JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
6 päivänä helmikuuta 2013 [1]

Asia C-373/11

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou
vastaan
Ypourgos okonomias kai okonomikon
ja
Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon

(Ennakkoratkaisupyyntö – Symvoulio tis Epikrateias (Kreikka))

Asetus (EY) N:o 1782/2003 — 69 artikla — Pätevyys — Asetus (EY) N:o 795/2004 — 48 artikla — Yhteinen maatalouspolitiikka — Lisätuki tietyntyyppisille maatalouden muodoille ja laatutuotannolle — Täytäntöönpano jäsenvaltiossa — Syrjintä — EY 2, EY 32, EY 33 ja EY 34 artikla

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä asiassa Symvoulio tis Epikrateias (Kreikan ylin hallintotuomioistuin) pyytää selventämään, onko 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 [2] (jäljempänä asetus N:o 1782/2003) 69 artikla, jossa jäsenvaltioille annetaan oikeus määrittää vapaasti siirtymäkauden aikana pidätyksen prosenttiosuus (0–10 prosenttia kansallisesta enimmäismäärästä) lisätuen myöntämiseksi tietyille maatalouden muodoille ja laatutuotannolle, pätevä.

2. Kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee pääasiallisesti sitä, missä määrin Euroopan unionin lainsäätäjä on oikeutettu siirtämään yhteisen maatalouspolitiikan (jäljempänä YMP) täytäntöönpanoa jäsenvaltioille. Jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön tupakka-alalla erilaisia lähestymistapoja asetuksessa N:o 1782/2003 säädettyjen tilatukijärjestelmien käyttöönoton ja lisätukia koskevien pidätysprosenttien osalta.

3. Tämä on yksi keskeisistä näkökohdista YMP:n uudistuksessa, joka käynnistyi, kun Berliinissä 26.3.1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi niin kutsutun Agenda 2000:n. [3] Yksi uudistuksen tärkeimmistä tavoitteista oli järkeistää ja yksinkertaistaa asiaa koskevia unionin sääntöjä sekä hajauttaa politiikan täytäntöönpanoa siten, että jäsenvaltioille ja alueille jää suurempi toimintavapaus. [4]

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1).

3 — Komission tiedonanto ”Agenda 2000: Kohti vahvempaa ja laajempaa unionia”, KOM(97) 2000, *Euroopan Unionin tiedote*, täydennysosa 5/97 (jäljempänä Agenda 2000). Ks. etenkin tiedonannon III osa.

4 — Ks. Agenda 2000, s. 28.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Euroopan unionin oikeus*

4. Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 64 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio voi päättää viimeistään 1 päivänä elokuuta 2004, että se soveltaa kansallisesti tai alueellisesti 1–4 luvuissa säädettyä tilatukijärjestelmää tässä jaksoissa säädetyin edellytyksin.

2. Komissio vahvistaa kunkin jäsenvaltion tekemän valinnan mukaan 144 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti enimmäismäärän kullekin 66, 67, 68 ja 69 artiklassa tarkoitetulle suoralle tilatuelle.

Enimmäismäärän on oltava yhtä suuri kuin kunkin suoran tuen osa 41 artiklassa tarkoitetussa kansallisessa enimmäismäärässä kerrottuna vähennysprosenteilla, joita jäsenvaltiot soveltavat 66, 67, 68 ja 69 artiklan mukaisesti.

Vahvistettujen enimmäismäärien kokonaismäärä on vähennettävä 41 artiklassa tarkoitetuista kansallisista enimmäismääristä 144 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

– –”

5. Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 69 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat pidättää enintään 10 prosenttia 41 artiklassa tarkoitettujen kansallisten enimmäismäär[ien] osasta, joka vastaa kutakin liitteessä VI tarkoitettua alaa. – –

Tässä tapauksessa ja 64 artiklan 2 kohdan mukaisesti vahvistetun enimmäismäärän rajoissa asianomaisen jäsenvaltion on myönnettävä vuosittain viljelijöille lisätukea sillä alalla tai niillä aloilla, joita pidätys koskee.

Lisätukea myönnetään tietyille maatalouden muodoille, jotka ovat tärkeitä ympäristönsuojelun tai ympäristön tilan parantamisen kannalta taikka maataloustuotteiden laadun ja kaupan pitämisen kannalta, edellytyksin, jotka komissio määrittelee 144 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.”

6. Komissio hyväksyi asetuksen (EY) N:o 795/2004[5] (jäljempänä asetus N:o 795/2004) nojalla asetuksessa N:o 1782/2003 säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevat säännöt.

7. Asetuksen N:o 795/2004 48 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 69 artiklassa säädettyä lisätukea myönnetään tämän artiklan 2–6 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (EY) N:o 1257/1999 37 artiklan 3 kohdan ja sen täytäntöönpanoa koskevien sääntöjen soveltamista.

2. Tukea maksetaan ainoastaan asetuksen (EY) N:o 1782/2003 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetuille viljelijöille riippumatta siitä, ovatko he esittäneet tilatukijärjestelmää koskevan hakemuksen tai onko heillä hallussaan tukioikeuksia.

5 — Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 795/2004 (EUVL L 141, s. 1).

3. Ilmaisulla ’ala tai alat, joita pidätys koskee’ tarkoitetaan, että periaatteessa kaikki viljelijät, jotka lisätukea koskevan hakemuksen jättämisajankohtana ja tässä artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti tuottavat asetuksen (EY) N:o 1782/2003 liitteessä VI tarkoitettuun alaan tai tarkoitettuihin aloihin kuuluvia tuotteita, voivat hakea tukea.

4. Jos tuki koskee sellaisia maatalouden muotoja tai laatuun ja kaupan pitämiseen liittyviä toimenpiteitä, joiden osalta ei ole määritelty erityistä tuotantoa tai jos tuotanto ei liity suoraan mihinkään tiettyyn alaan, tukea voidaan myöntää sillä edellytyksellä, että pidätys tehdään kaikilla asetuksen (EY) N:o 1782/2003 liitteessä VI tarkoitetuilla aloilla ja että ainoastaan kyseisessä liitteessä tarkoitetuilla aloilla toimivat viljelijät osallistuvat järjestelmään.

5. Jos asetuksen (EY) N:o 1782/2003 69 artiklaa sovelletaan alueellisella tasolla, pidätys lasketaan kyseisen alueen asianomaisten maksujen osuuden perusteella.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä alue asiaan kuuluvalla maantieteellisellä tasolla objektiivisin perustein ja tavalla, jolla voidaan varmistaa viljelijöiden tasapuolinen kohtelu ja välttää markkinoiden ja kilpailun vääristyminen.

6. Asianomaisten jäsenvaltioiden on toimitettava viimeistään tilatukijärjestelmän ensimmäistä soveltamisvuotta edeltävän vuoden 1 päivänä elokuuta yksityiskohtaiset tiedot tuesta, jota ne aikovat myöntää, ja erityisesti tiedot tukikelpoisuusedellytyksistä ja asianomaisista aloista.

