JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGIOS COSMAS
8 päivänä kesäkuuta 1995 *

1. Maidon lisämaksujärjestelmä herättää yhä useita vuosia sen perustamisen jälkeen siihen liittyvien säännösten pätevyyttä ja tulkintaa koskevia kysymyksiä. Supreme Courtin (Irlanti) esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat erityisesti 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa, jota yhteisöjen tuomioistuin on jo tulkinnut. Kuitenkin ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joiden kannalta Supreme Court pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan asian, tekevät nämä kysymykset erityisen mielenkiintoisiksi.

I — Yhteisön säännökset ja määräykset

2. Lehmänmaidontuotantoa koskeva lisämaksu on perustettu 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 [1] 5 c artiklassa, joka lisättiin asetukseen 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 856/84 [2] 1 artiklalla. Tämän lisämaksun tarkoituksena on edellä mainitun artiklan 1 kohdan mukaisesti hillitä maidontuotannon kasvua ja se perustettiin alun perin viideksi kahdentoista kuukauden pituiseksi ajanjaksoksi (1.4.1984 alkaen), joita jatkettiin lopulta yhdeksäksi ajanjaksoksi. [3]

3. Lisämaksujärjestelmä toteutettiin jäsenvaltioissa yhdellä 5 c artiklan 1 kohdassa säädetyistä menettelyistä, sellaisena kuin tämä artikla oli voimassa kyseisenä ajankohtana. Menettelyssä A lisämaksu peritään jokaiselta maidon*tuottajalta* maidosta, jonka tuottaja on toimittanut ostajalle käsittelyä tai jalostamista varten ja jonka määrät kyseisen 12 kuukauden ajanjakson aikana ylittävät tietyn viitemäärän. Menettelyssä B lisämaksu peritään jokaiselta *ostajalta* maidosta, jonka tuottajat ovat hänelle toimittaneet käsittelyä tai jalostamista varten ja jonka määrät ylittävät tietyn viitemäärän; tähän menettelyyn kuuluu, että ostaja, jonka on maksettava lisämaksu, perii sen niiltä tuottajilta, jotka ovat

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annettu asetus (EYVL L 148, s. 13).

2 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta annettu asetus (EYVL L 90, s. 10).

3 — Ks. maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 816/92 (EYVL L 86, s. 83) 1 artiklan 1 kohta. Lisämaksujärjestelmää säänneltiin siis 31.3.1992 asti asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklalla, sellaisena kuin se on muutettuna ja täydennettynä. Asetuksen N:o 804/68 5 c artikla korvattiin 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2071/92 (EYVL L 215, s. 64) 1.4.1993 voimaantulleella 1 artiklan 3 kohdalla, jossa säädetään vain, että asetuksessa N:o 804/68 säädetty hintajärjestelmä "perustetaan lisämaksujärjestelmän toteuttamisesta huolimatta". Tästä järjestelmästä säädettiin 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 (EYVL L 405, s. 1) säännöksissä 1.4.1993 alkaen seitsemää kahdentoista kuukauden ajanjaksoa varten.

saaneet aikaan ostajan viitemäärän ylityksen. [4]

4. Asetuksen 5 c artiklan 3 kohdassa säädetään, että tietyssä jäsenvaltiossa lisämaksuvelvollisille henkilöille myönnettyjen viitemäärien yhteissumma ei saa ylittää taattua kokonaismäärää, joka on erilainen kussakin jäsenvaltiossa ja sama kuin maitoa tai maitotuotteita jäsenvaltiossa käsittelevälle tai jalostavalle yritykselle kalenterivuoden 1981 aikana toimitettu maitomäärä yhdellä prosentilla korotettuna. Irlannissa taatuksi kokonaismääräksi on vahvistettu vuonna 1983 toimitettu määrä asetuksen N:o 856/84 kahdeksannessa perustelukappaleessa esitetyillä perusteilla (meijeriteollisuuden osuus on bruttokansantuotteesta huomattavasti yhteisön keskiarvon yläpuolella, mikä vaikeuttaa vaihtoehtoisen maataloustuotannon kehittämistä).

Lisäksi 5 c artiklan 4 kohdassa säädetään, että perustetaan "yhteisön varastoksi" kutsuttu määrä, jotta voitaisiin täydentää kunkin 12 kuukauden jakson alussa sellaisten jäsenvaltioiden taattuja kokonaismääriä, joissa lisämaksujärjestelmän käyttöönottaminen saattaa aiheuttaa hankinta- ja tuotantorakenteisiin erityisiä vaikeuksia. 16 päivänä toukokuuta 1984 annetun komission asetuksen N:o 371/84 [5] 1 artiklan mukaan suurin osa yhteisön varastosta on annettu Irlannin käyttöön, samoista syistä kuin Irlannin viitevuodeksi valittiin vuosi 1983 (ks. asetuksen N:o 1371/84 toinen perustelukappale).

5. Lisämaksun yleiset soveltamisohjeet annettiin 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetulla neuvoston asetuksella. [6]

6. Tämän asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa lisämaksun suuruudeksi vahvistettiin aluksi 75 prosenttia maidon ohjehinnasta menettelyssä A ja 100 prosenttia menettelyssä B [7], ja 2 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että viitemäärä, jonka ylityksestä seuraa maksuvelvollisuus, on tuottajan toimittaman maidon määrä kalenterivuonna 1981 (menettely A) tai ostajan ostaman maidon määrä kalenterivuonna 1981 (menettely B), yhdellä

4 — Asetuksen N:o 804/68 alkuperäistä 5 c artiklaa on täydennetty tai muutettu niiden edellytysten osalta, joissa ostaja vyöryttää lisämaksun oleellisilta osin tuottajille; ks. erityisesti 16 päivänä maaliskuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 773/87 (EYVL L 78, s. 1) 1 artiklan 1 kohta ja 21 päivänä maaliskuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 744/88 (EYVL L 78, s. 1) 1 artikla.

5 — Asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa säädettyä lisämäärää koskevista yksityiskohtaisista soveltamisohjeista annettu asetus (EYVL L 132, s. 11). Tämä säännös koski lisämaksujärjestelmän ensimmäistä soveltamisajanjaksoa. Vastaavanlaisia sääntöjä on myös säädetty myöhempiä ajanjaksoja varten.

6 — Maito- ja maitotuotealaa koskevan asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa säädetyn maksun yleisistä soveltamisohjeista annettu asetus (ETY) N:o 857/84 (EYVL L 90, s. 13). Tämä asetus on kumottu 1.4.1993 edellä alaviitteessä 3 mainitun asetuksen N:o 3950/92 12 ja 13 artiklan nojalla.

7 — Peräkkäisten korotusten jälkeen näiden prosenttien suuruus oli lopulta 115 % maidon ohjehinnasta (ks. 11 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3880/89 1 artiklan 1 kohta, EYVL L 378, s. 3).

prosentilla korotettuna. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin (ks. asetuksen N:o 857/84 2 artiklan 2 kohta) päättää, että viitemäärä on niiden alueella kalenterivuonna 1982 tai kalenterivuonna 1983 toimitetun tai ostetun maidon määrä, jolle vahvistettu prosenttiosuus on sellainen, että kyseiselle jäsenvaltiolle taattua viitemäärää ei ylitetä.

7. Asetuksen 857/84 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjä viitemäärän vahvistamista koskevia perussääntöjä on kuitenkin täydennetty 2 artiklaa seuraaviin artikloihin sisältyvillä useilla säännöksillä, kuten asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että "jäsenvaltiot voivat muuttaa viitemääriä, jotta tiettyjen tuottajien poikkeuksellinen tilanne voitaisiin ottaa huomioon ja sen vuoksi niiden on huolehdittava tarvittavan liikkumavaran turvaamisesta edellä mainittuja vahvistettuja määriä jaettaessa".

8. Käsiteltävänä olevassa asiassa on aiheellista mainita näihin erityisten (tai ylimääräisten) viitemäärien myöntämistä koskeviin poikkeussäännöksiin kuuluva 3 artiklan 1 kohta, jossa säädetään seuraavasti

"2 artiklassa tarkoitettujen viitemäärien määrittämiseksi ja menettelyjä A ja B noudatettaessa otetaan huomioon tietyt poikkeukselliset tilanteet seuraavin edellytyksin:

1) tuottajille, jotka ovat sitoutuneet direktiivin 72/159/ETY mukaisen maidontuotannon kehityssuunnitelmaan, joka on jätetty ennen 1.3.1984 voidaan myöntää jäsenvaltion päätöksellä

— erityinen viitemäärä, jossa otetaan huomioon kehityssuunnitelmassa määrätyt maito- ja maitotuotemäärät, jos suunnitelma on toteuttamisvaiheessa,

— erityinen viitemäärä, jossa otetaan huomioon suunnitelman toteuttamisvuonna toimitetut maito- ja maitotuotemäärät, jos suunnitelma on toteutettu 1.1.1981 jälkeen.

Kehityssuunnitelmasta riippumattomat sijoitukset voidaan samoin ottaa huomioon, jos jäsenvaltiolla on riittävästi asiaa koskevia tietoja.

2) — —"

9. Kuten asetuksen N:o 857/84 5 artiklassa on täsmennetty, erityiset tai ylimääräiset viitemäärät voidaan myöntää vain kyseiselle jäsenvaltiolle taatun määrän rajoissa ja ne vähennetään jäsenvaltion perustamasta edellä mainittuun taattuun määrään sisältyvästä varastosta. Kuten asetuksen N:o 857/84 2 artiklan 3 kohdasta käy ilmi, jäsenvaltio muodostaa varaston erityisesti sopeuttamalla niitä prosenttimääriä, joiden perusteella muiden tuottajien (jotka eivät ole "poikkeuksellisessa asemassa") viitemäärät on vahvistettu; tähän varastoon voidaan lisätä muun muassa (ks. asetuksen 4 artiklan 2 kohta) sellaiset viitemäärät, jotka ovat vapautuneet tiettyjen maidontuottajien lopetettua toimintansa.

