Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

19 päivänä syyskuuta 2013 *

Ennakkoratkaisupyyntö — Pätevyyden arviointi — Yhteinen maatalouspolitiikka — Asetus (EY) N:o 1782/2003 — Tietyille maatalouden muodoille ja laatutuotannolle myönnetty lisätuki — Jäsenvaltioille jätetty harkintavalta — Syrjintä — EY 32 ja EY 34 artikla

Asiassa C-373/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Symvoulio tis Epikrateias (Kreikka) on esittänyt 22.3.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.7.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou

vastaan

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon ja

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby (esittelevä tuomari) ja C. Vajda,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.11.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, edustajinaan dikigoros E. Petritsi ja dikigoros K. Adamantopoulos,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään I. Chalkias ja S. Papaïoannou,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Balta, E. Sitbon, M. Iosifidou ja A. Westerhof Löfflerová,

— Euroopan komissio, asiamiehinään D. Triantafyllou ja G. von Rintelen,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

kuultuaan julkisasiamiehen 6.2.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1) 69 artiklan pätevyyttä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (Kreikan tupakanjalostusteollisuuden liitto, jäljempänä Panellinios Syndesmos) ja Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (talous- ja valtiovarainministeriö), Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (maanviljelyn kehittämisen ja elintarvikeasiain ministeri) ja joka koskee tupakka-alan lisätukia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 24 ja 33 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”(24) Yhteisön maatalouden kilpailukyvyn parantaminen sekä elintarvikkeiden laadun ja ympäristövaatimusten edistäminen merkitsevät väistämättä maataloustuotteiden virallisten hintojen laskua ja tuotantokustannusten nousua yhteisön maatiloilla. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sekä markkinasuuntautuneemman ja kestävämmän maatalouden edistämiseksi on tarpeen täydentää siirtymistä tuotantotuesta tuottajatukeen ottamalla käyttöön tuotantomääristä riippumattoman maatilakohtaisen tilatuen järjestelmä. – –

– –

(33) Jotta erityistilanteissa voitaisiin toimia joustavasti, jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus määritellä tietynlainen tasapaino tilakohtaisten tukioikeuksien ja alueellisten tai kansallisten keskiarvojen välille sekä nykyisten tukien ja tilatuen välille. – – Jotta tietyn jäsenvaltion maatalouden erityisolosuhteet voitaisiin ottaa huomioon, on lisäksi aiheellista antaa sille mahdollisuus pyytää siirtymäkautta tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa varten siten, ettei ylitetä tilatukijärjestelmälle vahvistettuja talousarvion enimmäismääriä. Jos siirtymäkauden aikana ilmenee vakavia kilpailun vääristymiä ja jotta varmistettaisiin yhteisön kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen, komission on voitava toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä tällaisten tilanteiden käsittelemiseksi.”

4 Asetuksen N:o 1782/2003 III osaston, jonka otsikko on ”Tilatukijärjestelmä”, 5 luvun, jonka otsikko on ”Alueellinen ja valinnainen täytäntöönpano”, 2 jakson 64 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio voi päättää viimeistään 1 päivänä elokuuta 2004, että se soveltaa kansallisesti tai alueellisesti 1–4 luvuissa säädettyä tilatukijärjestelmää tässä jaksossa vahvistetuin 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 Mainitun asetuksen 69 artiklassa, jonka otsikko on "Vapaaehtoinen täytäntöönpano tiettyjen maatalouden muotojen ja laatutuotannon osalta", säädettiin seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat pidättää enintään 10 prosenttia 41 artiklassa tarkoitettujen kansallisten enimmäismäär[ie]n osasta, joka vastaa kutakin liitteessä VI tarkoitettua alaa. Peltokasvi-, naudanliha- ja vasikanliha- sekä lampaan- ja vuohenliha-aloilla kyseinen pidätys otetaan huomioon 66, 67 ja 68 artiklassa vahvistettujen enimmäisosuuksien soveltamiseksi.

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 Asetuksessa N:o 1782/2003 säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 795/2004 (EUVL L 141, s. 1) 48 artiklassa säädettiin 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.

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.

_ _”

7 Asetus N:o 1782/2003 kumottiin 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 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, s. 16). Lisäksi asetus N:o 795/2004 kumottiin asetuksen N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.10.2009 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1120/2009 (EUVL L 316, s. 1).

