saivat puuvillatonnia kohden vaihtelevan määrän tukea maailmanmarkkinahintojen vaihtelujen mukaan. Maailmanmarkkinahintojen ollessa alhaiset hintatuki nousi, ja päinvastoin. Kummassakin tapauksessa siementenpoistoyritykset pystyivät kuitenkin vastaamaan maailmanmarkkinahintoihin. Järjestelmä siis suojasi yhteisön puuvillan tuottajat maailmanmarkkinahintojen vaihteluilta samalla, kun se antoi yhteisön siementenpoistoyrityksille mahdollisuuden tuottaa puuvillakuituja kilpailukykyisillä hinnoilla ja tehdä silti voittoa.

12. Vuoden 2001 tukijärjestelmä oli siis tarkoitettu suojaamaan sekä puuvillan vilje-

8 – Puuvillan tuotantotuesta 22 päivänä toukokuuta 2001 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1051/2001 (EYVL L 148, s. 3).

9 – Asetuksen N:o 1051/2001 10–12 artikla.

lijöitä että siementenpoistoyrityksiä. Tämä pyrkimys heijastui asetuksen N:o 1051/2001 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa, jossa edellytettiin sellaista hintatukijärjestelmää, jonka avulla [10] "toimijat voivat laatia keskipitkän aikavälin tuotanto- *ja jalostus*ohjelmia".

C *Vuoden 2003 YMP-uudistukset*

13. EU:n maatalousministerien Luxemburgissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston 26.6.2003 sopimat MacSharry-uudistukset merkitsivät YMP:n yleistä kauaskantoista uudistumista. Johtavana periaatteena oli siirtyä tiettyjä viljelykasveja koskevasta hinta- ja tuotantotukipolitiikasta viljelijöiden suoraan tulotukeen.

14. Asetuksella N:o 1782/2003 pantiin YMP-uudistus täytäntöön useiden maataloustuotteiden osalta. Lokakuusta 2003 alkaen suurin osa viljelijöille YMP:n mukaisesti myönnetystä tuesta irrotettiin tuotannosta; viljelijät siis saavat tilatukea, joka *ei* ole sidoksissa tiettyjen viljelykasvien tuotantomääriin. Perusteluna politiikan muutokselle on, että viljelijöille annetaan suurempi vapaus päättää maatalousmaansa tehokkaimmasta käyttötavasta ja että samalla heille taataan vähimmäistulotaso. [11] Uudistuksilla pyrittiin myös parantamaan kilpailukykyä, vahvistamaan markkinasuuntautuneisuutta, parantamaan ympäristönsuojelua, vakauttamaan tuloja sekä ottamaan epäsuotuisilla alueilla toimivien viljelijöiden tilanne paremmin huomioon. [12]

15. Poikkeuksella tälle yleiselle periaatteelle tuotannosta riippumatonta tukea tuli tiettyjen viljelykasvien (muiden muassa puuvillan) osalta täydentää tietyllä määrällä "tuotantomääristä riippuvaista tukea" (eli kyseisen viljelykasvin todelliseen tuotantoon liitettyä tukea). Näiden viljelykasvien, mukaan luettuna puuvilla, yhteisön tukijärjestelmää koskevat erityissäännöt säädettiin asetukseen N:o 1782/2003 kanteen kohteena olevalla asetuksella tehdyillä muutoksilla.

10 – Kursivointi tässä.

11 – Asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 28 perustelukappale.

12 – Ks. komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Kestävän eurooppalaisen maatalousmallin toteuttaminen YMP:n uudistuksella – Tupakka-, oliiviöljy-, puuvilla- ja sokerialat (KOM(2003) 554 lopullinen, s. 2).

C *Asetus N:o 1782/2003, sellaisena kuin se on muutettuna kanteen kohteena olevalla asetuksella*

Lainsäädännöllinen tausta

16. Jotta Espanjan tekemä riitautus voidaan ymmärtää asianmukaisesti, on tarpeen käydä lyhyesti läpi kanteen kohteena olevan asetuksen, joka on annettu EY 37 artiklan 2 kohdan ja pöytäkirjassa N:o 4 olevan 6 kohdan – joka edellyttää kuulemismenettelyn käyttämistä – nojalla, lainsäädäntöhistoria.

17. Komission ehdotuksella [13] oli tarkoitus toteuttaa YMP-uudistukset muun muassa puuvilla-alalla. Etusijalle asetettiin sen vuoksi "tuotantotuen sijasta tuottajan tulotuki. Tämä toteutetaan siten, että merkittävä osa nykyisistä tuotantoon sidotuista menoista siirretään uudella horisontaaliasetuksella [asetuksella N:o 1782/2003] käyttöön otettuun maatilan tulotukijärjestelmään". [14] Ehdotuksessa otettiin kuitenkin huomioon vaikutukset, jotka tukien irrottamisella tuotannosta saattaa puuvilla-alalla olla, ja erityisesti riskit, jotka liittyvät puuvillan tuotannon lopettamiseen. Tästä syystä komissio ehdottikin, että osan tuesta tulisi edelleenkin olla sidoksissa tuotantoon. [15]

18. Komissio laski, että viitekaudella 2000–2002 yhteisön tuotannosta riippuvaiset menot, jotka jakautuvat maatilan tulotukijärjestelmän ja uuden tuotantotuen kesken, olivat 695,8 miljoonaa euroa. [16] Voidakseen taata taloudelliset edellytykset puuvilla-alan toiminnan jatkumiselle ja lisätäkseen puuvillan kiinnostavuutta suhteessa kilpaileviin peltokasveihin komissio ehdotti, että 40 prosenttia määrärahoista osoitetaan uuteen (tuotannosta riippuvaiseen) hehtaaritukeen. [17] Ehdotuksessa myös määriteltiin kunkin jäsenvaltion osalta tukikelpoinen enimmäispinta-ala. Espanjan osalta suoraksi (tuotannosta riippuvaiseksi) tuotantotueksi määriteltiin 898 euroa tukikelpoista hehtaaria kohden. Määrärahojen loppuosa, 60 prosenttia, oli määrä kohdistaa maatilan tulotukijärjestelmään asetuksen N:o 1782/2003 mukaisesti.

19. Kompensoidakseen uudistuksen mahdollisesti vaatiman uudelleenjärjestelyn komissio ehdotti lopuksi, että noin 103 miljoonaa euroa siirrettäisiin alakohtaiseen

13 – Ehdotus: neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä maataloustuottajien tukijärjestelmistä annetun asetuksen (EY) N:o 1782/2003 muuttamisesta (KOM(2003) 698 lopullinen).

14 – KOM(2003) 698 lopullinen, s. 2.

15 – Ibid.

16 – Yksityiskohtainen selvitys siitä, miten komissio päätyi tuohon lukemaan, on esitetty asiakirjassa KOM(2003) 698 lopullinen, s. 2–4.

17 – Idem, s. 3.

uudelleenjärjestelyyn Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) alaisina maaseudun kehittämistoimenpiteinä. [18]

20. Komission ehdotuksesta antamassaan lainsäädäntöpäätöslauselmassa Euroopan parlamentti esitti merkittäviä muutoksia ehdotukseen, jonka mukaan tuki jaettaisiin tuotantomääristä riippuvaiseen ja tuotannosta riippumattomaan tukeen. Euroopan parlamentti ehdotti, että "kunkin jäsenvaltion käytettävissä oleva kokonaistuki hehtaaria kohti [olisi] mahdollista vahvistaa jopa 80 prosentiksi" suoraan tuottajille menevästä tuen kansallisesta osuudesta viljelykasvikohtaisena maksuna eli tuotantomääristä riippuvaisena tukena. Jäljellä olevan "20 prosentin" osuuden olisi oltava käytettävissä maatilan tulotukijärjestelmässä. [19]

21. Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) antamassa lausunnossa suhtauduttiin komission ehdotukseen erittäin kriittisesti sekä yleisellä tasolla että ehdotetun puuvillan tukijärjestelmän osalta. Siinä katsottiin, että "kullakin maatalouden osa-alueella ja maantieteellisellä alueella" olisi "tutkittava erikseen sitä, miten tukien eriasteinen irrottaminen tuotannosta mahdollisesti vaikuttaa (markkinoihin, alueeseen, työllisyyteen, ympäristöön jne.), ennen kuin nykyisiin järjestelmiin kajotaan", [20] ja huomautettiin lisäksi, että komissio ei ollut "liittänyt ehdotukseensa vaikutusten arviointia, kuten kesäkuussa 2003 tarkistettujen alojen ja tupakka-alan osalta tehtiin". [21]

22. Komissio ei hyväksynyt ehdotettuja muutoksia, eikä se liioin tehnyt vaikutusten arviointia. Neuvosto muutti tuotannosta riippumattoman ja tuotannosta riippuvaisen tuen välistä suhdetta niin, että kun se ennen oli 60:40 prosenttia, nyt siitä tuli 65:35 prosenttia. Se leikkasi EMOTR:n alaista uudelleenjärjestelyyn suunnattua yleistä maaseudun kehittämistukea 103 miljoonasta eurosta 22 miljoonaan euroon ja muutti jäsenvaltiokohtaisia tukikelpoisia pinta-aloja. [22] Tämän jälkeen se antoi kanteen kohteena olevan asetuksen.