10. Lopuksi on huomattava, että asetuksen N:o 857/84 4 a artiklassa, joka lisättiin asetukseen 26 päivänä helmikuuta annetun neuvoston asetuksen (ETY) 590/85 [8] 1 artiklan 1 kohdalla, säädetään, että jäsenvaltiot voivat myöntää sellaiset viitemäärät, joita tietyt tuottajat tai ostajat eivät ole käyttäneet, joko muille samalla alueella sijaitseville tai jopa muilla alueilla sijaitseville tuottajille tai ostajille (jos käyttämättömiä määriä on vielä jäänyt yli). Tämä jäsenvaltioille myönnetty mahdollisuus, josta säädettiin alunperin lisämaksujärjestelmän ensimmäistä kahdentoista kuukauden soveltamisajanjaksoa koskevalla väliaikaismääräyksellä, säilytettiin lopulta asetuksen N:o 857/84 koko soveltamisen ajan (ks. 31 päivänä maaliskuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen 1 artiklan 1 kohta, EYVL L 86, s. 85).

8 — Maito- ja maitotuotealaa koskevan asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa säädetyn maksun yleisistä soveltamisohjeista 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 muuttamisesta annettu asetus (EYVL L 68, s. 1).

II — Lisämaksujärjestelmän soveltaminen Irlannissa

11. Lisämaksujärjestelmän alussa sen toteuttaminen aloitettiin Irlannissa pääasiassa Minister for Agriculture and Foodin tekemillä päätöksillä, joiden sisällöstä tiedotettiin asianosaisille lähinnä lehdistön välityksellä.

Seikoista, joihin pääasian kantajat ovat vedonneet yhteisöjen tuomioistuimessa (ks. huomautusten liite 2), ja joiden paikkansapitävyyttä ei ole suullisessa käsittelyssä kyseenalaistettu, käy ilmi, että

a) Irlanti toteutti lisämaksujärjestelmän noudattamalla menettelyä B, jossa jokaiselle meijerille (tai maidontuotantoyritykselle) myönnetään sen maidontuottajilta vuonna 1983 ostaman maidon määrää vastaava viitemäärä, ja sellaisten tuottajien, joiden toimittamat määrät eivät ole ylittäneet tiettyä kattoa, määrää korotetaan tietyllä arviomäärällä, kun taas tämän

katon ylittäviä määriä toimittaneiden tuottajien osalta määrää korotetaan tietyllä prosentuaalisella osuudella;

b) Irlannissa ei ole säädetty erityisen viitemäärän *lopullisesta* myöntämisestä (asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohtaa soveltaen) neuvoston direktiivin 72/159/ETY mukaisesti maidontuotannon kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille. Irlannissa säädetään vain, että kyseiset ostajat (meijerit tai yritykset) voivat tietyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää maidontuotantoon liittyviä sijoituksia tehneille tuottajille viitemääriä, joita ei ole käytetty sen vuoksi, että tietyt tuottajat ovat lopettaneet maidontoimituksensa tai rajoittaneet niitä. Näiden viitemäärien myöntäminen oli joka tapauksessa suunniteltu *väliaikaiseksi*, eli niitä piti jakaa vain lisämaksujärjestelmän soveltamista varten varattujen kahdentoista kuukauden ajan.

Ottaen selvästikin huomioon se, että neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2998/87 [9] annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus sallia kunkin soveltamisajanjakson alussa ja tämän jakson ajaksi se, että viitemäärien haltijat luopuvat tilapäisesti osasta niille myönnettyjä viitemääriä, siinä säädettiin lisäksi, että maidontuotannon kehityssuunnitelmaa noudattavat maidontuottajat voivat tietyin edellytyksin ja varauksin saada maksutta edellä mainittujen tilapäisten luopumisten vuoksi vapautuneita viitemääriä, kun toisaalta asetuksessa säädettiin myös, että maidontuotantoon liittyviä sijoituksia tehneet tuottajat voivat hankkia viitemääriä maksua vastaan sellaisissa tapauksissa, joissa viitemäärät ovat vapautuneet samalle meijerille tai yritykselle maitoa toimittaneilta tuottajilta, jotka ovat sitoutuneet luopumaan lopullisesti korvausta vastaan koko tuotannostaan (vrt. asetuksen N:o 857/84 4 artiklan 1 kohdan d alakohta). [10]

12. Lisäksi Irlannissa annettiin 12.12.1985 maitoalaa koskevat asetukset — European Communities (Milk Levy) Regulations, 1985 [11] — joiden tarkoituksena oli, kuten niiden johdanto-osassa todetaan, panna täytäntöön maidontuotantoalan lisämaksujärjestelmää koskeva yhteisön säännöstö.

Näiden asetusten 16 pykälän 1 momentissa säädetään, että Minister for Agriculture and Food antaa kansallisessa lehdessä julkaistavalla päätöksellä yksityiskohtaiset soveltamisohjeet siitä, kuinka viitemäärät jaetaan

9 — Ks. 5 päivänä lokakuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2998/87 (EYVL L 285, s. 1) 1 artikla, jolla lisättiin asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklaan uusi 1 a artikla.

10 — Tämä säännös on lisätty 2 päivänä heinäkuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1899/87 (EYVL L 182, s. 39) 1 artiklan 1 kohdalla.

11 — SI (Statutory Instrument) nro 416, vuodelta 1985.

uudelleen siinä tapauksessa, että tiettyjen tuottajien lakkauttaessa maidontoimituksensa ostajille tai vähentäessä niitä; 16 pykälän 2 momentissa säädetään, että asetuksen N:o 857/84 3 ja 4 artiklan säännöksiä sovelletaan aina viitemääriä uudelleen jaettaessa.

III — Pääasian käsittely — Ennakkoratkaisukysymykset

13. Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael McCarthy, Patrick McCarthy, James O'Regan ja Patrick O'Donovan (jäljempänä pääasian kantajat) ovat maidontuottajia ja kuten asiaan liittyvistä asiakirjoista käy ilmi, maanomistajia. Nämä tuottajat olivat sitoutuneet direktiivin 72/159/ETY ja asiaan liittyvän Irlannin lainsäädännön mukaisiin maidontuotannon kehityssuunnitelmiin. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen kansallisen tuomioistuimen mukaan suunnitelmat oli jätetty ennen 1.3.1984 [12] ja Minister for Agriculture and Food, joka oli asiassa toimivaltainen kansallinen viranomainen, oli hyväksynyt ne.

14. Vastauksista, joita pääasian kantajat, Minister for Agriculture and Food ja Attorney General (jäljempänä pääasian asianosaiset) esittivät asian suullisen käsittelyn aikana yhteisöjen tuomioistuimen tekemään kirjalliseen kysymykseen käy ilmi, että yhtään edellä mainituista suunnitelmista ei ollut toteutettu vuonna 1983, joka oli Irlannissa sovellettavan lisämaksujärjestelmän viitevuosi. Pääasian kantajille järjestelmän ensimmäiseksi soveltamisajanjaksoksi myönnetyt viitemäärät [13] on laskettu vain vuonna 1983 toimitetun maitomäärän perusteella, eikä huomioon ole otettu kehityssuunnitelmien toteuttamisen jälkeen tuotettavia maitomääriä, jotka ylittivät reilusti vuonna 1983 saavutetun tuotantotason. [14]

15. Kyseiset tuottajat nostivat 20.2.1990 kanteen High Courtissa, jossa he vaativat pääasiallisesti toteamaan, että Minister for Agriculture and Food velvoitetaan jakamaan niille asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan

12 — Tämän vuoksi sillä ei ole merkitystä, että suunnitelmaa, johon Michael ja Patrick McCarthy ovat sitoutuneet, sovellettiin 12.3.1984 lähtien kuten pääasian kantajien suullisen käsittelyn aikana esittämästä taulukosta käy ilmi.

13 — Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että viitemäärät on järjestelmän tultua voimaan jaettu kaikille pääasian kantajille Thomas Juliania lukuunottamatta. Edellisessä alaviitteessä mainitusta taulukosta käy kuitenkin ilmi, että viitemäärää ei ole myöskään jaettu James O'Reganille, koska hän ei tuottanut mitään vuonna 1983.

14 — Kahdessa edellisessä alaviitteessä jo mainitusta taulukosta käyvät ilmi seuraavat litroina ilmoitetut tiedot (ensimmäinen luku tuottajan nimen jälkeen ilmaisee tuotantotason suunnitelman toteuttamisen jälkeen ja toinen luku tuottajalle lisämaksujärjestelmän soveltamisen alussa jaetun viitemäärän): Fintan Duff (145 802 — 47 179), Liam Finlay (188 663 — 78 284), Thomas Julian (299 560 — 0), James Lyons (288 780 — 212 834), Catherine Moloney (117 180 — 27 886), Michael McCarthy ja Patrick McCarthy (161 150 — 39 033), James O'Regan (57 553 — 0) ja Patrick O'Donovan (150 930 — 2 814).

mukaisesti erityiset viitemäärät, jotka on vahvistettava ottaen huomioon näiden tuottajien suunnitelmien toteuttamisen jälkeen tuottamat maitomäärät.

16. High Court hylkäsi päätöksellään tämän kanteen, minkä jälkeen kantajat hakivat muutosta Supreme Courtissa. Supreme Court katsoi, että asian ratkaisu koski asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan tulkintaa ja pätevyyttä ja päätti lykätä ratkaisun antamista esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kolme ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Onko yhteisön oikeuden mukaan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa tulkittava siten, että se velvoittaa jäsenvaltiot viitemääriä jakaessaan myöntämään erityisen viitemäärän neuvoston direktiivin 72/159/ETY perusteella maidontuotannon kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille, jotka ovat tehneet huomattavia sijoituksia lainarahoituksin näiden suunnitelmien toteuttamiseksi, kun otetaan huomioon neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 johdanto-osan kolmas perustelukappale ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohta?

2) Tai onko edellä mainitun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa Irlannin toimivaltaiselle viranomaiselle myönnetyn harkintavallan katsottava tarkoittavan, että tällä viranomaisella on velvollisuus myöntää hakijoille erityinen viitemäärä sen vuoksi, että tämä viranomainen on hyväksynyt niiden maidontuotannon kehityssuunnitelmat, kun otetaan huomioon yhteisön oikeuden perusperiaatteet ja erityisesti luottamuksensuojan periaate, syrjintäkiellon periaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuuden periaate ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaate?

