YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

25 päivänä maaliskuuta 2004 *

Asiassa C-118/02,

jonka Tribunal Supremo (Espanja) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Industrias de Deshidratación Agrícola SA

vastaan

Administración del Estado

ennakkoratkaisun muun muassa kuivarehualan yhteisestä markkinajärjestelystä 21 päivänä helmikuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 603/95 (EYVL L 63, s. 1) ja asetuksen N:o 603/95 yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 6.4.1995 annetun komission asetuksen N:o 785/95 (EYVL L 79, s. 5) tulkinnasta.

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: P. Jann (esittelevä tuomari), joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola ja S. von Bahr,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Industrias de Deshidratación Agrícola SA, edustajanaan abogado J.-A. Leciñena Martinez,

— Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään N. Díaz Abad,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään S. Pardo Quintillán,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.9.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal Supremo on esittänyt 6.2.2002 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 29.3.2002, useita ennakkoratkaisukysymyksiä kuivarehualan yhteisestä markkinajärjestelystä 21 päivänä helmikuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 603/95 (EYVL L 63, s. 1; jäljempänä perusasetus) ja asetuksen N:o 603/95 yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 6.4.1995 annetun komission asetuksen N:o 785/95 (EYVL L 79, s. 5; jäljempänä soveltamisasetus) tulkinnasta. Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa jalostusyritys on nostanut kanteen kuivarehualaa sääntelevää kuninkaan asetusta (decreto real) vastaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Kuivarehualan yhteinen markkinajärjestely on otettu käyttöön perusasetuksella. Asetuksen 1 artiklassa otetaan käyttöön kuivarehualan kiinteiden tukien järjestelmä, joka koskee tiettyjä kuivarehun jalostuksesta syntyviä tuotteita, toisin sanoen seuraavia tuotteita:

— Keinotekoisesti lämpökuivatusta sini- eli rehumailasesta (alfalfa) valmistetut jauhot ja pelletit

— Muulla tavoin kuivatusta ja jauhetusta sini- eli rehumailasesta (alfalfa) valmistetut jauhot ja pelletit

— Keinotekoisesti lämpökuivatut sini- eli rehumailanen (alfalfa), esparsetti, apila, lupiini, virna ja niiden kaltaiset rehuaineet, lukuun ottamatta heinää ja rehukaalia sekä heinää sisältäviä tuotteita

— Muulla tavoin kuivatut ja jauhetut sini- eli rehumailanen (alfalfa), esparsetti, apila, lupiini, virna, hunajalootus, kahviherne ja linnunjalka

— Sini- eli rehumailasmehusta (alfalfamehusta) ja vihermehusta saatavat valkuaisainetiivisteet

— Yksinomaan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettujen tiivisteiden valmistuksessa saadusta kiinteästä puristejäännöksestä ja mehusta saadut dehydratoidut tuotteet.

3 Kuivarehutuotannon rajoittamiseksi yhteisön alueella määriä, joille tukea voidaan myöntää, on rajoitettu. Tätä varten on vahvistettu taatut enimmäismäärät toinen keinotekoisesti lämpökuivatulle rehulle ja toinen aurinkokuivatulle rehulle, ja mainitut enimmäismäärät on jaettu jäsenvaltioiden kesken. Siinä tapauksessa, että mainitut enimmäismäärät ylitetään, kuivarehun tuotannolle jäsenvaltioiden alueella maksettavaa tukea vähennetään.

4 Perusasetuksen 8 artiklassa säädetään asetuksen 1 artiklan mukaisen tuen myöntämisen edellytyksistä. Tässä artiklassa säädetään etenkin suurimmista kosteuspitoisuuksista, raakavalkuaisen vähimmäispitoisuuksista sekä siitä, että kuivattujen rehujen on oltava laadultaan virheettömiä, kunnollisia ja myyntikelpoisia.

5 Euroopan yhteisöjen komissio on vahvistanut yksityiskohtaiset säännöt perusasetuksen soveltamisesta soveltamisasetuksella.