Kreikan oikeus

8 Asetukset N:o 1782/2003 ja N:o 795/2004 saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikonin ja Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimonin tekemillä kahdella yhteisellä päätöksellä, nimittäin 9.8.2005 tehdyllä yhteisellä päätöksellä N:o 292464 (FEK B’ 1122), 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 (FEK B’ 1333), jossa vahvistettiin erityisesti toimenpiteet eli maksumenetelmät, myönnettävät summat ja maksujen perusteluiksi esitettävät asiakirjat, jotka koskevat tupakka-alan lisätukien maksamista laadun perusteella.

9 Yhteisen päätöksen N:o 292464, joka tehtiin 9.8.2005, 16 §:ssä ja liitteessä I vahvistettiin laatuun perustuvan lisätuen pidätysosuus tupakan osalta 2 prosentiksi.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

10 Panellinios Syndesmos nosti 13.11.2006 Symvoulio tis Epikrateiasissa kanteen 8.8.2006 tehdyn yhteisen päätöksen N:o 49143 kumoamiseksi. Samassa oikeudenkäynnissä Panellinios Syndesmos riitautti myös 9.8.2005 tehdyn yhteisen päätöksen pätevyyden.

11 Panellinios Syndesmosin mukaan nämä molemmat päätökset ovat pätemättömiä siltä osin kuin niillä pannaan täytäntöön asetus N:o 1782/2003, jonka 69 artikla on unionin oikeuden vastainen.

12 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että sääntelyä koskeva liikkumavara, joka mainitussa asetuksessa annetaan kansallisille viranomaisille sen soveltamisessa, myötävaikuttaa kunkin alueen tarpeita vastaavaan eriyttämiseen ja ettei jäsenvaltioiden mahdollisuus vahvistaa erilaisia pidätysosuuksia ole syrjintää.

13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kuitenkin, eikö tämä eriytetty täytäntöönpano erityisesti pidätysosuuden soveltamisen vuoksi ja siis erilaisten lisätukien vuoksi johda kilpailun vääristymiseen eri jäsenvaltioiden saman tuotteen tuottajien kesken ja negatiivisiin vaikutuksiin eri alueiden tuottajien tuloihin.

14 Näissä olosuhteissa Symvoulio tis Epikrateias 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?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään, onko asetuksen N:o 1782/2003 69 artikla pätevä EY 32 ja EY 34 artiklan sekä tuottajien vakaan tulotason turvaamisen ja maaseutualueiden säilyttämisen tavoitteiden kannalta siltä osin kuin sen soveltaminen asettaisi niiden jäsenvaltioiden tuottajat, joissa vahvistetaan pienempi pidätysosuus, epäedulliseen asemaan muiden jäsenvaltioiden, joissa tämä osuus on vahvistettu suuremmaksi, tuottajiin nähden ja johtaisi kilpailun vääristymiseen eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden saman tuotteen tuottajien välillä.

16 Aluksi on huomattava, ettei asetusten N:o 1782/2003 ja N:o 795/2004 kumoaminen vaikuta pääasian oikeusriidan kohteeseen, koska asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan soveltaminen jatkui kesäkuuhun 2010 asti.

17 Kuten asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 24 perustelukappaleessa on todettu, asetuksella pyrittiin mahdollistamaan siirtyminen tuotantotuesta tuottajatukeen vähentämällä asteittain suoria tukia ja ottamalla käyttöön tuotantomääristä riippumaton tukijärjestelmä eli viitekauden aiempien oikeuksien perusteella määräytyvä tilatuki ja parantamaan näin Euroopan unionin maanviljelijöiden kilpailukykyä.

18 On lisättävä, että tilatukijärjestelmän käyttöönotto kuuluu uuteen yhteiseen maatalouspolitiikkaan (jäljempänä YMP), jonka yksi tärkeimmistä tavoitteista oli, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 3 kohdassa, järkeistää ja yksinkertaistaa asiaa koskevia unionin sääntöjä sekä hajauttaa politiikan täytäntöönpanoa siten, että jäsenvaltioille ja alueille jää suurempi toimintavapaus.

19 Asetuksen N:o 1782/2003 64 artiklassa säädettiin tilatukijärjestelmän osittaisesta täytäntöönpanosta, että jäsenvaltio voi päättää ”viimeistään 1 päivänä elokuuta 2004”, että se soveltaa kansallisesti tai alueellisesti tilatukijärjestelmää tietyin edellytyksin.

20 Mainitun asetuksen 69 artiklassa annettiin tältä osin jäsenvaltioille mahdollisuus pidättää enintään 10 prosenttia kansallisten enimmäismäärien osasta jokaisella tuotealalla, jotta ne voisivat myöntää lisätukea tietyille maatalouden muodoille, jotka ovat tärkeitä ympäristönsuojelun tai ympäristön tilan parantamisen kannalta taikka maataloustuotteiden laadun ja kaupan pitämisen kannalta.

EY 34 artiklan rikkominen

21 On syytä arvioida, onko asetuksen N:o 1782/2003 69 artikla EY 34 artiklan vastainen sillä perusteella, että se johtaa yhtäältä tuottajien väliseen syrjintään ja toisaalta kilpailun vääristymiseen eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden saman tuotteen tuottajien välillä.

22 Tältä osin on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 34 artiklan 2 kohta, jossa kielletään 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 (asia C-33/08, Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, Kok., s. I-5035, 46 kohta).

23 Ensiksi on todettava, ettei asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklassa itsessään vahvisteta erilaisia edellytyksiä jäsenvaltioiden tai tuottajien mukaan, vaan tyydytään antamaan kaikille jäsenvaltioille samoilla edellytyksillä ja samoja menettelytapoja noudattamalla tietty harkintavalta myöntää lisätukia YMP:n uudistuksen yhteydessä.

24 Toiseksi on palautettava mieleen, että toissijaisuusperiaatteen, joka ilmaistaan EY 5 artiklan toisessa kohdassa, mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan toteuttaa paremmin unionin tasolla (ks. vastaavasti asia C-58/08, Vodafone ym., tuomio 8.6.2010, Kok., s. I-4999, 72 kohta).

25 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että jäsenvaltiot voivat antaa sellaista tilannetta koskevia säännöksiä, jota säännellään unionin oikeudessa, kun unionin oikeudessa nimenomaisesti annetaan niille päätösvalta (ks. vastaavasti asia C-251/91, Teulie, tuomio 11.11.1992, Kok., s. I-5599, 13 kohta ja asia C-356/95, Witt, tuomio 27.11.1997, Kok., s. I-6589, 39 kohta).

26 Lopuksi on todettava, että YMP:n, joka kuuluu SEUT 4 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden välillä jaettuun toimivaltaan, alalla jäsenvaltioilla on lainsäädäntövaltaa, jonka nojalla ne voivat, kuten SEUT 2 artiklan 2 kohdasta ilmenee, käyttää toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa.

27 Tämä pitää vielä enemmän paikkansa YMP:n uudistuksen jälkeen, sillä kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, kyseinen uudistus merkitsee, että toimivaltaa hajautetaan enemmän, jotta kunkin jäsenvaltion tai alueen erityispiirteet sekä kyseessä olevien eri tuotteiden ja tuottajien markkinatilanne voidaan ottaa paremmin huomioon EY 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti.

28 Tästä seuraa, että Euroopan unionin neuvosto saattoi myöntää jäsenvaltioille tietyn harkintavallan pidätysosuuden vahvistamisessa, jotta jäsenvaltioilla olisi asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 33 perustelukappaleen mukaisesti mahdollisuus määritellä tietynlainen tasapaino tilakohtaisten tukioikeuksien ja alueellisten tai kansallisten keskiarvojen välille sekä nykyisten tukien ja tilatuen välille ja jotta erityistilanteissa voitaisiin toimia joustavasti.

29 Kolmanneksi on todettava, että yhtäältä jäsenvaltioille annettu valtuutus on tarkasti rajattu ja edellyttää tiettyjen sekä aineellisten että menettelyllisten edellytysten täyttymistä ja että toisaalta se on väliaikainen toimenpide, jolla on tarkoitus helpottaa tilatukijärjestelmään siirtymistä.

30 Yhtäältä asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklassa sallittu eriyttäminen on nimittäin rajoitettu, koska suoria tukia asteittain alennettaessa jäsenvaltiot voivat pidättää enintään 10 prosenttia kansallisten enimmäismäärien osasta lisätuen maksamiseksi.

31 Toisaalta mainitussa 69 artiklassa säädetään, että lisätukea voidaan myöntää vain tietyille maatalouden muodoille, jotka ovat tärkeitä ympäristönsuojelun tai ympäristön tilan parantamisen kannalta taikka maataloustuotteiden laadun ja kaupan pitämisen kannalta, ja että tämä tuki edellyttää asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan kolmannen kohdan mukaan komission määrittelemien edellytysten täyttymistä. Lisäksi unionin lainsäätäjä on kunkin tuotealan tarkemman tutkimuksen perusteella säätänyt asetuksen N:o 1782/2003 66–68 artiklassa erityisiä sääntöjä näiden alojen ominaispiirteiden mukaisesti.

32 Neljänneksi asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklasta ilmenee, että tietyllä alalla maanviljelijöille maksettavien tukien kokonaismäärä on kussakin jäsenvaltiossa pääosin sama riippumatta siitä, päättävätkö kansalliset viranomaiset lisätukien käyttöönotosta, ja jos näin on, niiden tätä varten vahvistamasta pidätysosuudesta.

33 Lisäksi erilaisten pidätysosuuksien vahvistaminen ei automaattisesti johda suurempien tai pienempien lisätukien myöntämiseen, koska viimeksi mainitut myönnetään vain maanviljelijöille, jotka täyttävät säädetyt edellytykset ja erityiskriteerit.

34 Viidenneksi on muistettava, että sitä, että toimenpiteen toteuttamisella yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä voi olla erilaisia seurauksia tietyille tuottajille niiden oman tuotannon tai alueellisten olosuhteiden vuoksi, ei voida pitää EY:n perustamissopimuksessa kiellettynä syrjintänä, jos toimenpide perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka on mukautettu yhteisen markkinajärjestelyn kokonaistoimivuuden tarpeisiin (asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985, Kok., s. 2301, 34 kohta ja asia C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio ym., tuomio 14.5.2009, Kok., s. I-4023, 69 kohta).

35 Samoin on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintäkielto 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 (asia C-428/07, Horvath, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6355, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Vaikka tämä periaate on tosin kehitetty unionin oikeuden määräysten ja säännösten tulkinnassa, kun on arvioitu kansallisen lainsäädännön yhteensoveltuvuutta syrjintäkiellon periaatteen kanssa, tilanne ei kuitenkaan voi olla toinen, kun arvioidaan sellaisen unionin oikeuden määräyksen tai säännöksen pätevyyttä, jolla myönnetään jäsenvaltioille harkintavaltaa, jonka nojalla ne antavat mainitut erilaiset lainsäädännöt.

37 Kuudenneksi toimivan kilpailun ylläpito maataloustuotteiden markkinoilla kuuluu YMP:n tavoitteisiin.

38 Tältä osin on aluksi muistettava, että kuten edellä 32 ja 33 kohdassa on todettu, erilaisten pidätysosuuksien vahvistaminen ei automaattisesti johda suurempien tai pienempien lisätukien myöntämiseen.

39 Vaikka jäsenvaltioiden vahvistamat erilaiset pidätysosuudet voisivat johtaa kilpailun vääristymiseen eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden saman tuotteen tuottajien välillä, mitä ei ole tarkennettu ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä, on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myös kilpailua koskevien perustamissopimuksen määräysten osalta EY 36 artiklassa asetetaan YMP:n tavoitteet ensisijaisiksi kilpailupolitiikan tavoitteisiin nähden (asia C-137/00, Milk Marque ja National Farmers' Union, tuomio 9.9.2003, Kok., s. I-7975, 81 kohta).

40 Joka tapauksessa unionin lainsäätäjällä on YMP:n alalla paljon harkintavaltaa, joka perustuu siihen, että sille on EY 34 ja EY 37 artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä, ja unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että ainoastaan tällä alalla toteutetun toimenpiteen ilmeinen soveltumattomuus sen tavoitteen saavuttamiseen, johon toimivaltaisen toimielimen tarkoituksena on pyrkiä, voi vaikuttaa tällaisen toimenpiteen lainmukaisuuteen (asia C-343/07, Bavaria ja Bavaria Italia, tuomio 2.7.2009, Kok., s. I-5491, 81 kohta).

41 Valvoessaan toimenpiteen laillisuutta unionin tuomioistuimen on näin ollen tutkittava ainoastaan, rasittaako kyseistä toimenpidettä ilmeinen virhe tai harkintavallan väärinkäyttö tai onko kyseinen viranomainen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat (asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5689, 80 kohta; asia C-304/01, Espanja v. komissio, tuomio 9.9.2004, Kok., s. I-7655, 23 kohta ja asia C-535/03, Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation, tuomio 23.3.2006, Kok., s. I-2689, 55 kohta).

42 Tältä osin asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 33 ja 34 perustelukappaleesta seuraa muun muassa, että asetuksen 69 artiklassa säädetty mahdollisuus myöntää lisätuki on pantava täytäntöön eri maatalousalueiden välisten rakenteellisten erojen ja luonnonolojen erojen perusteella. Tämä seikka kuuluu nimenomaisesti niihin seikkoihin, jotka on EY 33 artiklan 2 kohdan mukaan otettava huomioon YMP:tä suunniteltaessa.

43 Koska mahdolliset kilpailun vääristymät, jotka voivat seurata asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan soveltamisesta, ovat enintään vähäisiä, ei voida myöskään katsoa, ettei unionin lainsäätäjä olisi saanut aikaan asianmukaista tasapainoa huomioon otettavien eri seikkojen tai tavoitteiden välillä ja että se olisi näin ollen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat.

44 Näin ollen asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan tarkastelussa EY 34 artiklan kannalta ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat sen pätevyyteen.

EY 32 artiklan rikkominen

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa pääasian kantajan perusteluun, jonka mukaan asetuksen N:o 1782/2003 69 artikla on ristiriidassa EY 32 artiklan kanssa siltä osin kuin 69 artiklassa kumotaan maatalouspolitiikan yhteinen luonne antamalla jäsenvaltioille oikeus määrätä vapaasti ilman perusteita tai edellytyksiä kansallisesta enimmäismäärästä tehtävän pidätyksen prosenttiosuus, jonka ne voivat käyttää antaakseen tukea yhteisen maatalouspolitiikan kohteena olevalle tuotteelle, kuten raakatupakalle.

46 On todettava, ettei sen, että jäsenvaltioille on annettu harkintavaltaa vahvistaa kyseistä alaa vastaavan kansallisen tuen enimmäismäärään sovellettava pidätysosuus, jotta ne voivat maksaa lisätukia, tavoitteena tai seurauksena ole millään tavoin maatalouspolitiikan yhteisen luonteen kumoaminen, vaan se pelkästään vastaa kansallisille viranomaisille annettua valtuutusta panna täytäntöön tietyt säännöt, jotka unionin lainsäätäjä on katsonut asianmukaisiksi tilatukijärjestelmän käyttöönotossa.

47 Mainitun lisätuen, joka on väliaikainen ja jonka määrä on rajoitettu 10 prosenttiin kansallisten enimmäismäärien osasta, tarkoituksena on nimittäin yhtäältä kannustaa maanviljelijöitä noudattamaan tuotteidensa laadun parantamisen ja ympäristönsuojelun vaatimuksia, ja se on korvaus heidän paremmasta mukautumisestaan YMP:n uusiin vaatimuksiin, ja toisaalta lieventää jälkiseurauksia, joita siirtyminen suorien tukien järjestelmästä tilatukijärjestelmään tosiasiassa aiheuttaa tietyillä tuotealoilla.

48 Jäsenvaltioille jätetty vapaus vahvistaa tarkoituksenmukaisimmat pidätysosuudet siten, että otetaan huomioon jokaisen jäsenvaltion tai alueen erityisolosuhteet sekä kyseessä olevien eri tuotteiden ja tuottajien markkinatilanne, on perusteltua EY 33 artiklan 2 kohdan kannalta, jossa määrätään, että YMP:tä ja sen soveltamisen erityismenetelmiä suunniteltaessa otetaan huomioon maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista, sekä tarve toteuttaa aiheelliset mukautukset asteittain.

49 Kuten lisäksi tämän tuomion 29–31 kohdasta ilmenee, unionin lainsäätäjän kansallisille viranomaisille antama valtuutus on riippuvainen useiden sekä suoraan asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklassa että asetuksessa, joka komission on mainitun asetuksen 144 artiklan 2 kohdan mukaisesti annettava, vahvistettujen menettelyllisten ja aineellisten edellytysten täyttymisestä.

50 Tästä on todettava, että komissio on laatinut yksityiskohtaisesti mainitut edellytykset asetuksessa N:o 795/2004, jonka 48 artiklassa säädetään tärkeistä takuista vaatimalla, että jäsenvaltiot tekevät päätöksensä objektiivisin perustein ja että ne toimivat ”tavalla, jolla voidaan varmistaa viljelijöiden

tasapuolinen kohtelu ja välttää markkinoiden ja kilpailun vääristyminen”. Lisäksi mainituissa säännöksissä annetaan komissiolle valta seurata läheisesti sitä tapaa, jolla jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat lisätuet, sillä näissä säännöksissä asetetaan niille useita ilmoitusvelvollisuuksia.

51 Myös asetuksen N:o 1782/2003 64 artiklan 3 kohdassa vaaditaan, että komissio toimittaa tietyssä määräajassa ”neuvostolle tarvittaessa aiheellisin ehdotuksin varustetun kertomuksen seurauksista, joita [erityisesti saman asetuksen 69 artiklassa säädetyn vaihtoehdon] täytäntöönpanolla jäsenvaltioissa mahdollisesti on ollut markkinoiden ja rakenteiden kehitykseen”.

52 Edellä esitetystä johtuu, ettei asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan tarkastelussa EY 32 artiklan kannalta ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat sen pätevyyteen.

Tuottajien vakaan tulotason turvaamisen ja maaseutualueiden säilyttämisen tavoitteiden rikkominen

53 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, rikotaanko asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklassa ”tuottajien vakaan tulotason turvaamisen” ja ”maaseutualueiden säilyttämisen” tavoitteita sikäli kuin sen soveltamisesta seuraisi, ettei maanviljelijöiden vakaata tulotasoa turvata ja että heidän on ehkä lopetettava tupakan viljely.

54 Vakaan tulotason turvaamisesta on todettava neuvoston toteamuksen mukaisesti, ettei tällainen tavoite kuulu EY 33 artiklassa lueteltuihin YMP:n tavoitteisiin, joiden joukossa mainitaan tavoite ”taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso” ja tavoite ”vakauttaa markkinat”.

55 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 60 kohdassa, perussopimuksissa ei vaadita, että kohtuullinen elintaso on taattava yhden ja saman tuotteen järkkymättömän viljelyn aikana.

56 Kuten lisäksi tämän tuomion 32 kohdassa on todettu, asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklassa ei muuteta tietyn tuotealan, kuten tupakan, maanviljelijöille maksettavissa olevaa tuen kokonaismäärää, vaan sallitaan ainoastaan rajoitetussa määrin tuen jakaminen suoraan tukeen ja mahdolliseen lisätukeen.

57 EY 33 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainittu markkinoiden vakauttamisen tavoite ei myöskään tarkoita, että tuotannon on aina oltava vakaata, koska YMP:n uudistuksen yhtenä tavoitteena päinvastoin on edistää kilpailukykyisempää ja markkinasuuntautuneempaa maatalousteollisuutta.

58 Yhteensoveltuvuudesta maaseutualueiden säilyttämisen tavoitteen, johon on vedottu, kanssa on todettava, että asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 3 ja 21 perustelukappaleessa todetaan juuri tarve välttää maatalousmaasta luopumista ja säilyttää maaseutualueita. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole esittänyt mitään seikkaa, joka osoittaisi, että mainitun asetuksen 69 artiklassa säädetty toimenpide haittaisi tällaisia tavoitteita. Jäsenvaltioille pidätysosuuden osalta annettu harkintavalta antaa niille päinvastoin mahdollisuuden tehdä oikeus lisätukeen riippuvaiseksi sellaisten edellytysten täyttymisestä, joilla pyritään näiden tavoitteiden saavuttamiseen.

59 Kaikista edellä olevista päätelmistä seuraa, että ennakkoratkaisukysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat asetuksen N:o 1782/2003 69 artiklan pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

60 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat 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 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 69 artiklan pätevyyteen.

Allekirjoitukset