Kanteen kohteena oleva asetus sellaisena kuin se annettiin

23. Kanteen kohteena olevan asetuksen johdanto-osassa toistetaan aluksi YMP-uudis-

18 – Idem, s. 5. Tämä 103 miljoonan euron lisätuki tulisi käyttää Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 (EYVL L 160, s. 80) mukaisesti.

19 – Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä maataloustuottajien tukijärjestelmistä annetun asetuksen (EY) N:o 1782/2003 muuttamisesta (EUVL 2004, C 102 E, s. 601, s. 604–605).

20 – ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä maataloustuottajien tukijärjestelmistä annetun asetuksen (EY) N:o 1782/2003 muuttamisesta" (EUVL 2004, C 110, s. 116, 2.10 kohta).

21 – Idem, 5.8 kohta. Käytän näistä alustavista tutkimuksista ETSK:n tavoin nimitystä "vaikutusten arvioinnit".

22 – Espanjan osalta tukikelpoista kokonaispintaa vähennettiin 85 000:sta 70 000 hehtaariin.

tusten pääperiaate, jonka mukaan puuvillan, oliiviöljyn, raakatupakan ja humalan tuet olisi muiden tuotteiden tukien tavoin periaatteessa irrotettava tuotannosta ja muutettava tilatukijärjestelmäksi viljelijöiden tulojen tukemiseksi. [23]

24. Johdanto-osassa kuitenkin jatketaan toteamalla puuvillan osalta, että "jos puuvilla-alan nykyinen tukijärjestelmä sisällytettäisiin kokonaan tilatukijärjestelmään, yhteisön puuvillan tuotantoalueille muodostuisi merkittävä tuotannon keskeyttämisriski. Tämän vuoksi osa tuesta olisi edelleen sidottava puuvillan viljelyyn maksamalla tukikelpoisille hehtaareille lajikohtaista tukea. Sen määrä olisi laskettava siten, että varmistetaan taloudelliset edellytykset, jotka kyseisen lajin viljelyalueilla mahdollistavat toiminnan jatkumisen puuvilla-alalla ja estävät puuvillan korvautumisen muilla lajeilla". [24]

25. Johdanto-osassa todetaan, että tämän päämäärän saavuttamiseksi 65 prosenttia tuen kansallisesta osuudesta, jonka puuvillan viljelijät ovat aiemman tukijärjestelmän mukaisesti saaneet välillisesti, irrotettaisiin nyt tuotannosta ja siirrettäisiin kaikille tukikelpoisille viljelijöille maksettavaksi tilatueksi. [25] Jäljellä olevat 35 prosenttia olisivat edelleen riippuvaisia tuotannosta, toisin sanoen ne olisivat edelleenkin sidoksissa puuvillan viljelyyn mutta ne laskettaisiin summana tukikelpoisen viljelyalan hehtaaria kohden. [26]

26. Kanteen kohteena olevan asetuksen 1 artiklan 20 kohdalla on lisätty asetuksen N:o 1782/2003 IV osastoon uusi 10 a luku, jonka otsikko on "Puuvillan lajikohtainen tuki". Tämän luvun 110 a–110 f artiklassa annetaan uutta puuvillan tukijärjestelmää koskevat keskeiset säännökset.

27. Sen tuotannosta riippumattoman tuen lisäksi, johon kaikki tukikelpoiset viljelijät ovat asetuksen N:o 1782/2003 III osaston nojalla oikeutettuja, 110 b artiklassa säädetään myös tukikelpoiselle viljelyalalle hehtaaria kohden maksettavan "tuotannosta riippuvaisen tuen" maksuehdoista. Tukikelpoisuus perustuu siihen, että "viljelyalan on sijaittava jäsenvaltion puuvillan tuotantoon hyväksymällä maatalousmaalla, sille on pitänyt kylvää hyväksyttyjä lajikkeita ja sillä on

23 – Johdanto-osan ensimmäinen ja toinen perustelukappale.

24 – Johdanto-osan viides perustelukappale.

25 – Johdanto-osan kuudes perustelukappale. Tukikelpoisuuskriteerit ja tilatukijärjestelmän soveltamistapa määräytyvät asetuksen N:o 1782/2003 III osaston mukaisesti.

26 – Johdanto-osan 45 perustelukappale. Tämä prosenttiosuus antoi tuloksena asetuksen N:o 1782/2003 uudessa 110 c artiklassa säädetyn tukikelpoisen viljelyalan hehtaarikohtaisen tuen määrän sellaisena kuin se on säädetty kanteen kohteena olevan asetuksen 1 artiklan 20 kohdassa.

jatkettava viljelyä vähintään tavanomaisissa kasvuolosuhteissa tapahtuvaan kotahedelmän avautumiseen [27] asti".

28. Uudessa 110 c artiklan 1 kohdassa vahvistetaan kunkin puuvillaa tuottavan jäsenvaltion tukikelpoinen kokonaisviljelyala (Espanjan osalta yhteensä 70 000 hehtaaria). Kyseisen artiklan 2 kohdassa vahvistetaan tuen määrät tukikelpoista hehtaaria kohden (Espanjan osalta 1 039 euroa).

29. Kaikki maksut tulee lisäksi maksaa suoraan puuvillan viljelijöille. Niitä ei enää makseta siementenpoistoyritysten välityksellä. [28]

30. Kanteen kohteena olevan asetuksen 1 artiklan 22 kohdassa lisättiin asetukseen N:o 1782/2003 uusi IV b osasto, jonka otsakkeena on "Määrärahojen siirto". Tähän osastoon sisältyy uusi 143 d artikla, jonka mukaan "22 miljoonan euron määrä on kunakin kalenterivuonna varainhoitovuodesta 2007 alkaen käytettävissä" toimenpiteisiin puuvillan tuotantoalueilla myönnettävänä yhteisön lisätukena, jonka tavoitteena on kompensoida uuden tukijärjestelmän näillä alueilla mahdollisesti edellyttämät uudelleenjärjestelyt. [29]

Arviointi

Ensimmäinen peruste: pöytäkirjan N:o 4 rikkominen

31. Espanja väittää, että koska puuvillan viljelymaan tukikelpoisuuden rajaksi on sadonkorjuun sijasta asetettu se hetki, jolloin kotahedelmä avautuu, asetuksen N:o 1782/2003 uusi 110 b artikla loukkaa pöytäkirjassa N:o 4 olevan 3 kohdan vaatimuksia. Pohjimmiltaan Espanja väittää, että pöytäkirjan N:o 4 sekä kirjaimellinen että järjestelmällinen tulkinta johtaa päätelmään, jonka mukaan tukijärjestelmää voidaan pitää 3 kohdassa tarkoitettuna "puuvillan tuotantotukena" vain, jos puuvilla korjataan.

27 - Kotahedelmän avautuminen tarkoittaa hetkeä, jona puuvillan siemenet sisältävä siemenkota avautuu ja siementen ympärillä kasvavat puuvillakuidut (nukka) tulevat näkyviin.

28 - Asetuksen N:o 1782/2003 uudet 110 a ja 110 f artikla, sellaisina kuin ne ovat säädettyinä kanteen kohteena olevan asetuksen 1 artiklan 20 kohdassa.

29 - Ks. kanteen kohteena olevan asetuksen johdanto-osan 22 perustelukappale. Tämä lisätuki olisi käytettävä edellä alaviitteessä 17 lainatussa asetuksessa N:o 1257/1999 kuvatulla tavalla.

32. Espanjan tämän otsakkeen mukaiset väitteet voidaan tiivistää seuraavasti. Pöytäkirjassa N:o 4 olevan 3 kohdan keskeisenä vaatimuksena on, että yhteisön puuvillan tukijärjestelmän tulee sisältää "tuotannolle myönnetyn tuen". "Tuotanto" tarkoittaa epäsuorasti, että ei riitä, että puuvilla saavuttaa vaiheen, jossa sen kotahedelmä avautuu. Se täytyy myös tosiasiallisesti korjata. Muussa tapauksessa puuvillan "tuotantoa" ei sanan varsinaisessa merkityksessä tapahdu.

33. Tätä analyysia tukee se seikka, että pöytäkirjan N:o 4 johdanto-osassa viitataan puuvillan merkitykseen raaka-aineena. Vain korjattua puuvillaa voidaan käyttää teolliseen jatkojalostukseen, joten vain korjattu puuvilla kelpaa raaka-aineeksi.

34. Lisäksi pöytäkirjassa N:o 4 olevassa 1 kohdassa[30] todetaan, että pöytäkirja "koskee yhteisen tullitariffin nimikkeeseen 5201 00 kuuluvaa karstaamatonta ja kampaamatonta puuvillaa". Tässä toteamuksessa on mieltä vain, jos pöytäkirjassa tarkoitetaan korjattua puuvillaa.