3) Jos vastaus kahteen ensimmäiseen kysymykseen on kielteinen, onko neuvoston asetus (ETY) N:o 857/84 pätemätön sillä perusteella, että se on yhteisön oikeuden vastainen ja erityisesti yhden tai useamman seuraavana esitetyn periaatteen vastainen:

a) suhteellisuusperiaate,

b) luottamuksensuojan periaate,

c) Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa ilmaistu syrjintäkiellon periaate,

d) oikeusvarmuuden periaate,

e) perusoikeuksien kunnioittamisen periaate,

kun siinä ei edellytetä, että jäsenvaltiot ottavat huomioon viitemääriä jakaessaan neuvoston direktiivin 72/159/ETY perusteella maidontuotannon kehityssuunnitelmaan sitoutuneiden tuottajien poikkeuksellisen tilanteen?"

17. Ennakkoratkaisukysymysten sanamuodon vuoksi ei ole helppoa eikä tarkoituksenmukaistakaan käsitellä niitä erikseen. Olen joka tapauksessa sitä mieltä, että Supreme Courtin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämien kysymysten ratkaisemiseksi ja jotta niihin voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, on täsmennettävä seuraavia kohtia:

a) Asetetaanko asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa, sellaisena kuin se oli voimassa asiaan liittyvien seikkojen tapahtumahetkellä, jäsenvaltioille *velvollisuus* jakaa erityiset viitemäärät sellaisille tuottajille, jotka olivat jättäneet maidontuotannon kehityssuunnitelman (jäljempänä kehityssuunnitelma) ennen 1.3.1984 vai annetaanko siinä jäsenvaltioille vain tällainen mahdollisuus?

b) Jos riidanalaisen säännöksen kirjaimellisen tulkinnan perusteella on pääteltävä, että kysymyksessä on ainoastaan jäsenvaltioille annettu mahdollisuus, voidaanko asetuksen N:o 857/84 perustelukappaleiden perusteella katsoa, että asetuksen tarkoituksena on ollut asettaa jäsenvaltioille tällainen velvollisuus?

c) Jos säännöksen sanamuodon ja tarkoituksen perusteella ei voida riittävän perustellusti katsoa, että jäsenvaltioilla on velvollisuus jakaa erityinen viitemäärä tuottajille, jotka ovat jättäneet kehityssuunnitelman ennen 1.3.1984, onko asetusta kuitenkin tulkittava näin siksi, että riidanalaisen säännöksen tulkinnan on noudatettava sellaisia yhteisön ylemmäntasoisia oikeusperiaatteita, jotka on mainittu ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä [15]? Toisin sanoen, asetetaanko edellä mainituissa yleisissä periaatteissa (oikeusvarmuuden periaate, luottamuksensuojan periaate, perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu syrjintäkiellon periaate,

15 — Ks. tämän tulkintaperiaatteen osalta mm. asia C-98/91, Herbrink, tuomio 27.1.1994 (Kok. 1994, s. I-223, 9 kohta); asia C-81/91, Twijnstra, tuomio 19.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2455, 24 kohta); asia C-314/89, Rauh, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1647, 17 kohta).

suhteellisuusperiaate ja perusoikeuksien suojaamisen periaate) yhteisön lainsäätäjälle velvollisuus säätää jäsenvaltioita sitovasti, että jäsenvaltioiden on jaettava edellä mainitut erityiset viitemäärät, siten, että riidanalaista säännöstä on sen pätevyyden vuoksi joka tapauksessa tulkittava siten, että siinä asetetaan jäsenvaltioille tällainen velvollisuus?

d) Jos edellä mainituissa yleisissä periaatteissa ei aseteta yhteisön lainsäätäjälle tällaista velvollisuutta, voidaanko kuitenkin näihin samoihin periaatteisiin perustaa jäsenvaltioiden velvollisuus jakaa erityiset viitemäärät edellä mainituille tuottajille?

IV — Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin

A — *Asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto ja tarkoitus*

18. Yhdistetyissä asioissa Cornée ym. [16] 11.7.1989 annetun tuomion 13 kohdassa todetaan, että asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan *sanamuodon* perusteella "jäsenvaltioilla on harkintavalta jakaa tai olla jakamatta erityiset viitemäärät tässä asetuksessa tarkoitetuille tuottajille ja vahvistaa tarvittaessa nämä määrät". [17]

19. Tämän säännöksen sanamuoto (jonka mukaan ennen 1.3.1984 jätettyyn kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille *voidaan* myöntää suunnitelman toteuttamisvaiheessa erityinen viitemäärä, jossa otetaan huomioon kehityssuunnitelmassa määrätyt maito- ja maitotuotemäärät) ei jätä paljoakaan epäilyn varaa varsinkaan, koska 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että niiden tuottajien osalta, joiden maidontuotantoon erityiset olosuhteet ovat vaikuttaneet viitemäärän vahvistamista varten määrätyn viitevuoden aikana "otetaan niiden hakemuksesta" (eikä vain "voidaan ottaa") huomioon toinen viitekalenterivuosi.

20. Voitaisiinko asetuksen tavoitteen perusteella tulla toisenlaiseen lopputulokseen? Supreme Court viittaa tämän osalta asetuksen N:o 857/84 kolmanteen perustelukappaleeseen, jonka mukaan "jäsenvaltioiden on voitava muuttaa viitemääriä, jotta tiettyjen tuottajien poikkeuksellinen tilanne voitaisiin

16 — Yhdistetyt asiat 196/88, 197/88 ja 198/88, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2309).

17 — Asiassa C-16/89, Spronk, 12.7.1990 annetussa tuomiossa (Kok. 1990, s. I-3185, 12 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltioilla on samanlainen harkintavalta myös 3 artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetussa tilanteessa eli silloin, kun kehityssuunnitelma on toteutettu 1.1.1981 jälkeen.

ottaa huomioon ja sen vuoksi niiden on voitava muodostaa tarvittaessa tätä tarkoitusta varten taattuun määrään sisältyvä varasto — —".

21. Mielestäni tähän perustelukappaleeseen, jossa todetaan yksinkertaisesti, että jäsenvaltioiden on *voitava* ottaa huomioon tietyt poikkeukselliset tilanteet, ei sisälly mitään sellaisia tulkintaan vaikuttavia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin tulla edellä mainitun säännöksen sanamuodosta poikkeavaan lopputulokseen. [18] Se, että asetuksen 3 artiklan 1 kohdan tavoitteena on tiettyjen tuottajien tilanteen huomioonottaminen ei riitä sellaisen johtopäätöksen tekemiseksi, että jäsenvaltioilla on velvollisuus myöntää erityiset viitemäärät näille tuottajille.

22. Näin ollen tällaiseen päätelmään voitaisiin tulla vain sellaisen näkemyksen perusteella, että ne yhteisön yleiset oikeusperiaatteet, joiden mukaisesti riidanalaista säännöstä on tulkittava, velvoittavat sekä yhteisön lainsäätäjää että yhteisön asiaan liittyviä säännöksiä ja määräyksiä soveltavia kansallisia viranomaisia toteuttamaan edellä mainitun tavoitteen. Tämä on Supreme Courtin esittämien kysymysten keskeinen ongelma ja yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen huomautusten sisältämien perustelujen keskeinen teema.

B — *Riidanalainen säännös yhteisön yleisten oikeusperiaatteiden kannalta*

a) Oikeusvarmuuden periaate ja luottamuksensuojan periaate

23. Koska ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä on mainittu sekä oikeusvarmuuden periaate että luottamuksensuojan periaate, on tarpeellista analysoida näiden kahden periaatteen välillä vallitsevaa suhdetta. On totta, että ne liittyvät toisiinsa niin tiiviisti, että näyttää usein siltä, että ne ovat merkitykseltään täysin samoja. Katson kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä löytyy riittävästi seikkoja, joiden perusteella nämä kaksi käsitettä voidaan erottaa toisistaan.

24. On selvää, että nämä kaksi periaatetta johtuvat välittömästi laillisuusperiaatteesta. Laillisuusperiaate menettäisi merkityksensä, jos yhteisön oikeussäännöt (ja yksittäiset toimet, joilla säännöksiä toteutetaan) eivät olisi riittävän selviä, jotta yhteisön viranomaiset (tai yhteisön oikeussäännösten perusteella toimivat kansalliset viranomaiset) tuntisivat

18 — On huomionarvoista, että julkisasiamies W. Van Gerven on vedonnut asiassa Cornée ym. esittämässään ratkaisuehdotuksessa asetuksen N:o 857/84 kolmanteen perustelukappaleeseen sellaisen kannan tueksi, jonka mukaan riidanalaisessa säännöksessä annetaan jäsenvaltioille laaja harkintavalta (ks. ratkaisuehdotuksen 15 kohta). Lisäksi asiassa Cornée ym. annetusta tuomiosta (ks. erityisesti 12 kohta) käy kokonaisuutena ilmi, että yhteisöjen tuomioistuimen näkemyksen mukaan se, että riidanalaisessa säännöksessä annetaan vain mahdollisuus, on ollut täysin tietoinen ratkaisu, kun otetaan huomioon säännöksen erityinen tavoite.

täsmällisesti toimivaltansa rajat ja jotta yksityiset oikeussubjektit voisivat toimia tuntien täysin niille yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien ja niitä sitovien velvoitteiden sisällön. Laillisuusperiaate menettäisi sitä paitsi laajalti merkityksensä takeena tietystä yksityiselle oikeussubjektille kuuluvasta vapaudesta, jos näitä koskevat säännökset eivät seuraisi toisiaan ennaltaarvattavasti ja johdonmukaisesti, jotta he voivat arvioida toiminnastaan seuraavat kaukaisimmatkin (oikeudelliset ja myös taloudelliset) seuraukset.

25. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää siis, että ne oikeussäännöt ja yksittäiset toimet, jotka muodostavat *tietyllä hetkellä* sen oikeussääntöjen kokonaisuuden, jonka puitteissa viranomaiset käyttävät toimivaltaansa ja yksityiset oikeussubjektit harjoittavat toimintaansa [19], ovat selviä ja täsmällisiä, kun taas luottamuksensuojan periaate velvoittaa yhteisön lainsäätäjää ja muita yhteisön viranomaisia (tai kansallisia toimielimiä niiden toimiessa yhteisön oikeuden säännösten perusteella) käyttämään toimivaltaansa siten, ettei sillä vaikuteta ennalta arvaamattomasti huolellisesti toimivan yksityisen oikeussubjektin yhteisön säännöstön perusteella syntyneeseen asemaan ja oikeudellisiin suhteisiin.

26. Vaikka esittämäni erottelu on selvä, oikeusvarmuuden periaatteesta, sellaisena kuin se on esitetty edellä, ei johdu yhteisön lainsäätäjän velvollisuutta velvoittaa jäsenvaltioita jakamaan erityiset viitemäärät asetuksen N:o 857/84 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetuille tuottajille. Sen selvittäminen, onko yhteisön lainsäätäjällä sitä vastoin tällainen velvollisuus luottamuksensuojan periaatteen perusteella, on ilmeisesti paljon vaikeampaa.

27. Jo tässä vaiheessa on todettava, että asiassa Cornée ym. (ks. edellä 18 kohta) yhteisöjen tuomioistuimelle esitettiin ennakkoratkaisukysymys siitä, onko luottamuksensuojan periaatteen vastaista, että kansallisessa säännöksessä sovelletaan maidon lisämaksujärjestelmää siten, että direktiivin 72/159/ETY perusteella ennen kyseisen järjestelmän voimaantuloa hyväksyttyyn kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille myönnetään markkinointivuodelle 1985/1986 edellistä markkinointivuotta pienemmät viitemäärät.

28. Yhteisöjen tuomioistuin totesi vastauksessaan ensiksikin (26 kohta), että "toimivaltaisten kansallisten viranomaisten hyväksymän maidontuotannon kehityssuunnitelman toteuttaminen ei perusta siihen osallistuvalle tuottajalle oikeutta tuottaa tämän suunnitelman tavoitteen mukaista maitomäärää siten, että tuottaja jäisi tämän

19 — Tämä periaatteen "staattinen" luonne on ilmaistu usein selvästi yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden perusteluosassa, ja yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "oikeusvarmuuden periaate ja yksityisten oikeussubjektien suojaamisen periaate edellyttävät, että niillä aloilla, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta, kansalliset säännöt muotoillaan yksiselitteisesti siten, että henkilöille, joita asia koskee, selviävät heidän oikeutensa ja velvollisuutensa selkeästi ja täsmällisesti" (ks. esim. asia C-119/92, komissio v. Italia, tuomio 9.2.1994, Kok. 1994, s. I-393, 17 kohta).

suunnitelman hyväksymisen jälkeen annetuissa yhteisön säännöksissä tehtyjen mahdollisten, erityisesti markkinapolitiikasta tai rakennepolitiikasta johtuvien rajoitusten soveltamisalan ulkopuolelle, elleivät nämä rajoitukset sitten koske tällaiseen suunnitelmaan osallistuvia tuottajia erityisellä, suunnitelman toteuttamiseen liittyvällä tavalla". Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi (tuomion 27 kohta), että "silloin kun maatalousalan yhteisen markkinajärjestelyn mukaan tietyt viitemäärät ylittävistä toimituksista peritään maksu rakenteellisten ylijäämien vähentämiseksi kyseisiltä markkinoilta, edes ennen järjestelmän voimaantuloa hyväksyttyyn kehityssuunnitelmaan osallistuvat tuottajat eivät voi vedota suunnitelman toteuttamisesta johtuvaan perusteltuun luottamukseen estääkseen viitemäärien mahdollisen pienentämisen, ainakaan jos määrien pienentäminen on yhteisön asiaan liittyvien säännösten mukaista eikä se koske erityisesti tämän toimijaluokan viitemääriä".

29. Yhteisöjen tuomioistuin antoi tämän jälkeen tuomion asiassa Spronk (mainittu edellä alaviitteessä 17), jossa se totesi (16 kohta), "ettei maidontuotannon kehityssuunnitelman toteuttaminen missään tapauksessa perusta siihen osallistuvalle tuottajalle oikeutta saada tämän suunnitelman toteuttamiseksi viitemääriä, jotka vastaavat tätä suunnitelmaa toteuttaessa saavutettua tuotantokapasiteettia, siten, etteivät mahdolliset vähennykset koskisi tätä tuottajaa", ja yhteisöjen tuomioistuin totesi sitten (28 kohta), että sellainen kansallinen säännöstö, jossa säädetään maidontuotantoalalla (kehityssuunnitelmaan perustuvia tai siitä riippumattomia) sijoituksia tehneille tuottajille vähennyksiä, jotka vaihtelevat toteutettujen sijoitusten ja lisämaksujärjestelmän voimaantulon välillä kuluneen ajan perusteella, ei ole ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa ja yhteisöjen tuomioistuin totesi lopuksi (29 kohta), että "tätä arviointia ei muuta se, että tällaisen kansallisen säännöstön vaikutuksena voi olla, ettei erityistä viitemäärää jaeta ollenkaan tietyille sijoituksia tehneille tuottajille tai ainakin se, että niille jaettu erityinen viitemäärä on huomattavasti pienempi kuin sijoituksia toteutettaessa saavutettu tuotantokapasiteetti", koska sijoitusten "toteuttaminen ei myöskään kehityssuunnitelman piirissä salli toimijan, jota asia koskee, vetoavan sijoituksista johtuvaan perusteltuun luottamukseen voidakseen vaatia erityisen viitemäärän myöntämistä näiden sijoitusten perusteella".

30. Asioissa Cornée ym. ja Spronk annettujen tuomioiden perusteella voitaisiin ensi näkemältä katsoa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo ratkaissut Supreme Courtin esittämän kysymyksen, jossa on kyse luottamuksensuojan periaatteen merkityksestä kehityssuunnitelmaan sitoutuneiden tuottajien kohtelulle lisämaksujärjestelmässä. Tähän voidaan vastata seuraavasti:

a) asiassa Cornée ym. annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut vain, että sellainen kansallinen säännös, jossa säädetään sellaisten erityisten viitemäärien *pienentämisestä*, joiden

jakamisesta on joka tapauksessa säädetty kansallisessa lainsäädännössä, ei ole ristiriidassa luottamuksensuojan periaatteen kanssa,

b) asiassa Spronk annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut ainoastaan, että sellainen kansallinen säännös, jossa säädetään erityisten viitemäärien jakamisesta, vaikka tällaisen säännöstön soveltaminen voi lopulta johtaa siihen, ettei tietyille kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille jaeta erityistä viitemäärää, on yhdenmukainen edellä mainitun periaatteen kanssa,

ja

c) tämän vuoksi ei ole ratkaistu kysymystä siitä, asettaako luottamuksensuojan periaate yhteisön lainsäätäjälle velvollisuuden velvoittaa jäsenvaltiot antamaan erityiset säännöt, joissa niissä esitetyistä edellytyksistä ja perusteista riippumatta perustetaan joka tapauksessa periaate, jonka mukaan edellä mainituille tuottajille jaetaan erityiset viitemäärät.

31. Sen perusteella mitä yhteisöjen tuomioistuin on todennut asioissa Cornée ym. ja Spronk annetuissa tuomioissa, tässä asiassa esitetty hieman toisin muotoiltu kysymys koskee toisin sanoen sen selvittämistä, voiko kehityssuunnitelmaan sitoutuminen — direktiivin 72/159/ETY säännösten ja sellaisten kansallisten säännösten perusteella, joilla tämä direktiivi on saatettu osaksi kyseisen jäsenvaltion oikeutta, vaikka suunnitelmaan sitoutumisella ei voitaisi perustella luottamusta saada tuottaa suunnitelman tavoitteiden mukainen maitomäärä (sen estämättä, mitä myöhemmissä yhteisön säännöksissä säädetään) — kuitenkin luoda valistuneelle tuottajalle perustellun luottamuksen siitä, että yhteisön lainsäätäjä (tai yhteisön oikeussääntöjen perusteella toimiva kansallinen lainsäätäjä) *ei kuitenkaan jättäisi kokonaan huomioimatta* määriä, jotka oli tarkoitus tuottaa kehityssuunnitelman toteuttamisen jälkeen, tilanteessa, jossa maitoalan yhteisen markkinajärjestelyn säännöksiä muutetaan.

32. Tämän kysymyksen ratkaisemiseksi on välttämätöntä tutkia niiden yhteisön säännösten sisältöä ja tavoitetta, joiden perusteella kehityssuunnitelmat toteutettiin, jotta voitaisiin selvittää, onko "yhteisö itse luonut tilanteen, joka voi saada aikaan perustellun luottamuksen". [20]

33. 17 päivänä huhtikuuta 1972 annetun neuvoston direktiivin 72/159/ETY [21] 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tarkoituksenaan luoda rakenteelliset edellytykset, jotka sallivat tulojen, työolojen ja maataloustuotannon tuntuvan paranemisen, jäsenvaltiot

20 — Ks. asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992 (Kok. 1992, s. I-35, 14 kohta).

