JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
11 päivänä heinäkuuta 1996 *

1. High Court of Ireland on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat asetusten (ETY) N:o 816/92 [1] ja (ETY) N:o 1560/93 [2] pätevyyttä. Neuvosto on vähentänyt näillä asetuksilla maidontuotantoon sovellettavia viitemääriä hyvittämättä asianomaisia tuottajia.

2. Kysymykset on esitetty riita-asiassa, jossa vastapuolina ovat neljä irlantilaista maidontuottajaa (Michael Slattery, Hugh Duffy, Bertie Roche ja Eddie Twomey) ja Irlannin maatalousministeriö. Nämä neljä Irish Farmers Associationin tukemaa tuottajaa pyysivät 28.4.1993 päivätyllä kirjeellä lisämaksujärjestelmän soveltamisessa toimivaltaisena kansallisena viranomaisena olevaa ministeriötä palauttamaan 1.4.1987 ja 31.3.1992 välisenä aikana niiden lopullisista viitemääristä väliaikaisesti pidätetyt 4,5 prosenttia. Vaihtoehtoisesti ne pyysivät korvausta vahingosta, joka niille oli aiheutunut siitä, että viitemääristä oli lopullisesti pidätetty tämä prosenttiosuus.

3. Irlannin maatalousministeriö hylkäsi pyynnön asetusten (ETY) N:o 3950/92 [3] ja (ETY) N:o 748/93 [4] perusteella. Maidontuottajat valittivat päätöksestä kansalliseen tuomioistuimeen väittäen sekä näiden asetusten että asetusten N:o 816/92 ja N:o 1560/93 olevan pätemättömiä. High Court of Ireland katsoi, että yhteisöjen tuomioistuimelle on asian ratkaisemiseksi esitettävä seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Onko maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklan 3 kohdan g alakohta, sellaisena kuin se on lisättynä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 816/92 1 artiklan 3 kohdalla, pätemätön ja yhteisön oikeuden vastainen siltä osin kuin viitekaudelle 1992—1993 myönnetyissä viitemäärissä ei ole otettu huomioon neuvoston asetuksen (ETY) N:o 775/87, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaisesti väliaikaisesti viitemääristä tehtyä 4,5 prosentin pidättämistä eikä tästä ole maksettu tuottajille hyvitystä?

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 816/92 (EYVL L 86, s. 83).

2 — Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta annetun asetuksen (ETY) N:o 3950/92 muuttamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1560/93 (EYVL L 154, s. 30).

3 — Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3950/92 (EYVL L 405, s. 1).

4 — Maito- ja maitotuotealan lisämaksusta annetun asetuksen (ETY) N:o 3950/92 muuttamisesta 17 päivänä maaliskuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 748/93 (EYVL L 77, s. 16).

2) Onko neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 3 artikla, sellaisena kuin se on lisättynä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1560/93 1 artiklalla, pätemätön ja yhteisön oikeuden vastainen siltä osin kuin myönnetyissä viitemäärissä ei ole otettu huomioon neuvoston asetuksen (ETY) N:o 775/87, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaisesti aikaisemmin viitemääristä tehtyä 4,5 prosentin pidättämistä eikä tästä ole maksettu tuottajille hyvitystä?"

4. Jotta näihin ennakkoratkaisukysymyksiin voidaan vastata, on ensin kuvattava yhteisön lisämaksujärjestelmää, joka otettiin käyttöön maito- ja maitotuotealan yhteisessä markkinajärjestelyssä ylituotannon valvomiseksi. Lainsäädäntöteknisesti kyseessä on ilmeisen parannuskelpoinen normatiivinen kokonaisuus.

Yhteisön oikeusnormit

5. Maidon ja maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan välisen epätasapainon ja epätasapainosta johtuvan rakenteellisen ylijäämän vähentämiseksi tämän alan yhteistä markkinajärjestelyä muutettiin asetuksella (ETY) N:o 856/84 [5] ottamalla käyttöön lisämaksujärjestelmä, jota sovellettiin 1.4.1984 alkaen. Tämä maidontuotannon valvontajärjestelmä toimi seuraavalla tavalla:

— Neuvosto vahvisti yhteisön kokonaismäärän, joka oli maidontuotannon takuukynnys.

— Tämä määrä, jota korotettiin 1 prosentilla, jaettiin jäsenvaltioiden kesken niiden alueilla kalenterivuoden 1981 aikana toimitetun maidon mukaisesti, lukuun ottamatta määrää, joka jätettiin yhteisön varastoon joidenkin jäsenvaltioiden ja tiettyjen tuottajien erityistarpeita varten.

— Jäsenvaltiot jakoivat taatun kokonaismääränsä tuottajilleen, joista jokaiselle myönnettiin maitokiintiöksi kutsuttu tilakohtainen viitemäärä.

— Tilakohtaisen viitemääränsä ylittäville tuottajille määrättiin lisämaksu, jolla oli tarkoitus rahoittaa ylijäämän myyntikustannukset. Jäsenvaltion valinnan mukaan

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

lisämaksu perittiin joko tuottajalta (menettely A) tai maidon ostajalta, jolla oli oikeus siirtää lisämaksu tuottajan maksettavaksi (menettely B). Irlanti valitsi menettelyn B.

6. Lisämaksujärjestelmän soveltamista koskevat yleissäännöt vahvistettiin neuvoston asetuksella (ETY) N:o 857/84 [6]. Asetuksen mukaan jäsenvaltiot saattoivat valita viitekaudekseen, jonka mukaan tuottajien tilakohtaiset viitemäärät laskettiin, joko vuoden 1981, 1982 tai 1983, ja jäsenvaltioille säädettiin mahdollisuus luoda kansallisia viitemäärävarastoja tiettyjen tuottajiensa erityistilanteita varten.