35. Espanja väittää edelleen, että useissa jäsenvaltioissa[31] sovelletaan siviililainsäädännön yleistä oikeusperiaatetta, jonka mukaan hedelmiä ei voida pitää "tuotteina" ennen kuin ne on erotettu kasvista, jossa ne kasvavat – siis ei ennen kuin ne on korjattu. Sama koskee puuvillaa.

36. Lopuksi Espanja tuo esiin kanteen kohteena olevan asetuksen espanjankieliseen toisintoon perustuvan kielellisen väitteen. Johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa vaaditaan, että "osa tuesta olisi edelleen sidottava puuvillan *viljelyyn*" (alleviivattu Espanjan alkuperäisessä kannekirjelmässä), ja IV osaston 10 a luvun otsikkona on (espanjankielisessä toisinnossa) "erityinen puuvillan viljelytuki" (eikä "tuotantotuki"). Espanja väittää, että tuotanto ja viljely eivät ole synonyymeja. Vaikka tuotanto voidaankin rinnastaa sadonkorjuuseen, sitä ei voida missään tapauksessa rinnastaa viljelyyn. Näin ollen kanteen kohteena oleva asetus loukkaa pöytäkirjaa N:o 4.

37. En ole Espanjan kanssa samaa mieltä pöytäkirjan N:o 4 tulkinnasta.

38. Kuten neuvosto aivan oikein toteaa, pöytäkirjan N:o 4 nykyisen version 3 koh-

30 – Sellaisena kuin se on muutettuna puuvillasta annetun pöytäkirjan N:o 4 muuttamisesta 23 päivänä joulukuuta 1987 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 4006/87 (EYVL L 377, s. 49) pöytäkirjassa N:o 4 esiintyvien tulli- ja tariffinimikkeistöjen kuvausten yhdenmukaistamiseksi neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2658/87 (EYVL L 256, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (ETY) N:o 3985/87 (EYVL L 376, s. 1), säädettyyn harmonoituun järjestelmään perustuvan yhdistetyn nimikkeistön kanssa.

31 – Espanja viittaa Espanjan, Italian, Belgian ja Ranskan siviililainsäädäntöön.

dassa todetaan vain ilman tarkempia määritelmiä, että tukijärjestelmä "sisältää tuotannolle myönnetyn tuen". Pöytäkirjassa N:o 4 ei ole sellaista nimenomaista vaatimusta, josta voisi päätellä, että tukijärjestelmä ja sitä vastaava tuotantotuki olisivat riippuvaisia siitä, että puuvillasato todella korjataan. Lisäksi asetuksella N:o 1050/2001 pöytäkirjaan N:o 4 lisätyllä uudella 6 kohdalla valtuutettiin neuvosto päättämään tarpeellisista mukautuksista ja vahvistamaan pöytäkirjan määräysten täytäntöönpanemiseksi tarvittavat *perussäännöt*. Neuvostolle siis nimenomaisesti myönnettiin laaja harkintavalta sen osalta, miten "puuvillan tuotannolle" myönnettävä tuki tulisi järjestää. Ainoa pöytäkirjasta N:o 4 johtuva kyseisen harkintavallan rajoitus on ilmeinen: annettujen sääntöjen tulee mahdollistaa 2 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttaminen.

39. Koska pöytäkirjassa N:o 4 ei ole sellaista ehtoa, jonka mukaan puuvillan tuotanto tarkoittaisi korjattua puuvillaa, en pidä Espanjan rajoittavaa tuotanto-käsitteen tulkintaa vakuuttavana. Taloudellisena käsitteenä "tuotanto" tarkoittaa sekä tuotantoprosessin lopputulosta (riippumatta siitä, onko kyse teollisesta, pienteollisesta vai maatalouden tuotantoprosessista) että itse tuotantoprosessia.[32] Kuten Espanja itsekin toteaa, tuotantoprosessi koostuu useista toisistaan riippuvaisista vaiheista. Tuotantotuki voi mielestäni sisältää mille tahansa noista vaiheista, mukaan luettuna "viljelylle", myönnetyn tuen, vaikka tuen myöntämistä ei olisikaan kytketty siihen, että raaka-ainetta saadaan markkinoilla myyntiä varten.

40. Koska pöytäkirjassa N:o 4 esitetty tuotantotuen käsite kattaa puuvillan kasvattamisen – ja siten myös tuottamisen – mille tahansa vaiheelle myönnetyn tuen, se seikka, että siviililainsäädännössä "hedelmää" ei lain mukaan ole olemassa ennen kuin se on erotettu emokasvistaan, ei vaikuta tähän perusteluun.

41. En liioin hyväksy sitä, että pöytäkirjan N:o 4 johdanto-osan viittaus "puuvillan tärkeään merkitykseen raaka-aineena" välttämättä osoittaisi pöytäkirjan N:o 4 koskevan vain korjattua puuvillaa. Johdanto-osan perustelukappale, johon Espanja vetoaa, kuuluu kokonaisuudessaan näin: "tunnustavat, että koska puuvillalla on tärkeä merkitys raaka-aineena, kauppajärjestelyyn kolmansien maiden kanssa ei tarvitse puuttua". Tässä asiayhteydessä viittaus puuvillan tärkeään merkitykseen raaka-aineena korostaa mielestäni, että riippumatta siitä, millainen tukijärjestelmä valitaan, se ei saa vaikuttaa (kielteisesti) kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan. En ymmärrä, miten sen

32 – Shorter Oxford English Dictionary -sanakirjan mukaan englannin sana "production" tarkoittaa sekä jonkin tuottamista, tekemistä tai aiheuttamista että tuottamisen tai prosessin tulosta. Sama koskee myös espanjan kieltä. Diccionario de la Real Academia de la Lengua -sanakirjan mukaan espanjan sana "producción" tarkoittaa sekä tuottamista että tuotettua asiaa, tuotosta.

voidaan vakuuttavasti katsoa tarkoittavan, että pöytäkirja N:o 4 kattaa vain korjatun puuvillan.[33]

42. Se, että Espanja vetoaa tiukan tekstuaaliseen tulkintaan pöytäkirjassa N:o 4 olevan 1 kohdan viittauksesta, jonka mukaan pöytäkirja koskee "yhteisen tullitariffin nimikkeeseen 5201 00 kuuluvaa karstaamatonta ja kampaamatonta puuvillaa", ei liioin tue sen väitettä juuri enempää. Kyseinen viittaus ei välttämättä sulje pois puuvillaa, jota ei ole korjattu, pöytäkirjan N:o 4 soveltamisalalta. Karstaaminen ja kampaaminen ovat prosesseja, joita sovelletaan korjattuun puuvillaan epäpuhtauksien ja lyhyiden kuitujen puhdistamiseksi sen siemenistä esiin tulevista puuvillakuiduista. Kotahedelmän avautumisvaiheessa puuvilla on (luonnostaan) "karstaamatonta ja kampaamatonta", joten se kuuluu 1 kohdan soveltamisalaan.

43. Tässä yhteydessä on korostettava, että kanteen kohteena oleva järjestelmä ei estä viljelijöitä korjaamasta satoa. Se pikemminkin antaa heidän itse valita, korjaavatko he sadon vai eivät. Taustalla vaikuttaa se oletus, että heidän on taloudelliselta kannalta järkevämpää korjata sato, jos puuvilla on saavuttanut kotahedelmän avautumisvaiheen "tavanomaisissa kasvuolosuhteissa" ja hyvissä viljely- ja ympäristöolosuhteissa. Tarkastelen tämän yksinkertaisen oletuksen hyväksyttävyyttä tarkemmin asetuksen kumoamista koskevan neljännen perusteen yhteydessä.

44. Kanteen kohteena olevan asetuksen johdanto-osan viidettä perustelukappaletta koskeva Espanjan väite voidaan hylätä helposti. Jos viljelyä voidaan pitää tuotantoprosessin yhtenä vaiheena, minkä olen edellä hyväksynyt, "viljelylle" myönnettävä tuki voidaan rinnastaa tuotantotukeen.

45. Kielellinen väite, joka perustuu siihen seikkaan, että kanteen kohteena olevan asetuksen 10 a luvun espanjankielisen toisinnon otsikkona on "erityinen puuvillan viljelytuki", on virheellinen eri syystä. Riittää, kun todetaan, että espanjankielisen tekstin terminologia on ristiriidassa useiden muiden kielitoisintojen kanssa. Kyseinen luku on otsikoitu eri kielillä esimerkiksi seuraavasti: "Crop specific payment for cotton" (englanti), "Pagamento específico para o algodão" (portugali), "Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle" (saksa), "Aide spécifique au cotton" (ranska) ja "Pagamento specifico per il cotone" (italia). Yhteisöjen tuomioistuin on aiemmin antanut etusijan enemmistön muodostaville kielitoisinnoille, jos niiden

33 – Itse asiassa siementenpoistoyritysten kautta toiminut vuoden 2001 järjestelmä mielestäni pohjimmiltaan loi hintatuen, jonka ansiosta EU:ssa tuotettu puuvilla oli maailmanmarkkinoilla kilpailukykyinen. Sillä on hyvinkin voinut olla merkittävästi suurempi vaikutus kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan kuin kanteen kohteella olevalla asetuksella säädetyllä uudella tukijärjestelmällä.

mukainen tulkinta vastaa paremmin asetuksen tavoitteita. [34] Juuri tällaisesta tapauksesta on nytkin kyse. Koska viljelylle myönnettävä tuki mielestäni vastaa tuotantotukea, espanjankielisessä tekstissä käytetty termi "viljely" ei osoita, että uusi järjestely loukkaisi pöytäkirjaa N:o 4.

