JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
10 päivänä helmikuuta 2000 *

I Johdanto

1. Bundesfinanzhof (Saksa) on esittänyt EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimelle nyt kyseessä olevan ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee maidontuottajalle myönnetyn alkuperäisen viitemäärän ja erityisviitemäärän päällekkäisyyden sääntelyä maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annettujen yhteisön oikeuden säännösten mukaan. Yhteisöjen tuomioistuimelta tiedustellaan tarkemmin sanottuna, onko asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84, [1] sellaisena kuin se on muutettuna 13.6.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1639/91, [2] 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen säännöstä, jota vastaava säännös on annettu maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 [3] 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, tulkittava siten, että maidontuottajalle on myönnettävä erityisviitemäärä lopullisesti myös silloin, kun hän ei tässä säännöksessä määritetyn ajanjakson kuluessa ole käyttänyt hänelle väliaikaisesti myönnettyä erityisviitemäärää maidontuotantonsa vastaavaan lisäämiseen, vaan hän on luovuttanut maitokiintiöstään tilapäisesti toisen maataloustuottajan hyödynnettäväksi alkuperäistä viitemäärää vastaavan osan, joka hänellä oli käytettävissään väliaikaisesti myönnetyn erityisviitemäärän lisäksi.

II Yhteisön lainsäädäntö

2. Maidon ja maitotuotteiden ylituotannon rajoittamiseksi yhteismarkkinoilla neuvosto antoi 17.5.1977 asetuksen (ETY) N:o 1078/77, [4] jolla otettiin käyttöön palkkiojärjestelmä sellaisia maanviljelijöitä varten, jotka joko luopuivat pitämästä kaupan maitoa tai maitotuotteita (kaupan pitämisestä luopumista koskeva palkkio) tai muuttivat lypsykarjansa lihakarjan tuotannoksi (tuotantosuunnan muuttamista koskeva palkkio). Kaupan pitämisestä luopumista ja tuotantosuunnan muuttamista koskevat palkkiot myönnettiin hakemuksen perusteella jokaiselle tuottajalle, joka sitoutui olemaan pitämästä

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — EYVL L 90, s. 13.

2 — EYVL L 150, s. 35.

3 — EYVL L 405, s. 1.

4 — 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).

maitoa kaupan tai muuttamaan karjansa viiden vuoden pituiseksi ajanjaksoksi.

3. Koska maidontuotanto lisääntyi tasaisesti, neuvosto antoi 31.3.1984 asetuksen N:o 856/84,[5] jolla otettiin lisäksi käyttöön lisämaksu, joka kyseisen asetuksen 1 artiklan mukaan on maksettava toimitetuista maitomääristä, jotka ylittävät erikseen määritettävän viitemäärän. Maksu peritään joko maidontuottajilta (lomake A) tai maidon tai muiden maitotuotteiden ostajilta, jotka vyöryttävät sen toimituksiaan lisääville tuottajille samassa suhteessa kuin näiden tuottajien osuus on ostajan viitemäärän ylityksestä (lomake B). Edellä mainitussa asetuksessa N:o 857/84 määritellään se tapa, jolla viitemäärä eli ne määrät, jotka on vapautettu lisämaksusta, lasketaan. Viimeksi mainitun asetuksen mukaan viitemäärä vastaa tuottajan kalenterivuoden 1981 aikana toimittaman maidon määrää korotettuna 1 prosentilla. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää, että viitemäärä niiden alueella vastaa kalenterivuoden 1982 tai kalenterivuoden 1983 aikana toimitetun tai ostetun maidon tai sitä vastaavan maitotuotteen määrää, johon sovelletaan tiettyä prosenttilukua kuitenkin siten, ettei kyseessä olevalle jäsenvaltiolle määriteltyä taattua määrää ylitetä.

4. Koska asiassa Mulder[6] ja asiassa Von Deetzen[7] 28.4.1988 annetuissa tuomioissa katsottiin, että asetus N:o 857/84 oli pätemätön siltä osin, kuin siinä ei säädetty viitemäärän myöntämisestä tuottajille, jotka eivät olleet toimittaneet maitoa kyseessä olevan jäsenvaltion määräämän viitevuoden aikana edellä mainitun asetuksen N:o 1078/77 mukaisesti, neuvosto antoi näiden tuomioiden mukaisen ratkaisun noudattamiseksi 20.3.1989 asetuksen N:o 764/89,[8] jolla muutettiin asetusta N:o 857/84. Asetuksella N:o 764/89 lisättiin asetukseen N:o 857/84 uusi 3 a artikla, jonka mukaan tuottajat, jotka edellä mainitun asetuksen N:o 1078/77 nojalla olivat sitoutuneet olemaan pitämästä kaupan maitoa tai muuttamaan karjansa ja jotka tämän takia eivät voineet saada alkuperäistä viitemäärää, voivat saada erityisviitemäärän tietyin edellytyksin (joilla pyritään pääasiallisesti varmistumaan siitä, että tuottajilla on vakaa aikomus ryhtyä tuottamaan uudelleen maitoa ja että he kykenevät sen tekemään) (jäljempänä SLOM[9] I-järjestelmä).

5. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Spagl[10] ja asiassa Pastätter[11] 11.12.1990 annetuissa tuomioissa, että asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 764/89, 3 a artiklan 1 kohdan ensimmäinen luetelmakohta on pätemätön, sikäli kuin siinä jätetään

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

6 — Asia 120/86, Mulder, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2321).

7 — Asia 170/86, Von Deetzen, tuomio 28.4.1988 (Kok. 1988, s. 2355).

8 — EYVL L 84, s. 2.

9 — Lyhenne SLOM tulee hollanninkielisestä ilmaisusta "slachtoffers omschakeling"("tuotannon muuttamisen uhrit"). Lyhennettä SLOM käytettiin Hollannissa jo aikaisemmin: se tulee ilmaisusta "Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie" (toimitusten lopettaminen ja maidontuotannon muuttaminen).

10 — Asia C-189/89, Spagl, tuomio 11.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4539).

11 — Asia C-217/89, Pastätter, tuomio 11.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4585).

erityisviitemäärän myöntämisen ulkopuolelle tuottajat, joiden asetuksen N:o 1078/77 perusteella antama kaupan pitämisestä luopumista tai tuotantosuunnan muuttamista koskeva sitoumus lakkaa olemasta voimassa ennen 31.12.1983 tai tilanteen mukaan ennen 30.9.1983 ja sikäli kuin siinä rajoitetaan erityisviitemäärä 60 prosenttiin toimitetun maidon tai sitä vastaavan maitotuotteen määrästä, jonka tuottaja on myynyt kaupan pitämisestä luopumista tai tuotantosuunnan muuttamista koskevasta palkkiosta jätettyä hakemusta edeltävän kahdentoista kalenterikuukauden jakson aikana. Neuvosto antoi näiden tuomioiden mukaisen ratkaisun noudattamiseksi edellä mainitun asetuksen N:o 1639/91, jolla muutettiin asetusta N:o 857/84 siten, että erityisviitemäärän myöntäminen tuli mahdolliseksi myös yllä mainituissa, aikaisemmin sen myöntämisen ulkopuolelle jääneissä tapauksissa.

6. Asetuksen N:o 857/84 3 a artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91 * (jäljempänä SLOM II -järjestelmä), säädetään tarkemmin sanoen seuraavaa:

"1. Sellaiselle 12 artiklan c kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetulle tuottajalle,

— jonka asetuksen (ETY) N:o 1078/77 perusteella antama kaupan pitämisestä luopumista tai tuotantosuunnan muuttamista koskeva sitoumus lakkaa viimeisen alakohdan säännösten sitä estämättä olemasta voimassa 31.12.1983 jälkeen tai 30.9.1983 jälkeen sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa huhtikuun ja syyskuun välinen maitokertymä on vähintään kaksinkertainen lokakuun ja seuraavan vuoden maaliskuun väliseen kertymään verrattuna,

— joka, jos kyseessä on palkkion luovutuksensaaja, ei ole saanut tämän asetuksen 2 artiklaan ja/tai 6 artiklaan perustuvaa viitemäärää

myönnetään väliaikainen erityisviitemäärä, jos tätä koskeva hakemus esitetään kolmen kuukauden kuluessa 29.3.1989 lukien, edellyttäen että tuottaja — — .

Tuottajalle,

— jonka asetuksen (ETY) N:o 1078/77 perusteella antama kaupan pitämisestä luopumista tai tuotantosuunnan muuttamista koskeva sitoumus lakkasi olemasta voimassa vuonna 1983 tai ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetussa tapauksessa 1.1.—30.9.1983 välisenä aikana tai tilanteen mukaan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetyn ajankohdan jälkeen, jos tuottaja oli saanut viitemäärän sellaista tilaa varten, jolle oli myönnetty kaupan pitämisestä luopumista tai tuotantosuunnan muuttamista koskeva palkkio asetuksen (ETY) N:o 1546/88 5 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ja/tai 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa tai

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

tämän asetuksen 2 artiklan nojalla, jos jäsenvaltio ei ole soveltanut edellä mainitun 9 artiklan 2 kohtaa ja joka, jos kyseessä on palkkion luovutuksensaaja, ei ole saanut viitemäärää tämän asetuksen 2 artiklan ja/tai 6 artiklan nojalla

tai

— joka on saanut tilan perintönä tai siihen verrattavalla tavalla perinnönjättäjän asetuksen (ETY) N:o 1078/77 nojalla antaman sitoumuksen voimassaoloajan päättymisen jälkeen, mutta ennen 29.6.1989

myönnetään väliaikainen erityisviitemäärä, jos tätä koskeva hakemus esitetään kolmen kuukauden kuluessa 1.7.1991 lukien niiden edellytysten mukaisesti, joista on säädetty kohdissa — —.