7. Lisämaksujärjestelmä otettiin käyttöön viiden vuoden määräajaksi alkaen 1.4.1984. Alun perin säädetyt toimenpiteet eivät kuitenkaan olleet riittäviä maidon ja maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan tasapainottamiseksi. Tämän vuoksi yhteisön toimielimet ryhtyivät järjestelmän vahvistamiseksi uusiin toimenpiteisiin, joita olivat muiden muassa maidontuotannosta lopullisesti luopumista koskeva hyvitys [7] ja taattujen maidon kokonaismäärien vähentäminen tai väliaikainen pidättäminen. Jälkimmäinen toimenpide, josta on kyse esillä olevassa tapauksessa, johtaa automaattisesti tuottajien tilakohtaisten viitemäärien yhtä suureen vähentymiseen tai väliaikaiseen pidättymiseen.

8. Asetuksilla (ETY) N:o 1335/86 ja (ETY) N:o 1343/86 [8] vähennettiin taattuja kokonaismääriä 2 prosentilla kaudella 1987/1988 ja 1 prosentilla kaudella 1988/1989 hyvittämättä tuottajia. Tämän lopullisen vähennyksen lisäksi asetuksella (ETY) N:o 775/87 [9] pidätettiin viitemääriä väliaikaisesti siten, että kaudella 1987/1988 pidätys oli 4 prosenttia taatuista kokonaismääristä ja kaudella 1988/1989 5,5 prosenttia taatuista kokonaismääristä. Vastineeksi tästä kiintiöiden väliaikaisesta pidättämisestä asetuksessa säädettiin hyvityksestä, joka oli 10 ecua 100:aa kiloa kohti kumpanakin viitekautena.

9. Vuonna 1988 neuvosto päätti jatkaa lisämaksujärjestelmää 31.3.1992 asti. [10] Asetuksella N:o 775/87 säädettyä kokonaismäärien

6 — Asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun soveltamisesta maito- ja maitotuotealalla koskevista yleissäännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annettu asetus (ETY) N:o 857/84 (EYVL L 90, s. 13).

7 — Tämä toimenpide otettiin käyttöön maidontuotannosta lopullisesti luopumista koskevan hyvityksen vahvistamisesta 6 päivänä toukokuuta 1986 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1336/86 (EYVL L 119, s. 21).

8 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 6 päivänä toukokuuta 1986 annettu neuvoston asetus N:o 1335/86 (EYVL L 119, p. 19) ja asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun soveltamisesta maito- ja maitotuotealalla koskevista yleissäännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 857/84 muuttamisesta 6 päivänä toukokuuta 1986 annettu neuvoston asetus N:o 1343/86 (EYVL L 119, s. 34).

9 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viitemäärien osan väliaikaisesta pidättämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 775/87 (EYVL 78, s. 5).

10 — Neuvosto sääti voimassaolon jatkamisesta maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 25 päivänä huhtikuuta 1988 annetulla asetuksella (ETY) N:o 1109/88 (EYVL L 110, s. 27).

väliaikaista 5,5 prosentin pidätystä jatkettiin samaan aikaan asetuksen (ETY) N:o 1111/88 [11] 1 artiklalla kolmeksi seuraavaksi kahdentoista kuukauden jaksoksi (1989/1990, 1990/1991 ja 1991/1992). Lisäksi asetuksen N:o 1111/88 1 artiklan 2 kohdassa pidettiin voimassa pidätyksestä suoritettava hyvitys alenevan hyvityksen muodossa, joka oli 8 ecua 100:aa kiloa kohti kaudella 1989/1990, 7 ecua 100:aa kiloa kohti kaudella 1990/1991 ja 6 ecua 100:aa kiloa kohti kaudella 1991/1992.

10. Asetuksella (ETY) N:o 3879/89 [12] taattuja kokonaismääriä vähennettiin vielä yhdellä prosentilla hyvityksettä yhteisön varaston kasvattamiseksi. Muiden kuin pidätettyjen viitemäärien tason pitämiseksi muuttumattomana vähennettiin kokonaismäärien pidätettyinä olevia prosenttiosuuksia samalla 5,5 prosentista 4,5 prosenttiin asetuksella (ETY) N:o 3882/89 [13]. Jotta tuottajat saisivat edelleen saman summan kuin silloin, kun pidätys oli 5,5 prosentin suuruinen, asetuksella N:o 1111/88 säädettyä hyvitystä nostettiin asetuksella N:o 3882/89 10 ecuun 100:aa kiloa kohti kaudella 1989/1990, 8,5 ecuun 100:aa kiloa kohti kaudella 1990/1991 ja 7 ecuun 100:aa kiloa kohti kaudella 1991/1992.

11. Neuvosto antoi vuonna 1991 asetuksen (ETY) N:o 1630/91 [14], jolla taatuista kokonaismääristä vähennettiin vielä 2 prosenttia. Tällä kertaa vähennys korvattiin asetuksessa (ETY) N:o 1637/91 [15] säädetyllä hyvityksellä.

12. Jatkaakseen lisämaksujärjestelmää vielä yhdellä vuodella (1.4.1992—31.3.1993) ja odottaen yhteisen maatalouspolitiikan uudistustoimenpiteiden hyväksymistä neuvosto antoi seuraavana vuonna asetuksen N:o 816/92, jonka pätevyys on riitautettu esillä olevassa asiassa. Jotta tuotannon valvontaa jatkettaisiin tuona aikana ja jotta aloitetut tervehdyttämistoimet siten jatkuisivat, komissiolle annettiin asetuksella N:o 816/92 mahdollisuus ehdottaa taatun kokonaismäärän vähentämistä hyvitystä vastaan. Lisäksi tällä asetuksella määritettiin taatut kokonaismäärät ottamatta huomioon sitä 4,5 prosentin osuutta viitemääristä, joka oli pidätetty väliaikaisesti asetuksella N:o 775/87 ja josta neuvoston tuli tehdä lopullinen päätös yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä. Asetuksen N:o 816/92 1 artik-

11 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viitemäärien osan väliaikaisesta pidättämisestä annetun asetuksen (ETY) N:o 775/87 muuttamisesta 25 päivänä huhtikuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1111/88 (EYVL L 110, s. 30).