46. Mikä vielä tärkeämpää, yhteisön lainsäädännön on mielestäni ollut tarkoitus mahdollistaa YMP:n MacSharry-uudistukset EY:n perustamissopimuksen nykyisten määräysten ja pöytäkirjojen, mukaan luettuna pöytäkirja N:o 4, rajoissa. Kun otetaan huomioon, että näiden uudistusten painopiste on tuotannosta riippumattoman tuen käytössä (tuotannosta riippuvaisen tuen sijaan), koko niiden vaikutin olisi ristiriidassa sen kanssa, että pöytäkirjaa N:o 4 tulkittaisiin niin rajoittuneesti, että *vähäisinkin* tuotannosta irrottaminen katkaisee vaadittavan yhteyden myönnettävän tuen ja puuvillan "tuotannon" välillä. [35]

47. Espanjan esittämä kumoamiskanteen ensimmäinen peruste on näin ollen perusteeton.

Toinen peruste: olennaisen menettelymääräyksen rikkominen (perusteiden puuttuminen tai puutteellisuus)

48. Espanja väittää, että neuvosto ei ole perustellut kanteen kohteena olevaa asetusta. Neuvosto ei ole riittävässä määrin selittänyt varsinkaan, miksi uudessa järjestelmässä on luovuttu tuen maksamisesta epäsuorasti tuottajille siementenpoistoyritysten välityksellä ja otettu käyttöön suorat maksut tuottajille. Neuvosto ei liioin ole perustellut, miksi jonkin muun tuotantovaiheen sijaan juuri hedelmäkodan avautumisvaihe on valittu tekijäksi, joka ratkaisee, milloin tuottajien katsotaan tulevan tukikelpoisiksi tuotantomääristä riippuvaisen tuen osalta.

49. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu siitä, minkälaisesta toimesta on kysymys; silloin kun kyseessä ovat soveltamisalaltaan yleiset toimet, riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään". [36] Lisäksi "jos kanteen kohteena olevasta säädöksestä, päätöksestä tai muusta toimenpiteestä käy pääosin ilmi toimielimen tavoittelema päämäärä, olisi kohtuutonta vaatia,

34 - Asia 55/87, Moksel, tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3845, 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-64/95, Lubella, tuomio 17.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5105, 18 kohta). Ks. poikkeavien kielitoisintojen tulkintaa koskevan oikeuskäytännön tarkastelun osalta julkisasiamies Stix-Hacklin ratkaisuehdotus asiassa C-265/03, Simutenkov, tuomio 12.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2579).

35 - Tasapuolisuuden nimissä on todettava, että Espanja ei suullisessa käsittelyssä väittänyt, että *vähäisinkin* tuotannosta irrottaminen olisi lainvastaista. Sen sijaan Espanja väitti, että tuotannosta riippumaton tuki voitaisiin ottaa käyttöön, jos koko järjestelmä ja erityisesti siihen tämän jälkeenkin sisältyvän tuotannosta riippuvaisen tuen määrä mahdollistaisi puuvillan tuotannon jatkumisen niillä alueilla, joilla sillä on tärkeä merkitys paikallistaloudelle – Espanjan väitteen mukaan uudella tukijärjestelmällä tätä ei voitu saavuttaa.

36 - Asia C-284/94, Espanja v. neuvosto, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7309, 28 kohta); asia 5/67, Beus, tuomio 13.3.1968 (Kok. 1968, s. 83, s. 95). Uudemmista tapauksista ks. asia C-372/96, Pontillo, tuomio 17.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5091, 36 kohta).

että erilaiset tekniset valinnat perustellaan erikseen". [37]

50. Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että "tutkittaessa, ovatko toimenpiteen perustelut [235] artiklan mukaisia, on otettava huomioon paitsi toimenpiteen sanamuoto myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt". [38]

51. Mielestäni kanteen kohteena oleva asetus vastaa riittävässä määrin näitä vaatimuksia, kun sitä tarkastellaan asiayhteydessään ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt huomioon ottaen.

52. Asetuksen N:o 1782/2003 laajassa johdanto-osassa YMP:n mukaisen viljelijöiden yleisen tukijärjestelmän muuttaminen perustellaan selvästi. Johdanto-osan 24 ja 28 perustelukappaleessa todetaan selvästi ja yksiselitteisesti, että muutosten tavoitteena on toteuttaa siirtymä tuotantoa tukevasta järjestelmästä viljelijöiden suoraan tulotukeen. Tällaisen politiikan valinnalla pyritään parantamaan Euroopan maatalouden kilpailukykyä ja edistämään elintarvikkeiden laatua ja ympäristövaatimuksia ja tuotannon markkinasuuntautuneisuutta. Näitä tavoitteita tulee tarkastella yhteisön keskipitkän ja pitkän aikavälin politiikan, jossa pyritään vähentämään yhteisön tukea maatalousalalle, mukaisesti. Näiden tavoitteiden valossa johdanto-osasta käy selvästi ilmi myös, että uudessa järjestelmässä pyritään antamaan viljelijöille suurempi vapaus päättää viljelykasveistaan samalla, kun heille pyritään takaamaan kohtuulliset tulot.

53. Erityisen puuvillan tuotantotuen osalta kanteen kohteena olevan asetuksen johdanto-osan neljännestä kuudenteen perustelukappaleessa selitetään selvästi ja yksiselitteisesti, miksi puuvillan ja tiettyjen muiden viljelykasvien tuotantoon tulee YMP-uudistuksen yhteydessä edelleenkin kohdistaa tuotannosta riippuvaista tukea täydennyksenä tuotannosta irrotetulle tuelle. [39]

54. Pitää paikkansa, että kanteen kohteena olevan asetuksen johdanto-osassa ei selitetä yksityiskohtaisesti, miksi tuotannosta riippuvaisen ja tuotannosta riippumattoman tuen väliseksi suhteeksi on määritetty 35 : 65 prosenttia. En kuitenkaan katso, että tätä voidaan pitää perustelematta jättämisenä.

55. Tuotannosta riippuvaisen ja tuotannosta riippumattoman tuen välisen suhteen määritteleminen on tekninen valinta, eikä yhteisön toimielinten tarvitse perustella yksi-

37 – Ks. edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Espanja v. neuvosto, tuomion 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

38 – Ks. erityisesti asia C-367/95 P, Sytraval, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1719, 63 kohta).

39 – Ks. edellä 24 ja 25 kohta.

tyiskohtaisesti teknisiä valintojaan, joita ne tekevät saavuttaakseen ilmoittamansa tavoitteet. Kanteen kohteena olevan asetuksen johdanto-osan viidennestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että neuvoston mielestä tuen kaksi tasoa "mahdollistavat toiminnan jatkumisen puuvilla-alalla ja estävät puuvillan korvautumisen muilla lajeilla". Neuvoston kanta voi osoittautua vääräksi. Siinä tapauksessa virheenä ei kuitenkaan olisi perustelujen puutteellisuus vaan arviointivirhe, jota tarkastellaan nyt esillä olevassa asiassa suhteellisuusperiaatteen yhteydessä. [40]

56. Näkökanta sen osalta, millä perusteilla tukikelpoisuuden kriteeriksi on valittu hedelmäkodan avautuminen (eikä esimerkiksi sadonkorjuu), on jotakuinkin erilainen. Kanteen kohteena olevassa asetuksessa ei missään kohdin selitetä tätä valintaa. Tämä on selvästi epätyydyttävä tilanne.

57. Kaiken kaikkiaan epäilen, onko kyseinen laiminlyönti erillään tarkasteltuna niin vakava, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi kanteen kohteena olevan asetuksen perustelujen puutteellisuuden ja siten myös olennaisen menettelymääräyksen rikkomisen vuoksi. Kyseessä on tuotannosta riippuvaisen ja tuotannosta riippumattoman tuen välisen suhteen tavoin myös tekninen valinta. [41] Sen valinta tuotannosta riippuvaisen tuen tukikelpoisuuden kriteeriksi ei ole täysin perusteeton. Yhteisön lainsäädännössä ei ole velvoitetta selittää kaikki tekniset valinnat yleisesti sovellettavan toimen, esimerkiksi asetuksen, johdanto-osassa. Kaiken kaikkiaan minusta on olennaisempaa tarkastella tätä tapausta uudelleen siltä kannalta, vastaako kanteen kohteena olevalla asetuksella käyttöön otettu järjestelmä suhteellisuusperiaatetta.

58. Espanjan esittämä kumoamiskanteen toinen peruste on näin ollen perusteeton.

Kolmas peruste: harkintavallan väärinkäyttö

59. Espanja vetoaa siihen, että antamalla kanteen kohteena olevan asetuksen pöytä-

40 - Ks. esim. yhteisöjen tuomioistuimen tekemä ero asiassa C-265/97 P, VBA, tuomio 30.3.2000 (Kok. 2000, s. I-2061, 110–122 kohta).