Edellä ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja tietoja koskevat muutokset on tehtävä viimeistään kunkin vuoden 1 päivänä elokuuta, jolloin niitä voidaan soveltaa seuraavana vuonna. Muutoksista on ilmoitettava välittömästi komissiolle, ja ilmoitukseen on liitettävä objektiiviset perustelut. Jäsenvaltio ei kuitenkaan saa tehdä muutoksia aloihin, joita pidätys koskee, eikä pidätyksen prosenttiosuuteen.”

8. Asetus N:o 1782/2003 on kumottu neuvoston asetuksella N:o 73/2009[6] (jäljempänä asetus N:o 73/2009).

B *Kansallinen oikeus*

9. Asetus N:o 1782/2003 ja asetus N:o 795/2004 saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä talous- ja valtiovarainministeriön ja maaseudun kehitys- ja elintarvikeministeriön tekemillä kahdella yhteisellä päätöksellä: 9.8.2005 tekemällä yhteisellä päätöksellä N:o 292464[7] (jäljempänä vuoden 2005 yhteinen päätös), jossa yleisesti vahvistettiin täydentävät hallinnolliset täytäntöönpanotoimenpiteet ja tilatuen saajien oikeuksien määrän ja arvon laskemista koskevat toimenpiteet, ja 8.8.2006 tehdyllä yhteisellä päätöksellä N:o 49143[8] (jäljempänä vuoden 2006 yhteinen päätös), jossa vahvistettiin erityisesti toimenpiteet (maksumenetelmät, myönnettävät summat, maksujen perusteluiksi esitettävät asiakirjat), jotka koskevat tupakka-alan lisätukien (laadulliset pidätykset) maksamista.

10. Vuoden 2005 yhteisen päätöksen 16 §:ssä ja liitteessä I tukien prosenttiosuus (laadullinen pidätys) vahvistettiin tupakan osalta 2 prosentiksi.

6 — Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, s. 16). Myöskään asetus N:o 795/2004 ei ole enää voimassa, sillä se on kumottu yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.10.2009 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1120/2009 (EUVL L 316, s. 1).

7 — FEK B 1122.

8 — FEK B 1333.

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

11. Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (Kreikan tupakanjalostusteollisuuden liitto) (jäljempänä liitto) vaati marraskuussa 2006 Symvoulio tis Epikrateiasissa vuoden 2006 yhteisen päätöksen kumoamista. Samassa oikeudenkäynnissä liitto riitautti myös vuoden 2005 yhteisen päätöksen pätevyyden. Liiton mukaan molemmat yhteiset päätökset ovat pätemättömiä, koska niillä pannaan täytäntöön asetuksen N:o 1782/2003 69 artikla, joka on itsessään pätemätön, sillä se on ristiriidassa Euroopan unionin perussopimusten useiden määräysten kanssa.

12. Koska Symvoulio tis Epikrateias on epävarma asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan pätevyydestä, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan säännös, jonka nojalla jäsenvaltioilla on lisätuen myöntämiseksi tuottajille oikeus määritellä pidätyksen erilaisia prosenttiosuuksia, jotka ovat enintään 10 prosenttia 41 artiklassa tarkoitettujen kansallisten enimmäismäärien osasta, kun otetaan huomioon kyseisen artiklan kolmannessa kohdassa määritellyt edellytykset, EY 2, EY 32 ja EY 34 artiklan sekä tuottajien vakaan tulotason turvaamisen ja maaseutualueiden säilyttämisen tavoitteiden mukainen, kun siinä sallitaan tällainen pidätyksen prosenttiosuuksien eriyttäminen?”

13. Liitto, Helleenien tasavalta, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Ne kaikki osallistuivat 21.11.2012 järjestettyyn istuntoon.

IV Asian tarkastelu

A *Alustavat huomautukset*

14. Asetuksella N:o 1782/2003 otetaan käyttöön YMP:n suoria tukijärjestelmiä koskevat yhteiset säännöt ja tietyt viljelijöiden tukijärjestelmät ja muutetaan useita asetuksia. Se oli yksi tärkeimmistä säädöksistä YMP:n uudistuksessa, jolla oli tavoitteena parantaa maatalousalan kilpailukykyä, edistää markkinasuuntautuneempaa kestävää maataloutta sekä vahvistaa maaseudun kehittämistä. [9]

15. Asetuksessa N:o 1782/2003 säädetään pääasiallisesti yhtäältä maanviljelijöille maksettavien suorien tukien asteittaisesta vähentämisestä vuoteen 2012 asti (11 artikla) ja toisaalta tilatukijärjestelmän käyttöönotosta (33–71 artikla).

1. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön ala ja kohde

16. Aluksi on tärkeää selventää tässä asiassa merkityksellisten unionin oikeussääntöjen ajallista soveltamista. Muutamat huomautuksia esittäneet osapuolet viittaavat perusteluissaan Euroopan unionin perussopimusten, sellaisina kuin ne ovat tällä hetkellä voimassa, määräyksiin, vaikka nyt käsiteltävän asian perustana olevat tosiseikat tapahtuivat ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Lisäksi, kuten olen edellä huomauttanut, asetus N:o 1782/2003 kumottiin ennen kyseistä päivämäärää, mutta asetuksella oli vaikutuksia sen jälkeenkin. Tämän vuoksi katson, että asiaan on sovellettava Euroopan unionin oikeutta, sellaisena kuin se oli voimassa, kun asia saatettiin vireille kansallisessa tuomioistuimessa.

9 — Ks. Euroopan komission ehdotukset neuvoston asetuksiksi – Perustelut – Kestävää maataloutta koskevat pitkän aikavälin näkymät, KOM(2003) 23 lopullinen, s. 1.

17. Selvennän myöhemmin seikkaperäisemmin, miksi en kuitenkaan usko, että Lissabonin sopimuksella käyttöönotetuilla muutoksilla olisi todellista vaikutusta asian oikeudelliseen arviointiin. Tällä hetkellä voimassa olevien perussopimusten määräykset vastaavat olennaisilta osin vanhoja määräyksiä tai niillä on pelkästään kodifioitu oikeuskäytännössä tunnustetut tai muissa oikeudellisissa välineissä erikseen mainitut oikeusperiaatteet.

18. Myöskään sillä, että asetukset N:o 1782/2003 ja N:o 795/2004 on tällä välin kumottu, ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyynnössään ja kuten komissio on vahvistanut huomautuksissaan, asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklalla oli edelleen vaikutuksia, kun nyt käsiteltävä asia pantiin vireille kansallisessa tuomioistuimessa (13.11.2006), ja siinä säädettyjä tukia on maksettu vuoden 2010 kesäkuuhun asti.

19. Toiseksi korostan, että kaikki asianosaiset ovat samaa mieltä siitä, ettei tämä ennakkoratkaisupyyntö koske sitä, ovatko Kreikan hallituksen asetusten N:o 1782/2003 ja N:o 795/2004 täytäntöönpanemiseksi hyväksymät toimet Euroopan unionin oikeuden mukaisia, eikä etenkään vuosien 2005 ja 2006 yhteisten päätösten pätevyyttä. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei itse asiassa pyydä unionin tuomioistuinta tulkitsemaan Euroopan unionin lainsäädännön säännöstä vaan arvioimaan sen pätevyyttä.