12 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 11 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3879/89 (EYVL L 378, s. 1)

13 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viitemäärien osan väliaikaisesta pidättämisestä annetun asetuksen (ETY) N:o 775/87 muuttamisesta 11 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3882/89 (EYVL L 378, s. 6).

14 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annettu asetus (ETY) N:o 1630/91 (EYVL L 150, p. 19).

15 — Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitettujen viitemäärien vähentämistä koskevan hyvityksen ja maidontuotannosta lopullisesti luopumista koskevan hyvityksen vahvistamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1637/91 (EYVL L 150, s. 30).

lalla on siten muutettu asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 3 kohtaa lisäämällä siihen seuraava kohta:

"g) kokonaismäärä tuhansina tonneina ilmaistuna 1 päivän huhtikuuta 1992 ja 31 päivän maaliskuuta 1993 väliseksi 12 kuukauden jaksoksi vahvistetaan seuraavasti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen määrien vähentämistä yhdellä prosentilla kyseisen ajanjakson aikana ja ottaen huomioon komission ehdotukset yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen aikana:

— —

Irlanti 4 725,600

— —

Asetuksessa (ETY) N:o 775/87 tarkoitetut tuhansina tonneina ilmaistut määrät, joita ei ole otettu huomioon ensimmäisessä alakohdassa, ovat seuraavat:

— —

Irlanti 237,600

— —

Neuvosto päättää lopullisesti mainittujen määrien tulevaisuudesta yhteisen maatalouspolitiikan uudistusten mukaisesti."

13. Vuoden 1992 siirtymävaiheesta päästiin antamalla asetus (ETY) N:o 3950/92, jolla lisämaksujärjestelmää jatkettiin seitsemällä vuodella ja jolla kodifioitiin voimassa olevat säännökset niiden yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi. Tämän asetuksen 4 artiklan mukaan tilakohtaiset viitemäärät ovat yhtä suuria kuin 31.3.1993 käytettävissä olevat viitemäärät, sanotun kuitenkaan rajoittamatta valtakunnallisella tasolla tehtyjä mukautuksia jokaisella jäsenvaltiolla olevan kokonaismäärän rajoissa. Asetuksella N:o 3950/92 ei siten ratkaistu kysymystä väliaikaisesti tilakohtaisista viitemääristä tehdystä 4,5 prosentin pidättämisestä. Kullekin jäsenvaltiolle kaudeksi 1993/1994 myönnetyt kokonaismäärät oli määritetty myöhempiä mukautuksia koskevin varauksin asetuksella N:o 748/93, jolla pidettiin voimassa 31.3.1993 käytettävissä olevat määrät lisättyinä samana päivänä käytettävissä olevasta yhteisön varastosta tulevilla määrillä. Asetuksella N:o 748/93 ei siten otettu kaudelle 1993/1994 taattuja kokonaismääriä määritettäessä huomioon sitä osaa viitemääristä, joka oli pidätetty väliaikaisesti ja jota ei ollut pidetty voimassa asetuksella N:o 816/92 kaudella 1992/1993.

14. Markkinointikauden 1993/1994 aikana sovellettavia kunkin jäsenvaltion kokonaismääriä mukautettiin asetuksella N:o 1560/93,

jonka pätevyys on myös riitautettu esillä olevassa asiassa. Tämän asetuksen 1 artiklalla muutettiin asetuksen N:o 3950/92 3 artiklan sisältöä ja vahvistettiin kunkin jäsenvaltion kokonaismäärät, jotka olivat Irlannin osalta 5 230 554 tonnia (toimitukset) ja 15 210 tonnia (suoramyynti). Tämä Irlannille myönnetty kokonaismäärä sisälsi 0,6 prosentin suuruisen korotuksen, joka mahdollisti lisämäärien myöntämisen tietyille tuottajaryhmille. Lopuksi neuvosto täsmensi asetuksen N:o 1560/93 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa, että vuonna 1987 suoritettu tilakohtaisten viitemäärien 4,5 prosentin väliaikainen pidättäminen oli muuttunut lopulliseksi vähennykseksi, josta ei ole säädetty hyvitystä.

Ennakkoratkaisukysymykset

15. High Court of Irelandin esittämät kaksi ennakkoratkaisukysymystä koskevat asetusten N:o 816/92 ja N:o 1560/93 niiden säännösten pätevyyttä, joiden nojalla jäsenvaltioiden kokonaismääriä määritettäessä ei otettu huomioon tilakohtaisista viitemääristä asetuksella N:o 775/87 väliaikaisesti tehtyä 4,5 prosentin pidättämistä. Käytännössä tämä muutos johti tuottajien maitokiintiöiden lopulliseen vähentymiseen, jota ei korvattu hyvityksellä.

16. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ja asianosaisten huomautuksista ilmenee, asetusten pätemättömyyttä koskevien väitteiden tueksi esitetyt kanneperusteet koskevat omistusoikeuden ja ammatinharjoittamisen vapauden loukkaamista, luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista sekä EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista ja harkintavallan väärinkäyttöä. Seuraavaksi käsittelen kaikkia näitä kanneperusteita.

Omistusoikeuden ja ammatinharjoittamisen vapauden loukkaaminen

17. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut toistuvasti, että omistusoikeus ja ammatinharjoittamisen vapaus kuuluvat yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin. Nämä periaatteet eivät kuitenkaan ilmene ehdottomina etuoikeuksina, vaan ne on otettava huomioon suhteessa niiden tehtävään yhteiskunnassa. Tästä syystä omistusoikeuden ja ammatinharjoittamisen vapauden käyttöä voidaan rajoittaa, erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä, edellyttäen että oikeuksien rajoittaminen palvelee tosiasiassa niitä yleisen edun asettamia tavoitteita, joihin yhteisössä pyritään, eivätkä rajoitukset ole

tällaisen tavoitteen kannalta suhteettomia ja kohtuuttomia toimenpiteitä, jotka loukkaisivat taattujen oikeuksien olennaista sisältöä. [16]