41 - Voidaan todellakin perustella, että taloudelliselta kannalta voi olla tehokkaampaa vaatia, että puuvillan tulee saavuttaa hedelmäkodan avautumisvaihe, jotta se olisi tukikelpoista, sen sijaan, että vaadittaisiin ehdottomasti sen korjuuta. Jos korjatun puuvillan, josta on poistettu siemenet, maailman markkinahinnat ovat liian alhaiset, jotta puuvillasato kannattaisi korjata, olisi kohtuutonta pakottaa puuvillan tuottajat silti kantamaan sadonkorjuun (lisä)kustannukset, jotta ne olisivat oikeutettuja saamaan yhteisön tukea. Kun ratkaisevaksi vaiheeksi on valittu hedelmäkodan avautuminen, puuvillan viljely-alueet pysyvät puuvillan tuotannolle sopivassa kunnossa myös nimä vuosina, jolloin puuvillasadon korjuu ei ole taloudellisesti kannattavaa.

kirjassa N:o 4 olevan 6 kohdan nojalla neuvosto on käyttänyt väärin harkintavaltaansa. Neuvoston muokkaama versio vuoden 2001 järjestelmästä ei rajoittunut pelkkien mukautusten käyttöönottoon, kuten 6 kohdassa on säädetty. Sen sijaan siinä oli kyse puuvillan tuotantotukijärjestelmän huomattavasta uudistuksesta. Käyttäessään pöytäkirjassa N:o 4 olevaa 6 kohtaa tällaisen uudistuksen toteuttamiseen neuvosto pyrki välttämään yhteisön lainsäädännön primaarien oikeussääntöjen, esimerkiksi pöytäkirjan N:o 4 sisältämien sääntöjen, muuttamista varten nimenomaisesti määrätyt menettelyt.

60. Yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että "toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi". [42]

61. Nämä ehdot eivät ilmeisesti toteudu tässä tapauksessa.

62. Ensinnäkin pöytäkirjassa N:o 4 olevassa 6 kohdassa on määrätty erityisestä puuvillan tukijärjestelmän muuttamismenettelystä, joka edellyttää komission ehdotusta ja sekä Euroopan parlamentin että ETSK:n lausuntoa. Komissio ja neuvosto ovat noudattaneet tätä menettelyä kirjaimellisesti sopeuttaessaan puuvillan tukijärjestelmän periaatteisiin, jotka ovat antaneet sysäyksen YMP:n MacSharry-uudistuksille. On vaikea hahmottaa, miten tällaista toimintatapaa voidaan kuvailla harkintavallan väärinkäytöksi.

63. Lisäksi neuvosto on käyttänyt aiemminkin 6 kohtaa ja sen edeltäjää, 11 kohtaa, tehdessään itse pöytäkirjaan N:o 4 huomattaviakin muutoksia. [43] Itse asiassa asetusten N:o 1050/2001 ja N:o 1051/2001 antamisen jälkeen siementenpoistoyritysten kautta myönnettävää epäsuoraa puuvillan tuotantotukea koskevaa järjestelmää *ei* olekaan säädelty pöytäkirjan N:o 4 säännösten vaan pöytäkirjan N:o 4 perusteella annettujen yhteisön asetusten nojalla. Kanteen kohteena olevalla asetuksella ei itse asiassa lainkaan muuteta pöytäkirjaa N:o 4 vaan asetusta N:o 1783/2003 puuvilla-alan osalta.

64. Näin ollen yhteisön puuvillaa koskevaa tukijärjestelmää muutettaessa ilmeisimmäksi

42 – Asia C-331/88, FEDESA, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 – Ks. esimerkiksi Kreikan liittymisasiakirjan liitteenä olevalla pöytäkirjalla N:o 4 käyttöön otetun puuvillan tukijärjestelmän mukauttamisesta viidennen kerran 29 päivänä kesäkuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1553/1995 (EYVL L 148, s. 45), joka oli annettu pöytäkirjassa N:o 4 olevan 11 kohdan aiemman version perusteella, tai asetus N:o 1050/2001, joka annettiin 6 kohdan perusteella; ks. edellä 8 kohta.

valinnaksi osoittautui toimiminen 6 kohdan nojalla. Espanja ei ole esittänyt todisteita, jotka osoittaisivat, että näin toimiessaan neuvosto on pyrkinyt saavuttamaan muita kuin kanteen kohteena olevassa asetuksessa esitettyjä päämääriä.

65. Näin ollen ei ole "objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella" selvää, että neuvosto olisi tarkoituksellisesti käyttänyt pöytäkirjassa N:o 4 olevassa 6 kohdassa esitettyä menettelyä yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi.

66. Kumoamiskanteen kolmas peruste on näin ollen perusteeton.

Neljäs peruste: yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden loukkaaminen

67. Asian ymmärtämisen helpottamiseksi käsittelen ensin luottamuksensuojaan liittyviä väitteitä ja sitten Espanjan esittämää suhteellisuusperiaatteen loukkausta.

Luottamuksensuoja

68. Espanja väittää, että alan taloudellisilla toimijoilla oli perusteet odottaa, että ne voivat jatkossakin hyötyä yhteisön tukijärjestelmästä, joka ei vaikuttaisi viljelyn jatkuvuuteen. Kanteen kohteena olevien säännösten antaminen oli kuitenkin ennalta arvaamatonta, eikä se ollut perusteltua sosioekonomiselta kannalta eikä Euroopan unionin kansainvälisten sitoumusten kannalta.

69. Nämä väitteet eivät kestä lähempää tarkastelua.

70. Ensinnäkin kanteen kohteena olevaa asetusta voidaan tuskin kuvailla ennalta arvaamattomaksi, mitä oikeuskäytännössä vaaditaan.[44] YMP:n uudistaminen oli ollut poliittisella asialistalla vuodesta 1992. Vuonna 2003 neuvosto sopi lopultakin MacSharry-uudistusten keskeisestä periaatteesta, nimittäin siirtymisestä tuotantoon ja hintoihin perustuvasta tukijärjestelmästä viljelijöiden tuloja tukevaan järjestelmään. Asetus N:o 1782/2003 annettiin näiden periaatteiden täytäntöönpanemiseksi, ja se selvästi heijastaa niitä. Lisäksi komissio antoi

44 - Ks. asia 78/77, Lührs, tuomio 1.2.1978 (Kok. 1978, s. 169, 6 kohta) ja asia 265/85, Van den Bergh en Jurgens v. komissio, tuomio 1.3.1987 (Kok. 1987, s. 1155, 44 kohta).

neuvoston pyynnöstä vuonna 2003 tiedonannon,[45] jossa se selitti, miten se aikoi muuttaa puuvillan tukijärjestelmää YMP:lle sysäyksen antaneiden uusien periaatteiden mukaisesti. Kanteen kohteena olevalla asetuksella säädetty uusi puuvillan tukijärjestelmä ei sen vuoksi ollut suinkaan ennalta arvaamaton tai yllättävä.

71. Lisäksi komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan vuoden 2001 tukijärjestelmä olisi lakkautettu markkinointivuoden 2004/2005 jälkeen ja uusi tukijärjestelmä olisi tullut voimaan 1.9.2005, mutta sitä olisi sovellettu jo keväällä 2005 kylvettyyn puuvillaan.[46] Uusi tukijärjestelmä hyväksyttiin itse asiassa jo 2004, mutta se tuli voimaan vasta samaan aikaan kuin muutkin YMP-uudistukset, vuonna 2006. Yhteisön lainsäätäjällä oli oikeus katsoa, että niillä taloudellisilla toimijoilla, joihin muutos vaikutti, oli näin ollen riittävästi aikaa sopeutua uuteen järjestelmään. Tällaisessa tapauksessa taloudelliset toimijat eivät voi puolustautua väitteillä, joiden mukaan heidän luottamuksensuojaansa on rikottu, kun asetus sitten annetaan.[47]

72. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että "vaikka luottamuksensuojan periaate kuuluu yhteisön perusperiaatteisiin, taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa; näin on erityisesti maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisella alalla, koska markkinajärjestelyjen tarkoitus edellyttää jatkuvia sopeutuksia taloudellisen tilanteen vaihtelujen mukaan".[48]

73. Neuvostolle nimenomaisesti annettiin valtuudet tehdä puuvillan tukijärjestelmään mukautuksia (pöytäkirjassa N:o 4 alun perin olleen 11 kohdan ja sittemmin 6 kohdan nojalla) taloudellisen, yhteiskunnallisen tai poliittisen tilanteen kehittymisen mukaan. Se oli käyttänytkin näitä valtuuksiaan jo useaan otteeseen. Niiltä osin kuin yhteisön toimielimillä on tällainen harkintavalta keinojen valinnassa, puuvilla-alalla toimivat yritykset eivät näin ollen voi vedota siihen, että niillä on saavutettu oikeus siihen, että alkuperäinen tilanne säilytetään tai siihen, että ne saavat siihen liittyviä etuja, joita heillä on jossakin tietyssä vaiheessa ollut.[49]

74. Espanjan vetoaminen luottamuksensuojan periaatteeseen on näin ollen perusteeton.

45 – Ks. edellä alaviite 12.