21 — Maatilojen uudenaikaistamisesta 17 päivänä huhtikuuta 1972 annettu neuvoston direktiivi 72/159/ETY (EYVL L 96, s. 1). Tämä direktiivi on kumottu maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 797/85 (EYVL L 93, s. 1). Ks. myös samanniminen, 15 päivänä heinäkuuta 1991 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2328/91 (EYVL L 218, s. 1).

perustavat kehityskelpoisten maatilojen valikoivan kannustusjärjestelmän, jonka tarkoituksena on suosia tilojen toimintaa ja kehitystä järkevissä olosuhteissa. Jotta tila voi kuulua kannustusjärjestelmään, niiden, joita asia koskee, on jätettävä jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille hakemus ja sen liitteenä yrityksen kehityssuunnitelma, josta käy ilmi, että suunnitelman toteuduttua tila pystyy saavuttamaan alueella sijaitsevista muista kuin maatalouteen liittyvistä toiminnoista saatavaan tulokseen verrattavan tuloksen (2 artiklan 1 kohdan d alakohta, 4 artiklan 1 kohta ja 5 artiklan 1 kohta). Sellaisten maanviljelijöiden kannustusjärjestelmään, joiden kehityssuunnitelmat oli hyväksytty, kuuluivat muun muassa kehityssuunnitelman toteuttamisen edellyttämille sijoituksille korkotukena myönnetyt tuet (8 artiklan 1 kohta). [22]

34. Tämän lisäksi direktiivin johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

— "— — yhteisön maatalouden rakenteelle on tyypillistä maatilojen suuri lukumäärä, ja sellaisten rakenteellisten olosuhteiden puuttuminen, joiden avulla maataloudesta saatavat tulot ja elinolosuhteet olisivat vastaavanlaiset kuin muiden elinkeinojen osalta" (neljäs perustelukappale);

— "— — tulevaisuudessa taloudelliseen kehitykseen voivat sopeutua vain sellaiset tilat, joilla on riittävä ammatillinen pätevyys, jotka varmistavat kannattavuutensa kirjanpidon avulla ja jotka pystyvät järkeviä tuotantotapoja käyttämällä takaamaan kohtuulliset tulot ja varmistamaan tiloilla työskenteleville henkilöille tyydyttävät työolosuhteet; — — tämän vuoksi maataloustuotannon rakenneuudistuksella on suosittava tällaisten tilojen perustamista ja kehitystä" (viides perustelukappale);

— "— — jotta näiden tilojen kehitystä voitaisiin ohjata, on vahvistettava tilan tuottavuutta koskeva tavoite, joka on saavutettava kehityssuunnitelman avulla" (seitsemäs perustelukappale);

— "— — jotta voitaisiin varmistaa, että tilojen kehittämistä varten tarkoitettuja julkisia varoja käytetään tosiasiallisesti vaaditut edellytykset täyttävien tilojen hyväksi, toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä kehityssuunnitelmat — —" (yhdeksäs perustelukappale); ja

— "— — sijoituksia varten tarkoitetut tuet olisi myönnettävä pääasiallisesti korkotukena, jotta tilan taloudellinen ja rahoituksellinen vastuu pysyisi

22 — Farm Modernisation Scheme annettiin 1.2.1974 direktiivin saattamiseksi osaksi Irlannin oikeusjärjestystä.

ennallaan— —" (yhdestoista perustelukappale).

35. Nämä seikat osoittavat mielestäni riittävän selvästi, että direktiivissä 72/159/ETY säädettyjen maatilojen kehittämiseksi tarkoitettujen kannustustoimenpiteiden tarkoituksena on varmistaa, että maataloudesta saatavat tulot vastaavat muusta elinkeinotoiminnasta saatavia tuloja ensisijaisesti luomalla maatiloille järkevät toimintaolosuhteet. [23] Kannustusjärjestelmään kuuluvan maatilan tuotannon *määrällinen kasvu* ei ole direktiivillä 72/159/ETY perustetun järjestelmän itsenäinen tavoite. Tämän vuoksi yhteisön lainsäätäjällä ei ollut velvollisuutta katsoa yhteisön politiikan johdonmukaisuutta koskevien syiden perusteella, että kyseiseen direktiiviin perustuvassa kehityssuunnitelmassa toteutettavaksi suunniteltu tuotantotaso olisi joka tapauksessa pitänyt ottaa huomioon annettaessa kyseistä alaa koskevia myöhempiä säännöksiä. Pelkästään se seikka, että kehityssuunnitelma toteutettiin kansallisten viranomaisten hyväksyttyä sen ei voi johtaa toisenlaiseen lopputulokseen, koska kuten direktiivin yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, hyväksymisen konkreettisena tehtävänä on varmistaa, että kehityssuunnitelman soveltamiseen tarkoitettuja julkisia varoja hallinnoidaan asianmukaisesti.

36. Koska direktiivillä 72/159/ETY perustetussa kannustusjärjestelmässäkään ei voida katsoa, että asianosaiset voisivat kohtuudella maatilan kehityssuunnitelman aloittamisen ja hyväksymisen perusteella odottaa, että yhteisön lainsäätäjä käyttäessään yhteisen maatalouspolitiikan alalla sille kuuluvaa laajaa harkintavaltaa ottaa joka tapauksessa huomioon tiedot kehityssuunnitelman toteuttamisen jälkeen saavutetuista tuotantomääristä, sitä suuremmalla syyllä tämä pätee maidontuotantoalalla, jolla tuotannon jatkuvasta kasvusta ja kysynnän ennallaan pysymisestä johtuvat rakenteelliset ylijäämät ovat tyypillisiä. [24]

37. Huolellisen ja valistuneen tuottajan [25] olisi pitänyt ainakin hetkellä, jolloin pääasian kantajat sitoutuivat kehityssuunnitelmiin — ottaen erityisesti huomioon eri toimenpiteet, joiden avulla yhteisön lainsäätäjä yritti ennen

23 — Ks. asia 107/80, Cattaneo Adorno v. komissio, tuomio 3.6.1981 (Kok. 1981, s. 1469, 18 ja 19 kohta).

24 — Maitoalan kiintiö- ja lisämaksujärjestelmää koskevan tilintarkastustuomioistuimen erityisen kertomuksen nro 2/87 (EYVL C 266, s. 1) 1.1 kohdan mukaan yhteisö on saavuttanut 100 % omavaraisuuden vuonna 1974, kun taas vuosina 1973—1981 maidontoimitukset ovat kasvaneet 2,5 % vuodessa. Samana ajanjaksona kulutus yhteisön sisällä ei ole ylittänyt 0,5 % vuodessa.

25 — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 37 kohta; asia 246/87, Continentale Produkten-Gesellschaft Erhardt-Renken, tuomio 12.5.1989, Kok. 1989, s. 1151, 17 kohta; asia 265/85, Van den Bergh en Jurgens ja Van Dijk Food Products v. komissio, tuomio 11.3.1987, Kok. 1987, s. 1155, 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat; asia 78/77, Lührs, tuomio 1.2.1978, Kok. 1978, s. 169, 6 kohta) sen selvittämiseksi, onko yhteisön viranomaisten toiminta luottamuksensuojan periaatteen mukaista on aina tutkittava pitäen silmällä sitä, mitä huolellinen ja valistunut toimija tietää tai hänen pitäisi tietää (ja tämän vuoksi, mitä hänellä on oikeus odottaa; ks. myös Eleanor Sharpston: Legitimate expectations and economic reality, *European Law Review*, 1990, s. 103 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 150).

lisämaksujärjestelmän perustamista ratkaista tilanteen [26] — tietää, että 1) hyväksyttäväksi jätetty kehityssuunnitelma koski alaa, jolla tarjonnan ja kysynnän välinen tasapaino oli vakavasti häiriintynyt tuotannon jatkuvan kasvun vuoksi, ja että 2) tästä syystä ei voitu etukäteen sulkea pois yhteisön lainsäätäjän mahdollisuutta antaa tuotantoa rajoittavia säännöksiä.

38. Tiivistetysti voidaan todeta, että ei ollut mitään syitä, joiden vuoksi tuottajat voisivat perustellusti odottaa, että sellaiseen maidontuotannon kehityssuunnitelmaan sitoutuminen, sellaisen sääntelyn perusteella, jolla ei tavoitella tuotannon määrällistä kasvua, olisi varmistanut suunnitelmaan sitoutuneille tuottajille yhteisön lainsäätäjän taholta erityisen vähimmäiskohtelun eli sen, että sovellettaisiin periaatetta, jonka mukaan on otettava huomioon suunnitelman toteuttamisella saavutettu tuotantotaso, erityisesti koska tämä suunnitelma oli tarkoitettu toteutettavaksi alalla, jolla yhteisön lainsäätäjä oli jo toiminut tuotannon rajoittamiseksi. Antaessaan myöhemmin säännöksiä kyseisellä alalla yhteisön lainsäätäjällä ei ollut *velvollisuutta* myöntää tälle tuottajaryhmälle erityiskohtelua muihin maidontuottajiin verrattuna.

39. Pääasian kantajat viittaavat useaan kertaan asioissa Mulder I ja Von Deetzen I annettuihin tuomioihin. [27] Kantajien mukaan ne seikat, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin on todennut näissä asioissa, että luottamuksensuojan periaatetta oli loukattu, ovat olemassa myös nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

40. Näissä asioissa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asetus N:o 857/84, sellaisena kuin se oli täydennettynä asetuksella N:o 1371/84, oli pätemätön koska siinä ei säädetty viitemäärän jakamisesta sellaisille tuottajille (nk. SLOM-tuottajat), jotka eivät olleet asetuksen N:o 1078/77 mukaisen sitoumuksen vuoksi toimittaneet maitoa kyseisen jäsenvaltion valitsemana viitevuonna, loukaten näin luottamuksensuojan periaatetta. [28]

26 — Ks. erityisesti 17 päivänä toukokuuta 1977 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1079/77 (EYVL L 131, s. 6), jolla perustettiin rakenteellisten ylijäämien markkinoilta poistamista varten kaikkia maidontuottajia koskeva "yhteisvastuuseen perustuva maksu", "tarkoituksena palauttaa asteittain parempi suhde tuotannon ja markkinoilta tulevan kysynnän välille" (ks. asetuksen toinen perustelukappale; samoin asia 138/78, Stölting, tuomio 21.2.1979, Kok. 1979, s. 713; asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985, Kok. 1985, s. 2301). Tämän maksun, joka säädettiin aluksi markkinointivuoden 1979/1980 loppuun asti, voimassaoloa jatkettiin peräkkäisillä muutoksilla 1.4.1993 asti (ks. 27 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1029/93 (EYVL L 108, s. 4) 1 artikla).
Koska maitoalalla oli rakenteellisia ylijäämiä, annettiin myös seuraavat asetukset tuotannon rajoittamiseksi: 1) maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskevasta palkkiojärjestelmästä 17 päivänä toukokuuta 1977 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1078/77 (EYVL L 131, s. 1); 2) lypsykarjan ja maidontuotantoon tarkoitettujen hiehojen ostamista varten myönnettyjen tukien väliaikaisesta lakkauttamisesta 17 päivänä toukokuuta 1977 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1081/77 (EYVL L 131, s. 10); 3) sijoitustukia koskevista rajoituksista maidontuotantoalalla 30 päivänä kesäkuuta 1981 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1946/81 (EYVL L 197, s. 32).