18. Esillä olevassa asiassa on vastattava kysymykseen siitä, loukkaako tuottajien kiintiöistä tehty 4,5 prosentin lopullinen pidättäminen omistusoikeutta ja ammatinharjoittamisen vapautta, kun pidättämisestä ei ole maksettu hyvitystä. Yhteisöjen tuomioistuin on lausunut tältä osin, että "yhteisön oikeusjärjestyksessä taattu omistusoikeus ei sisällä oikeutta, esimerkiksi yhtenäisen markkinajärjestelyn mukaan myönnetyn viitemäärän kaltaisen edun hyödyntämiseen, joka ei ole peräisin asianomaisen omista varoista eikä ammattitoiminnasta". [17] Tämä ei merkitse sitä, että viitemäärällä, joka on maatilan varallisuutta, ei ole merkittävää taloudellista arvoa. Toisin sanoen se, että kiintiö kuuluu maatilaan tätä luovutettaessa (sääntö, johon on yhteisön lainsäädännössä useita poikkeuksia), ei merkitse, että viitemäärällä ei olisi omaa taloudellista arvoa [18]. Tämä kiintiö on osa maatilan omistajan omistusoikeutta, jonka arvo nousee tai laskee riippuen maatilalle osoitetun kiintiön arvosta. Tämän vuoksi olen sitä mieltä, että tuottajan viitemäärän lopullinen pidättäminen vaikuttaa hänen omistusoikeuteensa ja vapauteensa harjoittaa ammattiaan maidontuotantoon erikoistuneena maanviljelijänä.

19. Katson kuitenkin, että viitemääristä tehty lopullinen 4,5 prosentin suuruinen, asetusten N:o 816/92 ja N:o 1560/93 mukainen pidättäminen, josta ei ole maksettu hyvitystä, on oikeutettu rajoitus maidontuottajien omistusoikeuteen ja ammatinharjoittamisen vapauteen seuraavilla perusteilla.

20. Ensinnäkin viitemäärien lopullinen pidättäminen palvelee niitä yleisen edun asettamia tavoitteita, joihin yhteisön toimielimet pyrkivät maito- ja maitotuotealan yhteisellä markkinajärjestelyllä, ja erityisesti se palvelee markkinoiden vakauttamista ja rakenteellisten ylijäämien vähentämistä.

21. Toiseksi väliaikaisen pidättämisen muuntaminen hyvityksettä lopulliseksi vähennykseksi ei ole omistusoikeuden ja ammatinharjoittamisen vapauden olennaista sisältöä loukkaava suhteeton ja kohtuuton toimenpide silloin, kun se koskee vain pientä osaa

16 — Asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 15 kohta); asia 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2609, 18 kohta); asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992 (Kok. 1992, s. I-35, 16 ja 17 kohta) ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta).

17 — Asia C-44/89, Von Deetzen, tuomio 22.10.1991 (Kok. 1991, s. I-5119, 27 kohta) ja asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-955, 19 kohta).

18 — Tältä osin olen samaa mieltä kuin julkisasiamies Jacobs em. asiassa Wachauf esittämänsä ratkaisuehdotuksen 24 ja 25 kohdassa. Hänen mukaansa maitokiintiö on aineeton hyödyke, jolla on omaa taloudellista arvoa ja joka voi siten olla pakkolunastuksen kohteena.

tuottajien kiintiöistä, kuten esillä olevassa tapauksessa (4,5 %), eikä siten uhkaa maatilojen elinkelpoisuutta. Kansallinen tuomioistuin on katsonut, että irlantilaiset tuottajat eivät ole kärsineet eivätkä tule kärsimään tulojensa pienentymisestä kiintiöiden 4,5 prosentin suuruisen lopullisen vähentämisen johdosta, sillä tämä vähennys johtaa maidon hinnan nousuun. Kansallinen tuomioistuin huomautti myös, että tuottajien poistokapasiteetti ja niillä lopullisen vähennyksen jälkeen vielä olevan kiintiön pääomaarvo eivät myöskään todennäköisesti vähene. Jollei tämä vähennys johda tuottajien omaisuuden arvon alentumiseen, ei sen mielestäni voida katsoa olevan kohtuuton toimenpide, joka vaikuttaisi omistusoikeuden olennaiseen sisältöön.

22. Kolmanneksi on korostettava sitä, että vuosien 1987 ja 1995 välisenä aikana myönnetyistä tilakohtaisista viitemääristä tehdyn väliaikaisen 4,5 prosentin suuruisen pidättämisen korvaukseksi maidontuottajat ovat saaneet alenevan hyvityksen. Irlantilaiset tuottajat ovat siten saaneet korvausta 45,5 ecua 100:aa kiloa kohti (tämä summa vastaa vuosien 1987 ja 1992 välisenä aikana saatua vuosittaista korvausta), jota voidaan verrata siihen hyvitykseen, jonka maidontuotannosta lopullisesti luopumista koskevaan yhteisön ohjelmaan sitoutuneet tuottajat saivat, ja korvaus sulkee pois tuottajien mahdollisuuden saada lisähyvitystä muutettaessa väliaikainen pidättäminen lopulliseksi vähennykseksi.

23. Tämän vuoksi katson, että tuottajien kiintiöiden lopullinen vähentäminen 4,5 prosentilla hyvityksettä ei loukkaa omistusoikeutta eikä ammatinharjoittamisen vapautta.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen

24. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että "vaikka luottamuksensuoja kuuluu yhteisön perusperiaatteisiin, eivät taloudelliset toimijat ole oikeutettuja luottamaan siihen, että vallitsevat olosuhteet, joita voidaan muuttaa yhteisöjen toimielinten käyttäessä harkintavaltaansa, pysyvät ennallaan — —. Näin on erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn alalla, jonka tavoitteet sisältävät jatkuvan mukautumisen taloudellisen tilanteen vaihteluun". [19] Yhteisöjen tuomioistuin on myös lausunut, että "luottamuksensuojan periaatteen soveltamisalaa ei voida laajentaa sellaiseksi, että se estäisi yleisesti uuden säädöksen soveltamisen aikaisemman säädöksen voimassa ollessa syntyneen tilanteen aiheuttamiin seurauksiin". [20]

19 — Asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 33 kohta).