46 – KOM(2003) 698 lopullinen, 2.5 kohta.

47 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Lührs, tuomion 6 kohta ja asia T-336/94, Efisol, tuomio 16.10.1996 (Kok. 1996, s. II-1343, 16 kohta).

48 – Ks. mm. yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tässä yhteydessä kannattaa todeta, että jo asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 22 perustelukappaleessa huomautettiin, että "edunsaajat eivät näin ollen voi olettaa tukiedellytysten pysyvän muuttumattomina, vaan heidän olisi oltava valmiita siihen, että järjestelmiä saatetaan tarkistaa markkinakehityksen perusteella".

49 – Ks. esimerkiksi asia C-353/92, Kreikka v. neuvosto, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3411, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

75. Yhteisön toimielimillä on laaja harkintavalta niiden keinojen suhteen, joiden avulla jonkin yhteisön toimen tavoitteet pyritään saavuttamaan, erityisesti siltä osin kuin on kyse maatalousmarkkinoiden hallinnoinnista.[50] Yhtä selvästi toimielinten harkintavallalla tulee olla rajat, jos halutaan säilyttää maatalousalaa koskevan lainsäädännön laillisuusvalvonta.

76. Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen todennut myös, että "suhteellisuusperiaatteen mukaan yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden".[51]

77. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on selvästi todettu, että tällaisissa tapauksissa laillisuusvalvonnan tulee rajoittua sen tutkimiseen, ovatko toimet "ilmeisen soveltumattomia" asetettuihin tavoitteisiin nähden, eikä sen selvittämiseen, ovatko valitut keinot kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi ainoita tai parhaiten soveltuvia keinoja.[52] Mikäli yhteisön toimielimet ovat tehneet ilmeisen arviointivirheen, sen seurauksena tehty toimi on ilmeisen soveltumaton ja siten suhteellisuusperiaatteen vastainen.[53] Itse asiassa tällainen virhe jo luonteensa perusteella mitätöi valittuun toimeen johtavan päättelyketjun ja tekee tyhjäksi yhteisön toimielinten harkintavallan käytön. Loogiselta kannalta kyseistä oikeuskäytäntöä ei voida tulkita niin, että se vapauttaisi yhteisön toimielimet tutkimasta *miten* sitä, soveltuvatko kanteen kohteena olevat toimet asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

78. Suhteellisuusperiaate vaatii kansallisia viranomaisia toisinaan tutkimaan "huolellisesti, oliko mahdollista turvautua vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittaviin toimenpiteisiin, ja hyl[käämään] kyseiset toimenpiteet ainoastaan, jos oli selvästi osoitettu, että ne olivat riittämättömiä tavoitellun päämäärän kannalta."[54]

79. En usko, että tällaista ankaraa velvoitetta voidaan automaattisesti soveltaa yhteisön lainsäädäntötoimien arviointiin ja että vas-

50 – Asia C-189/01, Jippes, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5689, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 – Idem, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

52 – Idem, 82–83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

53 – Asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 50–67 kohta, erityisesti 58 kohta).

54 – Asia C-320/03, komissio v. Itävalta, tuomio 15.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9871, 82 kohta). Tässä asiassa oli kyse kansallisesta lainsäädäntötoimesta, jolla edistettiin ympäristönsuojelua tavaroiden vapaan liikkuvuuden kustannuksella.

taavasti samanasteista huolellisuutta voidaan vaatia sekä kansallisilta että yhteisön viranomaisilta lainsäädäntötoimia hyväksyttäessä. Sitä seikkaa, että yhteisön lainsäädäntötoimiin sovelletaan vähemmän tiukkaa suhteellisuusnormia, voidaan kritisoida. Se on kuitenkin (ainakin osittain) perusteltavissa sillä seikalla, että kun yhteisön lainsäädäntötoimet annetaan yhteisön päätöksentekoprosessissa ja ne tähtäävät yhteisön yleiseen etuun, kansallisilla lainsäädäntötoimilla taas pyritään yleensä ajamaan kansallisia etuja, jotka voivat olla yhteisön etujen kanssa ristiriidassa.[55]

81. Tätä taustaa vasten katson, että Espanjan väite suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta on osittain perusteltu kahdelta kannalta.

80. Katson kuitenkin, että suhteellisuusperiaate kohdistaa yhteisön toimielimille velvoitteen varmistautua ainakin siitä, että ehdotetut toimenpiteet ovat ilmeisen riittäviä lainsäädännöllä tavoiteltavien lainmukaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta, sekä tiedostaa, miten pakottavia kyseiset ehdotetut toimenpiteet voivat olla. Muutoin yhteisöjen tuomioistuin ei pysty valvomaan, ovatko yhteisön toimielimet "ylittäneet ne rajat, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa", ja onko (jos – kuten tässä tapauksessa – on ollut mahdollista valita usean soveltuvan toimenpiteen väliltä) valittu "vähiten pakottava" vaihtoehto niin, että "toimenpiteistä aiheutuvat haitat" eivät ole "liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden". Yhteisön toimielinten tulee aina kyetä perustelemaan lainsäädännölliset valintansa, jos ne riitautetaan tuomioistuimessa suhteellisuusperiaatteen perusteella.

– Vaikutusten arvioinnin puuttuminen

82. On kiistatonta, että komissio ei tehnyt alustavaa tutkimusta selvittääkseen ehdottamansa uuden puuvillan tukijärjestelmän mahdolliset sosioekonomiset vaikutukset. Mikään yhteisön lainsäädännön erityinen määräys tai säännös ei velvoittanut sitä tekemään niin. Kuten Espanja esitti tuomioistuimessa – mitä ei kiistetty –, vastaavanlaisia vaikutusten arviointeja oli kuitenkin tehty ennen muiden maatalouden aloja koskevien uudistusten ehdottamista.[56]

55 – Tätä näkökantaa puolusti julkisasiamies Jacobs ensimmäisessä Journal of Environmental Law -luennossa, jonka hän piti Lontoon University Collegessa 24.11.2005. Hänen luentonsa teksti julkaistaan piakkoin kyseisessä aikakausjulkaisussa.

56 – Ks. myös ETSK:n lausunnot, 21 kohta edellä.

83. Suullisessa käsittelyssä komissio esitti kannan, jonka mukaan vaikutusten arviointi ei ollut tarpeen, koska puuvillan tukijärjestelmä on yksinkertainen muihin yhteisiin markkinajärjestelyihin verrattuna (eli koska yksinkertainen järjestely liittää toisiinsa sisäisen tukihinnan ja ulkoisen maailmanmarkkinahinnan). Mielestäni tämä on liiallista yksinkertaistamista, jota tosiasiat eivät tue. Maaseudun talous on keskinäisesti riippuvainen kokonaisuus, ja maataloustuotteiden alkujalostus on tärkeä tekijä paikallisen työllisyyden ja tulonmuodostuksen kannalta niiltä osin, kuin kyseisen tuotteen ominaisuudet vaativat, että alkujalostus tehdään paikallisesti. Yhteisön lainsäätäjä olikin jo aiemmin todennut yhteyden, joka vallitsee puuvillan tuotannon ja sen jalostuksen ensimmäisen vaiheen (siementenpoiston) välillä, luomalla tukijärjestelmän, joka tukee nimenomaisesti sekä puuvillan viljelijöitä että siementenpoistoyrityksiä.

84. Suullisessa käsittelyssä neuvosto esitti vastaavasti, että sillä ei ollut velvoitetta ottaa huomioon uudistusten vaikutusta siementenpoistoyrityksiin. Olen vakuuttunut siitä, että neuvosto on yleensä ottaen oikeassa sanoessaan, että EY 37 artikla ja sen nojalla tehtävät toimenpiteet koskevat maataloutta, eivät teollisuutta.

85. Tarkasteltavana olevaan tapaukseen liittyy kuitenkin erityisiä seikkoja. EY 32 artiklan mukaisesti maataloustuotteilla tarkoitetaan YMP:ssä "maanpinnan kasvutuotteita, kotieläintalouden tuotteita, kalataloustuotteita sekä sellaisia ensimmäisen jalostusasteen tuotteita, jotka suoraan liittyvät näihin tuotteisiin". Yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt "ensimmäisen jalostusasteen" käsitteen laajalti asiassa König 29.5.1974 antamassaan tuomiossa siten, että se "osoittaa perustuotteiden ja tuotannollisen prosessin seurauksena saatavien tuotteiden välisen selvän taloudellisen riippuvuussuhteen riippumatta siitä, montako toimintoa siihen liittyy". [57]

86. Siementenpoisto on ensimmäinen prosessi muutettaessa raakapuuvillaa tuotteeksi, jota voidaan markkinoida jatkojalostusta varten ja/tai muutettavaksi muiksi tuotteiksi kuten tekstiileiksi. Sinänsä ei ole itsestään selvää, että puuvillaa, josta siemenet on poistettu, ei voitaisi pitää YMP:n mukaisena maataloustuotteena. Lisäksi vuoden 2001 tukijärjestelmässä oli nimenomaisesti tuettu sekä puuvillan viljelijöitä että siementenpoistoyrityksiä. [58]

87. Joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimelle kerrottiin – mitä neuvosto ja komissio eivät kiistäneet –, että puuvillasta tulee poistaa siemenet tuotantopaikan lähellä, eikä sitä voida kuljettaa pitkiä matkoja. Sen vuoksi on selvää, että puuvillan tuotannosta

57 – Asia 185/73, König, tuomio 29.5.1974 (Kok. 1974, s. 607, 13 kohta).

58 – Ks. 10–12 kohta.

erittäin riippuvaisessa maatalousyhteisössä puuvilla työllistää paikallisesti sekä maatilojen että siementenpoistoyritysten työtekijöitä.

88. Uusi tukijärjestelmä voi sen sijaan tehdä paikallisen siementenpoistoteollisuuden taloudellisesti kannattamattomaksi, koska tuki myönnetään suoraan viljelijöille eikä tukikelpoisuuden saavuttamiseksi vaadita puuvillan myymistä siementenpoistoyrityksille. Paikallisen siementenpoistokapasiteetin katoaminen voisi puolestaan johtaa puuvillan tuotannon vähenemiseen niillä alueilla, joihin uusi tukijärjestelmä vaikuttaa. Näin ollen vaikka olenkin sitä mieltä, että siementenpoistoyritysten kohtalo ei olisi saanut nousta keskeiselle sijalle uutta tukijärjestelmää suunniteltaessa, en ole tyytyväinen siihenkään, että se voitiin jättää lainmukaisesti kokonaan pois yhtälöstä epäilemättä lainkaan käyttöön otettujen toimenpiteiden oikeasuhteisuutta.

89. Siitä, että vaikutusten arviointia ei ole tehty, nousee useita itsestään selviä kysymyksiä. Oliko sille, että tuotannosta riippuvaisen tuen ja tuotannosta riippumattoman tuen väliseksi suhteeksi määriteltiin 65 : 35 prosenttia, ja sille, että katsottiin, että nämä kaksi osatekijää toimisivat oikein niin, että voidaan pitää yllä taloudelliset edellytykset sen takaamiseksi, että puuvillan tuotanto voi jatkua niillä alueilla, joihin tukijärjestelmä vaikuttaa, mitään (muuta kuin pelkästään aritmeettista) perustetta? Miksi ja miten komissio ja neuvosto katsoivat, että jos tuen kokonaistaso pysyisi samana mutta tuen rakenne ja maksumenetelmä muuttuisivat radikaalisti, sillä ei olisi sivuvaikutuksia, joita tarvitsisi arvioida, koska ne voisivat olla liian raskaita?

90. Sekä Euroopan parlamentti [59] että ETSK [60] olivat kiinnittäneet huomiota ehdotetun järjestelyn niihin kohtiin, joilla niiden mielestä voisi todennäköisesti olla huomattavan kielteisiä vaikutuksia muun muassa maaseudun työllisyyteen aluetasolla. Ne olivat ehdottaneet merkittäviä muutoksia. Euroopan parlamentti oli esimerkiksi ehdottanut, että tuotannosta riippumattoman ja tuotannosta riippuvaisen tuen välisen suhteen tulisi olla 20 : 80 prosenttia. [61] Kuulemismenettelyssä, jossa kanteen kohteena oleva asetus annettiin, komissiolla ja neuvostolla ei ollut juridista velvoitetta vastata muodollisesti tai julkisesti Euroopan parlamentin ja ETSK:n esittämään kritiikkiin. Ottaen kuitenkin huomioon, että nämä väitteet koskivat ehdotetun uuden tukijärjestelyn ydinkysymyksiä, olisi voinut odottaa, että komissio olisi sen jälkeen ryhtynyt tutkimaan tarkemmin ehdotuksensa todennäköisiä sosioekonomisia vaikutuksia (esimerkiksi tekemällä tuossa vaiheessa vaikutusten arvioinnin) ja/tai että kanteen kohteena olevan asetuksen, sellaisena kuin se annettiin, johdanto-osan perustelukappaleissa olisi selvitetty yksityiskohtaisemmin, miksi neuvosto piti uutta järjestelyä tarkoituksenmukaisena lainsäädännöllisenä valintana. Mitään näistä toimenpiteistä ei tehty.

59 – Ks. edellä 20 kohta.
60 – Ks. edellä 21 kohta.
61 – Ks. edellä 20 kohta.

91. Se, että erityistä vaikutusten arviointia ei tehty silloin, kun radikaaleja muutoksia oltiin ehdottamassa, ei välttämättä tietenkään tarkoita, että komissio (ja sen välityksellä neuvosto) olisi saanut niin puutteellisia tietoja ehdotettujen muutosten todennäköisistä vaikutuksista, että se ei olisi voinut ottaa käyttöön uutta järjestelyä, joka olisi läpäissyt suhteellisuustestin, ja että niiden olisi pitänyt käydä läpi se muodollisuus, että erityinen vaikutusten arviointi olisi tehty tuossa vaiheessa. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn aineiston ja suullisessa käsittelyssä esitettyjen suullisten lausuntojen perusteella näin ei tässä tapauksessa ollut.

92. Lisäksi komission ja neuvoston suullisessa käsittelyssä esittämistä lausunnoista kävi ilmi, että kanteen kohteena olevaa asetusta annettaessa toimielinten päähuolenaiheena oli taata, että uusi järjestelmä noudattaa periaatetta, jonka mukaan vaikutusten talousarvioon on oltava neutraaleja. Sekä komissio että neuvosto ovat ilmeisesti olettaneet, että koska yhteisön puuvilla-alan tukijärjestelmä oli niiden mielestä yksinkertainen, pöytäkirjan N:o 4 ja kanteen kohteena olevan asetuksen tavoitteet saavutettaisiin automaattisesti, jos ne vain huolehtisivat siitä, että puuvilla-alalle suunnatun yhteisön tuen kokonaismäärä pysyisi uudessa järjestelmässä samana kuin se oli ollut vanhassakin.

93. Espanja on esittänyt tästä oletuksesta vakavia epäilyjä. Se on varsinkin osoittanut, että toimielimet eivät huomioineet sitä mahdollisuutta, että vaikka muutokset eivät vaikuttaisikaan talousarvioon, niillä voi tuen maksua koskevan uuden rakenteen ja mekanismien takia olla alueelliseen maaseututalouteen sellaisia vaikutuksia, jotka ovat ristiriidassa pöytäkirjassa N:o 4 ja kanteen kohteena olevassa asetuksessa esitettyjen päämäärien saavuttamisen kanssa.

94. Koska vaikutusten arviointia ei ole tehty, tietyt komission ja neuvoston tekemät valinnat vaikuttavat mielivaltaisilta. Tämän oikeudenkäynnin aikana nämä toimielimet eivät ole kyenneet perustelemaan niitä vakuuttavasti. Erityisen huomionarvoisia ovat seuraavat kaksi seikkaa: se, että toimielimet jättivät huomiotta uuden järjestelyn vaikutuksen puuvilla-alan paikallisesti toimivaan tuotantoketjussa viljelyä seuraavaan jalostusteollisuuteen (eli siementenpoistoteollisuuteen), sekä tuotannosta riippuvaisen ja tuotannosta riippumattoman tuen välisen erityisen suhteen määrittely.

95. Tätä päätelmää tehdessäni haluan tehdä selväksi, että *en* välttämättä hyväksy Espanjan yhteisöjen tuomioistuimelle toimittamaa kahta tutkimusta sellaisenaan. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole tehdä taloudellisilla perusteilla ratkaisua toisaalta Espanjan ja toisaalta neuvoston ja komission kannan välillä. On selvää, että näiden kahden arvion välillä on huomattavia eroja. Nuo erot olisi kuulunut selvittää *ennen* kuin radikaalisti erilainen uusi tukijärjestelmä otettiin käyttöön, ei sen jälkeen. Komission väliintu-

lokirjelmäänsä liittämä vertaileva taulukko, josta käy ilmi vehnän, maissin ja puuvillan suhteellinen kannattavuus tietyillä maailmanmarkkinahintojen tasoilla, ei – kaikella kunnioituksella – korvaa tällaista tutkimusta.

96. En näin ollen ole vakuuttunut siitä, että neuvosto ja komissio olivat riittävässä määrin ottaneet huomioon ehdotetun uuden järjestelyn todennäköisen vaikutuksen puuvillan viljelijöihin ja paikallisiin maaseutuyhteisöihin voidakseen laatia järjestelyn, joka ei olisi ollut mielivaltainen ja/tai jonka vaikutukset eivät olisi olleet mahdollisesti epäsuhtaisia. Koska vaikutusten arviointia ei ollut tehty, on vaikea hahmottaa, miten neuvosto ja komissio pystyivät päättelemään, että uusi tukijärjestelmä olisi tarkoituksenmukaisin toimi, jolla voitaisiin varmistaa "taloudelliset edellytykset, jotka kyseisen lajin viljelyalueilla mahdollistavat toiminnan jatkumisen puuvilla-alalla ja estävät puuvillan korvautumisen muilla lajeilla", kuten kanteen kohteena olevassa asetuksessa vaaditaan.