20. Nyt käsiteltävässä asiassa ei siten tarkastella sitä, ovatko Kreikan viranomaiset soveltaneet oikein asiaa koskevia Euroopan unionin sääntöjä. Siksi oikeudellinen arviointini kohdistuu yksinomaan asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan pätevyyteen.

21. Kolmanneksi on hyödyllistä muistuttaa siitä, että Euroopan unionin toimivalta maatalouden alalla on jaettua toimivaltaa. EUT-sopimukseen hiljattain lisätyssä 4 artiklan 2 kohdan d alakohdassa maatalous mainitaan yhtenä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvana alana. Oikeusopissa on keskusteltu, ja yksityiskohtaisesti onkin, siitä, onko Lissabonin sopimuksella muutettu tältä osin mitään, ja jos on, missä määrin.[10] Mielestäni tällä ei kuitenkaan ole sinällään merkitystä, sillä jo ennen Lissabonin sopimusta oikeuskäytännössä on katsottu johdonmukaisesti, että jäsenvaltioilla oli yhteisen markkinajärjestelyn kattamilla aloilla jäännösluontoinen lainsäädäntövalta tapauksissa, joita ei ollut säännelty Euroopan unionin säännöillä tai joissa tällaisilla säännöillä on nimenomaisesti myönnetty niille täytäntöönpanovalta.[11]

22. Se, että maatalouspolitiikka on ala, jolla sekä Euroopan unioni että jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä,[12] ei ole merkityksetön nyt käsiteltävässä asiassa. Kuten aiemmassa EY 5 artiklassa (korvattu asiasisällön osalta SEU 5 artiklalla) annettiin ymmärtää, Euroopan unionin toimivallan käyttöön tällä alalla sovelletaan toissijaisuusperiaatetta. Vastaavasti aloilla, jotka eivät kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, se toimii ainoastaan, jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka voidaan saavuttaa paremmin Euroopan unionin tasolla.

10 — Ks. esim. Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, 2006, s. 92–95.

11 — Ks. mm. asia 237/82 Jongeneel Kaas ym., tuomio 7.2.1984 (Kok., 483, Kok. Ep. VII s. 469, 13 ja 16 kohta); asia 207/84, De Boer, tuomio 3.10.1985 (Kok., s. 3203, 26–29 kohta); asia 48/85, komissio v. Saksa, tuomio 18.9.1986 (Kok., s. I-2549, 12 kohta) ja asia C-118/02, Industrias de Deshidratación Agrícola, tuomio 25.3.2004 (Kok., s. I-3073, 19 kohta).

12 — Ilmaisu on kodifioitu SEUT 2 artiklan 2 kohtaan.

23. On tärkeää panna merkille, että Euroopan unionin sääntöjen täytäntöönpanon hajauttaminen kansallisille viranomaisille tai tapauksen mukaan alue- tai paikallisviranomaisille on myös sallittua unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla.[13] Tällainen hajauttaminen saattaa kuitenkin edellyttää suurempaa roolia, kun kyse on jaetun toimivallan alasta. Juuri tällaisilla aloilla sen valinnassa, pitäisikö Euroopan unionin lainsäätäjän delegoida täytäntöönpanovaltaa kansallisille viranomaisille ja miltä osin, on myös noudatettava toissijaisuusperiaatetta.

24. Siksi voidaan tuskin kiistää sitä, että maatalouden alalla jäsenvaltioilla on edelleen joitakin valtuuksia toimia Euroopan unionin rinnalla. Tarkemmin sanottuna jäsenvaltioiden viranomaiset voivat toimia ja niiden on toimittava, jos Euroopan unioni sitä vaatii, Euroopan unionin lainsäädännön soveltamiseksi tai täytäntöönpanemiseksi tällä alalla.[14] Viittaan tältä osin myös julkisasiamies Trstenjakin asiassa Horvath esittämään ratkaisuehdotukseen, jossa hän korosti sitä, että yhteisen maatalouspolitiikan hajautettu ja eriytetty päätöksenteko ei ole sinällään Euroopan unionin perussopimusten asiaa koskevien periaatteiden vastaista.[15]

25. Nyt käsiteltävässä asiassa esitetty pätevyyttä koskeva kysymys voi siten koskea ainoastaan sitä, *miten* asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklalla on toteutettu tällainen toimivallan siirto antamalla jäsenvaltioille harkintavaltaa lisätukien täytäntöönpanossa YMP:n uudistuksen yhteydessä.

2. Tuen irrottaminen tuotannosta

26. Uudistuksen kannalta suuri merkitys on muun muassa maanviljelijöille annettavan suoran tuen irrottamisella tuotantomääristä; tukea ei enää kytketä tiettyyn tuotantoon poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Tämän vuoksi esimerkiksi viljellyllä kasvilajilla tai tuotettujen tuotteiden määrällä ei ole vaikutusta maanviljelijöiden saaman suoran tuen määrään.

27. Mainitsen erikseen tuen irrottamisen tuotantomääristä, sillä mielestäni Kreikan tupakkateollisuuteen kohdistuviksi väitetyt haitalliset vaikutukset, joista liitto valittaa, eivät johdu, jos niitä on, asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklassa säädetystä toimenpiteestä vaan siitä, että tuen irrottamista tuotantomääristä sovelletaan tupakka-alaan.

28. Liiton asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan pätevyyden riitauttamiseksi esittämien perustelujen ydin on siinä, että Euroopan unionin lainsäätäjä on antanut kansallisille viranomaisille liian laajan liikkumavaran. Se, että Euroopan unionin lainsäätäjä on sallinut kansallisten viranomaisten päättää vapaasti 10 prosentin enimmäismäärän rajoissa kansallisen enimmäismäärän prosenttiosuudesta, joka pidätetään ja käytetään lisätukeen, on liiton mukaan ristiriidassa YMP:n muutamien perusperiaatteiden kanssa ja vääristää kilpailua aiheettomasti. Tämä johtuu etenkin siitä, että tämän liikkumavaran vuoksi eri jäsenvaltiot väistämättä valitsevat kansallisen enimmäismäärän erilaisia prosenttiosuuksia. Tämän vuoksi eri jäsenvaltioihin sijoittautuneet tupakantuottajat saavat eri määrän lisätukea. Se väittää, että tämän vuoksi Kreikan tupakantuotanto supistuu voimakkaasti.

29. Kuten Kreikan hallitus on aiheellisesti korostanut kirjallisissa huomautuksissaan, tällainen perustelutapa vaikuttaa kuitenkin puutteelliselta, sillä se perustuu virheelliseen lähtökohtaan. Riippumatta siitä, mihin käsite ”lisätuki” saattaa viitata, tällaista tukea ei makseta niiden enimmäissummien lisäksi, joita voidaan maksaa suorana tukena. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklassa sallittiin jäsenvaltioiden maksaa tuki osittain suorana tukena ja osittain lisätukena sen sijaan, että ne olisivat maksaneet suorana tukena kaiken sen tuen, johon

13 — Ks. SEUT 2 artiklan 1 kohta.