20 — Asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4563, 19 kohta).

25. Tämän oikeuskäytännön valossa on määriteltävä, ovatko tuottajat, joiden kiintiöistä on pidätetty väliaikaisesti 4,5 prosenttia, voineet oikeutetusti odottaa saavansa koko viitemääränsä takaisin alkuperäisen pidättämiskauden (1.4.1987—31.3.1992) kuluttua umpeen tai saavansa hyvitystä väliaikaisen pidättämisen muuttuessa lopulliseksi.

26. Mitä tulee perusteltuun luottamukseen väliaikaisesti pidätettyjen kiintiöiden palauttamisesta, on muistettava, että edellä mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vahvistaessaan taattuja kokonaismääriä asetuksella N:o 856/84 säädetyn lisämaksujärjestelmän yhteydessä neuvostolla on laaja harkintavalta, joka mahdollistaa maito- ja maitotuotealan yhteisen markkinajärjestelyn mukauttamisen taloudellisen tilanteen vaihteluun. Tästä syystä kukaan ei voi periaatteessa perustaa luottamustaan siihen, että neuvosto yhteistä maatalouspolitiikkaa johtaessaan pitää taatut kokonaismäärät voimassa eikä muuta tilakohtaisia viitemääriä. Jos luottamuksensuojan periaate ei estä neuvostoa vähentämästä tilakohtaisia kiintiöitä, ei se myöskään estä niiden väliaikaista pidättämistä alenevaa hyvitystä vastaan eikä pidättämisen muuttamista myöhemmin lopulliseksi.

27. Mitä tulee hyvitykseen, edellä kuvaamillani lisämaksujärjestelmään liittyvillä yhteisön säädöksillä toteutettiin useita markkinoiden vakauttamistoimia, joihin tietyissä tapauksissa liittyi kiintiöiden vähentämisestä tuottajille suoritettava hyvitys, kun taas toisissa tapauksissa tuottajien kiintiöitä vähennettiin hyvityksettä. Maidontuottajat eivät siten ole tämänkaltaisen lainsäädännön yhteydessä voineet perustaa luottamustaan siihen, että heidän tilakohtaisten viitemääriensä vähentämisestä tai pidättämisestä joko väliaikaisesti tai lopullisesti suoritettaisiin aina hyvitys [21].

28. Lopuksi on tutkittava, liittyykö asetuksiin N:o 816/92 ja N:o 1560/93, joilla viitemääristä pidätettiin lopullisesti 4,5 prosenttia, jokin sellainen seikka, johon tuottajat ovat voineet perustaa luottamuksensa viitemäärien palauttamiseen ja hyvityksen saamiseen. Tältä osin on muistettava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan huolellinen ja asiantunteva taloudellinen toimija, joka on voinut varautua etujaan koskevaan yhteisön toimenpiteeseen, ei

21 — Yhdistetyt asiat T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 ja T-477/93, O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok. 1995, s. II-2071, 50 kohta).

voi vedota luottamuksensuojan loukkaamiseen, kun tämä toimenpide toteutetaan. [22]

29. Huolellinen ja asiantunteva toimija on mielestäni voinut esillä olevassa asiassa ennakoida viitemäärien vähentämisen hyvityksettä kaudella 1992/1993 sekä asetuksella N:o 1560/93 tehdyn lopullisen pidättämisen. Neuvosto antoi väliaikaiselle pidättämiselle asetuksella N:o 775/87 säädetyn viiden vuoden määräajan päättyessä komission ehdotuksesta asetuksen N:o 816/92, jolla alenevaa hyvitystä ei jatkettu. Pidätetyt viitemäärät oli vähennetty taatuista kokonaismääristä, mikä johti tilakohtaisten kiintiöiden vähentymiseen. Neuvosto varasi itselleen mahdollisuuden harkita asiaa pidätettyjen viitemäärien osalta uudelleen markkinoiden kehityksen perusteella. Ainoa lupaus, jonka se siis antoi tuottajille, oli lupaus harkita uudelleen, mitä viitemääristä pidätetylle 4,5 prosentin osuudelle tehtäisiin tulevaisuudessa. Neuvosto tekikin näin antamalla asetuksen N:o 1560/93, jolla tuo prosenttiosuus pidätettiin lopullisesti hyvityksettä.

30. Katson, että huolellinen ja asiantunteva maidontuottaja on voinut riittävällä tavalla ennakoida neuvoston vähentävän viitemääriä hyvityksettä [23] ottaen huomioon seuraavat seikat:

— viitemääriä oli pidätetty samassa suhteessa viitenä edellisenä vuotena;

— tuottajat olivat saaneet alenevaa hyvitystä yhteensä 45,5 ecua 100:aa kiloa kohti;

— yhteisön maidontuotanto pysyi ylijäämäisenä;

— 31.10.1991 tehdyssä asiakirjassa KOM(91) 409 lopull. [24] olevassa komission ehdotuksessa suositeltiin neuvoston tekemää ratkaisua.

31. Edellä esitetyn mukaisesti katson, että luottamuksensuojan periaatetta ei loukattu asetuksilla N:o 816/92 ja N:o 1560/93, joilla

22 — Asia 265/85, Van den Bergh en Jurgens v. komissio, tuomio 11.3.1987 (Kok. 1987, s. 1155, 44 kohta) ja em. asia Delacre ym. v. komissio, tuomion 37 kohta.

23 — Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt saman johtopäätöksen em. asiassa O'Dwyer ym. v. neuvosto antamansa tuomion 54 kohdassa.

24 — EYVL C 337, s. 35.

väliaikainen tilakohtaisista viitemääristä tehty 4,5 prosentin pidättäminen muutettiin lopulliseksi hyvityksettä.