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

28 — Ks. myös asia C-189/89, Spagl, tuomio 11.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4539); asia C-217/89, Pastätter, tuomio 11.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4585).

41. Palautettakoon mieliin tässä tuomiossa esitetyt perustelut (asia Mulder I, tuomion 23—26 kohta ja asia Von Deetzen I, tuomion 12—15 kohta)

a) SLOM-tuottajat eivät voineet perustellusti olettaa voivansa jatkaa maidontuotantoa aikaisemmilla edellytyksillä ja olla noudattamatta mahdollisesti tällä välin säädettyjä markkinapoliittisia tai rakennepoliittisia säännöksiä.

b) toimija, jota on yleisen edun vuoksi kannustettu yhteisön säädöksellä lakkauttamaan toimintansa määrätyksi ajaksi ja palkkiota vastaan, ei voi myöskään perustellusti odottaa voivansa olla noudattamatta sitoumuksensa päättyessä rajoituksia, jotka koskevat häntä erityisellä tavalla nimenomaan sillä perusteella, että hän on käyttänyt hyväkseen yhteisön säännöstön tarjoamia mahdollisuuksia;

c) maidon lisämaksujärjestelmää koskevien säännösten perusteella näille tuottajille voidaan olla jakamatta erityinen viitemäärä juuri tämän sitoumuksen perusteella; ja

d) tällainen edellä mainitun säännöstön soveltamisen ajan jatkuva täysi ja pysyvä määrien jakamatta jättäminen, joka estää kyseisiä tuottajia jatkamasta maidon markkinointia ei ollut ennustettavissa asetuksen N:o 1078/77 säännösten eikä sen perusteluosan perusteella silloin, kun nämä tuottajat sitoutuivat väliaikaisesti olemaan toimittamatta maitoa.

42. SLOM-tuottajien ja asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen tuottajien välinen ero on tämän vuoksi ratkaiseva: SLOM-tuottajille ei jaettu viitemäärää sillä perusteella, että he olivat sitoutuneet yhteisön erityisen säännöksen perusteella olemaan toimittamatta maitoa tiettynä ajanjaksona. Siitä järjestelmästä, johon kaikki muut maidontuottajat periaatteessa kuuluvat [29], kokonaan pois sulkeminen ei ollut ennakoitavissa hetkellä, jolloin ne sitoutuivat väliaikaisesti edellä mainitulla tavalla. Päinvastoin yhteisön lainsäätäjä ei ole asettanut tuottajille mitään erityisiä rajoituksia

29 — Ks. myös tätä koskevat selventävät huomiot: asia C-44/89, Von Deetzen II, tuomio 22.10.1991 (Kok. 1991, s. I-5119, 21 kohta) ja edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Herbrink, 15 kohta.

suunnitelman toteuttamisen vuoksi [30], kun se ei ole säätänyt pakolliseksi erityisen viitemäärän jakamista kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille, vaan se on tehnyt mahdolliseksi, että samat rajoitukset voivat koskea näitä tuottajia samoin kuin kaikkia muitakin maidontuottajia, siinä tapauksessa että jäsenvaltio ei ole käyttänyt asiaan liittyvää mahdollisuuttaan jakaa viitemäärät; kuten on jo todettu, kyseiset tuottajat eivät voi perustellusti olettaa, että kehityssuunnitelmaan sitoutuminen takaisi heille erityiskohtelun muihin tuottajiin verrattuna siinä tapauksessa, että annetaan maidontuotantoa koskevia rajoituksia.

b) Syrjintäkiellon periaate

43. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [31] mukaan perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa ilmaistu tuottajia tai kuluttajia koskevan syrjintäkiellon periaate on erityinen ilmaisu tasavertaisen kohtelun periaatteesta, jonka mukaan kiellettyä ei ole vain se (jos ei voida esittää objektiivisia syitä, joilla erilainen kohtelu voidaan perustella), että samanlaisissa tilanteissa olevia kohdellaan eri tavalla samoin kuin se, että erilaisissa tilanteissa olevia kohdellaan samalla tavalla. [32] Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ja kantajien pääasiassa esittämistä väitteistä (ks. ranskankielinen käännös, s. 31) käy selvästi ilmi, että kansallinen tuomioistuin esittää kysymyksen riidanalaisen säännöksen pätevyydestä ja tulkinnasta tasavertaisen kohtelun periaatteen jälkimmäisen osan kannalta eli se kysyy, oliko yhteisön lainsäätäjällä tämän periaatteen perusteella velvollisuus kohdella kehityssuunnitelmaan sitoutuneita tuottajia erityisellä tavalla verrattuna muihin maidontuottajiin ja määrätä, että heille oli jaettava erityinen viitemäärä?

44. Tämä velvollisuus on olemassa vain, jos on todettu edellä mainittujen tuottajien olevan erilaisessa asemassa muihin tuottajiin verrattuna *siten*, että yhteisön lainsäätäjän olisi pitänyt lisämaksujärjestelmää perustaessaan joka tapauksessa erityisesti suojella heitä säätämällä tarpeellisista poikkeuksista järjestelmän perusperiaatteisiin.

45. Pelkästään sen perusteella, että näiden tuottajien ja muiden lisämaksuvelvollisten maidontuottajien asema on erilainen siksi, että ensin mainitut tuottajat ovat sitoutuneet direktiivin 72/159/ETY mukaisesti (ja kuten

30 — Ks. tämän osalta asiassa Cornée ym. annetun tuomion jo useaan kertaan mainittu 27 kohta: "— — edes ennen järjestelmän voimaantuloa hyväksyttyyn kehityssuunnitelmaan sitoutuneet tuottajat eivät voi vedota suunnitelmansa toteuttamisesta johtuvaan perusteltuun luottamukseen voidakseen olla noudattamatta mahdollisesti pienennettyjä viitemääriä, ainakaan silloin, kun pienennykset perustuvat yhteisön säännöksiin *ja kun ne eivät koske erityisesti tämän tuottajaryhmän viitemääriä*". (Kursivointi kirjoittajan.)

31 — Ks. mm. asia 245/81, Edeka, tuomio 15.7.1982 (Kok. 1982, s. 2745, 11 kohta); yhdistetyt asiat 201/85 ja 202/85, Klensch ym., tuomio 25.11.1986 (Kok. 1986, s. 3477, 9 kohta); yhdistetyt asiat 267/88— 285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 13 kohta); asia 351/92, Graff, tuomio 14.7.1994, (Kok. 1994, s. I-3361, 15 kohta).

32 — Ks. esim. asia 13/63, Italia v. komissio, tuomio 17.7.1963 (Kok. 1963, s. 2745, 11 kohta); asia 106/83, Sermide, tuomio 13.12.1984 (Kok. 1984, s. 4209, 28 kohta); asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4563, 25 kohta); asia 306/93, SMW Winzersekt, tuomio 13.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5555, 30 kohta).

Supreme Courtin esittämässä ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä todetaan, että he "ovat tehneet huomattavia sijoituksia lainarahoituksin näiden suunnitelmien toteuttamiseksi"), ei voida katsoa ilman muuta, että yhteisön lainsäätäjällä on edellä mainittu velvollisuus. Lisäksi on selvitettävä, ovatko nämä seikat merkityksellisiä *konkreettisten säännösten tavoitteen ja tämän tavoitteen toteuttamiseksi hyväksyttyjen keinojen kannalta.* [33]

46. Tästä näkökulmasta katsottuna ne olosuhteet, joissa edellä mainitut tuottajat toimivat, eivät edellyttäneet kohtelemaan heitä edellä tarkoitetulla erityisellä tavalla. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan todennut [34], lisämaksujärjestelmän tarkoituksena on rajoittamalla maidontuotantoa tasapainottaa maitomarkkinoita, joilla rakenteelliset ylijäämät ovat tyypillisiä; tämän tavoitteen mukaisesti [35] yhteisön lainsäätäjä on perustanut järjestelmän sille, että maidontuotantoa hillitään lisämaksuvelvollisuudella, jos tuottajan kyseisen viitevuoden aikana toimittama tai ostajan ostama tietty maitomäärä (viitemäärä) ylittyy. Tämän vuoksi maitoalan toiminnalliset erityisolosuhteet, kuten se, että tietyt tuottajat ovat sitoutuneet kehityssuunnitelmaan (muistutan, että se, että toimivaltainen hallintoviranomainen on hyväksynyt suunnitelman, ei takaa suunnitelman toteuttamisen jälkeisen tuotantotason huomioon ottamista siinä tapauksessa, että tuotantoa on rajoitettu yhteisön säännösten perusteella) tai sijoitusten toteuttaminen tällä alalla, mikäli sijoitukset eivät ole suoraan vaikuttaneet viitevuonna tuotettuihin maitomääriin, eivät voi olla sellainen edellytys, jonka perusteella tuottajat voitaisiin luokitella erityiseen luokkaan, jota varten yhteisön lainsäätäjän pitäisi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen turvaamiseksi säätää poikkeuksia lisämaksujärjestelmään. [36]

c) Suhteellisuusperiaate

47. Seuraavaksi on selvitettävä, voiko yhteisön lainsäätäjän velvollisuus säätää jäsenvaltioita sitovasti ylimääräisten viitemäärien jakamisesta kehityssuunnitelmaan

33 — Ks. tämän osalta asia 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, tuomio 27.10.1971 (Kok. 1971, s. 819, 14 kohta); yhdistetyt asiat 31/82, 138/82 ja 204/82, Metallurgiki Halyps v. komissio, tuomio 15.12.1983 (Kok. 1983, s. 4193, 12 kohta); asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, I-4793, 69 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 74 kohta). Ks. myös K. Lenaerts: L'egalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples, *Cahiers de droit européen 1991*, s. 3 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti II A 7 kohta.