14 — Ks. nykyinen SEUT 291 artikla, jolla korvataan asiasisällön osalta EY 202 artiklan kolmas luetelmakohta ja kodifioidaan julistus N:o 43 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevasta pöytäkirjasta.

15 — Asia C-428/07, Horvath, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6355, ratkaisuehdotuksen 90–94 kohta).

viljelijät olivat oikeutettuja. Asetuksen 69 artiklan taustalla ollut ajatus oli, että jäsenvaltiot voisivat halutessaan päättää vähentää kaikille tuottajille maksettavaa suoraa tukea vähän ja enintään 10 prosenttia ja käyttää tällä tavoin vapautuneet varat myöntääkseen pientä ylimääräistä tukea tietyt ominaispiirteet omaaville maanviljelijöille. [16]

30. Tuen jakaminen suoraan tukeen ja mahdolliseen lisätukeen ei kuitenkaan vaikuta mitenkään tuottajille maksettavissa olevan tuen yhteissummaan siltä osin kuin kansalliset enimmäismäärät pysyvät samoina. [17] Esimerkkinä mainitsen, että tukea saavalle alalle ei ole taloudellista merkitystä sillä, jaetaanko kansallista enimmäismäärää vastaava tietty rahamäärä siten, että 98 prosenttia on suoraa tukea ja 2 prosenttia lisätukea, vai siten, että 90 prosenttia on suoraa tukea ja 10 prosenttia lisätukea, vaikka tällä voi olla vaikutusta tuen jakautumiseen alan sisällä.

31. Tämä koskee etenkin Kreikkaa, sillä Kreikan hallituksen mukaan kaikki sen alueelle sijoittautuneet tupakantuottajat täyttivät lisätuen myöntämisen ehdot, ja nämä tuet maksettiin siten niille samoille tuottajille, jotka olisivat saaneet kyseiset rahamäärät suorana tukena, jollei lisätukea olisi maksettu.

32. Siksi liiton väitteet ovat mielestäni virheellisiä. Väitetty kilpailun vääristyminen tai tupakkatuotannon supistuminen eivät näytä johtuvan riidanalaisesta toimenpiteestä. Liiton edustaja myönsi asian, tosin epäsuorasti, suullisessa käsittelyssä.

33. Itse asiassa katson pikemminkin, että liitto moittii maanviljelijöille annettavan tuen irrottamista tuotantomääristä kahdesta syystä. Ensinnäkin asetuksen N:o 1782/2003 64 artiklassa sallittu tuen tuotantomääristä irrottamisen osittainen täytäntöönpano johtaa sen mukaan eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden tuottajien erilaiseen kohteluun. Toiseksi tuen irrottamisella tuotantomääristä vähennetään sen mukaan tupakantuottajien halukkuutta jatkaa kyseisen tuotteen viljelyä, ja tämä johtaisi puolestaan tupakantuotannon vähenemiseen Kreikassa, mistä olisi haittaa liiton edustaman Kreikan tupakanjalostusteollisuuden eduille.

34. Se, pitävätkö nämä väitteet paikkansa, on kuitenkin merkityksetöntä nyt käsiteltävän asian kannalta, sillä tuen irrottaminen tuotantomääristä sellaisenaan tai sen osittainen täytäntöönpano asetuksen N:o 1782/2003 64 artiklan mukaisesti eivät ole tämän oikeudenkäynnin kohteena. Liiton tätä kysymystä koskevat perustelut eivät myöskään vaikuta asianmukaisilta. YMP:n tavoitteena ei ole taata, että tietyn maataloustuotteen tuotantoa jatketaan muuttumattomana vuosien ajan. Itse asiassa tilanne saattaa olla päinvastainen sekä ennen YMP:n uudistusta että sen jälkeen. [18]

35. Lisäksi totean, että asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 28 perustelukappaleen mukaan tilatuen saannin edellytyksenä ei pitäisi olla jonkin tietyn tuotteen tuotanto, jotta viljelijöille annetaan täysi vapaus valita maillaan viljelemänsä tuotteet.

36. Edellä olen selventänyt nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön alaa ja seuraavaksi tarkastelen asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan pätevyyttä. Huomautan tältä osin, että Symvoulio tis Epikrateias kysyy, onko kyseinen säännös Euroopan unionin oikeuden mukainen, kun otetaan huomioon ainoastaan kolme perustetta: (i) EY 34 artikla luettuna yhdessä EY 2 artiklan kanssa, (ii) EY 32 artikla ja (iii) ”tuottajien vakaan tulotason turvaamisen ja maaseutualueiden säilyttämisen” tavoitteet. Liitto ilmoittaa kuitenkin unionin tuomioistuimelle esittämissä huomautuksissaan myös muutamia muita perusteita tukeakseen väitettään, jonka mukaan kyseinen säännös on pätemätön.

16 — Kyseisen asetuksen 69 artiklassa puhutaan itse asiassa tuesta ”tietyille maatalouden muodoille, jotka ovat tärkeitä ympäristönsuojelun tai ympäristön tilan parantamisen kannalta taikka maataloustuotteiden laadun ja kaupan pitämisen kannalta”.

17 — Ks. etenkin asetuksen N:o 1782/2003 31 perustelukappale.

18 — Yhteisöjen tuomioistuin katsoi esim. asiassa Hauer, että rajoitetuksi ajanjaksoksi säädetty uusia viiniviljelmiä koskeva kielto oli perusteltu yleisen edun mukaisten tavoitteiden, joita olivat ylijäämän pienentäminen välittömästi sekä Euroopan viinitarhojen rakenneuudistuksen valmistelu pidemmällä aikavälillä, vuoksi. Ks. asia 44/79, tuomio 13.12.1979 (Kok., s. 3727, Kok. Ep. IV s. 677, 17–33 kohta). Ks. laajemmassa mielessä Euroopan yhteisön ponnisteluista tiettyjen maataloustuotteiden ylituotannon torjumiseksi 1970- ja 1980-luvulla, Usher, J., *EC Agricultural Law*, 2. Pianos, Oxford University Press, 2001, s. 34–39.

37. Käsittelen ensin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätöksessä tarkasteltuja mahdollisia pätemättömyysperusteita. Sen jälkeen tarkastelen liiton esittämiä muita väitteitä, siltä osin kuin ne liittyvät riittävästi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin huolenaiheisiin. En kuitenkaan katso, että unionin tuomioistuimen olisi käsiteltävä tuomiossaan Symvoulio tis Epikrateiasille esitettyjä, jo hylättyjä väitteitä.