Suhteellisuusperiaate

32. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin. Tämän periaatteen mukaan "taloudellisia kustannuksia toimijoille asettavat toimenpiteet ovat laillisia edellyttäen, että ne ovat asianmukaisia ja välttämättömiä niiden tavoitteiden toteuttamisen kannalta, joihin kyseisellä lainsäädännöllä pyritään; jos voidaan valita usean sopivan vaihtoehdon välillä, on valittava vähiten rajoittava vaihtoehto, eivätkä aiheutetut haitat saa olla suhteettomia verrattuna tavoiteltuihin päämääriin". [25]

33. Toimenpide, jolla tilakohtaisten viitemäärien väliaikainen 4,5 prosentin pidättäminen muunnettiin lopulliseksi vähennykseksi hyvityksettä, toteutettiin lisämaksujärjestelmän yhteydessä. Tämä järjestelmä otettiin käyttöön maito- ja maitotuotealan yhteisessä markkinajärjestelyssä kysynnän ja tarjonnan sopeuttamiseksi ja rakenteellisen ylijäämän pienentämiseksi. Tämän toimenpiteen tarkoitus on muiden lisämaksujärjestelmän yhteydessä toteutettujen toimenpiteiden ohella rajoittaa maidon tuotantoa perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan c alakohdassa nimenomaisesti mainitun markkinoiden vakauttamisen tavoitteen mukaisesti. Lisäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin lausui asiassa Erpelding antamassaan tuomiossa [26], tämänkaltainen toimenpide edistää maidontuotannon järkiperäistä kehitystä perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti, samoin kuin asianomaisen maatalousväestön kohtuullisen elintason turvaamista perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, koska sillä taataan heidän tulonsa.

34. Vaikka viitemäärien lopullisesta pidättämisestä olisi aiheutunut hyvityksettä jääneille maatalouden harjoittajille taloudellista tappiota — mitä ei kuitenkaan ole näytetty asiakirja-aineistossa toteen —, tämä toimenpide on oikeutettu perustamissopimuksen nojalla. Kun neuvosto nimittäin hyväksyy tuotannonrajoittamistoimenpiteitä rakenteellisesti huomattavan ylijäämäisinä pitkään olleille markkinoille, on hyväksyttävä, että niistä on seurauksena maatalouden harjoittajien elintason tilapäiseen laskuun johtavaa ansion menetystä. [27] Lisäksi yhteisön toimielinten on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "taattava yhteisen maatalouspolitiikan erikseen toteutettavista tavoitteista mahdollisesti aiheutuvien ristiriitojen jatkuva sovittelu ja annettava tarvittaessa väliaikaisesti etusija jollekin näistä

25 — Asia C-8/89, Zardi, tuomio 26.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2515, 10 kohta) ja em. asia Schräder, tuomion 21 kohta.

26 — Asia 84/87, tuomio 17.5.1988 (Kok. 1988, s. 2647, 26 kohta).

27 — Asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2061, 14 kohta).

tavoitteista niiden taloudellisten tosiseikkojen tai tilanteiden vuoksi, joiden nojalla toimielimet tekevät päätöksensä — — . Oikeuskäytännössä hyväksytään myös se, että yhteisön lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla laaja harkintavalta, joka vastaa sille perustamissopimuksen 40 ja 43 artiklassa asetettua poliittista vastuuta". [28]

35. Lopuksi katson, että viitemääristä tehty 4,5 prosentin suuruinen lopullinen pidättäminen hyvityksettä on yhteisön maidontuotannon vakauttamiseksi mahdollisista toimenpiteistä vähiten rajoittava, sillä toisella mahdollisella toimenpiteellä, eli maitotuotteiden interventiohintojen alentamisella, olisi ollut paljon kielteisempiä vaikutuksia maidontuottajien tuloihin. [29] Lisäksi tällaisella lopullisella pidättämisellä ei aseteta tuottajille suhteetonta taakkaa, koska ne ovat saaneet vuosina 1987—1992 alenevan hyvityksen kyseisistä viitemääristä ja koska kiintiöiden vähentäminen on johtanut hintojen nousuun, mikä hyvittää tuottajien mahdollisia tappioita, kuten kansallinen tuomioistuin esitti ennakkoratkaisupyynnössään.

36. Edellä esitetyillä perusteilla olen sitä mieltä, että viitemääristä tehty 4,5 prosentin lopullinen pidättäminen hyvityksettä ei ole ilmeisen suhteeton toimenpide maidontuotannon vakauttamistavoitteen saavuttamiseksi eikä siten suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Syrjintäkiellon periaate

37. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön tuottajien ja kuluttajien välillä noudatettava perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukainen syrjintäkiellon periaate on vain ilmaus yhteisön oikeuden yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta, joka edellyttää, "ettei samankaltaisia tilanteita käsitellä eri tavoin eikä erilaisia tilanteita käsitellä samalla tavalla, ellei sitä voida objektiivisesti perustella. Yhteisiin markkinajärjestelyihin ja erityisesti niihin liittyviin interventiojärjestelyihin sisältyviä toimenpiteitä ei siten voida soveltaa eri tavalla alueittain tai muiden tuotanto- tai kulutusolosuhteiden mukaan, ellei sille ole objektiivisia perusteita, joilla taataan etujen ja haittojen sopusuhtainen jakaminen asianomaisten kesken erotuksetta jäsenvaltioiden alueiden välillä" [30].

38. Viitemääristä tehty 4,5 prosentin pidättäminen lopullisesti ja hyvityksettä asetusten N:o 816/92 ja N:o 1560/93 mukaisesti voisi

28 — Em. asiat Hierl, tuomion 13 kohta ja Saksa v. neuvosto, tuomion 47 kohta.

29 — Yhteisöjen tuomioistuin teki tämän johtopäätöksen edellä mainitussa asiassa Espanja v. neuvosto antamansa tuomion 14 kohdassa.

30 — Em. asia Espanja v. neuvosto, tuomion 25 kohta.

olla syrjintäkiellon periaatteen vastainen kahdella perusteella. Ensinnäkin koska tällä toimenpiteellä ei säädetä irlantilaisille tuottajille edullisempaa kohtelua eikä siten oteta huomioon niiden erityisasemaa, ja toiseksi koska toimenpiteellä vahvistetaan yhtenäinen pidättäminen tekemättä eroa pienten ja suurten tuottajien välillä.