34 — Ks. esim. asia 84/87, Erpelding, tuomio 17.5.1988 (Kok. 1988, s. 2647, 26 kohta); asia C-290/91, Peter, tuomio 27.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2981, 13 kohta); edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Graff, tuomion 26 kohta.

35 — Tämä tavoite on perustamissopimuksen 39 artiklan mukainen, kuten on todettu (ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asia Erpelding, tuomion 26 kohta).

36 — Ks. tältä osin myös edellä alaviitteessä 26 mainittu asiassa Bozzetti annettu tuomio. Tämän tuomion (joka on annettu yhteisvastuuseen perustuvasta maksusta maitoalalla annetun asetuksen N:o 1079/77 merkitystä ja pätevyyttä koskeviin ennakkoratkaisukysymyksiin) 34 kohdassa todetaan seuraavaa: "Sitä seikkaa, että yhteisvastuuseen perustuvan maksun perustamisella voi olla yhteisessä markkinajärjestelyssä erilaisia vaikutuksia tietyille tuottajille niiden tuotannon yksilöllisen suuntauksen tai paikallisten olosuhteiden vuoksi, ei voida pitää perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa kiellettynä syrjivänä kohteluna, jos maksun määrittäminen perustuu kaikkien tuotteiden osalta objektiivisiin edellytyksiin, jotka soveltuvat yhteisen markkinajärjestelyn kokonaisvaltaisen toiminnan tarpeisiin."

sitoutuneille tuottajille perustua suhteellisuusperiaatteeseen.

48. Pääasian kantajien yhteisöjen tuomioistuimelle toimittamien huomautusten sanamuodosta (ks. ranskankielinen käännös, s. 13) voidaan päätellä, että he ovat olleet epävarmoja siitä, onko jäsenvaltioille myönnetty harkintavalta jakaa tai olla jakamatta lisämääriä edellä mainituille tuottajille tarkoituksenmukainen lisämaksujärjestelmän tavoitteen saavuttamiseksi. Mielestäni heidän huomautuksistaan käy kuitenkin kokonaisuudessaan selvästi ilmi, että pääasian kantajat kyseenalaistavat erityisesti sen seikan, että harkintavallan myöntäminen jäsenvaltioille olisi ollut välttämätön järjestelmän tavoitteen saavuttamiseksi, koska niiden mukaan ylimääräisten viitemäärien jakamatta jättäminen on lisännyt muiden tuottajien viitemääriä vain hyvin vähän, mikä on kohtuutonta suhteessa maidontuotannon kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille aiheutuneen vahingon laajuuteen.

49. Kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön lainsäätäjän toimenpiteiden rajoittaminen suhteellisuusperiaatteen perusteella on vähäistä erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan alalla. Vaikka yksityisiä oikeussubjekteja taloudellisesti rasittavan toimenpiteen on tämän periaatteen mukaisesti oltava asianmukainen ja välttämätön yhteisön oikeusjärjestyksen mukaisen tavoitteen toteuttamiseksi, tämän tavoitteen saavuttamiseksi soveltuvista keinoista vähiten pakotteita asettava eikä siitä saa aiheutua kohtuuttomia rajoituksia suhteessa tavoiteltuun tavoitteeseen, sen selvittäminen, täyttääkö yhteisön lainsäätäjän lainsäädäntötoimi yhteisön maatalouspolitiikan alalla nämä edellytykset, toteutetaan arvioimalla yhteisön lainsäätäjälle kyseisellä alalla annetun harkintavallan laajuus. Alalla tehdyn toimenpiteen pätevyys voi olla kyseenalainen *vain, jos toimi on ilmeisen soveltumaton* saavutettavan tavoitteen kannalta. [37]

50. Olen jo aiemmin todennut (ks. edellä 46 kohta), että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut useaan kertaan, että maidon lisämaksujärjestelmän tarkoituksena on maidontuotantoa rajoittamalla tasapainottaa kysyntää ja tarjontaa maitomarkkinoilla. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut [38], että tämä toimi on maidontuotannon järkevien kehitystavoitteiden mukainen ja yhteensopiva maatalousväestön kohtuullisen elintason säilyttämisen kanssa, koska se edistää maatalousväestön tulojen vakauttamista, ja se on tämän vuoksi perustamissopimuksen 39

37 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 32 mainittu asia SMW Winzersekt, tuomion 21 kohta; edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Saksa v. neuvosto, tuomion 89 kohta ja sitä seuraavat kohdat; asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 14 kohta); asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 21 ja 22 kohta).

38 — Ks. edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Erpelding, tuomion 26 kohta; edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Kühn, tuomion 17 kohta.

artiklan mukainen. Mielestäni sitä seikkaa, ettei ole säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta (tai on säädetty vain mahdollisuudesta) jakaa erityiset viitemäärät kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille, ei voida pitää ilmeisen soveltumattomana järjestelmän tavoitteen saavuttamisen kannalta. Erityisesti siitä syystä, että on päädytty maitomarkkinoilla olevista rakenteellisista ylijäämistä selviämiseksi maidontuotannon rajoittamiseen, mikä on perustamissopimuksen kyseisten määräysten kanssa yhteensoveltuva ratkaisu, periaatteessa järjestelmän sisäinen johdonmukaisuuskin vaatii, ettei jäsenvaltioita ole velvoitettu (tai on vain mahdollisuus) jakamaan erityisiä viitemääriä, jotka eivät vastaa suhteellisesti ennen lisämaksujärjestelmän perustamista olevina viitevuosina tosiasiallisesti tuotettuja maitomääriä.

d) Perusoikeuksien suojaamisen periaate

51. Lopuksi Supreme Court pyytää yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa perusoikeuksien suojaamisen periaatteen kannalta.

52. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä ei mainita nimenomaisesti niitä perusoikeuksia, joiden suojaamisen tarve herättää kysymyksen riidanalaisen asetuksen tulkinnasta ja pätevyydestä. Kantajien pääasian oikeudenkäynnissä esittämien huomautusten perusteella ja jotta kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin antaa mahdollisimman täydellinen vastaus, voidaan kuitenkin todeta, että tällaisia perusoikeuksia ovat omaisuudensuoja ja ammatinharjoittamisen vapaus.

53. Palautettakoon mieliin, että yhteisöjen tuomioistuin on pyytänyt kirjallisesti pääasian muutoksenhakijoita ja muita osapuolia samoin kuin neuvostoa ja komissiota esittämään suullisessa käsittelyssä näkemyksensä asiassa Bostock 24.3.1994 annetun tuomion [39] mahdollisista vaikutuksista käsiteltävänä olevassa asiassa. Asiassa Bostock kysyttiin, ottaen huomioon lisämaksujärjestelmän säännöt, joiden perusteella viitemäärä siirtyy vuokranantajalle vuokrasopimuksen päättyessä, velvoittaako omaisuudensuoja jäsenvaltioita perustamaan korvausjärjestelmän, jonka perusteella vuokralainen voi saada korvausta omistajalta vai onko vuokralaisella omaisuudensuojan perusteella jopa suoraan oikeus saada korvausta omistajalta. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi kieltävästi, ja totesi (19 kohta), että "— — yhteisön oikeusjärjestyksessä taattu omaisuudensuoja ei koske oikeutta myydä tiettyjä etuja, kuten yhteisen markkinajärjestelyn puitteissa vuokrattuja viitemääriä, jotka eivät kuulu asianosaisen

39 — Asia C-2/92, Bostock (Kok. 1994, s. I-955).

omaan omaisuuteen eivätkä ammattitoimintaan" (asia C-44/89, Von Deetzen II, tuomio 22.10.1991, Kok. 1991, s. I-5119, 27 kohta).

54. Katson, että se, mitä tässä tuomiossa todettiin omaisuudensuojan ulottuvuuden osalta, ei ole merkityksellistä käsiteltävänä olevan asian kannalta. Käsiteltävänä olevassa asiassa omaisuudensuoja ei liity millään tavoin siihen, kuuluuko lisämaksujärjestelmässä jaettu viitemäärä omaisuudensuojan piiriin siten, että viitemäärän jakamatta jättäminen loisi oikeuden saada korvausta [40], vaan kysymys koskee sitä, rajoittaako omaisuudensuoja kohtuuttomasti maidontuottajien oikeutta käyttää ja hyödyntää rajoittamattomasti omaisuuttaan, kun jaetut viitemäärät on vahvistettu ottamatta huomioon tilaa koskevaa kehityssuunnitelmaa, mikä johtaa puolestaan järjestelmän perustamishetkellä saavutettua tuotantoa laajamittaisempaan tuotantoon.

55. Tämän ongelman ratkaisemiseksi on tukeuduttava yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön [41], jonka mukaan omaisuudensuoja ja ammatinharjoittamisen vapaus eivät ole ehdottomia oikeuksia, vaan yhteisön oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita, ja niitä on tarkasteltava yhteydessä niiden yhteiskunnallisen tehtävän kannalta, ja niiden ulottuvuutta voidaan rajoittaa erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn osalta. Rajoitusten on kuitenkin noudatettava yhteisön yleisen edun mukaisia tavoitteita, eivätkä ne saa olla tavoitteisiin nähden kohtuuttomia tai kestämättömiä, mikä vahingoittaisi edellä mainittujen yhteisön oikeusjärjestyksen suojaamien oikeuksien ydinsisältöä.

56. On kiistatonta, että lisämaksujärjestelmä rajoittaa laajasti sekä maidontuottajien oikeutta käyttää hyväkseen omaisuuttaan että ammatinharjoittamisen vapautta. Samoin on kiistatonta, että nämä rajoitukset ovat taloudellisesti tuntuvia sellaisille maidontuottajille kuten esimerkiksi pääasian kantajat, jotka olivat sitoutuneet kehityssuunnitelmaan, jota ei oltu vielä toteutettu lisämaksujärjestelmää perustettaessa. Voidaanko tämän perusteella siis katsoa, että se seikka, että ei ole säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta (tai on säädetty vain mahdollisuudesta) jakaa erityinen viitemäärä näille tuottajille, rajoittaa edellä

40 — Käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät tosiseikat eroavat tältä osin myös asiassa 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin liittyvistä tosiseikoista (Kok. 1989, s. 2609).