— —

3. Jos tuottaja voi 29.3.1989 alkavan tai 1 kohdan viimeisessä alakohdassa tarkoitetussa tapauksessa 1.7.1991 alkavan kahden vuoden pituisen määräajan kuluessa — edellyttäen, että lisämaksujärjestelmän voimassaoloa jatketaan — osoittaa toimivaltaista viranomaista tyydyttävällä tavalla, että hän on tosiasiallisesti aloittanut uudelleen suoramyynnin ja/tai toimitukset ja että tämä suoramyynti ja/tai nämä toimitukset ovat viimeisen 12 kuukauden aikana olleet vähintään 80 prosenttia väliaikaisesta viitemäärästä, tuottajalle myönnetään erityisviitemäärä lopullisesti. — —

4. Sitä osaa erityisviitemäärästä, jota ei ole tarkoitettu käytettäväksi 12 kuukauden pituisen ajanjakson aikana, ei voida luovuttaa tilapäisesti asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 artiklan 1 a kohdassa tarkoitetuin tavoin. — — "

7. Asetus N:o 857/84 kumottiin 1.4.1993 asetuksella N:o 3950/92,[12] jonka perusteella kiintiöjärjestelmä oli edelleen voimassa seitsemän vuoden ajan tietyin tuona aikana toteutetuin muutoksin. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa, joka vastaa tietyin mukautuksin asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 3 kohtaa, säädetään seuraavaa:

"3. Jos tuottaja, joka on saanut väliaikaisesti tilakohtaisen erityisviitemäärän asetuksen (ETY) N:o 857/84 3 a artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan nojalla, voi ennen 1.7.1993 osoittaa toimivaltaista viranomaista tyydyttävällä tavalla, että hän on tosiasiallisesti aloittanut uudelleen suoramyynnin ja/tai toimitukset ja että tämä suoramyynti ja/tai nämä toimitukset ovat viimeisen 12 kuukauden aikana olleet vähintään 80 prosenttia väliaikaisesta vii-

12 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asetus.

temäärästä, tuottajalle myönnetään erityisviitemäärä lopullisesti — — ".

8. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Wehrs [13] 3.12.1992 antamassaan tuomiossa, että asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 764/89, oleva "päällekkäisyyden kieltävä sääntö" oli pätemätön, koska se aiheutti sen, ettei erityisviitemäärää voitu myöntää asetuksen N:o 1078/77 perusteella myönnetyn kaupan pitämisestä luopumista tai tuotantosuunnan muuttamista koskevan palkkion luovutuksensaajille, jotka olivat saaneet samanaikaisesti asetuksen N:o 857/84 2 artiklaan perustuvan viitemäärän. Neuvosto antoi kyseisen tuomion mukaisen ratkaisun noudattamiseksi 19.7.1993 asetuksen (ETY) N:o 2055/93, [14] jolla annettiin tuottajille, joille päällekkäisyyden kieltävän säännön vuoksi ei voitu myöntää viitemäärää asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan nojalla, oikeus saada tietyin edellytyksin tällainen viitemäärä (jäljempänä SLOM III -järjestelmä).

9. Asetuksen N:o 2055/93 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Asetuksen (ETY) N:o 3950/92 9 artiklan c alakohdassa tarkoitettu tuottaja, joka

— on kaupan pitämisestä luopumis- tai lypsykarjan tuotannon muuttamispalkkion saaja asetuksen (ETY) N:o 1078/77 säännösten mukaisesti ja jolle ei ole voitu myöntää asetuksen (ETY) N:o 857/84 3 a artiklan mukaista etua, koska kyseinen tuottaja on saanut viitemäärän saman asetuksen 2 tai 6 artiklan nojalla,

— tai on ottanut haltuunsa osan tilasta, jota kyseiset säännökset koskevat, ja jolle ei ole myönnetty viitemäärää asetuksen (ETY) N:o 857/84 3 a artiklan nojalla,

saa omasta pyynnöstään erityisviitemäärän, jos

— —

— kyseinen tuottaja myöhemmin määritettävien perusteiden mukaisesti osoittaa hakemuksessaan, että hän pystyy lisäämään tilansa tuotantoa haettuun erityisviitemäärään asti".

13 — Asia C-264/90, Wehrs, tuomio 3.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6285).

14 — Tietyille maidon ja maitotuotteiden tuottajille myönnettävästä erityisviitemäärästä 19 päivänä heinäkuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2055/93 (EYVL L 187, s. 8).

III Tosiseikat

10. Schlebusch on maidontuottaja. Hänellä oli 1.4.1991 50 704 kilon suuruinen alkuperäinen viitemäärä,[15] kuten todetaan ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä. Lokakuussa 1991 hänelle myönnettiin SLOM II -järjestelmään perustuva 20 380 kilon lisätoimituksia koskeva erityisviitemäärä, vaikka asetuksen N:o 857/94 3 a artiklan 1 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, oli edelleen voimassa.[16] Schlebusch toimitti huhtikuun 1992 ja helmikuun 1993 välisenä aikana maitoa 14 272 kiloa.[17] Kyseisenä ajanjaksona hän oli antanut alkuperäisen viitemääränsä vuokralle kolmannelle osapuolelle. Lopulta Schlebusch lopetti maitotoimitukset kokonaan.

11. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa Schlebuschille myönnettyjen viitemäärien oikeudellista perustaa arvioidessaan, että viitemäärä, joka pääasian oikeudenkäynnin valittajalla on käytettävissään sen toimituksia koskevan alkuperäisen viitemäärän lisäksi, johon hänellä on kiistatta oikeus asetuksen N:o 857/84 2 artiklan perusteella, myönnettiin asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan nojalla väliaikaisena erityisviitemääränä sillä edellytyksellä, että kyseinen väliaikainen vahvistaminen tulee lopulliseksi. Erityisviitemäärän myöntäminen edellä mainitun säännöksen nojalla perustuu siihen, että pääasian oikeudenkäynnin valittaja otti vuokralle tilan, jonka osalta asetuksen N:o 1078/77 nojalla annettu kaupan pitämisestä luopumista koskeva sitoumus oli voimassa. Asetuksella N:o 764/89 säädettiin alun perin tällaisen erityisviitemääränmyöntämisestä, mitä etua Schlebusch ei kuitenkaan voinut saada, koska hänen kaupan pitämisestä luopumista koskeva sitoumuksensa päättyi ennen 31.12.1983, tarkemmin sanottuna 1.5.1983 ja koska erityisviitemäärän myöntäminen ei näin ollen ollut asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se oli muutettuna edellä mainitulla asetuksella, 3 a artiklan 1 kohdan mukaan mahdollista. Valittajalla oli kuitenkin oikeus erityisviitemäärään asetuksella N:o 1639/91 muutetun 3 a artiklan uuden sanamuodon perusteella, sillä sen mukaisesti erityisviitemäärä voidaan myöntää sellaisille tuottajille, joiden kaupan pitämisestä luopumista koskeva sitoumus oli päättynyt jo vuonna 1983. Valittaja sai tämän vuoksi asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan 1 kohdan nojalla erityisviitemäärän huolimatta tuolloin asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 1 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla voimassa olleesta päällekkäisyyden kieltävästä säännöstä. Tämä kielto, jota voitaisiin mahdollisesti soveltaa valittajaan, jonka tilalla jo oli käytettävissä alkuperäinen viitemäärä, kumottiin asetuksella N:o 2055/93.

15 — Yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen siitä, onko kyseessä yksi ainoa tila, antamassaan vastauksessa ja kirjallisissa huomautuksissaan Schlebusch ilmoittaa, että hänellä oli jo vuodesta 1977 lähtien vuokralla hänen isänsä pinta-alaltaan 12,5 hehtaarin suuruinen maitoa tuottava tila sekä että hän otti lisäksi 1.9.1980 vuokralle enonsa tilan maidontuotantoon varatun koko pinta-alan, jonka osalta hänen enonsa oli saanut kaupan pitämisestä luopumista koskevan palkkion. Tämän vuoksi Schlebusch antoi tällöin luopumissitoumuksen, jonka voimassaolo päättyi 30.4.1983. Schlebusch sai kyseistä tilaa varten 14.5.1984 tehdyllä päätöksellä 52 800 kilon viitemäärän.

16 — Schlebusch toteaa, että hän haki kyseistä erityisviitemäärää, koska hän oli tuottaja, joka oli antanut luopumissitoumuksen. Hän toteaa lisäksi, että meijerin asiaa käsittelevä vastuuhenkilö oli ilmoittanut hänelle tällaisesta mahdollisuudesta.

17 — Schlebusch toteaa, että hän toimitti aikavälillä 1.10.1991—28.2.1993 ostajalle yhteensä 30 051 kiloa maitoa SLOM II -järjestelmän mukaisena väliaikaisena viitemääränä.

12. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä todetaan, toimivaltainen saksalainen viranomainen, Hauptzollamt (jäljempänä HZA) hylkäsi [18] valittajan lopullisen erityisviitemäärän myöntämistä koskevan hakemuksen todeten, että Schlebusch ei ollut toimittanut ollenkaan maitoa sen erityisviitemäärän perusteella, joka hänelle oli myönnetty väliaikaisesti, ja se vahvisti toimituksia koskevan lopullisen erityisviitemäärän 0 kiloksi. HZA katsoi, että asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 4 kohdassa säädetyn väliaikaisen viitemäärän vuokralle antamista koskevan kiellon tehokkuutta horjutettaisiin ja että tällaisen viitemäärän saaja välttäisi velvollisuuden tuottaa tosiasiallisesti myönnetyt maitokiintiömäärät, jos hänelle annettaisiin mahdollisuus vuokrata hänen tilalleen myönnetty alkuperäinen viitemäärä asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklassa säädetyn ajanjakson kuluessa.

13. Finanzgericht Rheinland-Pfalz hylkäsi edellä mainitusta päätöksestä tehdyn valituksen. Schlebusch valitti tämän jälkeen Bundesfinanzhofiin, jolle on epäselvää, täyttääkö valittaja lopullisen erityisviitemäärän myöntämiseksi vaaditun edellytyksen. Tämän vuoksi se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäistä virkettä tulkittava siten, että maidontuottajalle on myönnettävä erityisviitemäärä lopullisesti myös silloin, kun hän ei tässä säännöksessä määritetyn ajanjakson kuluessa ole käyttänyt hänelle väliaikaisesti myönnettyä erityisviitemäärää maidontuotantonsa vastaavaan lisäämiseen, vaan on luovuttanut maitokiintiöstään tilapäisesti toisen maataloustuottajan hyödynnettäväksi alkuperäistä viitemäärää vastaavan osan, joka hänellä oli käytettävissään väliaikaisesti myönnetyn erityisviitemäärän lisäksi?"

IV Näkemykseni asiasta

14. Tutkin ennakkoratkaisukysymyksen asiakysymystä (B) sen jälkeen, kun olen tarkastellut komission esittämää, yhteisön oikeussäännön valintaa koskevaa ongelmaa (A).

18 — Komissio toteaa, että hakemuksen hylkääminen tapahtui 6.7.1994 tehdyllä päätöksellä.