Kansallinen lainsäädäntö

6 Espanjassa kuivarehun tukijärjestelmästä säädetään 22.2.1999 annetussa kuninkaan asetuksessa nro 283/1999 (Boletín Oficial del Estado nro 46/1999, 23.2.1999, s. 7463; jäljempänä asetus 283/1999). Asetuksen 283/1999 5 §:ssä säädetään jalostusyritysten velvollisuuksista. Pykälän 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"Dehydratoitavaksi tarkoitettu rehu on toimitettava jalostuslaitokseen seuraavalla tavalla: silputtuna, pakkaamattomana, kosteuspitoisuuden on oltava yli 30 prosenttia, varastointiajan enintään 24 tuntia rehun jalostuslaitokseen toimittamisesta sen käsittelemiseen, rehun oltava peräisin enintään 100 kilometrin päässä vastaavasta jalostuslaitoksesta sijaitsevilta viljelylohkoilta, jollei viimeksi mainitussa tapauksessa pidempää välimatkaa voida pitää erityiskuljetukseen liittyvän takuun vuoksi perusteltuna. Tukikelpoisia ovat samoin ainoastaan erät, joiden keskimääräinen kosteuspitoisuus silloin, kun ne toimitetaan jalostuslaitokseen, on vähintään 35 prosenttia mitattuna enintään joka kymmenes päivä."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

7 Industrias de Deshidratación Agrícola SA -yhtiö on 31.3.1999 nostanut Tribunal Supremossa kanteen asetuksen 283/1999 5 §:n 3 momentin kumoamiseksi.

8 Se on tähdentänyt, että tätä säännöstä annettaessa on ylitetty jäsenvaltioille yhteisen markkinajärjestelyn puitteissa kuuluva toimivalta.

9 Tribunal Supremo, joka epäilee toimivaltansa laajuutta, on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt 6.2.2002 antamallaan määräyksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan viher- tai tuorerehun kuivattamista koskevien tukien myöntämisedellytyksenä on rehun toimittaminen jalostusyritykselle kuivausta varten silputtuna, pakkaamattomana, yhteensopiva EY 249 artiklan toisen kohdan, EY 10 artiklan ja EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan, asetuksen N:o 603/95 sekä asetuksen N:o 785/95 kanssa?

2) Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan viher- tai tuorerehun kuivattamista koskevien tukien myöntämisedellytyksenä on se, että rehun kosteuspitoisuus silloin, kun se saapuu jalostuslaitokseen, on yli 30 prosenttia ja keskimääräinen kosteuspitoisuus silloin, kun se toimitetaan jalostusyritykseen, on vähintään 35 prosenttia mitattuna enintään joka kymmenes päivä, yhteensopiva EY 249 artiklan toisen kohdan, EY 10 artiklan ja EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan, asetuksen N:o 603/95 sekä asetuksen N:o 785/95 kanssa?

3) Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan viher- tai tuorerehun kuivattamista koskevien tukien myöntämisedellytyksenä on se, että rehun jalostuslaitokseen toimittamisen ja käsittelyn välinen varastointiaika on alle 24 tuntia, yhteensopiva EY 249 artiklan toisen kohdan, EY 10 artiklan ja EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan, asetuksen N:o 603/95 sekä asetuksen N:o 785/95 kanssa?

4) Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan viher- tai tuorerehun kuivattamista koskevien tukien myöntämisedellytyksenä on se, että rehut ovat peräisin enintään 100 kilometrin päässä vastaavasta jalostuslaitoksesta sijaitsevilta viljelylohkoilta, jollei tässä viimeksi mainitussa tapauksessa pidempää välimatkaa voida pitää asianmukaisen, erityiskuljetusta koskevan takuun vuoksi perusteltuna, yhteensopiva EY 249 artiklan toisen kohdan, EY 10 artiklan ja EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan, asetuksen N:o 603/95 sekä asetuksen N:o 785/95 kanssa?"

Ennakkoratkaisukysymykset

10 Näillä kysymyksillä, jotka on käsiteltävä yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ennen kaikkea kysyy, onko perus- ja soveltamisasetusta tulkittava siten, että niiden vastainen on sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan jalostettaville viher- tai tuorerehuille erityisvaatimuksia, jotka liittyvät toimitustapaan, kosteuspitoisuuteen, jalostuksen määräaikaan sekä niiden viljelyyn määrätyllä alueella.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

11 Pääasian kantajan mukaan kysymyksiin on vastattava siten, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö on yhteisön oikeuden vastainen. Sen mukaan asetuksen 283/1999 5 §:n 3 momentissa ylitetään Espanjan valtion toimivalta, joka rajoittuu rehujen kuivattamiselle myönnettävien tukien kohteen valvomiseen ja kyseisessä yhteisessä markkinajärjestelyssä tapahtuvien maksujen hallinnointiin.