39. Irlantilaisten tuottajien edullisempi kohtelu maitokiintiöiden lopullisen pidättämisen yhteydessä olisi mahdollinen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan silloin, kun siihen on objektiivinen peruste. Maidontuotannon vaikutus bruttokansantuotteeseen on Irlannissa suurempi kuin muissa jäsenvaltioissa, minkä lisäksi Irlannissa on vaikeaa kehittää maidontuotannolle vaihtoehtoista maataloustuotantoa. Myöntäessään kokonaismääriä lisämaksujärjestelmän perustamisen yhteydessä yhteisön toimielimet ottivat Irlannin erityisaseman huomioon käyttämällä sen kiintiön määrittämiseksi edullisempaa laskupohjaa. Tästä on ollut seurauksena, että irlantilaiset tuottajat ovat kärsineet maidontuotannon vakauttamistoimista vähemmän kuin muiden jäsenvaltioiden tuottajat. Komissio huomauttaa perustellusti, että irlantilaisten tuottajien erityistilanne on jo otettu asianmukaisesti huomioon ja että tuottajien tämänhetkisen aseman johdosta niitä ei voida vapauttaa kokonaan tai osittain maidontuotannon valvontatoimenpiteistä, kuten viitemääristä tehtävästä lopullisesta pidättämisestä, josta on kyse esillä olevassa tapauksessa.

40. Se, että tietyt jäsenvaltiot ja erityisesti Italia eivät sovella lisämaksujärjestelmää, ei merkitse syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista, sillä se seikka, että jäsenvaltio ei noudata sille yhteisön säännösten mukaan kuuluvia velvoitteita, ei oikeuta muita jäsenvaltioita toimimaan samoin.

41. Mielestäni viitemääristä tehdyn lopullisen pidättämisen soveltamista erotuksetta pieniin ja isoihin tuottajiin ei ole syytä pitää syrjintäkiellon periaatteen loukkauksena. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että "se seikka, että yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä tehdyllä toimenpiteellä on erilaisia seurauksia tietyille tuottajille niiden tuotannon erityislaadun mukaan, ei ole syrjintää, jos tämä toimenpide pohjautuu objektiivisiin kriteereihin, jotka on sopeutettu yhteisen markkinajärjestelyn kokonaistoiminnan tarpeisiin" [31]. On täysin perusteltua soveltaa pysyvää pidättämistä tekemättä eroa viitemäärien saajien välillä, sillä jos lisämaksujärjestelmän edut hyödyttävät kaikkia, on johdonmukaista, että kaikki myös osallistuvat yhdessä ylituotannon pienentämiseksi välttämättömiin maidontuotannon valvontatoimenpiteisiin. Lisäksi viitemääristä tehty

31 — Em. asia Hierl, tuomion 19 kohta.

pysyvä 4,5 prosentin pidättäminen on luonteeltaan täysin oikeassa suhteessa oleva toimenpide, joka koskettaa kutakin tuottajaa tällä olevan kiintiön määrän mukaisessa suhteessa.

42. Edellä esitetyn perusteella totean, että esillä olevassa asiassa riitautettu viitemäärien lopullinen pidättäminen ei ole syrjintäkiellon periaatteen vastainen.

Perustamissopimuksen 190 artiklan rikkominen

43. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "ETY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyissä perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen tekemän riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta — — .

Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja. Tutkittaessa sitä, ovatko päätöksen perustelut perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisia, on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt — — ." [32]

44. Esillä olevassa asiassa on riitautettu kahden sellaisen yhteisön asetuksen pätevyys, joiden perusteluissa on huomattavia eroja. Asetuksessa N:o 1560/93 on kiistattomasti riittävät perustelut viitemääristä tehdyn 4,5 prosentin väliaikaisen pidättämisen muuttamiseksi lopulliseksi vähennykseksi. Tämän asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa esitetään pidättämiseen johtanut tilanne ja sen synty sekä mainitaan pidättämisen lopulliseksi vähentämiseksi muuttamisen perusteeksi maidontuotannon ylijäämäisyyden jatkuminen ja tuottajille viiden vuoden ajan maksettu aleneva hyvitys. [33] Kiintiöiden lopullinen vähentäminen ja hyvityksen puuttuminen on siten perusteltu asianmukaisesti.

45. Kuten olen jo esittänyt, asetuksessa N:o 816/92 ei ole otettu huomioon vuodesta

32 — Em. asia Delacre ym. v. komissio, tuomion 15 ja 16 kohta.

33 — Asetuksen N:o 1560/93 johdanto-osan toinen perustelukappale on seuraavanlainen: "ottaen huomioon, että viitemäärien osan väliaikainen pidättäminen asetuksen (ETY) N:o 775/87 mukaisesti alkaen neljännestä kahdentoista kuukauden pituisesta jaksosta on välttämätöntä markkinatilanteen vuoksi; että tuottajille on myönnetty viiden vuoden ajan aleneva hyvitys pidätettyjen määrien vastineeksi; että asetuksella (ETY) N:o 816/92, jolla jatkettiin asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklalla vahvistettua lisämaksujärjestelmää odotettaessa yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen puitteissa tehtävää päätöstä, ei sisällytetty yhdeksännen jakson taattuihin kokonaismääriin etukäteen väliaikaisesti pidätettyjä määriä, koska markkinatilanne pysyi ylijäämäisenä, mikä edellytti, että 4,5 prosentin pidätys toimitusten viitemääristä konsolidoitiin taattujen kokonaismäärien lopulliseksi vähennykseksi — —".

1987 alkaen pidätettyjä viitemääriä taattuja kokonaiskiintiöitä laskettaessa. Jatkuvasta ylijäämätilanteesta johtuen asetuksella lykättiin viitemääristä tehtyjen pidättämisten tulevaisuudesta päättäminen yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteyteen. Mielestäni asetuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale, jossa on esitetty tämän lykkäyksen perustelut, on tältä osin melko suppea, eikä siinä ei ole enemmälti perusteltu sitä, että hyvitystä ei makseta.