A *Tulkittavan oikeussäännön valinta*

15. Komissio katsoo, että pääasiassa riidan kohteena oleva HZA:n päätös perustui asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 3 kohtaan eikä asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen, jota koskee tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisukysymys. Asetus N:o 857/84 oli kumottu, kun kyseessä oleva päätös tehtiin. Tällöin voimassa oleva asetus oli jo asetus N:o 3950/92. Kyseisten säännösten sisältö on kuitenkin samanlainen, joten yhteisöjen tuomioistuimen vastauksen hyödyllisyyttä koskeva kysymys ei aiheuta mitään ongelmaa. Komissio ehdottaa yksinkertaisesti kysymyksen muotoilua uudelleen siten, että siinä viitattaisiin oikeaan säännökseen.

16. On syytä todeta, että ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä koskevassa päätöksessä ei mainita pääasian riidan kohteena olevan HZA:n päätöksen tekemispäivää eikä päätöksen oikeudellista perustaa. Koska kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on periaatteessa valita yhteisön oikeuden sääntö, jonka tulkinnasta se katsoo olevan hyötyä sen käsiteltävänä olevan riidan ratkaisemisessa, tämä valinta sitoo yhteisöjen tuomioistuinta, jos se ei totea, että kansallinen tuomioistuin on tehnyt ilmeisen virheen.

17. Nyt esillä olevassa asiassa on syytä korostaa, että asetus N:o 857/84 [19] kumottiin asetuksella N:o 3950/92 "sanotun kuitenkaan rajoittamatta mainitun asetuksen soveltamiseksi tehtyjen velvoitteiden ja sitoumusten noudattamista". [20] Koska asetus N:o 3950/92 tuli kuitenkin voimaan 3.1.1993 ja sitä oli sovellettava 1.4.1993 alkaen [21] eli toisin sanoen ennen 1.7.1993, jolloin asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se oli muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetty ratkaiseva ajanjakso päättyi, yhteisön lainsäätäjä katsoi antaessaan siirtymäsäännökset, joilla oli pääasiallisesti tarkoitus antaa tarkennuksia, tarkoituksenmukaiseksi toistaa uuden asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa aikaisemmin voimassa olleet säännökset.

18. Vanhan ja uuden sääntelyn samanlaisesta sisällöstä, minkä seikan komissio itsekin toteaa, seuraa siirtymäkauden oikeuden osalta, että valinta näiden kahden säännöksen välillä ei periaatteessa aiheuta mitään aineellista perustaa koskevaa ongelmaa. Ainoa tämän tyyppinen ongelma, joka ehkä voisi syntyä, koskee mahdollista välttämätöntä tarvetta tulkita järjestelmällisesti niitä edellytyksiä, joita sovelletaan muunnettaessa väliaikaisesti myönnetty erityisviitemäärä lopulliseksi erityisviitemääräksi. Edellä mainittujen asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan riidanalaista säännöstä koskevien perustelukappaleiden valossa näyttää nimittäin siltä, että yhteisön lainsäätäjä suhtautui myönteisesti asetuksen N:o 857/84 sekä kirjaimen että hengen säilyttämiseen, mikä on oikeusvarmuuden periaatteen mukaista, kuten tulen jatkossa esittämään yksityis-

19 — Ks. kyseisen asetuksen 12 artikla.

20 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitun asetuksen N:o 3950/92 johdanto-osan toinen perustelukappale.

21 — Ks. em. asetuksen N:o 3950/92 13 artikla.

kohtaisella tavalla. Sitä vastoin voitaisiin mahdollisesti katsoa, että edellä mainitun muuntamisen menettelysääntöihin ja muuntamisen seurauksiin on syytä soveltaa asetuksen N:o 3950/92 säännöksiä. Tämän seikan vahvistamisella ei kuitenkaan ole mitään vaikutusta vastaukseen, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa nyt kyseessä olevaan ennakkoratkaisukysymykseen, koska yksikään pääasian oikeudenkäynnissä esitetyistä riidanalaisista kohdista ei koske niitä menettelysääntöjä ja seurauksia, joita sovelletaan muunnettaessa väliaikaisesti myönnetty erityisviitemäärä lopulliseksi erityisviitemääräksi.

19. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että kansallisen tuomioistuimen valinta tulkittavaksi yhteisön oikeussäännöksi voidaan hyväksyä ja että tämä ei estä pitämästä perusteltuna komission tekemää ehdotusta, jossa se on muotoillut uudelleen ennakkoratkaisukysymyksen yhteisön kahta direktiiviä selventävällä tavalla. Ehdotan tarkemmin sanoen katsottavaksi, että kansallinen tuomioistuin tiedustelee varsinaisesti, onko asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen säännöstä, jota vastaava säännös on annettu asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, tulkittava siten, että maidontuottajalle on myönnettävä erityisviitemäärä lopullisesti myös silloin, kun hän ei tässä säännöksessä määritetyn ajanjakson kuluessa ole käyttänyt hänelle väliaikaisesti myönnettyä erityisviitemäärää maidontuotantonsa vastaavaan lisäämiseen, vaan on luovuttanut maitokiintiöstään tilapäisesti toisen maataloustuottajan hyödynnettäväksi alkuperäistä viitemäärää vastaavan osan, joka hänellä oli käytettävissään väliaikaisesti myönnetyn erityisviitemäärän lisäksi.

B *Asiaratkaisu*

20. Bundesfinanzhofin nyt kyseessä olevassa asiassa esittämä ennakkoratkaisukysymys liittyy yleisempään ongelmakenttään, joka koskee asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen säännöksen, jota vastaava säännös on annettu asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, perusteella myönnettyä erityisviitemäärää maidontuottajalle, joka on jo saanut alkuperäisen viitemäärän asetuksen N:o 857/84 2 artiklan nojalla.

21. Kuten olen edellä todennut, näiden molempien viitemäärien päällekkäisyys, joka kiellettiin asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa, sellaisena kuin se oli muutettuna asetuksella N:o 764/89 ja N:o 1639/91 (niin sanottu päällekkäisyyden kieltävä sääntö), sallittiin ja sitä säänneltiin asetuksella N:o 2055/93. Nyt kyseessä oleva asia on kuitenkin erityislaatuinen sen vuoksi, että erityisviitemäärä myönnettiin Schlebuschille väliaikaisesti lokakuussa 1991, eli toisin sanoen ennen kuin asetus N:o 2055/93 tuli voimaan ja aikana, jolloin yllä mainittu päällekkäisyyden kieltävä sääntö oli vielä voimassa. Ensimmäinen tutkittava ongelma koskee näin ollen sitä,

voidaanko asetusta N:o 2055/93 soveltaa pääasian riidanalaisiin tosiseikkoihin (a).

22. Kuten tulen esittämään yksityiskohtaisesti jäljempänä, vastauksen edellä mainittuun kysymykseen on oltava kielteinen: asetuksen N:o 2055/93 soveltaminen sen paremmin taannehtivasti kuin analogisestikaan ei ole perusteltua. Kun otetaan huomioon tämä vastaus, toinen selvitettävä kysymys koskee sen laillisen järjestelmän lopullista määrittämistä, jota sovelletaan Schlebuschin kaltaisessa tilanteessa olevien tuottajien tilanteeseen, eli toisin sanoen sellaisiin tuottajiin, jotka ovat saaneet toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tekemien asianmukaisten hallintopäätösten perusteella saman ajanjakson kuluessa kuin Schlebusch alkuperäisen viitemäärän ja väliaikaisesti myönnetyn erityisviitemäärän päällekkäisyyttä koskevan edun edellä mainituissa yhteisön oikeuden säännöksissä säädettyjen määrien mukaisesti (b).

a) Mahdollisuus soveltaa asetusta N:o 2055/93 pääasian asiakysymyksen tosiseikkoihin

23. Komissio ehdottaa yhteisöjen tuomioistuimelle, että pääasian asiakysymyksen tosiseikkoihin sovellettaisiin asetusta N:o 2055/93 komission tulkitsemalla tavalla. Vaikka tämä tulkinta vaikuttaa periaatteessa oikealta, katson kuitenkin, että siirtymäkauden oikeuden kannalta tarkasteltuna ei ole perusteltua soveltaa kyseessä olevaa asetusta Schlebuschiin eikä sellaisiin tuottajiin, jotka voivat olla samankaltaisessa tilanteessa kuin hän.

24. Komission mukaan asetuksen N:o 2055/93 1 artiklan 1 kohdan viimeisen luetelmakohdan nojalla tuottaja, jolla jo on käytettävissään alkuperäinen viitemäärä, voi sen lisäksi saada erityisviitemäärän vain edellyttäen, että kyseinen tuottaja voi lisätä tilansa tuotantoa haettuun erityismäärään asti. Tuottajan on näin ollen käytettävä kyseistä erityisviitemäärää maidontuotantonsa lisäämiseen eli alkuperäistä viitemäärää suuremman määrän toimittamiseen. Hänen on toisin sanoen toimitettava molemmat määrät, jotka ovat hänen käytettävissään (alkuperäinen määrä ja erityismäärä) eikä hän voi antaa kumpaakaan näistä vuokralle.

25. Tämä asetuksen N:o 2055/93 tulkinta vaikuttaa oikealta. Ensiksikin on syytä huomata, että kyseisessä asetuksessa, jolla on tarkoitus saattaa yhteisön oikeussäännöt vastaamaan täysin asiassa Wehrs annetussa tuomiossa [22] omaksuttua ratkaisua, sallittiin ensi kertaa lähtökohtaisesti asetuksen N:o 857/84 3 a artiklassa säädetyn erityisviitemäärän ja saman asetuksen 2 ja/tai 6 artiklan nojalla myönnetyn alkuperäisen viitemäärän päällekkäisyys ja annettiin sitä koskevat säännökset. Tämän jälkeen on syytä huomata, että asetuksen N:o 2055/93 johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan, että kyseisen päällekkäisyyden yhteydessä lopullisen erityisviitemäärän myöntämisen edellytykset tuottajalle, jolla on jo käytettävissään alkuperäinen viitemäärä, eivät voi olla

22 — Edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa annettu tuomio.