12 Pääasian kantajan mukaan perusasetuksessa nimittäin säädetään eri edellytyksistä, jotka jalostusyritysten ja niiden tuotannon on täytettävä, jotta tukijärjestelmää voitaisiin soveltaa niiden hyväksi. Siinä ei kuitenkaan ole kuivatettavaksi tarkoitettujen rehujen korjaamista koskevia säännöksiä tai säännöksiä, jotka velvoittaisivat tietyn korjuutavan käyttämistä yhden tai useamman muun sijasta, taikka säännöksiä, joissa säädettäisiin raaka-aineen jalostustehtaassa ennen kuivattamista tapahtuvan varastoinnin enimmäisajasta eikä varsinkaan säännöksiä, joilla rajoitettaisiin raaka-aineen tuotantotilojen ja jalostustehtaan välistä enimmäisetäisyyttä. Pääasian hakijan mukaan sikäli kuin järjestelmästä on yhteisön lainsäädännössä säädetty tyhjentävästi, ei jäsenvaltioilla ole toimivaltaa säätää tällaisista lisäedellytyksistä.

13 Espanjan hallitus ja komissio ovat päinvastaista mieltä.

14 Ne tähdentävät, että yhteisen markkinajärjestelyn kattamilla aloilla jäsenvaltioiden lainsäädäntövalta on ainoastaan jäännösluontoista mutta että niillä on toimivalta säännellä tilanteita, joita ei säännellä yhteisön oikeudessa.

15 Niiden mielestä tässä tapauksessa sen enempää perus- kuin soveltamisasetuskaan eivät nykyisessä muodossaan sisällä viherrehun tai tuorerehun eli raaka-aineen käsitteen määritelmää. Ainoastaan lopputuote eli kuivarehu, joka direktiivin 1 artiklan nojalla on myönnettävän tuen kohde, määritellään tyhjentävästi soveltamisasetuksessa.

16 Espanjan hallituksen ja komission mielestä jäsenvaltioilla on näin ollen jäännösluontoinen toimivalta säätää tuorerehun käsitteen sisällöstä edellyttäen, että tässä tarkoituksessa annetut säännökset eivät ole yhteisön oikeuden vastaisia eivätkä haittaa yhteisen markkinajärjestelyn moitteetonta toimintaa.

17 Tämän viimeisen seikan osalta komissio toteaa, että Espanjassa on kehittynyt menettelytapoja, jotka aiheuttavat kuivatettavan viher- tai tuorerehun kosteustason vähenemisen, mistä aiheutuu toisaalta sen keinotekoisen kuivaustyön väheneminen, johon tämän tuoteryhmän tuen korkea määrä perustuu, ja toisaalta kuivarehun tuotannon määrän kasvaminen, johon liittyy vaara taattujen enimmäismäärien ylittämisestä, ja loppujen lopuksi muiden jäsenvaltioiden tuottajien rankaisemisesta enimmäismäärien yleisen alentamisen myötä. Komission mukaan tältä osin Espanjan hallitus voi siis harjoittaa valvontaa ottamalla käyttöön erityisiä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

18 Espanjan hallitus toteaa, että kyseisen lainsäädännön pääasiallinen tarkoitus on väärinkäyttöluonteisten menettelytapojen ja petosten torjunta sekä perusasetuksen 8 artiklassa säädetyn tavaran laadun takaaminen.

Yhteisön tuomioistuimen vastaus

19 On syytä todeta, että yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot eivät pääsääntöisesti enää voi yksipuolisesti säätää kansallista lainsäädäntöä niillä aloilla, joilla yhteistä markkinajärjestelyä sovelletaan (asia 154/77, Dechmann, tuomio 29.6.1978, Kok. 1978, s. 1573, 16 kohta). Jäsenvaltioiden lainsäädäntövalta voi olla ainoastaan jäännösluontoista ja rajoittuu tilanteisiin, joita ei ole säännelty yhteisön oikeudessa, ja tapauksiin, joissa yhteisön oikeudessa tunnustetaan nimenomaisesti jäsenvaltioiden toimivalta (asia 48/85, komissio v. Saksa, tuomio 18.9.1986, Kok. 1986, s. 2549, 12 kohta).