B *Mahdolliset pätemättömyysperusteet*

1. EY 2 ja EY 34 artikla

38. Symvoulio tis Epikrateias tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko asetuksen N:o 1782/2003 69 artikla vastoin EY 34 artiklaa (josta on tullut SEUT 50 artikla), luettuna yhdessä EY 2 artiklan (josta on tullut SEU 3 artikla) – näillä artikloilla toteutetaan maataloustuotteiden yhteismarkkinat – kanssa.[19]

39. Liiton mukaan asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan soveltaminen johtaisi kilpailun vääristymiseen saman tuotteen eri jäsenvaltioissa olevien tuottajien välillä, sillä se asettaisi tuottajat jäsenvaltiossa, joka vahvistaa alhaisen pidätyksen prosenttiosuuden, epäedullisempaan asemaan suhteessa tuottajiin, jotka ovat muissa jäsenvaltioissa, joissa tämä prosenttiosuus on vahvistettu korkeammaksi. Tämä johtaisi lisäksi eri jäsenvaltioissa sijaitsevien tuottajien ja kuluttajien syrjintään.

40. Aluksi muistutan, että EY 34 artiklan 2 kohta, jossa kielletään kaikenlainen syrjintä YMP:tä toteutettaessa, on vain erityinen ilmaus yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta, joka edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tapauksia ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella.[20] Tämän periaatteen mukaisesti Euroopan unionin lainsäätäjä on asetuksessa N:o 1782/2003 antanut useita säännöksiä, joiden tarkoituksena on sallia erilainen kohtelu tapauksissa, joissa tarvitaan erityisiä sääntöjä tietyn tuotteen[21] tai maantieteellisen alueen[22] vuoksi.

41. Palaan nyt liiton esittämiin väitteisiin ja totean aluksi, etteivät ne mielestäni ole vakuuttavia aiemmin mainitsemistani syistä. Viljelijöille tietyllä alalla kussakin maassa myönnettävien tukien kokonaismäärä on pääosin sama riippumatta siitä, päättävätkö kansalliset viranomaiset hyödyntää asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan mahdollisuutta myöntää lisätukia ja mille tasolle ne pidätyksen mahdollisesti vahvistavat. Merkittävämpiä eroja voi aiheutua ainoastaan tukien jakautumisesta kussakin maassa, ei kuitenkaan Kreikan tupakanviljelyalalla, siinä mielessä, että toiset tuottajat voivat saada ainoastaan suoria tukia, kun taas toiset voivat saada myös lisätukia.

42. Katson joka tapauksessa, että väitetty erilainen kohtelu, joka johtuu riitautetun säännöksen soveltamisesta, on objektiivisesti perusteltavissa, eikä se siten ole Euroopan unionin oikeudessa kiellettyä syrjintää eikä aiheuta kilpailun perusteetonta vääristymistä.

19 — EY 2 artiklan mukaan ”yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella – – sekä yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävää kehitystä koko yhteisössä, – – elintason ja elämän laadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä”. EY 34 artiklassa määrätään yhteisestä maatalouden markkinajärjestelystä, jossa järjestelynä on yhteiset kilpailusäännöt, erilaisten kansallisten markkinajärjestelyjen pakollinen yhteensovittaminen tai Euroopan markkinajärjestely. Yhteinen järjestely voi käsittää erityisesti tuen tuotteiden tuotantoa ja myyntiä varten. Yhteisessä järjestelyssä ei saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä.

20 — Ks. mm. asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok., s. 4563, 25 kohta); asia C-15/95, EARL de Kerlast, tuomio 17.4.1997 (Kok., s. I-1961, 35 kohta) ja asia C-273/04, Puola v. neuvosto, tuomio 23.10.2007 (Kok., s. I-8925, 86 kohta).

21 — Ks. mm. 66 artikla (peltokasvit), 67 artikla (lammas- ja vuohipalkkiot), 68 artikla (naudanlihapalkkiot), 76–78 artikla (valkuaiskasvipalkkio), 79–82 artikla (riisin lajikohtainen tuki), 83–87 artikla (pähkinöiden pinta-alatuki), 88–92 artikla (energiakasvien tuki), 93–94 artikla (tärkkelysperunan tuki) ja 95–97 artikla (lypsylehmäpalkkiot ja lisätuet).

22 — Esimerkiksi 10 artiklan 5 kohdassa ja 70 artiklan 1 kohdan b alakohdassa annetaan Ranskan merentakaisten departementtien, Azorien ja Madeiran, Kanariansaarten sekä Egeanmeren saarten viljelijöitä koskevia erityissääntöjä, ja 98 artiklassa esitetään Suomessa ja Ruotsissa 62. leveyspiirin pohjoispuolella viljeltävien peltokasvien erityistä aluetukea koskevat erityissäännöt.

43. Ensimmäisen näkökohdan osalta korostan, että oikeuskäytännössä on jo todettu, että sitä, että toimenpiteen toteuttamisella yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä voi olla erilaisia seurauksia tietyille tuottajille niiden oman tuotannon tai alueellisten olosuhteiden vuoksi, ei voida pitää perussopimuksessa kiellettynä syrjintänä, jos toimenpide perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka on mukautettu yhteisen markkinajärjestelyn kokonaistoimivuuden tarpeisiin.[23] Oikeuskäytännössä on myös hyväksytty se, että tilanteet eri jäsenvaltioissa eivät aina ole rinnastettavissa toisiinsa, minkä vuoksi erot asiaa koskevissa lainsäädännöissä voivat olla perusteltuja kyseisen jäsenvaltion tai sen alueella toimivien tiettyjen tuottajien kannalta.[24]

44. Edellä jo mainitussa asiassa Horvath annetussa tuomiossa muistutettiin aluksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä,[25] jonka mukaan syrjintäkielto, joka on Euroopan unionin oikeuden yleinen periaate, ei koske mahdollisia kohtelun eroja, joita voi aiheutua jäsenvaltiosta toiseen niistä eroista, joita eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välillä on, jos nämä lainsäädännöt koskevat samalla tavalla kaikkia niiden soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä. Toiseksi tämän oikeuskäytännön perusteella todettiin, että kun jäsenvaltion perustuslaillisen järjestelmän mukaan alueellisilla viranomaisilla on lainsäädäntövaltaa, vielä pelkästään se, että kyseiset viranomaiset antavat YMP:n yhteydessä erilaisia standardeja, ei merkitse unionin oikeuden vastaista syrjintää.[26]

45. Nyt käsiteltävässä asiassa ei mielestäni ole syytä poiketa näistä periaatteista. Katson erityisesti, että asiassa Horvath annetussa tuomiossa esitettyjä perusteluja voidaan soveltaa soveltuvin osin nyt käsiteltävään asiaan. Mielestäni erilaista ratkaisua ei voida perustella yksistään sillä, että asiassa Horvath erilainen kohtelu oli seurausta kunkin jäsenvaltion itsenäisesti antamasta lainsäädännöstä, jolla pantiin täytäntöön Euroopan unionin sääntöjä, kun taas nyt käsiteltävässä asiassa se on looginen seuraus siitä harkintavallasta, jonka Euroopan unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti jättänyt jäsenvaltioiden viranomaisille täytäntöönpanossa.