En kuitenkaan ole sitä mieltä, että suppeat perustelut merkitsisivät perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista, sillä lisämaksujärjestelmän yhteydessä hyväksyttyjen yhteisön säännösten kokonaisuus sisältää riittävästi seikkoja, joiden nojalla voidaan todeta lykkäykseen ja hyvityksen poistamiseen oikeuttavat perusteet. Asianomaiset olivat nimittäin tietoisia siitä, että asetuksella N:o 775/87, sellaisena kuin se oli muutettuna asetuksilla N:o 1111/88 ja N:o 3882/89, säädetty alenevan hyvityksen myöntäminen lakkaisi 31.3.1992 ja että sitä ei aiottu uudistaa missään säädöksessä. Lisäksi lisämaksujärjestelmän yhteydessä tehtyjen toimenpiteiden ja tuottajille maksettavien alenevien hyvitysten perusteella oli mahdollista päätellä, että viitemääriä tultaisiin vähentämään kaudella 1992/1993 hyvityksettä. Tästä seuraa, että nimenomaisen perustelun puuttuminen siitä, miksi kaudella 1992/1993 ei ole hyvitystä, ei voinut riistää kantajilta tosiasiallista mahdollisuutta puolustaa oikeuksiaan eikä estää yhteisöjen tuomioistuinta harjoittamasta laillisuusvalvontaansa.

46. Asetuksissa N:o 816/92 ja N:o 1560/93 perustellaan siten riittävästi kiintiöistä tehdyn 4,5 prosentin suuruisen pidättämisen muuttaminen lopulliseksi vähentämiseksi, eikä asetuksilla tämän vuoksi rikota perustamissopimuksen 190 artiklaa.

Harkintavallan väärinkäyttö

47. Harkintavallan väärinkäyttö yhteisön säädöksen pätemättömyyden perusteena on tarkoin määritelty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jonka mukaan harkintavallan väärinkäyttö on hallinnollisen viranomaisen toimivallan käyttöä muuhun kuin siihen tarkoitukseen, jota varten toimivalta oli myönnetty [34]. Lisäksi "säädöstä annettaessa on syyllistytty harkintavallan väärinkäyttöön vain, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella käy ilmi, että säädös on tehty yksinomaisesti tai ainakin pääasiallisesti muun kuin esitetyn päämäärän saavuttamiseksi tai esillä olevan asian käsittelyyn perustamissopimuksessa määrätyn menettelyn kiertämiseksi" [35].

48. Mielestäni neuvosto ei ole syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön, kun se on antanut asetukset N:o 816/92 ja N:o 1560/93, joilla se muutti kiintiöistä tehdyn 4,5 prosen-

34 — Asia 817/79, Buyl ym. v. komissio, tuomio 4.2.1982 (Kok. 1982, s. 245, 28 kohta) ja asia T-46/89, Pitrone v. komissio, tuomio 23.10.1990 (Kok. 1990, s. II-577, 70 kohta).

35 — Asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 24 kohta).

tin väliaikaisen pidättämisen lopulliseksi vähentämiseksi. Antaessaan nämä kaksi asetusta neuvosto käytti lainsäädäntövaltaansa, joka sille on uskottu perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa yhteisen maatalouspolitiikan alalla nimenomaisesti 39 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainitun markkinoiden vakauttamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Kuten olen jo edellä maininnut, yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Hierl antamassaan tuomiossa, että viitemääristä tehty väliaikainen pidättäminen oli tarkoituksenmukainen toimenpide tämän tavoitteen saavuttamiseksi, eikä ole mitään epäilystä siitä, etteikö viitemäärien pysyvä pidättäminen olisi sitä myös.

49. Tilakohtaisista viitemääristä tehty pysyvä pidättäminen voi hyvityksen puuttuessa aiheuttaa tuottajille perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainitun tavoitteen vastaisen tulojen pienentymisen. Esillä olevassa asiassa näin ei kuitenkaan ole käynyt maidon hinnannousun ja tuottajien säilyttämien viitemäärien arvonnousun vuoksi. Vaikka tulot olisivatkin pienentyneet, ei voida puhua harkintavallan väärinkäytöstä, sillä yhteisön toimielimillä on mahdollisuus myöntää väliaikaisesti etusija jollekin 39 artiklan 1 kohdassa mainituista tavoitteista muiden tavoitteiden kustannuksella.

50. Neuvosto ei siten ole syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön, joka vaikuttaisi asetusten N:o 816/92 ja N:o 1560/93 pätevyyteen.

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että tuomioistuin vastaisi High Court of Irelandin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavalla tavalla:

1) Esillä olevan oikeudenkäynnin aikana ei ole ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklan 3 kohdan g alakohdan pätevyyteen, sellaisena kuin g alakohta on lisättynä 31 päivänä maaliskuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 816/92 1 artiklan 3 kohdalla, vaikka tämän säännöksen mukaan tuottajille kaudelle 1992/1993 myönnettyihin viitemääriin ei sisällytetty sitä 4,5 prosentin osuutta näistä määristä, joka oli pidätetty väliaikaisesti 16 päivänä maaliskuuta 1987 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 775/87, sellaisena kuin se on muutettuna, ja vaikka tällä säännöksellä ei säädetty tuottajille suoritettavasta hyvityksestä.

2) Oikeudenkäynnin aikana ei ole myöskään ilmennyt seikkoja, jotka vaikuttaisivat maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 3 artiklan pätevyyteen, sellaisena kuin artikla on lisättynä 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1560/93 1 artiklalla, vaikka tällä säännöksellä ei sisällytetty tuottajille tämän artiklan mukaisesti myönnettyihin tilakohtaisiin viitemääriin sitä 4,5:tä prosenttia, joka viitemääristä oli aikaisemmin väliaikaisesti pidätetty asetuksella N:o 775/87, sellaisena kuin se on muutettuna, ja vaikka tällä säännöksellä ei säädetty tuottajille suoritettavasta hyvityksestä.