– Suorien työvoimakustannusten jättäminen huomiotta laskelmissa

97. Neuvosto lähtee siitä olettamuksesta, että sekä tuotannosta riippuvaisen että tuotannosta riippumattoman tuen kokonaismäärä tulee ottaa huomioon, kun tarkastellaan sitä, päättävätkö viljelijät viljellä puuvillaa vai vaihtaa muihin viljelylajeihin. Tämä lähestymistapa on mielestäni virheellinen. Kuten Espanja oikeutetusti väittää, koska viljelijöillä on oikeus saada *tuotannosta riippumatonta* tukea riippumatta siitä, kasvattavatko he puuvillaa vai eivät, he kasvattavat puuvillaa vain, jos *tuotannosta riippuvaisen* tuen määrä yhdessä markkinahinnoilla tapahtuvasta myynnistä saatavien tulojen kanssa tekee puuvillan viljelystä taloudellisesti kannattavaa tuotantokustannukset huomioon ottaen.

98. Komission toimittamien tietojen pohjalta neuvosto väittää, että puuvillan viljelyn hehtaarikohtaiset kustannukset ovat pienemmät kuin käytössä oleva tuotannosta riippuvainen hehtaarikohtainen tuki yhdessä myyntitulojen kanssa, vaikka otettaisiin huomioon myös korjuukustannukset. Neuvosto väittää, että puuvillan tuotantokustannukset ovat yhteensä 1 045 euroa hehtaaria kohden. Neuvosto toteaa, että espanjalaisten viljelijöiden on aina kannattavaa kasvattaa puuvillaa ja korjata sen sato uuden tukijärjestelmän mukaisesti, koska kanteen kohteena olevan asetuksen nojalla tuotannosta riippuvaiseksi tueksi on määritelty 1 039 euroa hehtaaria kohden, mihin tulee lisätä vielä puuvillan myynnistä saatavat tulot – arviolta noin 744 euroa hehtaaria kohden.

99. Neuvosto ei (komission tavoin) kuitenkaan ota puuvillan viljely- ja korjuukustan-

nuksia laskiessaan huomioon kiinteitä työvoimakustannuksia.[62] Suullisessa käsittelyssä komissio esitti, että kiinteiden työvoimakustannusten huomioimisessa oli menetelmiin liittyviä vaikeuksia. Espanja vastustaa voimakkaasti tätä lähestymistapaa ja väittää, että työvoimakustannukset, joita neuvosto ei ole ottanut huomioon, ovat noin 630 euroa hehtaaria kohden, mitä ei ole kiistetty. Kun nämä kustannukset otetaan huomioon, viljelijöiden kasvattamastaan ja myymästään puuvillasta saama bruttokate laskee tasolle, joka ei välttämättä enää ole taloudellisesti niin houkutteleva, että he viljelisivät puuvillaa.

100. Ryhtymättä tässä yhteydessä tarkastelemaan yksityiskohtaisesti kaikkien osapuolten toimittamia lukuja, vaikuttaa siltä, että jos puuvilla todellakin on työvoimavaltainen viljelykasvi (kuten Espanja väittää ja mitä neuvosto ei ole kiistänyt), kokonaistyövoimakustannukset eli sekä kausityövoimaan liittyvät että kiinteät kustannukset muodostavat väistämättä tärkeän osan kokonaiskustannuksista. Työvoimakustannukset vaikuttavat näin ollen viljelijöiden päätöksiin siitä, viljelevätkö he puuvillaa ja korjaavatko he siitä sadon vai eivät.

101. Oikeudenkäynnin aikana neuvosto ja komissio eivät kumpikaan ole esittäneet todistusaineistoa, joka osoittaisi Espanjan arviot työvoimakustannuksista virheellisiksi. Ne eivät liioin ole osoittaneet, että kiinteät työvoimakustannukset ovat puuvillan tuotannossa merkityksetön osa kokonaistyövoimakustannuksia ja että nämä kustannukset voidaan sen vuoksi jättää perustellusti huomiotta. Tästä seuraa, että koska neuvosto ei ollut ottanut huomioon näitä työvoimakustannuksia ja niiden mahdollista vaikutusta viljelijöiden päätöksiin viljellä puuvillaa tai siirtyä muihin viljelykasveihin, se on kanteen kohteena olevan asetuksen antaessaan tehnyt ilmeisen arviointivirheen. Se on näin ollen loukannut suhteellisuusperiaatetta.

– Suhteellisuusperiaatetta koskeva päätelmä

102. Kanteen kohteena olevan asetuksen ilmoitettuna päämääränä on varmistaa taloudelliset edellytykset, jotka mahdollistavat puuvillantuotannon jatkumisen puuvillan viljelyalueilla ja estävät puuvillan korvautumisen muilla lajeilla.[63] Ottamalla käyttöön uuden tukijärjestelmän selvittämättä ensin muutoksen todennäköisiä vaikutuksia puuvilla-alalla kokonaisuutena (ja erityisesti ottamatta huomioon niitä vaikutuksia, joita uudella järjestelmällä voi olla siementenpoistoteollisuuteen ja sen seurauksena myös puuvillan tuotantoon, ja perustelematta valittua 65:35 prosentin jakoa tuotannosta riippumattoman ja tuotannosta riippuvaisen tuen välillä) neuvosto on tehnyt valintoja, joiden mielivaltaisuus loukkaa suhteellisuus-

62 – Kausityövoiman aiheuttamat kustannukset sen sijaan on otettu huomioon.

63 – Ks. edellä 24 kohta.

periaatetta. Kun neuvosto jätti tuotannosta riippuvaisen tuen tasoa määritellessään huomiotta kiinteät työvoimakustannukset, se teki ilmeisen arviointivirheen. Näiden kummankin perusteen johdosta on näin ollen niin, että neuvosto ei ole osoittanut, että uusi järjestelmä sisältää "tarpeelliset ja soveltuvat" toimenpiteet tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi. Kanteen kohteena oleva asetus ei näiltä osin ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Espanjan kanne on siten perusteltu.

104. Tällä on selvästi vakavia seuraamuksia. Uusi järjestely tuli voimaan tammikuussa 2006. Viljelijät ovat todennäköisesti sopeuttaneet tuotantostrategiansa sen olettamuksen mukaan, että uuden tukijärjestelmän ehtoja noudatetaan. Ne jäsenvaltiot, joita järjestely koskee, ovat luultavasti jo ryhtyneet toimenpiteisiin pannakseen uuden tukijärjestelmän täytäntöön. Lisäksi neuvosto ja komissio tarvitsevat huomattavasti aikaa korvaavan tukijärjestelmän kehittämiseen.

– Kumoamisen ulottuvuus

103. Espanja väittää oikeutetusti, että 110 b artiklan kumoaminen tekisi kaikki muut uutta puuvillan tukijärjestelmää koskevat säännöt tarpeettomiksi. Sen vuoksi yhteisöjen tuomioistuin mielestäni joutuisi, kuten Espanja on pyytänytkin, kumoamaan myös asetuksen 1782/2003 IV osaston 10 a luvun (Puuvillan lajikohtainen tuki). Itse asiassa tämä tarkoittaa koko uuden puuvillan tukijärjestelmän kumoamista.

105. Jos yhteisöjen tuomioistuin päättää kumota nämä kanteen kohteena olevan asetuksen osat, sen on oikeusvarmuuden vuoksi ja jotta voitaisiin välttää oikeudellinen aukko, jolla olisi ilmeisen kielteiset seuraukset sekä kyseessä olevien yleisten että yksityisten etujen kannalta, käytettävä EY 231 artiklan toisen kohdan mukaista oikeuttaan ja määrättävä, että kumottujen säännösten vaikutukset pysyvät voimassa siihen asti, kunnes kohtuullisen ajan kuluessa annetaan uusi yhteisön toimi, jolla sen tuomio pannaan täytäntöön, ja kunnes kyseinen toimi tulee voimaan. [64]

64 – Ks. asiaryhmä, joka alkaa asialla 81/72, komissio v. neuvosto, tuomio 5.6.1973 (Kok. 1973, s. 575), ja päättyy asiaan C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-107, 61–65 kohta).

Ratkaisuehdotus

106. Näillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa suhteellisuusperiaatteen vastaisena asetuksen N:o 1782/2003 IV osaston 10 a luvun, sellaisena kuin se on lisättynä kyseiseen asetukseen asetuksella N:o 864/2004

– pysyttää asetuksen N:o 1782/2003 IV osaston 10 a luvun, sellaisena kuin se on lisättynä kyseiseen asetukseen asetuksella N:o 864/2004, vaikutukset voimassa siihen asti, kunnes kohtuullisen ajan kuluessa ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti annetaan sen korvaavat uudet säännökset

– velvoittaa neuvoston vastaamaan sekä omista oikeudenkäyntikuluistaan että korvaamaan Espanjan oikeudenkäyntikulut

– velvoittaa komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.