samoja, joita sovelletaan asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan perusteella tuottajaan, jolla ei ole käytettävissään tällaista alkuperäistä viitemäärää, koska tässä jälkimmäisessä tapauksessa tuottajan on täytynyt tosiasiallisesti aloittaa uudelleen maidontuotanto, josta hänen oli ollut kokonaan luovuttava, kun taas ensin mainitussa tapauksessa erityisviitemäärän saajana on toimintaa harjoittava maidontuottaja.[23] Kyseessä olevan asetuksen 1 artiklan 1 kohdan viimeisessä luetelmakohdassa säädetään tämän vuoksi, että asianomaisen tuottajan on osoitettava, että hän "pystyy lisäämään tuotantoa tilallaan haettuun erityisviitemäärään asti", mikä merkitsee sitä, että hänen kokonaistuotantonsa on noustava vähintään alkuperäisen viitemäärän ja lisäksi myönnettävän erityisviitemäärän yhteismäärää vastaavaksi. Kyseessä olevan säännöksen sanamuodosta näyttää näin ollen seuraavan, ettei riitä, että asianomainen tuottaja yksinkertaisesti aloittaa uudelleen tuotannon, josta hän oli luopunut ja saattaa sen erityisviitemäärän tasolle hänen sen tilansa osan osalta, joka otettiin huomioon, kun hänelle myönnettiin kaupan pitämisestä luopumista tai tuotantosuunnan muuttamista koskeva palkkio asetuksen N:o 1078/77 säännösten mukaisesti, vaan hänen on jatkettava tuotantoa, joka vastaa alkuperäistä viitemäärää ja lisättävä sitä haettuun erityisviitemäärään asti. Lopuksi totean, että se seikka, että tämä velvollisuus lisätä tuotantoa koskee asianomaisen tuottajan koko tilaa, toisin sanoen hänen tilansa sitä osaa, jonka osalta hän oli luopunut tuotannosta ja myös sitä osaa, jonka osalta hän oli jatkanut tuotantoa, voidaan päätellä niiden komission 17.9.1993 antaman asetuksen (ETY) N:o 2562/93[24] 2 artiklan 2 kohdassa säädettyjen perusteiden sisällön perusteella, jotka oli otettava huomioon sen osoittamiseksi, että tuottaja kykenee lisäämään tilansa tuotantoa haettuun erityisviitemäärään asti.[25] Kaikesta edellä esitetystä seuraa näin ollen, että asetuksen N:o 2055/93 1 artiklan 1 kohdan viimeisen luetelmakohdan mukaan asianomaisen tuottajan on erityisviitemäärän saamiseksi pystyttävä toimittamaan sekä alkuperäinen viitemäärä että erityisviitemäärä, jonka hän on saanut, eikä hän voi antaa ensin mainittua viitemäärää vuokralle, koska se veisi selvästi häneltä mahdollisuuden lisätä tosiasiallisesti kokonaistuotantoaan.

26. Komissio katsoo, että kyseistä asetuksen N:o 2055/93 säännöstä tulee soveltaa näin tulkittuna Schlebuschin tapaukseen.

27. Komissio toteaa, että asetuksen N:o 857/84 nojalla, sellaisena kuin se on

23 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainitun asetuksen N:o 2055/93 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

24 — Asetuksen N:o 2055/93 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 17 päivänä syyskuuta 1993 annettu komission asetus (ETY) N:o 2565/93 (EYVL L 235, s. 18).

25 — Asetuksen N:o 2562/93 2 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti:
"Erityisesti huomioon otettavia perusteita arvioitaessa tuottajan kykyä lisätä tilansa tuotantoa haettuun erityisviitemäärään asti ovat:
— ennen 1 päivää huhtikuuta 1993 kaupan pidetyt maidon määrät, jotka ovat suurempia kuin tuottajalle myönnetty viitemäärä,
— hakemushetkellä tuottajan tilallaan pitämien, vähintään kuuden kuukauden ikäisten naaraspuolisten nautojen, jotka kykenevät tuottamaan maitoa kaupan pitämistä varten, määrä ja rotu,
— komission asetuksen (ETY) N:o 1391/78 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu tilan rehuala,
— tilan maidontuotannon lisäämiseksi toteutetut investoinnit."

muutettuna asetuksella N:o 1639/91, Schlebuschin kaltaisten tuottajien, joilla oli jo käytettävissään alkuperäinen viitemäärä, ei olisi tullut saada väliaikaisia erityisviitemääriä. Tämä merkitsee sitä, ettei yhteisön lainsäätäjän ratkaistavaksi tullut ollenkaan kysymystä siitä, minkälaisin edellytyksin erityisviitemäärä olisi tullut myöntää lopullisesti. Tämän vuoksi asetuksen N:o 857/84 3 a artiklassa ei säädetty näistä edellytyksistä ja kyseisen artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, josta on tullut asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke, vaadittiin, että tuottaja todistaa, että hän oli "aloittanut uudelleen" maitotoimitukset.

28. Komission mukaan siitä, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Wehrs antamassaan tuomiossa todennut päällekkäisyyden kieltävän säännön pätemättömäksi, ei seuraa, ettei asetuksessa N:o 857/84 lopullisen viitemäärän myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä sovelleta. Komissio katsoo, että pätemättömäksi toteaminen synnyttää oikeusvaikutuksensa taannehtivasti (ex tunc) sekä että viitemäärän myöntäminen SLOM II -järjestelmän perusteella väliaikaisesti ilman, että otetaan huomioon päällekkäisyyden kieltävää sääntöä, on näin ollen lainmukaista. Tämä merkitsee komission mukaan sitä, että asianomaisilla tuottajilla on periaatteessa oikeus saada tällainen viitemäärä.

29. Komissio toteaa tältä osin, että säännösten hyödyllisestä vaikutuksesta voidaan varmistua vain, jos edellytyksiä tulkitaan ikään kuin yhteisön lainsäätäjä olisi niitä laatiessaan ollut tietoinen päällekkäisyyden kieltävän säännön pätemättömyydestä ja niitä sovelletaan tässä merkityksessä pääasian tilanteen kaltaisissa tilanteissa. Päinvastaisessa tapauksessa, eli jos säädettyjä edellytyksiä ei sovellettaisi siitä yksinkertaisesta syystä, että ne eivät olleet täysin kyseessä olevien tuottajien tilannetta vastaavia, syntyisi epäoikeutetun syrjinnän vaara niiden tuottajien vahingoksi, joilla ei ollut käytettävissään alkuperäistä viitemäärää ja joiden osalta maidontuotanto oli poissuljettu.

30. Komissio katsoo, että sen omaksuman tulkinnan valossa on välttämätöntä tutkia, millä tavalla neuvosto olisi toiminut SLOM I- ja SLOM II -järjestelmiä valmistellessaan, jos se olisi tiennyt, että päällekkäisyyden kieltävä sääntö oli pätemätön. Komission mukaan asetuksesta N:o 2055/93, siten kuin sitä on edellä tulkittu, on saatavissa selkeimmät tiedot tähän kysymykseen vastaamiseksi.

31. Komissio väittää, että nyt esillä olevassa asiassa on kysymys vain tulkinnallisesta avusta eikä asetuksen N:o 2055/93 1 artiklan 1 kohdan viimeisen luetelmakohdan analogisesta soveltamisesta. Komissio katsoo näin ollen, että ratkaiseva kysymys ei ole se, oliko kyseessä oleva asetus voimassa HZA:n tehdessä pääasiassa riidan kohteena olevan päätöksen. Jos yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan asettuisi komission kannalle, vaan se katsoisi, että SLOM II -järjestelmässä oli "aukko", jota ei voida täyttää asianmukaisia säännöksiä tulkitsemalla, tulisi komission mukaan tutkia mahdollisuutta soveltaa analogisesti asetuksen

N:o 2055/93 1 artiklan 1 kohdan viimeistä luetelmakohtaa, koska kyseinen asetus oli voimassa, silloin kun HZA teki päätöksensä (6.7.1994), ja koska se saattoi ottaa sen huomioon.

32. En yhdy komission esittämiin perusteluihin. Asetuksessa N:o 2055/93 säädettyjen erityisviitemäärän myöntämistä koskevien edellytysten soveltaminen Schlebuschin tapaukseen ei ole perusteltua, sillä, toisin kuin komissio ja Schlebusch toteavat, viimeksi mainitulla ei ollut kansallisiin viranomaisiin nähden oikeutta saada alkuperäisen viitemääränsä lisäksi erityisviitemäärää, ja vaikka hän olikin onnistunut sellaisen saamaan, hänestä ei sillä perusteella tullut täsmällisesti määriteltyjen oikeuksien ja velvollisuuksien haltijaa.

33. Erityisesti totean, että vaikka asiassa Wehrs annetussa tuomiossa,[26] jossa päällekkäisyyden kieltävä sääntö todettiin pätemättömäksi, hyväksyttiin asiallisesti se, että tuottajilla, joilla Schlebuschin tapaan oli jo käytettävissään alkuperäinen viitemäärä, oli periaatteessa oikeus saada erityisviitemäärä taannehtivasti, yhteisön oikeudessa ei ollut säännöksiä edellä mainitusta oikeudesta silloin, kun Schlebusch onnistui saamaan kyseisen erityisviitemäärän, eikä kyseinen oikeus näin ollen ollut lähteenä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten täsmällisille velvoitteille eikä synnyttänyt vastaavia oikeuksia tuottajille. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on kuvaavalla tavalla katsonut asiassa Ecroyd 6.6.1996 antamassaan tuomiossa,[27] siitä, että päällekkäisyyden kieltävä sääntö todettiin pätemättömäksi edellä mainitussa asiassa Wehrs annetulla tuomiolla, ei seuraa, että toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle olisi annettu velvollisuus tai oikeus myöntää erityisviitemäärä. Kun otetaan huomioon maitokiintiöjärjestelmän monimutkaisuus, Schlebuschin tilanteen kaltaisessa tilanteessa olleelle tuottajalle ei voitu myöntää erityisviitemäärää esillä olevassa asiassa merkityksellisten oikeussääntöjen perusteella, sellaisina kuin ne olivat sen jälkeen, kun päällekkäisyyden kieltävä sääntö oli todettu pätemättömäksi, sellaisinaan eli ilman järjestelmän muuttamista. Toimivaltaisella kansallisella viranomaisella ei toisin sanoen ollut velvollisuutta myöntää erityisviitemäärää tuottajille, joiden tilanne oli edellä kuvatun kaltainen eikä sillä ollut oikeutta tehdä sitä ennen muiden yhteisön säännösten antamista[28] todetun pätemättömyyden korjaamiseksi.

34. Edellä esitetyn perusteella totean, että yhteisön oikeuden kannalta tarkasteltuna Schlebusch, jolle kansallisen viranomaisen hallintopäätöksellä oli myönnetty väliaikainen erityisviitemäärä ennen asetuksen

26 — Edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa annettu tuomio.

27 — Asia C-127/94, Ecroyd, tuomio 6.6.1996 (Kok. 1996, s. I-2731).

28 — Ks. tuomion 57—59 kohta.