46. Toisesta, kilpailun vääristymistä koskevasta näkökohdasta totean, että unionin tuomioistuin on katsonut vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella asiassa Vodafone, että ”yhteisön lainsäätäjälle on jätettävä sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. – – On kuitenkin niin, että vaikka yhteisön lainsäätäjällä onkin tällainen harkintavalta, sen on perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin. Lisäksi sen on mahdollisiin eri toimenpiteisiin liittyvien vaatimusten arvioinnissa tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset.”[27]

47. Vaikka tarkasteltava toimenpide aiheuttaisikin joitakin kielteisiä seurauksia joillekin tuottajille, mikään ei mielestäni viittaa nyt käsiteltävässä asiassa siihen, että Euroopan unionin lainsäätäjän päätös myöntää jäsenvaltioille jonkin verran harkintavaltaa asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan täytäntöönpanossa ei perustu pitäviin ja objektiivisiin kriteereihin tai että kyseisiä epäedullisia seurauksia ei voida perustella esimerkiksi tavoitteella varmistaa sujuva siirtyminen yhdestä YMP-järjestelmästä toiseen tai antaa kansallisiin olosuhteisiin tai tarpeisiin mukautettua tukea.

23 — Ks. asia C-179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok., s. I-2301, 34 kohta).

24 — Ks. esim. em. asia Espanja v. neuvosto, tuomion 25–30 kohta; yhdistetyt asiat C-267/88-C-285/88, Wuidart, tuomio 21.2.1990 (Kok., s. I-435, 30 kohta); asia C-22/94, Irish Farmers Association ym., tuomio 15.4.1997 (Kok., s. I-1809, 32–37 kohta) ja em. asia Puola v. neuvosto, tuomion 86–88 kohta.

25 — Ks. tästä yhdistetyt asiat 185/78-204/78, Van Dam ym., tuomio 3.7.1979 (Kok., s. 2345, Kok., Ep. IV, s. 515, 10 kohta); asia C-177/94, Perfili, tuomio 1.2.1996 (Kok., s. I-161, 17 kohta) ja asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok., s. I-6421, 34 kohta).

26 — Tuomion 47–58 kohta.

27 — Asia C-58/08, Vodafone ym., tuomio 8.6.2010 (Kok., s. I-4999, 52–53 kohta).

48. Totean tässä yhteydessä, että asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 33 ja 34 perustelukappaleessa esitetään perustelut sille, miksi Euroopan unionin lainsäätäjä on antanut joitakin alueellista ja vapaaehtoista täytäntöönpanoa koskevia erityissääntöjä, erityisesti asetuksen 69 artiklan. Liitto ei ole myöskään esittänyt perusteluja, joilla vakavasti kyseenalaistettaisiin tavoitellut päämäärät ja logiikka tai perusteet, joihin lainsäätäjä on turvautunut näiden sääntöjen antamiseksi.

2. EY 32 artikla

49. Liitto väittää myös, että asetuksen N:o 1782/2003 69 artikla on ristiriidassa EY 32 artiklan [28] (josta on tullut SEUT 38 artikla) kanssa. Sen mukaan tämä johtuu siitä, että koska 69 artiklassa annetaan jäsenvaltioille oikeus määrätä vapaasti ilman perusteita tai edellytyksiä kansallisesta enimmäismäärästä tehtävän pidätyksen prosenttiosuus, jonka ne voivat käyttää antaakseen tukea yhteisön markkinajärjestelyn kohteena olevalle tuotteelle, kuten raakatupakalle, siinä lähinnä kumotaan kyseistä tuotetta koskeva yhteinen markkinajärjestely. Toisin sanoen asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklalla lähinnä ”uudelleenkansallistetaan” maatalouspolitiikka ja siten kierretään sisämarkkinoiden ja YMP:n perusperiaatteita.

50. En ole vakuuttunut tästä väitteestä. Mielestäni on mahdotonta, että jäsenvaltioiden viranomaisille annettu harkintavalta myöntää mahdollista lisätukea ja määritellä pidätyksen taso 10 prosentin kansallisen enimmäismäärän rajoissa voisi heikentää YMP:n tai sisämarkkinoiden perusperiaatteita.

51. Päinvastoin, tietyn liikkumavaran antaminen kansallisille viranomaisille, jotta ne voivat päättää mahdollisista aiheellisista toimenpiteistä sujuvan siirtymisen varmistamiseksi Euroopan maatalousmarkkinoiden hankalassa vaiheessa, on minusta täysin nykyisen SEUT 39 artiklan 2 kohtaan sisällytetyn oikeusperiaatteen mukaista. Tässä määräyksessä edellytetään, että lainsäätäjän on otettava huomioon muun muassa ”maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista”. Asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 33 perustelukappaleessa itse asiassa korostetaan tarvetta myöntää jäsenvaltioille tällainen harkintavalta.

52. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei voida pitää selvästi virheellisenä sitä näkemystä, että kansalliset viranomaiset pystyvät parhaiten tekemään päätöksiä, jotka koskevat esimerkiksi lisätukien pidätysosuuksia tai niiden alueella lisätukia tarvitsevien tiettyjen maatalouden muotojen määrittelyä. Kyse ei ole YMP:n ”uudelleenkansallistamisesta” vaan ainoastaan tiettyjen sääntöjen – joita Euroopan unionin lainsäätäjä piti aiheellisina siirryttäessä vanhasta YMP:stä uudistettuun YMP:hen – täytäntöönpanoa koskevien toimivaltuuksien rajoitetusta siirtämisestä kansallisille viranomaisille.

53. Asetuksella N:o 1782/2003 toteutetun uudistuksen yleisen järjestelmän kannalta 69 artiklaa voidaan pitää toissijaisena. Siinä ainoastaan säädetään mahdollisuudesta yhdistää suorat tuet joihinkin rajoitettuihin lisätukiin. Lisäksi tähän mahdollisuuteen sovelletaan lukuisia menettelyllisiä ja aineellisia edellytyksiä, joista säädetään 69 artiklassa itsessään ja asetuksen N:o 795/2004 48 artiklassa.

28 — EY 32 artiklan mukaan maataloustuotteiden yhteismarkkinoiden toiminnan ja kehittämisen yhteydessä on toteutettava yhteinen maatalouspolitiikka, jonka soveltamisala toiminnan ja tuotteiden osalta on määritelty samassa perussopimuksen määräyksessä.

54. Huomautan erityisesti, että asetuksen N:o 795/2004 48 artiklassa säädetään tärkeistä suojatoimenpiteistä, kun siinä vaaditaan, että jäsenvaltiot tekevät päätökset objektiivisin perustein ja toimivat ”tavalla, jolla voidaan varmistaa viljelijöiden tasapuolinen kohtelu ja välttää markkinoiden ja kilpailun vääristyminen”. Lisäksi säännöksessä komissio valtuutetaan seuraamaan tarkasti, miten jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat lisätuet, sillä säännöksessä asetetaan niille lukuisia ilmoitusvelvollisuuksia. [29]

55. Jäsenvaltioiden asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan nojalla käyttämää toimivaltaa näin ollen sekä rajoitetaan etukäteen että valvotaan jälkikäteen.

56. Tämän perusteella katson, että asetuksen N:o 1782/2003 69 artikla ei ole ristiriidassa EY 32 artiklan kanssa.

3. ”Tuottajien vakaan tulotason turvaamista” ja ”maaseutualueiden säilyttämistä” koskevat tavoitteet

57. Kansallinen tuomioistuin kysyy myös, onko asetuksen N:o 1782/2003 69 artikla ”tuottajien vakaan tulotason turvaamista” ja ”maaseutualueiden säilyttämistä” koskevien tavoitteiden vastainen. Liitto nimittäin väittää, että kyseisellä säännöksellä viljelijöiltä evätään vakaa tulotaso, mikä johtaa tupakanviljelyn merkittävään vähenemiseen ja viljelykelpoisesta maasta luopumiseen.

58. Oletan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoituksena oli viitata sen mainitseman ensimmäisen tavoitteen osalta EY 33 artiklan 1 kohdan b alakohdassa (josta on tullut SEUT 39 artiklan 1 kohdan b alakohta) mainittuun tavoitteeseen ”taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso”.

59. Tältä osin panen ensinnäkin merkille, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käyttämä ilmaisu ”vakaa” ei vastaa ilmaisua ”kohtuullinen”, joka esiintyy perussopimuksen tekstissä. [30] Erilaisten ilmaisujen käytöllä on merkitystä, sillä Euroopan unionin lainsäätäjällä ei ole velvollisuutta taata, että viljelijöiden elintaso pysyy muuttumattomana ajan myötä. Muutoin lainsäätäjän liikkumavaraa tehdä poliittisia muutoksia YMP:hen rajoitettaisiin merkittävästi. [31]

60. Perussopimuksissa ei myöskään vaadita, että kohtuullinen elintaso on taattava yhden ja saman tuotteen järkkymättömän viljelyn aikana. Toisin sanoen elintason ja tietyn tuotteen viljelyn välillä ei ole välttämätöntä yhteyttä.

61. EY 33 artiklassa ei näin ollen taata, että tietyn maataloustuotteen tuotanto pitäisi pysyttää muuttumattomana vuodesta toiseen saati sitten tietyn jäsenvaltion markkinoilla.

62. Totean sivumennen, että myöskään EY 33 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainittu markkinoiden vakauttamista koskeva tavoite ei tarkoita, että tuotannon on aina oltava vakaa. [32] Tällä määräyksellä on laajempi merkitys, eikä se koske pelkästään tuotettuja määriä vaan yleisemmin maataloustuotteiden taloudellista tilannetta. [33]

29 — On myös syytä mainita, että asetuksen N:o 1782/2003 64 artiklan 3 kohdassa säädetään, että tietyssä määräajassa komissio ”toimittaa neuvostolle tarvittaessa aiheellisin ehdotuksin varustetun kertomuksen seurauksista, joita – – vaihtoehtojen täytäntöönpanolla jäsenvaltioissa on ollut markkinoiden ja rakenteiden kehitykseen”. Näitä vaihtoehtoja ovat muun muassa saman asetuksen 69 artiklassa säädetyt vaihtoehdot.

30 — Sama ilmaisu esiintyy myös asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa.

31 — Ks. vastaavasti asia 331/88, Fedesa, tuomio 13.11.1990 (Kok., s. I-4023, 26 kohta).

32 — Ks. esim. yhdistetyt asiat 63–69/72, Hansamühle ym. v. neuvosto, tuomio 13.11.1973, (Kok., s. 1229, 12 kohta) ja yhdistetyt asiat 56–60/74 Kampffmeyer Mühlenvereinigung ym. v. komissio ja neuvosto, tuomio 2.6.1976 (Kok., s. 711, Kok., Ep. III, s.109, 13 kohta).

33 — Esim. yhdistetyissä asioissa Crispoltoni todettiin, että markkinoilla, joille on ominaista ylituotanto, tupakan tuotantoa vähentävillä toimenpiteillä pyrittiin itse asiassa asianomaisten markkinoiden vakauttamiseen. Ks. yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4863, 33 kohta).

63. Liitto viittaa väitteissään siihen, että tupakka nauttii oikeudellisesta suojasta, sillä se on mainittu EY:n perustamissopimuksen liitteessä I (josta on tullut EUT-sopimuksen liite I).[34] Se, että tupakka on mainittu liitteessä I olevassa tuoteluettelossa, tarkoittaa kuitenkin ainoastaan sitä, että siihen sovelletaan YMP:tä. Liitteessä I ei anneta erityistä asemaa tai suojaa luettelossa mainituille tuotteille.

64. Lopuksi totean, ettei yksikään YMP:n tavoitteista edellytä, että tietyn tuotteen tuotannon tai tuotteelle annettavan tuen on oltava kiinteä. Päinvastoin muistutan, että YMP:n uudistuksen yhtenä tavoitteena on juuri edistää markkinasuuntautuneisempaa ja kilpailukykyisempää maatalousteollisuutta. Koska viljelijöille myönnettävä tuki ei enää riipu tietyn tuotteen tuotannosta, viljelijät voivat vaihtaa tuotantoa markkinakehityksen mukaan ja vastata nopeammin ja tehokkaammin EU:n ja EU:n ulkopuolisten asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin ja vaatimuksiin.[35]

65. Toisesta, maaseutualueiden säilyttämistä koskevasta näkökohdasta totean, että asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa asetuksen yhtenä tavoitteena mainitaan maatalousmaasta luopumisen välttäminen. Tällainen tavoite on mielestäni täysin yhdenmukainen edellä jo mainitussa EY 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden kanssa, ja se näyttää olevan maatalousyhteisön kohtuullisen elintason varmistamista koskevan edellä mainitun tavoitteen miltei luonnollinen seuraus.[36]

66. On kuitenkin muistutettava jälleen siitä, että asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklassa säädetyllä toimenpiteellä ja Euroopan unionin lainsäätäjän kansallisille viranomaisille antamalla harkintavallalla sen täytäntöönpanemiseksi kansallisella tasolla ei näytä olevan merkitystä väitetylle maatalousmaasta luopumiselle Kreikassa. On selvää, että kyseisille tupakan viljelijöille myönnettävien tukien määrä olisi ollut suurin piirtein sama mahdollisesta lisätuesta ja Kreikan hallituksen määrittämästä pidätyksen prosenttiosuudesta riippumatta.

67. Lisäväite, jonka liitto esitti kirjallisissa huomautuksissa mutta jota ei mainittu Symvoulio tis Epikrateiasin esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä, koskee myös EY 33 artiklaa.

68. Liitto väittää, että koska asetuksen N:o 1782/2003 69 artikla johtaa tupakanviljelyn merkittävään vähenemiseen Kreikassa, se aiheuttaa pitkäaikaista rakenteellista epätasapainoa markkinoilla. Liiton mukaan tämä loukkaa periaatetta, jonka mukaan lainsäätäjän on YMP:n yhteydessä sovitettava yhteen kaikki EY 33 artiklassa asetetut tavoitteet ja lainsäätäjä voi ainoastaan väliaikaisissa toimenpiteissä antaa etusijan yhdelle tavoitteista muiden kustannuksella.

69. Käsittelen tätä väitettä ainoastaan tyhjentävyyden vuoksi. Aluksi muistutan siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla laaja harkintavalta, joka perustuu siihen, että sille on nykyisissä SEUT 40–43 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä. Tästä seuraa, että tuomioistuinten harjoittaman valvonnan on tällaisissa asioissa rajoituttava sen tutkintaan, rasittaako kyseessä olevaa toimenpidettä ilmeinen virhe tai harkintavallan väärinkäyttö tai onko kyseessä oleva viranomainen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat.[37] Oikeuskäytännössä on lisäksi tehty selväksi, ettei ole välttämätöntä, että EY 33 artiklassa asetetut YMP:n tavoitteet pyritään saavuttamaan samanaikaisesti ja vastaavasti kaikilla YMP:ssä käyttöön otetuilla toimenpiteillä.[38] Oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin toimielinten on

34 — EY 32 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään seuraavaa:
”2. Yhteismarkkinoiden toteuttamista koskevia määräyksiä sovelletaan maataloustuotteisiin, jollei 33–38 artiklassa toisin määrätä.
3. Tuotteet, joihin sovelletaan 33–38 artiklan määräyksiä, mainitaan tämän sopimuksen liitteessä I olevassa luettelossa.”

35 — Ks. esim. asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 24 ja 28 perustelukappale.

36 — Ks. aiemmin mainittu asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 21 perustelukappale.

37 — Ks. vastaavasti em. asia Fedesa, tuomion 8 ja 14 kohta ja asia C-189/01, Jippes, tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5689, 80 kohta).

38 — Asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok., s. I-2265, 133 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

YMP:n tavoitteisiin pyrkiessään huolehdittava kyseisten tavoitteiden jatkuvasta yhteensovittamisesta, mikä voi olla välttämätöntä sen vuoksi, että erikseen tarkasteltuina tavoitteet saattavat näyttää keskenään ristiriitaisilta, edellyttäen kuitenkin, että tämän yhteensovittamisen vaikutuksena muiden tavoitteiden toteuttaminen ei tule mahdottomaksi. [39]

70. Seuraavaksi palaan nyt käsiteltävään asiaan ja totean, ettei mielestäni ole perusteita sille, että asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa minkään EY 33 artiklassa luetellun tavoitteen kanssa. Ei myöskään ole perusteita epäillä, ettei näitä tavoitteita voitaisi saavuttaa. Mielestäni ei myöskään ole syytä epäillä, että Euroopan unionin lainsäätäjä olisi ylittänyt harkintavaltansa eri tavoitteiden tasapainottamisessa, kun se päätti lisätukien sääntelystä. Lisäksi 69 artikla oli tarkoitettu alusta alkaen väliaikaiseksi toimenpiteeksi, [40] ja se itse asiassa kumottiin, kun asetus N:o 1782/2003 korvattiin kokonaisuudessaan asetuksella N:o 73/2009.

71. Lopuksi liitto väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklalla loukataan suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen kaltaisia unionin oikeuden yleisiä perusperiaatteita.

72. Käsittelen myös tätä kysymystä ainoastaan täydellisyyden vuoksi. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että suhteellisuusperiaatteen mukaan Euroopan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa. Kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. [41] Edellä mainittuja edellytyksiä koskevasta tuomioistuinvalvonnasta on todettava, että Euroopan unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta YMP:n alalla. Kuten edellä jo on todettu, YMP:n alaan kuuluva toimenpide voidaan siten katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen. [42]

73. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklassa. Kuten edellä on todettu, asetuksen tai kyseisen säännöksen tavoitteena ei ole varmistaa tupakantuotannon jatkumista Kreikassa sillä tasolla, jolla se oli ennen asetuksen voimaantuloa. Ei myöskään vaikuta siltä, että kyseinen säännös olisi ilmeisen soveltumaton perussopimuksissa YMP:lle asetettujen yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi tai asetuksessa nimenomaisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lopuksi totean, ettei kyseisellä säännöksellä näytä olevan vaikutusta maatalousmaasta luopumiseen.

74. Siltä osin kuin kyse on luottamuksensuojan periaatteesta, oikeuskäytännössä on täsmennetty, että taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa Euroopan unionin toimielinten harkintavallan rajoissa; näin on erityisesti maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisella alalla, koska markkinajärjestelyjen tarkoitus edellyttää jatkuvia sopeutuksia taloudellisen tilanteen vaihtelujen mukaan. [43] Lisäksi oikeuskäytännössä

39 — Ks. asia C-311/90, Hierl v. Hauptzollamt Regensburg, tuomio 19.3.1992 (Kok., s. I-2061, 13 kohta); asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4973, Kok., Ep. XVI, s. I-173, 47 kohta) ja asia C-324/96, Odette Nikou, tuomio 26.3.1998 (Kok., s. I-1333, 30 kohta).

40 — Ks. erityisesti asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 33 ja 34 perustelukappale sekä 64 artiklan 3 kohta.

41 — Ks. em. asia Crispoltoni, tuomion 41 kohta; asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok., s. I-2211, 60 kohta) ja asia C-375/96, Zaninotto, tuomio 29.10.1998 (Kok., s. I-6629, 63 kohta).

42 — Ks. em. asia Crispoltoni, tuomion 42 kohta; em. asia National Farmers' Union ym., tuomion 61 kohta ja em. asia Zaninotto, tuomion 64 kohta.

43 — Asia C-104/97, Atlanta v. komissio, tuomio 14.10.1999 (Kok., s. I-6983, 52 kohta).

on myös todettu, että luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota Euroopan unionin lainsäädäntöä vastaan vain silloin, kun Euroopan unioni on itse luonut etukäteen tilanteen, johon perusteltu luottamus saattaa perustua,[44] annettuaan asianomaiselle henkilölle täsmällisiä vakuutteluja.[45]

75. Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, etteivät Euroopan unionin toimielimet ole antaneet Kreikan tupakantuottajille minkäänlaisia vakuutteluja tuottajien aiemman tukijärjestelmän jatkumisesta tai täsmällisemmin tavasta, jolla lisätukia säännellään. On myös selvää, että Euroopan unionin lainsäätäjän tekemä yhtä maataloustuotetta, nimittäin puuvillaa, koskeva valinta, ei merkitse, että se tekisi saman valinnan muiden tuotteiden, kuten tupakan, osalta.

V Ratkaisuehdotus

76. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Symvoulio tis Epikrateiasin ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymyksen tutkinnassa ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka vaikuttaisi yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) No 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta annetun neuvoston (EY) N:o 1782/2003 69 artiklan pätevyyteen.

44 — Asia C-177/90, Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems, tuomio 10.1.1992 (Kok., s. I-35, 14 kohta) ja em. asia Zaninotto, tuomion 50 kohta.

45 — Asia C-213/06 P, Euroopan jälleenrakennusvirasto (EAR) v. Karatzoglou, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. II-B-2-143, 33 kohta); asia 111/86, Delauche v. komissio, tuomio 16.12.1987 (Kok., s. 5345, 24 kohta); asia C-82/98 P, Kögler v. yhteisöjen tuomioistuin, tuomio 25.5.2000 (Kok., s. I-3855, 33 kohta) ja yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomio 22.6.2006 (Kok., s. I-5479, 147 kohta).