41 — Ks. viimeaikaisimmasta oikeuskäytännöstä edellä alaviitteessä 32 mainittu asia SMW Winzerzekt, tuomion 22 kohta ja edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Saksa v. neuvosto, tuomion 78 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Kühn, tuomion 16 kohta; edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Von Deetzen, tuomion 28 kohta; edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Wachauf, tuomion 18 kohta; edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Schräder, tuomion 15 kohta ja lopuksi asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979 (Kok. 1979, s. 3727, erityisesti 23 ja 32 kohta).

mainittuja perusoikeuksia tavalla, jota ei voida hyväksyä yhteisön oikeusjärjestyksessä?

jättämisellä tästä syystä loukattaisiin asianosaisten perusoikeuksia. [44]

C — *Riidanalaisen säännöksen soveltaminen jäsenvaltioissa*

57. On selvää, että lisämaksujärjestelmää koskevat säännöt, joiden tarkoituksena on korjata maitomarkkinoiden ylijäämätilanne, vastaavat yhteisön yleisen edun mukaisiin tarpeisiin [42], kun taas sen seikan, ettei kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille ole jaettu erityisiä viitemääriä, ei voida katsoa olevan kohtuutonta suhteessa järjestelmän tavoitteeseen, kuten olen jo todennut (ks. edellä, 50 kohta), kun otetaan huomioon yhteisön lainsäätäjän laaja harkintavalta kyseisellä alalla. Vaikka lisäksi se, ettei tällaisia erityisiä viitemääriä jaeta, voi vaikuttaa kyseisten maatilojen kannattavuuteen tai haitata vakavasti niiden taloudellista tilannetta [43], mielestäni ei voida katsoa, että tästä suoraan johtuisi, etteivät kyseiset tuottajat voi käyttää ja hyödyntää tilaansa (maidontoimituksiin tai muuhun toimintaan) tai etteivät tuottajat voisi harjoittaa voittoa tuottavaa toimintaa, ja että viitemäärien jakamatta

58. Edellä esitetyn perusteella oikeusvarmuuden periaate, luottamuksensuojan periaate, syrjintäkiellon periaate, suhteellisuusperiaate ja perusoikeuksien suojaaminen eivät aseta yhteisön lainsäätäjälle velvollisuutta määrätä jäsenvaltioita sitovasti erityisen viitemäärän myöntämisestä tuottajille, jotka ovat sitoutuneet kehityssuunnitelmaan direktiivin 72/159/ETY mukaisesti.

59. Yhteisön lainsäätäjällä oli näin ollen mahdollisuus olla joko säätämättä erityisten viitemäärien myöntämisestä edellä mainitulle tuottajaryhmälle tai antaa jäsenvaltioille tällainen mahdollisuus (mikä toteutettiin asetuksen N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa) siten, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus valita toinen

42 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Kühn, tuomion 17 kohta.

43 — Pääasian muutoksenhakijat ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle jättämissään huomautuksissa, että näin on tosiaankin ollut ainakin joidenkin osalta (ks. erityisesti ranskankielinen käännös, sivut 2 ja 3).

44 — Ks. edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Kühn, tuomion 17 kohta. Ks. myös asia 258/81, Metallurgiki Halyps v. komissio, tuomio 9.12.1982 (Kok. 1982, s. 4261, 13 kohta) ja yhdistetyt asiat 172/83 ja 226/83, Hoogovens Groep, tuomio 19.9.1985 (Kok. 1985, s. 2831, 29 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että omaisuudensuojalle ei voida katsoa aiheutuvan haittaa siitä, että taloudellisen tilanteen edellyttämät tuotantorajoitukset voivat haitata tiettyjen yritysten kannattavuutta ja toimintaa.

kahdesta yhteisön yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesta menettelystä, eli joko vahvistaa säännöt, joiden perusteella erityiset viitemäärät jaetaan näille tuottajille tai pidättyä kokonaan antamasta tällaisia sääntöjä. Näin ollen se, että jäsenvaltio on valinnut toisen menettelyn, ei voi mielestäni loukata yhteisön yleisiä oikeusperiaatteita (kun otetaan huomioon esimerkiksi tietyssä jäsenvaltiossa vallitsevat erityisolosuhteet), koska nämä periaatteet velvoittavat sekä yhteisön että jäsenvaltioiden viranomaisia niiden käyttäessä niille yhteisön oikeuden nojalla kuuluvaa toimivaltaa [45], mutta tällä velvollisuudella on myös näiden viranomaisten kannalta *täsmälleen sama sisältö*: koska edellä mainitut yleiset periaatteet eivät aseta yhteisön lainsäätäjälle velvollisuutta säätää, että jäsenvaltiot jakavat edellä mainitut erityiset viitemäärät, ne eivät myöskään perusta vastaavaa velvollisuutta jäsenvaltioiden viranomaisille. [46]

60. Mielestäni on tarkoituksenmukaista lisätä, että vaikka edellä mainitut yhteisön yleiset oikeusperiaatteet eivät voi velvoittaa jäsenvaltioita määräämään erityisten viitemäärien myöntämisestä asetuksen N:o 857/74 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetuille tuottajille, mikään ei estä, etteikö vastaava jäsenvaltion velvollisuus voisi perustua *kansallisiin oikeusperiaatteisiin*, jotka tarjoavat tarvittaessa laajempaa suojaa kuin yhteisön oikeusjärjestyksen voimassa olevat yleiset oikeusperiaatteet.

61. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan estä yhteisön säännösten yhdenmukaista soveltamista, koska asetuksen N:o 857/74 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa on nimenomaan annettu jäsenvaltioille mahdollisuus valita erilaisista menettelyistä niiden myöntäessä tai ollessa myöntämättä erityiset viitemäärät. On kuitenkin korostettava, että sellaisen kansallisen oikeusperiaatteen soveltamista, jossa perustetaan vastaava velvollisuus kyseiselle jäsenvaltiolle, koskevat nimenomaan samat rajoitukset kuin niitäkin säännöksiä, joita kansallisen säännöstön on joka tapauksessa yhteisön oikeuden säännöksiä toteuttaessaan noudatettava; tämän vuoksi periaatetta on sovellettava samalla tavoin kuin sitä sovelletaan aloilla, jotka eivät liity yhteisön oikeuteen, kun taas periaatteen soveltaminen ei saa aiheuttaa olennaisia muutoksia maitoalan lisämaksujärjestelmää

45 — Ks. edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Wachauf, tuomion 19 kohta; edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Cornée ym., erityisesti tuomion 14 kohta; edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Spronk, erityisesti tuomion 13, 17 ja 28 kohta; edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Klensch, erityisesti tuomion 8 ja 9 kohta.

46 — Kysymyksenasettelu on tietenkin aivan erilainen silloin, kun jäsenvaltiot käyttävät niille yhteisön säännöissä myönnettyä mahdollisuutta ja perustavat järjestelmän erityisten viitemäärien jakamiseksi kehityssuunnitelmaan sitoutuneille tuottajille, missä tapauksessa tämän järjestelmän perustana olevien säännösten on noudatettava yleisiä oikeusperiaatteita (kuten kaikkien muiden yleisten tai erityisten säännösten, jotka yhteisön tai jäsenvaltion viranomainen on antanut käyttäessään sille yhteisön oikeudessa myönnettyä toimivaltaa), vaikka yhteisön yleiset oikeusperiaatteet eivät velvoitakaan tällaisten säännösten *antamiseen*. Tämä on myös edellä useaan kertaan mainituissa asioissa Cornée ym. (ks. erityisesti tuomion 13—16, 21, 22 ja 25 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja Spronk (ks. erityisesti tuomion 13—17, 28 ja 29 kohta) annettujen tuomioiden taustalla oleva kantava ajatus.

koskeviin säännöksiin, eikä haitata järjestelmän tehokkuutta tai sen tavoitteiden toteuttamista. [47] On itsestään selvää, ettei ole yhteisöjen tuomioistuimen vaan kansallisen tuomioistuimen asiana selvittää, sisältyykö *kansalliseen oikeuteen* sellaisia periaatteita, jotka asettavat kyseiselle jäsenvaltiolle velvollisuuden jakaa erityiset viitemäärät riidanalaisessa asetuksessa N:o 857/84 tarkoitetuille maidontuottajille.

Ratkaisuehdotus:

62. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Supreme Courtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

"1) Maito- ja maitotuotealaa koskevan asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa säädetyn maksun yleisistä soveltamisohjeista 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa jäsenvaltioille annetaan harkintavalta säätää tai olla säätämättä erityisten viitemäärien jakamisesta tässä säännöksessä tarkoitetuille tuottajille. Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 kolmannen perustelukappaleen perusteella edellä mainittua säännöstä ei voida tulkita siten, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus säätää edellä mainittujen erityisten viitemäärien jakamisesta.

2) Yhteisön yleiset oikeusperiaatteet, erityisesti oikeusvarmuuden periaate, luottamuksensuojan periaate, suhteellisuusperiaate ja perusoikeuksien suojaamisen periaate samoin kuin EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan

47 — Ks. tämän osalta yhdistetyt asiat 205/82— 215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, 30 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 33 kohta) ja maidon lisämaksujärjestelmää koskevan yhteisön säännöstön osalta (edellä alaviitteessä 34 mainitussa) asiassa Peter annetun tuomion 8 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Ks. myös julkisasiamies Jacobsin em. asiassa esittämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat samoin kuin julkisasiamies Van Gervenin asiassa C-371/92, Ellinika Dimitriaka, tuomio 8.6.1994, (Kok. 1994, s. I-2391) esittämän ratkaisuehdotuksen 38 ja 39 kohta.

toisessa alakohdassa erityisesti mainittu yhdenvertaisen kohtelun periaate eivät aseta yhteisön lainsäätäjälle velvollisuutta määrätä jäsenvaltioita sitovasti erityisten viitemäärien jakamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetuille tuottajille.

3) 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan tarkastelun perusteella ei voida katsoa olevan olemassa sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat säännöksen pätevyyteen."