N:o 2055/93 voimaantuloa, jolloin päällekkäisyyden kieltävää sääntöä edelleen sovellettiin, ei molempien viitemäärien päällekkäisyyttä koskevan sääntelyn perusteella ole minkään oikeuden tai velvollisuuden haltija, sillä kun edellä mainittu kansallinen hallintopäätös tehtiin, kyseisestä päällekkäisyydestä ei ollut olemassa minkäänlaista yhteisön lainsäädäntöä, jossa siihen olisi varauduttu ja annettu sitä koskevat säännökset. Oikeudelliselta kannalta ei näin ollen voinut syntyä suojaamisen arvoista subjektiivista oikeutta eli toisin sanoen saavutettua oikeutta erityisviitemäärään, johon voitaisiin mahdollisesti harkita sovellettavaksi asetuksessa N:o 2055/93 säädettyjä edellytyksiä. Tämän asetuksen kaikkinainen soveltaminen Schlebuschin tilanteen kaltaisessa tilanteessa oleviin tuottajiin merkitsisi, että molempien määrien päällekkäisyyttä koskevat oikeussäännöt, joita ei ollut olemassa, luotaisiin taannehtivasti. Tällaisesta asetuksen N:o 2055/93 taannehtivasta soveltamisesta ei kuitenkaan ole säädetty kyseisen asetuksen siirtymäsäännöksissä, ja se on selvästi sen periaatteen vastaista, jonka mukaan yhteisön asetusten taannehtiva soveltaminen on kiellettyä. [29]

35. Tältä osin on syytä todeta, ettei olisi perusteltua soveltaa asetuksessa N:o 2055/93 säädettyjä edellytyksiä Schlebuschin tapaukseen, vaikka haluttaisiin katsoa, että hänelle olisi syntynyt saavutettu oikeus saada samanaikaisesti alkuperäinen viitemäärä ja erityisviitemäärä. Oikeusvarmuuden periaatteen kannalta tarkasteltuna pitäisi nyt kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa katsoa, että sellaisen väliaikaisen erityisviitemäärän haltijan oikeudet ja velvollisuudet, joka odottaa tämän määrän muuttamista lopulliseksi määräksi, määräytyvät niiden oikeussääntöjen mukaisesti, jotka olivat voimassa silloin, kun kyseinen erityisviitemäärä myönnettiin hänelle väliaikaisesti. Ei nimittäin voitaisi pätevästi katsoa, että asianomaisen tuottajan tulisi noudattaa sellaisia edellytyksiä ja velvollisuuksia, joista hän ei ollut tietoinen sen ajanjakson alussa, jota varten kyseisistä erityisviitemäärän muuttamista lopulliseksi viitemääräksi koskevista edellytyksistä säädettiin. Joka tapauksessa ei voitaisi selvästikään katsoa, että kyseisen tuottajan tulisi noudattaa yllä mainitun ajanjakson päättymisen jälkeen määriteltyjä edellytyksiä. Ei olisi toisin sanoen perusteltua, että sovellettaisiin edellytystä, jonka mukaan tilan kokonaistuotannon on lisäännyttävä sekä siitä aiheutuvaa kieltoa, jonka mukaan alkuperäistä viitemäärää ei saa antaa vuokralle, kuten 1.8.1993 voimaan tulleessa asetuksessa N:o 2055/93 näytetään vaadittavan arvioitaessa sitä, tuleeko Schlebuschille lokakuussa 1991, eli aikana, jolloin vaadittiin, että tuottajan oli esitettävä todisteet harjoittamastaan toiminnasta kahden vuoden kuluessa 1.7.1991 alkaen, myönnetty erityisviitemäärä muuttaa lopulliseksi viitemääräksi. Tässä tapauksessa Schlebuschin väite siitä, että hänen tilanteeseensa sovelletaan yksinomaan SLOM I- ja SLOM II -järjestelmiä, olisi itse asiassa perusteltu, ja hänelle syntyisi tätä koskeva perusteltu luottamus.

36. Yleisesti ottaen katson, ettei asetusta N:o 2055/93 voida soveltaa taannehtivasti

29 — Ks. tämän periaatteen osalta esimerkiksi asia 234/83, Gesamthochschule Duisburg, tuomio 29.1.1985 (Kok. 1985, s. 327, 20 kohta).

Schlebuschiin päällekkäisyyttä koskevan abstraktisen oikeuden, jonka haltija hän oli, konkretisoimiseksi eikä sellaisten edellytysten asettamiseksi hänelle, jotka eivät asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se oli muutettuna asetuksella N:o 1639/91 ja voimassa silloin, kun erityisviitemäärä myönnettiin hänelle väliaikaisesti, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn ratkaisevan ajanjakson kuluessa koskeneet häntä. [30]

37. Tämän jälkeen on syytä korostaa, etteivät komission asetuksen N:o 2055/93 antamaa tulkinnallista apua ja kyseisen asetuksen analogista soveltamista koskevat väitteet ole perusteltuja. Ensiksikin väitetty tulkinnallinen apu, joka komission mukaan voitaisiin saada asetuksesta N:o 2055/93, vastaisi asiallisesti kyseisen asetuksen taannehtivaa soveltamista, mikä ei ole perusteltua, kuten olemme edellä esittäneet, koska ratkaisevana ajanjaksona, joka otetaan huomioon asianomaisen tuottajan toimintaa tarkasteltaessa, ei ollut olemassa oikeussääntöjä, joissa kyseessä oleva päällekkäisyys olisi sallittu ja sitä olisi säännelty ja joista aiheutuisi tulkintaongelma. Lisäksi katsotaan yleensä, että kyseessä on taannehtiva soveltaminen, jos yhteisön oikeuden säännöstä käytetään toisen, aikaisemmin annetun säännöksen tulkintaan tilanteessa, joka koskee aikaisemman järjestelmän aikana syntyneitä tosiseikkoja. [31] Toiseksi katson, että sama pätee väitettyyn analogiseen soveltamiseen, jota komissio ehdottaa sillä perusteella, että asetus oli voimassa silloin, kun HZA:n päätös tehtiin (6.7.1994), minkä vuoksi Saksan kansallinen viranomainen saattoi ottaa asetuksen huomioon. Schlebuschin oikeus saada erityisviitemäärä lopullisesti on ratkaistava sen lainsäädännön perusteella, joka oli voimassa silloin, kun hänelle myönnettiin väliaikainen viitemäärä ja mahdollisesti silloin, kun kyseisen tuottajan piti todistaa harjoittavansa tiettyä toimintaa, eikä sinä ajankohtana, jona HZA teki kielteisen päätöksen viitemäärän lopullisesta myöntämisestä, voimassa olleen lainsäädännön perusteella, kuten olen jo edellä todennut. Näin ollen tosiseikat, joihin halutaan soveltaa samankaltaisia sääntöjä kuin asetuksen N:o 2055/93 ajalliseen soveltamisalaan kuuluviin tosiseikkoihin, kuuluvat aikaisemman lainsäädännön ajalliseen soveltamisalaan, joten analoginen soveltaminen ei tule kyseeseen. Komission tarkoittama asetuksen N:o 2055/93 analoginen soveltaminen merkitsee toisin sanoen todellisuudessa kyseisen asetuksen perusteetonta taannehtivaa soveltamista. Kolmanneksi totean, että sekä väitetyn tulkinnallisen avun että niin sanotun analogisen soveltamisen osalta oletetaan, että yhteisöjen tuomioistuin haluaa itse säännellä — joko tulkitsemalla säännöksiä, jotka

30 — Ks. edellä alaviitteessä 29 mainittu asiassa Gesamthochschule Duisburg annettu tuomio, jossa todetaan, että asetuksen taannehtiva soveltaminen on kiellettyä riippumatta siitä, voisivatko sellaisen soveltamisen vaikutukset olla asianomaiselle henkilölle edullisia vai epäedullisia (20 kohta).

Kuten kyseisen tuomion edellä mainitusta kohdasta ilmenee, asetuksen taannehtiva soveltaminen on kiellettyä "paitsi jos joko asetuksen sanamuodosta tai tavoitteista saadaan riittävän selvästi tukea päättelylle, jonka mukaan kyseisessä asetuksessa ei säädetä vain tulevaisuutta varten". Asetuksesta N:o 2055/93 ei saada eikä siitä voitaisi saada tukea tällaiselle päättelylle. Voitaisiin tuskin kuvitella, että tässä asetuksessa, jossa sallitaan ensimmäistä kertaa kyseessä olevien viitemäärien päällekkäisyys ja annetaan sitä koskevat säännökset, voitaisiin säätää, että sitä on sovellettava tuottajiin, jotka olivat jo saaneet erityisviitemäärän selvästi vastoin aikaisemmin voimassa ollutta päällekkäisyyden kieltävää sääntöä.

31 — Ks. edellä alaviitteessä 29 mainitun asiassa Gesamthochschule annetun tuomion 19 ja 20 kohta.

olivat olemassa ennen kuin se totesi päällekkäisyyden kieltävän säännön pätemättömäksi tai täyttämällä analogisella soveltamisella aukon, jonka se voisi mahdollisesti katsoa aiheutuvan tästä pätemättömäksi julistamisesta — väliaikaista päällekkäisyyttä, jonka erityisviitemäärän myöntäneen toimivaltaisen saksalaisen viranomaisen hallintopäätös sai aikaan Schlebuschin henkilöä koskevissa tosiseikoissa. Tällainen ratkaisu ei kuitenkaan ole yhteisöjen tuomioistuimen ja yhteisön muiden toimielinten, kuten neuvoston, välisen toimivallan jaon mukainen.

38. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimella on oikeus todeta neuvoston tai muiden yhteisön toimielinten antamat säädökset, päätökset tai muut toimet pätemättömiksi, se ei voi korvata niitä varsinkaan silloin kun toimielimillä on sopivimpia toimenpiteitä valitessaan laaja harkintavalta. [32] Nyt esillä olevassa asiassa on katsottava, että on todella olemassa sellainen harkintavalta, koska maitokiintiöjärjestelmä on niin monimutkainen, että olisi mahdotonta myöntää erityisviitemäärää jollekin tuottajalle asetuksen N:o 857/84 2 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti muuttamatta yhteisön uusien säännösten johdosta järjestelmää, [33] kuten yhteisöjen tuomioistuin on korostanut asiassa Ecroyd antamassaan tuomiossa. [34]

39. Lisäksi sen kannan täsmällinen sisältö, jonka toimivaltainen yhteisön toimielin on lopulta myöhemmin omaksunut harjoittamalla kyseistä harkintavaltaa, ei vaikuta siihen, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi korvata neuvostoa tai muita yhteisön toimielimiä. Päinvastainen näkemys olisi, paitsi selvästi yhteisön asetusten takautuvaa soveltamista koskevan kieltoperiaatteen vastainen, myös tehoton nyt esillä olevassa asiassa. Ei pidä unohtaa, että samaan tuottajaan kohdistuvan alkuperäisen viitemäärän ja erityisviitemäärän päällekkäisyyttä koskevan kysymyksen sääntelyyn liittyviä teknisiä ongelmia ei ratkaista täysin asetuksessa N:o 2055/93, jonka 1 artiklan 1 kohdan viimeisessä luetelmakohdassa todetaan, että tuottaja, jolla on jo käytettävissään alkuperäinen viitemäärä, mikä oli tilanne Schlebuschin tapauksessa, voi saada erityisviitemäärän, jos hän vahvistaa "määritettävien perusteiden mukaisesti" hakemuksessaan, että hän pystyy lisäämään tuotantoa tilallaan haettuun erityisviitemäärään asti. Näistä perusteista ei myöskään säädetty tarkemmin edellä mainitussa asetuksessa N:o 2562/93, koska tämän viimeksi mainitun asetuksen 4 artiklasta ilmenee selvästi, että jäsenvaltiot voivat hyväksyä perusteita tämän saman asetuksen 2 artiklassa säädettyjen perusteiden lisäksi. Asetuksen N:o 2055/93 säännösten soveltamisella Schlebuschin

32 — Ks. asiassa Nijhuis esittämäni ratkaisuehdotus (asia C-360/97, tuomio 20.4.1999, Kok. 1999, s. I-1919, 49 kohta).

33 — Teknisistä vaikeuksista, joita liittyy maitokiintiöiden sääntelyyn, ks. julkisasiamies Léger'n asiassa Ecroyd esittämä ratkaisuehdotus (edellä alaviitteessä 27 mainittu asia, ratkaisuehdotuksen 76—87 kohta).

34 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia.

tapaukseen ei toisin sanoen voitaisi ratkaista konkreettisesti ja lopullisesti hänen tilannettaan, koska tehtävä ratkaisu riippuu siitä, ovatko jäsenvaltiot mahdollisesti käyttäneet harkintavaltaansa. Tältä osin on syytä todeta, että jopa siinä tapauksessa, että tätä harkintavaltaa on käytetty ja määritetty asetuksen N:o 2562/93 2 ja 4 artiklassa säädettyjen perusteiden kaltaisia perusteita sen toteamiseksi, että tuotanto on lisääntynyt, siirtymäkauden oikeuden kannalta olisi arveluttavaa todeta, että on sovellettava tämän harkintavallan käytön tulosta sellaisen tilanteen ratkaisemiseksi, joka aiheutui lokakuussa 1991 tehdystä hallintopäätöksestä, jolla Schlebuschille myönnettiin väliaikainen erityisviitemäärä.

b) Schlebuschin tapaukseen sovellettavan laillisen järjestelmän määrittäminen

40. Sekä kansallinen tuomioistuin että asiassa kirjallisia huomautuksia jättäneet osapuolet, eli komissio ja Schlebusch, pitävät lähtökohtanaan pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa olleita oikeussääntöjä ja pyrkivät päättelynsä joissakin kohdin ratkaisemaan Schlebuschin tilalle myönnettyjen molempien viitemäärien päällekkäisyyttä koskevan ongelman olemassa olevia säännöksiä tulkitsemalla viittaamatta kuitenkaan aina asetukseen N:o 2055/93, joka on annettu tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen. Tällainen päättely-yritys nojautuu kuitenkin epävarmaan perustaan, koska asiassa ei tällöin vältytä palaamasta kyseessä olevan asetuksen peiteltyä taannehtivaa soveltamista koskeviin ongelmiin tai koska kyseinen yritys on suoraan asiassa Ecroyd annetusta tuomiosta [35] tehtävien johtopäätösten vastainen.

41. Ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin ja komissio katsovat yhtäältä, että asetuksen N:o 857/84 sanamuodossa ei kielletä luovuttamasta alkuperäistä viitemäärää tilapäisesti toiselle tilalle erityisviitemäärän myöntämisen jälkeen maito- ja maitotuotealan yhteisistä markkinajärjestelyistä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13) 5 c artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla [36] ja toisaalta, että asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen sanamuodon, jota vastaava säännös on annettu asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, mukaan vaaditaan, että tuottaja on "aloittanut uudelleen" maidontuotannon tietyn ajanjakson kuluessa sekä että hän osoittaa perustellusti uskoneensa voivansa jatkaa maidontuotantoa kaupan pitämisestä luopumista koskevan ajanjakson päättymisen jälkeen. Kansallinen tuomioistuin ja komissio katsovat kuitenkin, että edellä mainittua artiklaa on tulkittava siten, että sen tar-

35 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia.

36 — Kuten komissio toteaa, sitä tapausta, jossa tuottaja on antanut alkuperäisen viitemääränsä vuokralle ennen erityisviitemäärän myöntämistä, ei voida verrata pääasiassa kyseessä olevaan tapaukseen, joten ensin mainittua tapausta ei ole tarpeen tutkia nyt esillä olevassa oikeudenkäynnissä.

koitus otetaan huomioon eli toisin sanoen siten, että samankaltaisessa tilanteessa kuin Schlebusch olevien tuottajien on näytettävä toteen, että he ovat erityisviitemäärän myöntämisen jälkeen lisänneet vastaavassa määrin maidontuotantoaan sekä etteivät he ole pitäneet erityisviitemäärän myöntämistä ainoastaan tilaisuutena hyödyntää muulla tavalla uusia tuotantomahdollisuuksiaan tai jättää ne kokonaan käyttämättä lakkaamalla toimittamasta alkuperäisiä viitemääriä tai siirtämällä ne toiselle tilalle, joka käyttää niitä tilapäisesti. [37]

42. On ilmeistä, että nyt esillä olevassa asiassa tulkittavana olevalla säännöksellä tavoitellun päämäärän määrittelyyn vaikuttaa se, millaisia seurauksia asiassa Wehrs annetusta tuomiosta aiheutuu Schlebuschin kaltaisille tapauksille, kun tämä määrittely suoritetaan tulkitsemalla jo olemassa olevia yhteisön sääntöjä, jolloin tämä tulkinta saa vaikutteita pääasiallisesti asetuksella N:o 2055/93 annetun myöhemmän sääntelyn hengestä. Vaikkei otettaisi huomioon, että tällaisesta tulkinnasta aiheutuu kyseessä olevan asetuksen perusteetonta taannehtivuutta ja tehotonta soveltamista koskevia ongelmia, joita on käsitelty edellä, katson, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin antaisi tällaisen ratkaisun, se olisi asiassa Ecroyd annetusta tuomiosta tehtävien johtopäätösten vastainen. Täsmennettäköön vielä, että koska yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Wehrs

37 — Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että tarkoituksena on nimenomaan varmistua siitä, että edun saanut tuottaja tosiasiallisesti tuottaa myönnetyt toimituksia koskevat erityisviitemäärät. Tuottaja ei voi näin ollen hyödyntää myönnettyä erityisviitemäärää myymällä sen tai käyttämällä sitä jollain muulla tavalla, vaan hän voi ainoastaan itse toimia maidontuottajana. Asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 4 kohdassa kielletään juuri tässä tarkoituksessa nimenomaisesti erityisviitemäärän luovuttaminen tilapäisesti asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 3 kohdan säätämishistoria puoltaa sitä käsitystä, että tämän säännöksen soveltaminen sen tarkoitusta vastaavalla tavalla merkitsee sitä, että hakijan kaltaisessa tilanteessa olevan tuottajan täytyy väliaikaisen erityisviitemäärän myöntämisen jälkeen ja asetuksessa säädetyn kahdentoista kuukauden ajanjakson kuluessa lisätä tuotantoaan tähän määrään asti. Lainsäätäjän kohteena kyseistä säännöstä annettaessa olivat selvästi vain maidontuottajat, joilla ei ennen SLOM-sääntelyn antamista ollut käytettävissään mitään viitemäärää ja jotka katsoivat, että heidän lopullisella jättämisellään maidontuotannon ulkopuolelle loukattiin heidän perustavanlaatuisia oikeuksiaan ja jotka yhteisöjen tuomioistuimessa nostamansa kanteen ja sen menestymisen jälkeen saivat lainsäätäjän korvaamaan lisämaksua koskevan sääntelyn SLOM-sääntelyllä. Lainsäätäjä ei näin ollen voinut antaa nimenomaisesti säädöksiä sellaisten tuottajien hakemuksista, joilla jo oli käytettävissään alkuperäinen viitemäärä, koska tämä tuottajien ryhmä otettiin ensimmäisen kerran huomioon SLOM-sääntelyssä vasta em. asiassa Wehrs annetun tuomion vuoksi ja antamalla asetus N:o 2055/93 (SLOM III). Kyseinen tuottajien ryhmä ei näin ollen voi periaatteessa hyötyä SLOM I- ja SLOM II -asetusten nojalla myönnettävistä erityisviitemääristä edes em. asetuksen N:o 3950/92 antamisen aikaan. Jos heiltä ei sitä vastoin edellytettäisi maidontuotannon lisäämistä kyseessä olevan maitokiintiön lopulliseksi myöntämiseksi, ja kun otetaan huomioon heidän vakaa aikomuksensa käyttää hyväksi heiltä siihen saakka puuttunutta mahdollisuutta ryhtyä tuottamaan uudelleen maitoa (tuotantoa lisäämällä) lisämaksusta vapautettuina, kyseinen tuottajien ryhmä olisi edullisemmassa tilanteessa kuin tuottajat, jotka oli siihen asti jätetty kokonaan lisämaksusta vapautetun maidontuotannon ulkopuolelle ja joiden tilanne oli selvästi lainsäätäjän sääntelyn kohteena, kun se antoi asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 3 kohdan, kuten näiden asetusten ajallisesta järjestyksestä ilmenee.
Komission mukaan SLOM I-, SLOM II- JA SLOM III -järjestelmien tavoitteena oli, että maidontuottajat, jotka olivat tehneet kaupan pitämisestä luopumista tai tuotantosuunnan muuttamista koskevan sitoumuksen asetuksen N:o 1078/77 mukaisesti, voisivat harjoittaa aikaisempaa ammattitoimintaansa uuden kiintiöjärjestelmän nojalla. Tältä osin asiassa Von Deetzen annetusta tuomiosta (edellä alaviitteessä 7 mainittu asia) ilmenee, että erityisviitemäärien myöntämiseen liittyvien ehtojen tarkoituksena on estää kyseisiä tuottajia hankkimasta puhtaasti taloudellista etua viitemäärän myöntämisestä käyttämällä hyödyksi kyseisten viitemäärien tällä välin hankkimaa markkina-arvoa. Tämä tavoite vahvistetaan komission mukaan sekä asetuksen N:o 764/89 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa että asetuksen N:o 1639/91 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa. Asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jossa kielletään väliaikaisen erityisviitemäärän antaminen vuokralle, pyritään samaan päämäärään. Komission mukaan taloudelliselta kannalta katsottuna väliaikaisen erityisviitemäärän ja tuottajan jo saaman alkuperäisen viitemäärän vuokralle antamisen välillä ei näin ollen ole eroa, koska kummassakin tapauksessa tuottaja saa puhtaasti taloudellisen etuuden toimittamalla vain osan tuottajalle myönnetystä kokonaisviitemäärästä. Tämä tulkinta johtaa siihen, että pääasiassa hakijana olevan tuottajan kanssa samankaltaisessa tilanteessa olevia tuottajia ei kohdella samalla tavalla kuin tuottajia, joilla ei ole käytettävissään kuin alkuperäinen viitemäärä. Tämä erilainen kohtelu on kuitenkin asiallisesti perusteltua eikä sillä loukata EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 34 artiklan 2 kohta) määrättyä syrjintäkiellon periaatetta.

antamassaan tuomiossa todennut päällekkäisyyden kieltävän säännön olevan pätemätön, ainoastaan neuvosto voi ja sen tuli [38] ryhtyä uuden yhteisön lainsäädännön antamista tarkoittaviin toimiin todetun pätemättömyyden korjaamiseksi, kuten olen jo aikaisemmin esittänyt. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tai yhteisöjen tuomioistuin eivät voineet ennen asetuksen N:o 2055/93 antamista vahvistaa niitä täsmällisiä edellytyksiä ja rajoja, joita kyseisen asetuksen mukaan tuli kiintiöitä myönnettäessä sittemmin soveltaa.

43. Tämä sama koskee Schlebuschin väitteitä. Katsottuaan ensin, ettei SLOM III -järjestelmää sovelleta hänen tapauksessaan, Schlebusch tulkitsee tämän jälkeen SLOM I- ja SLOM II -järjestelmiä siten, että nämä järjestelmät sallivat alkuperäisen viitemäärän vuokralle antamisen silloin, kun se on olemassa samanaikaisesti tällaisen erityisviitemäärän kanssa, ja että nämä järjestelmät rajoittavat velvollisuuden toimittaa maitoa kyseiseen erityisviitemäärään. [39] Kuten kansallinen tuomioistuin perustellusti toteaa, Schlebuschin päättely, joka on pääpiirteissään toistettu hänen vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen siitä, onko kyseessä yksi ainoa tila, perustuu tulkintaan, jonka mukaan erityisviitemäärän myöntämishetkellä kyseessä oleva tuottaja ei hallinnoinut yhtä ainoaa

38 — Toimivaltaisten yhteisön toimielinten velvollisuudesta ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisen ennakkoratkaisun täytäntöönpanemiseksi, jolla on todettu yhteisön viranomaisen antaman toimen pätemättömyys, ks. esimerkiksi asia 300/86, Van Landschoot, tuomio 29.6.1988 (Kok. 1988, s. 3443, 22 kohta; Kok. Ep. IX, s. 511). Ks. myös julkisasiamies Léger'n asiassa Ecroyd esittämä ratkaisuehdotus (edellä alaviitteessä 27 mainittu asia, ratkaisuehdotuksen 85 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

39 — Schlebusch toteaa, ettei SLOM I- eikä SLOM II -järjestelmässä ole säännöstä, joka velvoittaisi väliaikaisen erityisviitemäärän saaneita tuottajia jatkamaan tuotantoa ja toimittamaan itse alkuperäisen viitemäärän. Sitä vastoin nämä tuottajat jäivät päällekkäisyyden kieltävän säännön vuoksi ilman alkuperäisiä kiintiöitä. Ennakkoratkaisukysymys koskee näin ollen SLOM III -järjestelmän tuottajaa eikä sitä voida soveltaa Schlebuschiin.

Schlebusch väittää myös, etteivät Finanzgericht ja HZA ottaneet huomioon Milchgarantiemengen-Verordnungin (MGVO; maidon takuumääriä koskeva asetus), sellaisena kuin se oli voimassa 24.4.1991, 7 a artiklan mukaan sallittujen vuotuisten vuokrasopimusten oikeudellista luonnetta. Kun on kyseessä tällainen sopimus, tuottaja säilyttää Schlebuschin mukaan asemansa, vaikka vuokraaja toimittaa viitemäärän; oikeus toimituksiin palautuu tuottajalle kunkin maidon markkinointivuoden lopussa.

Schlebusch vetoaa myös yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. Hänen mukaansa kaikkinainen syrjintä niiden tuottajien, jotka antoivat alkuperäiset viitemäärät vuokralle ennen erityisviitemäärän myöntämistä koskevan hakemuksen tekemistä, ja niiden tuottajien välillä, jotka tekivät vuokrasopimuksia väliaikaisen erityisviitemäärän myöntämisen jälkeen, on kiellettyä. Vuokraamisen salliminen merkitsee valintaoikeuksia vuokralaisen eduksi, sikäli kuin asianomainen jäsenvaltio valtuutti tekemään näitä sopimuksia. Schlebuschin mukaan perustuslakiin perustuva syrjintäkiellon periaate sulkee pois sen mahdollisuuden, että SLOM III -järjestelmään kuuluvat tuottajat, jotka ovat tehneet vuokrasopimuksen alkuperäisestä viitemäärästään sen jälkeen, kun heille on myönnetty kiintiö luopumissitoumuksen tehneinä tuottajina, eivät saisi erityisviitemäärää, kun taas sen ryhmän tuottajat, jotka käyttivät tätä mahdollisuutta hyväkseen jo aikaisemmin, voisivat säilyttää lisäviitemääränsä.

Schlebusch katsoo lopuksi, että lainsäätäjän tarkoituksena oli yksinomaan estää maidontuottajia käyttämästä kiintiöitä vuokrasopimuksien muodossa hyödynnettävissä olevana pääomana asettamalla erityisviitemäärien myöntämisen edellytykseksi maidontuotannon ja erityisviitemäärän toimittamisen uudelleen aloittamisen. Sen tarkoituksena ei sitä vastoin ollut vaikuttaa siten, että maidontuotanto yhteisössä lisääntyisi. Schlebuschin mukaan sellainen lisääntyminen olisi välttämättä seurauksena siitä, että tuottajilla olisi velvollisuus toimittaa henkilökohtaisesti sekä alkuperäinen viitemäärä että erityisviitemäärä.

tilaa, vaan hänen saamansa kaksi eri viitemäärää kuuluivat todellisuudessa hänen tilansa kahdelle osalle, jotka kuvattiin sellaisiksi, että ne voidaan erottaa toisistaan sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta: yhtäältä alkuperäistä tilaa vastaava osa, joka otettiin huomioon, kun alkuperäinen viitemäärä myönnettiin asetuksen N:o 857/84 2 artiklan säännösten mukaisesti ja toisaalta se tilan osa, joka vastaa hänen setänsä hänelle vuokralle antamaa pinta-alaa, jonka osalta hän oli antanut kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen, mikä oikeutti erityisviitemäärän saamiseen. Schlebusch pyrkii — jakamalla tilansa tuotantomahdollisuudet kahteen osaan ja jakamalla näin ollen tietyllä tavalla itse tilan — osoittamaan, että tuotetut maitomäärät koskevat erityisviitemäärää samalla, kun hänen alkuperäinen viitemääränsä on luovutettu toiselle tilalle, sekä katsomaan, että hän on laillisesti luopunut toimittamasta itse viimeksi mainittua määrää.

44. Schlebuschin päättely voisi synnyttää laajan alkuperäisen viitemäärän ja erityisviitemäärän päällekkäisyyden asianmukaista ratkaisemistapaa koskevan ongelmakokonaisuuden siltä osin, kuin se koskee käsitteelle "tila" [40] annettavaa merkitystä. Sellainen ongelmakokonaisuus perustuisi kuitenkin samaan virheelliseen olettamaan kuin ennakkoratkaisukysymyksen esittäneen tuomioistuimen ja komission ehdottamat tulkinnat. Lisäksi se seikka, että asetuksessa N:o 2055/93 lopulta hyväksytyt säännökset ovat Schlebuschin päättelyn vastaisia, ei voi johtaa päätelmään, että kyseinen päättely on virheellisempi kuin komission päättely, joka on sopusoinnussa edellä mainitun asetuksen säännösten kanssa. Koska ainoastaan yhteisön lainsäätäjällä on alun pitäen toimivalta antaa kyseessä olevat oikeussäännöt ja koska kukaan ei voi korvata sitä tämän toimivallan käytössä, kaikenlainen muu tulkinta, joka ei perustu tällaiseen yhteisön lainsäätäjän lainsäädäntötoimeen, on mielivaltaista, ja se on hylättävä riippumatta siitä, onko se sopusoinnussa vaiko ei yhteisön lainsäätäjän myöhemmän tahdonilmaisun kanssa.

45. Koska nyt kyseessä olevan ennakkoratkaisukysymyksen kohteena olevan

40 — Esimerkiksi HZA katsoo vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen, joka koski sitä, onko olemassa yksi ainoa vai useampi tila, että Schlebusch hallinnoi yhtä ainoaa maitotilaa. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, voidaanko pelkästään sillä perusteella, että tila voi tuottaa maitoa lisämaksusta vapautettuna eri oikeudellisilla perustoilla, katsoa, että toiseen kahdesta oikeudellisesta perustasta nojautuva tuotantokiintiö voidaan luovuttaa kolmannelle, jolloin oletetaan, että tämän yhden ainoan tilan maidontuotanto jaetaan fiktiivisesti eri ryhmiin. Komissio puolestaan katsoo vastauksena edellä mainitsemaani yhteisöjen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen, että asetusta N:o 3950/92 sovellettaessa Schlebuschin Saksassa hyödyntämiä tuotantoyksiköitä on pidettävä yhtenä ainoana tilana siitä riippumatta, mikä on niiden tosiasiallinen ja oikeudellinen tilanne. Lisäksi, kuten olen jo todennut, komission mukaan taloudelliselta kannalta katsottuna ei voida tehdä eroa väliaikaisen erityisviitemäärän ja tuottajan käytettävissä jo olleen alkuperäisen viitemäärän vuokraamisen välillä, koska molemmissa tapauksissa tuottaja saa puhtaasti taloudellisen etuuden toimittamalla vain osan hänelle myönnetystä kokonaisviitemäärästä.

säännöksen tulkitsija ei voi korvata yhteisön lainsäätäjää tai ennakoida tämän asioihin puuttumista, kyseinen tulkitsija ei voi välttää kyseessä olevan säännöksen kirjaimellista ja järjestelmällistä tulkintaa, joka selvyytensä vuoksi voittaa nyt esillä olevassa asiassa kaikenlaisen teleologisen lähestymistavan. Asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen säännökselle, jota vastaava säännös on annettu asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, annettava merkityssisältö voidaan toisin sanoen selvittää vain siten, että otetaan huomioon päällekkäisyyden kieltävä sääntö. Kaikenlainen muu pääasian tosiseikkojen tapahtumisaikaa koskeva lähestymistapa merkitsee laadittavan lain kannalta (de lege ferenda) mahdollisesti loogista, mutta oikeudellisesti mielivaltaista ehdotusta.

46. Kaiken edellä esitetyn perusteella Bundesfinanzhofin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen on syytä vastata siten, että asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen säännöstä, jota vastaava säännös on annettu asetuksen N:o 3950/92 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, on syytä tulkita siten, ettei sitä voida soveltaa Schlebuschin tilanteen kaltaisessa tilanteessa olevaan tuottajaan, eli toisin sanoen tuottajaan, jolla on jo käytettävissään alkuperäinen viitemäärä asetuksen N:o 857/84 2 ja/tai 6 artiklan nojalla.

47. Myönnän, että tämä kanta ei vaikuta ensi näkemältä täysin tyydyttävältä. Se antaa vaikutelman, että niiden tuottajien oikeudellista tilannetta, jotka saattaisivat olla Schlebuschin tilanteen kaltaisessa tilanteessa, ei käytännössä ratkaista yhteisön oikeuden perusteella, kun kansallinen hallintopäätös, jolla heille myönnettiin erityisviitemäärä väliaikaisesti, menettää jopa silloin, kun siitä on tullut lopullinen, sen käytännön merkityksen, jota nämä tuottajat siltä odottivat.

48. Kyseessä on kuitenkin vain vaikutelma, joka ei saisi johtaa edellä esitetyn kannan oikeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kiistämiseen. Useat jäljempänä esittämäni syyt puoltavat tällaisen johtopäätöksen tekemistä.

49. Schlebuschin tilanne on ensiksikin huomattavan erikoislaatuinen, mikä johtuu yhtäältä yhteisön oikeuden puutteista ja siinä toteutetuista peräkkäisistä muutoksista, ja toisaalta siitä, että päätös väliaikaisen erityisviitemäärän myöntämisestä oli alun perin selvästi lainvastainen. Kyseiselle tuottajalle myönnettiin väliaikainen erityisviitemäärä sellaisella kansallisella hallintopäätöksellä, joka tehtiin ilman, että oli olemassa alkuperäisen viitemäärän ja erityisviitemäärän päällekkäisyyttä ohjaavia yhteisön oikeussääntöjä. Tämän eri-

koislaatuisuuden vuoksi muita sellaisia tuottajia, jotka ovat Euroopan unionin jäsenvaltioissa Schlebuschin tilanteen kaltaisessa tilanteessa, ei käytännössä voi olla paljon.

50. Toiseksi yhteisön oikeuden kannalta on katsottava, ettei asiassa Wehrs annetusta tuomiosta seuraa se, että väliaikaisen erityisviitemäärän myöntämistä koskeva kansallinen hallintopäätös, joka on alun perin lainvastainen kyseisen päätöksen tehneen viranomaisen toimivallan puuttumisen vuoksi, tulee lailliseksi. Kuten olen jo korostanut, yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Ecroyd antamassaan tuomiossa katsonut, ettei kansallisilla viranomaisilla ole toimivaltaa (rajoitettua toimivaltaa tai harkintavaltaa) kyseisen viitemäärän myöntämiseen ennen muiden sellaisten yhteisön säännösten antamista, joilla todettu päällekkäisyyden kieltävän säännön pätemättömyys on korjattu. Schlebuschilla ei näin ollen ole yhteisön oikeuden nojalla minkäänlaista täsmällistä kansallisiin viranomaisiin kohdistuvaa oikeutta, vaikka hänellä periaatteessa oli oikeus päällekkäisiin viitemääriin. On katsottava, että sikäli kuin kyseistä päällekkäisyyttä ohjaavia yhteisön oikeussääntöjä ei ollut olemassa, väliaikaisen erityisviitemäärän myöntämistä koskeva päätös ei antanut Schlebuschille asemaa, joka olisi ollut yhteisön oikeudella suojaamisen arvoinen, olipa kyseessä suoja maitokiintiöitä koskevien yhteisön asetusten erityissäännösten nojalla tai suoja luottamuksensuojaa koskevan yleisen periaatteen perusteella.

51. Luottamuksensuojaa koskevan periaatteen osalta on syytä todeta lisäksi, että olisi hyvin vaikea kuvitella, että on syntynyt tilanne, jossa Schlebusch voisi perustellusti katsoa, että hänellä on oikeus yhtäältä saada erityisviitemäärä, joka myönnettiin hänelle väliaikaisesti ja toisaalta muuttaa tämä määrä lopulliseksi niissä olosuhteissa, joihin hän vetoaa, koska erityisviitemäärää koskeva hakemus tehtiin ja kyseinen määrä myönnettiin väliaikaisesti (lokakuussa 1991) selvästi ennen asetuksen N:o 2055/93 voimaantuloa (1.8.1993), jolloin oli sovellettava päällekkäisyyden kieltävää sääntöä sekä ennen edellä mainitussa asiassa Wehrs annetun tuomion, jolla kyseinen sääntö todettiin pätemättömäksi, julistamista (3.12.1992).

52. Kolmanneksi Schlebuschin mahdollinen vetoaminen edellä mainitun kansallisen hallintopäätöksen alkuperäiseen pätemättömyyteen päätöksen tehneen viranomaisen toimivallan puuttumisen vuoksi ja/

tai tämän päätöksen lopullisuuteen voisi mahdollisesti antaa hänelle kansallisiin viranomaisiin nähden oikeuksia, joiden perusteella hän voisi saada nämä viranomaiset toimimaan tai pidättymään toimimasta tai saada vahingonkorvausta, eli hän voisi saada oikeuksia, jotka kansallinen oikeus [41] mahdollisesti antaa ja joiden osalta yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa. Sen sijaan yhteisön oikeuden kannalta hänelle ei olisi mitään hyötyä siitä, että hän vetoaisi kyseessä olevan hallintopäätöksen lopullisuuteen ja hänelle sillä perusteella kansallisiin viranomaisiin nähden syntyvään perusteltuun luottamukseen. Yhteisön asetusten sisältöä ei voida määritellä tulkitsemalla niitä kansallisten viranomaisten tekemien täytäntöönpanoa koskevien päätösten sisällön perusteella — varsinkaan (a fortifiori), jos nämä päätökset jo alun pitäen ovat yhteisön oikeuden vastaisia — tai niiden kansallisten sääntöjen sisällön perusteella, jotka koskevat niitä edellytyksiä, joiden vallitessa kansalliset hallintopäätökset tulevat lopullisiksi. Yhteisöjen tuomioistuinkin on todennut kansallisista säännöistä, jotka koskevat kansallisten hallintoviranomaisten tekemien päätösten peruuttamista silloin, kun kyseiset viranomaiset osallistuvat toiminnallisesti yhteisön hallintoon ja erityisesti yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanoon, että näitä sääntöjä sovelletaan "ellei yhteisön oikeudessa asetetuista rajoista muuta johdu" ja että "ne eivät saa tehdä yhteisön säännöstön täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi". [42]

53. Neljänneksi totean, että Schlebuschin ja niiden tuottajien tilanne, jotka ovat hänen kaltaisessaan tilanteessa ja joihin ei voida vielä soveltaa asetuksessa N:o 2055/93 säädettyä järjestelmää, [43] ei yhteisön oikeuden kannalta ole kuitenkaan säätelemätön. Tuottajilla voi tässä tilanteessa olla erityisesti oikeus vahingonkorvaukseen, mikäli ja siinä laajuudessa kuin katsotaan, että voidaan vedota yhteisön korvausvastuuseen heihin nähden. [44]

41 — Yleisesti ottaen voidaan katsoa, että Schlebusch todetessaan kyseessä olevan hallinnollisen päätöksen tulleen vastedes lopulliseksi antaa selvästi ymmärtää, että tähän päätökseen ei Saksan oikeuden mukaan voida enää hakea oikeusteitse muutosta eikä sitä voida perua. Tämä on seikka, jonka viime kädessä ainoastaan kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan tutkimalla mahdollisesti, olivatko kyseinen tuottaja ja toimivaltainen hallintoviranomainen vilpittömässä mielessä tätä päätöstä tehtäessä.

42 — Ks. esimerkiksi asia C-366/95, Steff-Houlberg Export ym., tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2661, 14 ja 15 kohta).

43 — Tältä osin on syytä huomata, että asetuksen N:o 2055/93 7 artiklan mukaan tuottajien, joita asia koski, tuli tehdä erityisviitemäärää koskevat hakemuksensa ennen 1.11.1993.

44 — Sen selvittäminen, minkälaisin ehdoin ja missä määrin yhteisö on vastuussa Schlebuschiin nähden ja on hänelle korvausvelvollinen, ei kuulu tämän asian yhteydessä selvitettäviin asioihin. Totean vain, että tällainen korvausvelvollisuus on jo hyväksytty ainakin sellaisten tuottajien osalta, joille oli aiheutunut yleisesti ottaen vahinkoa yhteisön lainsäädännössä toteutettujen jatkuvien muutosten takia ja erityisesti sellaisten tuottajien osalta, jotka eivät olleet voineet saada erityisviitemäärää missään muodossa päällekkäisyyden kieltävän säännön takia. Ks. esimerkiksi yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 19.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3061); neuvoston ja komission 5.8.1992 antama tiedonanto 92/C 198/04 (EYVL C 198, s. 4) ja neuvoston 22.7.1993 antama asetus (ETY) N:o 2187/93, jossa säädettiin eräille tilapäisesti toimintansa harjoittamisesta estyneille maidon ja maitotuotteiden tuottajille tehtävästä vahingonkorvaustarjouksesta (EYVL L 196, s. 6).

V Ratkaisuehdotus

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bundesfinanzhofin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna 13.6.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen säännöstä, jota vastaava säännös on annettu maito- ja maitotuotealan lisämaksusta 28 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, on tulkittava siten, ettei sitä voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevan tuottajan tilanteen kaltaisessa tilanteessa oleviin maidontuottajiin.