20 Lisäksi on todettava, että silloin kun tietyllä alalla on annettu asetus yhteisestä markkinajärjestelystä, jäsenvaltioilla on velvollisuus pidättyä sellaisten toimenpiteiden toteuttamisesta, jotka saattaisivat poiketa markkinajärjestelystä tai olla sen

vastaisia. Yhteisen markkinajärjestelyn vastaisia ovat myös sellaiset säännökset, jotka haittaavat järjestelyn toimintaa, vaikka kyseistä alaa ei olisikaan säännelty tyhjentävästi yhteisellä markkinajärjestelyllä (asia C-507/99, Denkavit, tuomio 8.1.2002, Kok. 2002, s. I-169, 32 kohta ja asia C-332/00, Belgia v. komissio, tuomio 18.4.2002, Kok. 2002, s. I-3609, 29 kohta).

21 Tässä tapauksessa kuivarehun yhteinen markkinajärjestely koskee perusasetuksen 1 artiklan mukaisesti tiettyjä viher- tai tuorerehun jalostuksessa syntyviä tuotteita. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 33 ja 34 kohdassa todennut, itse tuorerehu ei ole tämän yhteisen markkinajärjestelyn kohteena.

22 Sen enempää perus- kuin soveltamisasetuksessakaan ei säädetä asetuksen 283/1999 5 §:n 3 momentin mukaisista edellytyksistä, jotka dehydratoitavaksi tarkoitetun tuorerehun on täytettävä. Perusasetuksen 8 artiklassa, jossa vähimmäislaatuvaatimukset luetellaan, viitataan nimenomaisesti kuivarehuun eikä tuorerehuun.

23 Jäsenvaltiot voivat siis pääsääntöisesti määrätä vapaasti tuorerehuun liittyvistä erityisedellytyksistä. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 42 kohdassa korostanut, tästä mahdollisesti seuraava erilainen kohtelu ei ylitä sitä, mikä väistämättä seuraa tästä tilanteesta. Säännös ei siten ole ristiriidassa EY 249 artiklan 2 kohdan, EY 10 artiklan eikä EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan kanssa.

24 Mitä tulee kysymykseen siitä, ovatko kansallisessa lainsäädännössä säädetyt edellytykset luonteeltaan sellaisia, että ne haittaavat yhteisen markkinajärjestelyn moitteetonta toimintaa, Espanjan hallitus ja komissio ovat tähdentäneet, että

kyseisen lainsäädännön pääasiallinen tarkoitus on väärinkäyttöluonteisten menettelytapojen ja petosten torjunta sekä tukea saavien tuotteiden raaka-aineiden laadun takaaminen, mitä ei ole kiistetty.

25 Näin ollen ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 37–41 kohdassa toteamien seikkojen perusteella kansallisessa lainsäädännössä säädetyt arviointiperusteet eivät haittaa kyseisen yhteisen markkinajärjestelyn moitteetonta toimintaa.

26 Esitettyihin kysymyksiin on siis vastattava, että perus- ja soveltamisasetusta on tulkittava siten, että niiden vastainen ei ole sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan jalostettaville viher- tai tuorerehuille erityisiä edellytyksiä, jotka liittyvät toimitustapaan, kosteuspitoisuuteen, jalostuksen määräaikaan sekä niiden viljelyyn määrätyllä alueella.

Oikeudenkäyntikulut

27 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Espanjan hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattavaksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely on välivaihe ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa, minkä vuoksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Tribunal Supremon 6.2.2002 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Kuivarehualan yhteisestä markkinajärjestelystä 21 päivänä helmikuuta 1995 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 603/95 ja asetuksen N:o 603/95 yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 6.4.1995 annettua komission asetusta (EY) N:o 785/95 on tulkittava siten, että niiden vastainen ei ole sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan jalostettaville viher- tai tuorerehuille erityisiä edellytyksiä, jotka liittyvät toimitustapaan, kosteuspitoisuuteen, jalostuksen määräaikaan sekä niiden viljelyyn määrätyllä alueella.

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä maaliskuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti