JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
17 päivänä helmikuuta 2009 [1]

I Johdanto

1. Tallinna Halduskohus (Tallinnan hallinto-oikeus) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kuusi ennakkoratkaisukysymystä siirtymätoimenpiteistä, joilla oli tarkoitus helpottaa kymmenen uuden jäsenvaltion liittymistä Euroopan unioniin 1.5.2004.

2. Kysymykset koskevat kolmea yhteisön asetusta, joilla on tarkoitus saada kansalliset taloudelliset toimijat välttämään maataloustuotteiden ylijäämävarastojen muodostamista yhteisen markkinajärjestelyn mahdollisen häiriintymisen vuoksi. Nämä rajoittavat toimenpiteet käsittävät lyhyesti todettuna uusissa jäsenvaltioissa muodostetuista ylijäämävarastoista perittävät maksut ja joissakin tapauksissa (sokeri, isoglukoosi ja fruktoosi) näiden ylijäämävarastojen poistamisen.

3. Vuoden 1994 liittymisten yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin otti kantaa vastaaviin toimenpiteisiin, jotka niin ikään koskivat kyseisistä maataloustuotteiden ylijäämävarastoista perittävää maksua. [2] Se katsoi asiassa Weidacher 15.1.2002 antamassaan tuomiossa komission olevan toimivaltainen hyväksymään kysymyksessä olevan asetuksen tuotuaan sitä ennen esille yhteisön toimielinten laajan harkintavallan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi, ja hylkäsi kaikki väitteet asetuksen pätemättömyydestä suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen kannalta. [3]

4. Weidacher on tähän mennessä ainoa tätä kysymystä koskeva ennakkotapaus, mutta se ei jää viimeiseksi. Esillä olevan ennakkoratkaisupyynnön lisäksi samanaikaisesti kuusi kymmenestä uudesta jäsenvaltiosta on riitauttanut Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kolmen mainitun asetuksen sekä yhden komission päätöksen laillisuuden. Asiat ovat edelleen vireillä. [4]

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – Erityisesti Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisen vuoksi maataloustuotteiden kaupan osalta toteutettavista siirtymätoimenpiteistä 19.12.1994 annettu komission asetus (EY) N:o 3108/94 (EYVL L 328, s. 42).

3 – Asia C-179/00 (Kok., s. I-501, mm. 19 kohta).

4 – Asia T-257/04, Puola v. komissio; asia T-258/04, Puola v. komissio; asia T-300/05, Kypros v. komissio; asia T-316/05, Kypros v. komissio; asia T-324/05, Viro v. komissio; asia T-247/07, Slovakia v. komissio; asia T-248/07, Tšekin tasavalta v. komissio ja asia T-262/07, Liettua v. komissio.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

1. Liittymisasiakirja [5]

5. Liittymisasiakirjan 41 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan komissio vahvistaa siirtymätoimenpiteet yhteisen maatalouspolitiikan järjestelmään siirtymiseksi ”kolmen vuoden kuluessa liittymispäivästä”, ja ne rajoittuvat kyseiseen kauteen.

6. Komissio antoi liittymisasiakirjan edellä mainitun artiklan perusteella kolme asetusta.

2. Asetus (EY) N:o 1972/2003 [6]

7. Asetus N:o 1972/2003 sisältää useita siirtymäsäännöksiä, joilla pyritään välttämään ”maatalousmarkkinoiden yhteiseen järjestelyyn vaikuttava kaupan vääristymisen uhka, joka johtuu kymmenen uuden jäsenvaltion liittymisestä Euroopan unioniin 1 päivänä toukokuuta 2004” (ensimmäinen perustelukappale).

8. Kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että pelotevaikutuksen vuoksi uusien jäsenvaltioiden ylijäämävarastoista on tarpeen periä maksuja, sillä ”markkinajärjestelyjä uhkaavia kaupan vääristymiä syntyy, kun liittymistä silmällä pitäen kuljetetaan keinotekoisesti tuotteita, jotka eivät kuulu asianomaisen valtion tavanomaiseen varastoon”, vaikka ”ylijäämävarastoja voi syntyä myös kansallisesta tuotannosta”.

9. Asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden, joiden kansallinen lainsäädäntö ei ole ankarampi, ”on 1 päivänä toukokuuta 2004 perittävä vapaassa liikkeessä olevien tuotteiden ylijäämävarastojen haltijoilta maksuja”.

5 – Asiakirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL L 236, s. 46).

6 – Maataloustuotteiden kaupan osalta toteutettavista siirtymätoimenpiteistä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisen vuoksi 10.11.2003 annettu komission asetus (EUVL L 293, s. 3).

10. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa mainitaan kolme seikkaa, jotka uusien jäsenvaltioiden on otettava huomioon arvioidessaan kunkin toimijan ylijäämävarastoa: a) liittymistä edeltäneinä vuosina keskimäärin käytettävissä olleet varastot; b) näinä vuosina toteutuneet kauppavirrat ja c) olosuhteet, joissa nämä varastot ovat muodostuneet.

11. Asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan maksun moitteettoman perimisen varmistamiseksi uusien jäsenvaltioiden on ”viipymättä” tehtävä 1 päivänä toukokuuta 2004 käytettävissä olevien varastojen määritys.

12. Tämä asetus N:o 1972/2003 tuli voimaan samanaikaisesti liittymissopimuksen kanssa, ja sitä sovelletaan ”30 päivään huhtikuuta 2007” (10 artikla).

3. Asetus (EY) N:o 60/2004 [7]

13. Asetukseen N:o 60/2004 on sisällytetty sokerialaa koskevat erityiset säännökset, joilla pyritään ottamaan huomioon keinottelutoimista aiheutuva sokerimarkkinoiden häiriintymisen merkittävä vaara (viides perustelukappale).

14. Asetuksessa asetetaan komissiolle ja jäsenvaltiolle joitakin velvoitteita.

15. Komission on ”31 päivään lokakuuta 2004 mennessä” määriteltävä kunkin uuden jäsenvaltion osalta sellaisenaan tai jalostetuissa tuotteissa olevan sokerin sekä isoglukoosin ja fruktoosin määrät, ”jotka ylittävät 1 päivänä toukokuuta 2004 tavanomaiseksi katsotun siirtovaraston ja jotka on poistettava markkinoilta uusien jäsenvaltioiden kustannuksella. Tämän ylijäämän määrittelemiseksi huomioon otetaan erityisesti seuraavien seikkojen osalta liittymistä [edeltävänä vuonna] edellisiin vuosiin verrattuna tapahtunut kehitys: a) sellaisenaan tai jalostetuissa tuotteissa olevan sokerin sekä isoglukoosin ja fruktoosin tuodut ja viedyt määrät; b) sokerin ja isoglukoosin tuotanto, kulutus ja varastot; c) olosuhteet, joissa varastot ovat muodostuneet” (asetuksen 6 artiklan 1 kohta).

16. Uusien jäsenvaltioiden on huolehdittava ”30 päivään huhtikuuta 2005 mennessä” siitä, että 1 kohdassa tarkoitettua ylijäämää vastaava sokeri- tai isoglukoosimäärä poistetaan markkinoilta ilman yhteisön toimenpi-

7 – Sokerialalla sovellettavista siirtymätoimenpiteistä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian unioniin liittymisen vuoksi 14.1.2004 annettu komission asetus (EUVL L 9, s. 8).

teitä (6 artiklan 2 kohta). Tässä tarkoituksessa valtion toimivaltaisten viranomaisten käytössä on 1 päivänä toukokuuta 2004 oltava järjestelmä, jolla voidaan tunnistaa kaupankäynnin kohteena olevat tai tuotetut sellaisenaan tai jalostetuissa tuotteissa olevan sokerin sekä isoglukoosin tai fruktoosin ylijäämämäärät asianomaisten tärkeimpien toimijoiden tasolla. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan tämä järjestelmä perustuisi ”erityisesti tuonnin ja verotuksen seurantaan sekä toimijoiden kirjanpitoa ja fyysisiä varastoja koskeviin selvityksiin, ja se voi sisältää riskitakausten kaltaisia toimenpiteitä”. Kyseisen säännöksen mukaan ”tunnistusjärjestelmän on perustuttava riskiarviointiin, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon erityisesti seuraavat kriteerit: asianomaisten toimijoiden harjoittaman toiminnan laji, varastotilojen kapasiteetti ja toiminnan taso”.

4. Asetus (EY) N:o 832/2005 [8]

17. Komissio vahvisti asetuksella N:o 832/2005 kussakin uudessa jäsenvaltiossa hävitettävät sokerin, isoglukoosin ja fruktoosin ylijäämävarastot.

8 – Sokerin, isoglukoosin ja fruktoosin ylijäämämäärien määrittämisestä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian osalta 31.5.2005 annettu komission asetus (EUVL L 138, s. 3).

B *Kansallinen lainsäädäntö*

18. Viron parlamentti hyväksyi tämän yhteisön lainsäädännön voimaan saattamiseksi 7.4.2004 ylijäämävarastomaksulain (Üleliigse laovaru tasu seadus; jäljempänä ÜLTS).

19. Riigikohus (Viron ylin oikeusaste) katsoi 5.10.2006 antamassaan tuomiossa tietyt ÜLTS:n säännökset asetuksen N:o 1972/2003 vastaisiksi ja jätti edellä mainitun ÜLTS:n 6 §:n 1 momentin soveltamatta, sillä sen tulkinnan mukaan kyseisessä säännöksessä asetettu velvollisuus soveltaa siirtovarastojen määrittelyssä kerrointa 1,2 ei takaa yritysten kohtelemista riittävän eriytetysti. Riigikohus jätti soveltamatta ÜLTS:n 6 §:n 2 momentin, koska yhteisön oikeudessa ei velvoiteta yritystä, joka ei ole ennen vuotta 2004 toiminut kyseisellä toimialalla tai on toiminut sillä vähemmän kuin neljä vuotta, näyttämään toteen, että 1.5.2004 tämän hallinnassa olleen maataloustuotteiden varaston suuruus vastaa yrityksen tavanomaisesti tuottamien, myymien tai muulla tavoin vastiketta vastaan tai vastikkeetta luovuttamien tai hankkimien maataloustuotteiden varaston suuruutta.

20. Tämän päätöksen seurauksena Riigikogu (Viron parlamentti) hyväksyi 16.6.2005 ja 25.1.2007 ÜLTS:iin merkittäviä muutoksia, jotka tulivat voimaan 30.4.2005 ja 16.2.2007.

21. ÜLTS:n 7 §:n 1 momentin mukaan ylijäämävarasto lasketaan siten, että ”yrityksen hallinnassa 1.5.2004 olevan maataloustuotteiden varaston suuruudesta vähennetään siirtovaraston suuruus”. Lainmuutoksessa tähän pykälään lisättiin 2 momentti, jossa säädetään, että ”jos Euroopan komission asetuksen N:o (EY) 1972/2003 tai Euroopan komission asetuksen N:o (EY) 60/2004 tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen, yrityksen maataloustuotteiden koko varasto on ylijäämävarastoa”.

22. ÜLTS:n 6 §:n 1 momentin mukaan ”siirtovarasto” lasketaan vuotta 2004 edeltäneiden viimeisen neljän vuoden toukokuun 1. päivän keskiarvon, joka kerrotaan 1,2:lla, perusteella. Tämän pykälän 2 ja 3 momentissa lievennetään tätä laskusääntöä alle neljä vuotta toimintaa harjoittaneiden osalta.

23. Siten 2 momentissa säädetään, että jos yritys ei ennen vuotta 2004 ole aloittanut toimintaansa tai on toiminut kyseisellä toimialalla enintään neljä vuotta, yrityksen on todistettava, että 1.5.2004 tämän hallinnassa olevan maataloustuotteiden varaston suuruus vastaa yrityksen tavanomaisesti tuottamien, myymien tai muulla tavoin vastiketta vastaan tai vastikkeetta luovuttamien tai hankkimien maataloustuotteiden varaston suuruutta.

24. Lainmuutoksen yhteydessä lisätty 3 momentti koskee yritystä, joka on toiminut kyseisellä toimialalla vähemmän kuin neljä vuotta mutta kuitenkin vähintään vuoden, ja mahdollistaa tämän siirtovaraston laskemisen viimeisten toimivuosien toukokuun 1. päivän tilanteiden keskiarvon tai vuotta 2004 edeltävän viimeisen toimivuoden toukokuun 1. päivänä vallinneen tilanteen, jotka kerrotaan kertoimella 1,2, perusteella.

25. ÜLTS:n 10 §:n 1 momentin mukaan maatalousministeriö määrittää yrityksen siirtovaraston ja ylijäämävaraston suuruuden yrityksen ilmoittamien tietojen pohjalta. Sen 2 momentin mukaan tässä määrittelyssä voidaan ottaa huomioon yrityksen perustellun hakemuksen perusteella eri olosuhteita, kuten yrityksen tuotanto-, jalostus- tai myyntikapasiteetin kasvu (siinä tapauksessa, että se on tapahtunut edellisen vuoden aikana ja että kasvu näkyy yrityksen viimeisen puolen vuoden taloudellisessa tuloksessa), maataloustuotteiden kypsymisaika, se, että varastot ovat muodostuneet ennen vuoden 2003 kolmatta neljännestä, vienti- tai myyntikapasiteetin pieneneminen toimijasta riippumattomista olosuhteista johtuen tai muut yrityksestä riippumattomat olosuhteet.

26. ÜLTS 23 §:ssä näitä säännöksiä täydennetään säännöillä, joilla helpotetaan siirtovarastojen kasvun tarkistamista. Siten varastoa

voidaan suurentaa, jos yrityksen tuotanto-, jalostus- tai myyntikapasiteetti on kasvanut 1.5.2004 edeltäneen vuoden kuluessa, kun se heijastuu tämän viimeisen puolen vuoden taloudellisessa tuloksessa ja kun se on jatkunut 1.5.2004–1.5.2006.

kuin ne ovat Riigikohusin antamaan tuomioon perustuvan muutoksen jälkeen.

30. Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus (vero- ja tulliviraston pohjoinen vero- ja tullikeskus) vahvisti 30.4.2007 ylijäämävarastomaksujen suuruudeksi 1 243 867 Viron kruunua (EEK; noin 77 000 euroa).

III Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

27. Pääasian kantaja Balbiino AS on jäätelöiden ja pakastettujen elintarvikkeiden kauppaa harjoittava virolainen yhtiö.

31. Balbiino riitautti tämän maksupäätöksen sekä maatalousministerin 19.4.2007 tekemän päätöksen Tallinna Halduskohusissa, joka epäilee, onko ÜLTS sen muuttamisesta huolimatta yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. Tästä syystä se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

28. Varautuakseen Viron liittymisestä Euroopan unioniin markkinoilla aiheutuviin muutoksiin Balbiino paransi ja laajensi tilojaan ja avasi uuden varastokompleksin varastoidakseen raaka-aineita, kuten sokeria. Lisäksi yritys aloitti näihin aikoihin uutena toimintana pakasteiden tukkukaupan.

”1) Estääkö Euroopan unionin oikeus, ennen kaikkea asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan 1 kohta, kun sitä luetaan yhdessä asetuksen N:o 832/2005 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen ja asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa, sen, että toimijan ylijäämävaraston suuruuden määrittelemiseksi varastosta vähennetään automaattisesti (siirtovarastona) toimijan 1.5.2004 edeltäneiden toimivuosien, kuitenkin enintään neljän toimivuoden, 1.5. vallinneiden varastojen keskiarvo, joka kerrotaan 1,2:lla?

29. Maatalousministeriö rajoitti eri vaiheiden jälkeen 19.4.2007 Balbiinon kaikkiaan 12 maataloustuotteen kaupparyhmän siirtovarastoja ja ylijäämävarastoja, ja se perusti päätöksensä ÜLTS:n 6, 7 ja 10 §:ään, sellaisina

Jos vastaus on myöntävä, olisiko vastaus toisenlainen, jos siirtovaraston ja ylijäämävaraston suuruuden määrittämisessä on mahdollista ottaa huomioon myös toimijan tuotanto-, jalostus- tai myyntikapasiteetin kasvu, maataloustuotteiden kypsymisaika, varastojen muodostumisaika sekä toimijasta riippumattomat muut olosuhteet?

2) Onko Euroopan unionin oikeuden ja ennen kaikkea komission asetuksen N:o 1972/2003 tavoitteen kanssa sopusoinnussa se, että 1.5.2004 toimijan hallinnassa ollut koko maataloustuotteiden varasto luetaan toimijan ylijäämävarastoksi?

3) Jos toimija ryhtyi toimimaan vastaavanlaisten maataloustuotteiden kanssa vähemmän kuin yksi vuosi ennen 1.5.2004, estääkö Euroopan unionin oikeus, ennen kaikkea komission asetuksen N:o 1972/2003 4 artikla sekä komission asetuksen N:o 60/2004 6 artikla, sen, että kyseisen toimijan on itse todistettava, että 1.5.2004 tämän hallinnassa olleen maataloustuotteiden varaston suuruus vastaa tämän tavanomaisesti tuottamien, myymien tai muulla tavoin vastiketta vastaan tai vastikkeetta luovuttamien tai hankkimien maataloustuotteiden varaston suuruutta?

Jos vastaus on myöntävä, olisiko vastaus toisenlainen, jos riippumatta toimijan todistustaakasta hallintoelimellä on velvollisuus ottaa toimijan puolelta esitetyn maataloustuotteita koskevan ilmoituksen perusteella toimijan siirtovaraston ja ylijäämävaraston määrittämisessä huomioon toimijan 1.5.2004 jälkeen tapahtunut tuotanto-, jalostus- tai myyntikapasiteetin ja varaston kasvu?

4) Onko komission asetuksen N:o 1972/2003 ja komission asetuksen N:o 60/2004 tavoitteiden kanssa sopusoinnussa ylijäämävarastomaksun periminen myös siinä tapauksessa, että toimijalla todetaan 1.5.2004 vallinneessa tilanteessa olleen ylijäämävarasto mutta toimija todistaa, että tämän ylijäämävaraston myymisestä 1.5.2004 jälkeen toimija ei tosiasiassa ole saanut hintaerosta hyötyä?

5) Voidaanko komission asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan 3 kohdan säännöstä, jonka perusteella otetaan sokerin, isoglukoosin tai fruktoosin ylijäämämäärien toteamisessa huomioon muun muassa varastotilojen kapasiteetti, tulkita siten, että tilanteessa, jossa toimijan varastotilojen kapasiteetti on liittymistä edeltäneen vuoden aikana kasvanut, kyseinen kasvu muodostaa perusteen pienentää toimijan hallinnassa 1.5.2004 vallin-

neessa tilanteessa olevaa maataloustuotteiden ylijäämävarastoa riippumatta toimijan elinkeinotoiminnasta, maataloustuotteiden jalostuskapasiteetista tai maataloustuotteiden varastojen suuruudesta 1.5.2004 edeltäneinä toimintavuosina ja 1.5.2004 jälkeisten kahden vuoden kuluessa?

6) Estääkö komission asetuksen N:o 1972/2003 10 artikla sen, että toimijalta peritään ylijäämävarastomaksu maksupäätöksellä silloin, kun maksupäätös on kyllä tehty asetuksen voimassaoloaikana 30.4.2007 mutta valtionsisäisen oikeuden mukaan kyseinen päätös on tullut suhteessa toimijaan täytäntöönpanokelpoiseksi asetuksen soveltamisajan päättymisen jälkeen ja kun valtion sisäisessä oikeudessa ei säädetä varastomaksun perimisen määräajasta?"

IV Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

32. Ennakkoratkaisupyyntö saapui yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 18.12.2007.

33. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian kantaja, Viron ja Liettuan hallitukset sekä komissio.

34. Balbiino AS:n edustaja sekä Viron ja Kyproksen tasavaltojen ja komission asiamiehet esittivät suullisia huomautuksia 18.12.2008 pidetyssä istunnossa.

V Alustava kysymys: yhteisön asetusten sovellettavuus

35. Tallinna Halduskohus on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kuusi ennakkoratkaisukysymystä yhteisön asetuksista N:o 1972/2003, N:o 60/2004 ja N:o 832/2005. Pääasian oikeudenkäynnin kantajana oleva yritys kuitenkin väittää, että asiassa Skoma-Lux annetun tuomion [9] mukaisesti siihen ei voida soveltaa kyseisiä asetuksia, koska niitä ei ollut virallisesti julkaistu viroksi liittymispäivänä.

36. Asiassa Skoma-Lux yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että liittymisasiakirjan 58 artikla estää sen, että "sellaiseen yhteisön lainsäädäntöön sisältyviä velvoitteita, jota ei ole julkaistu – – Euroopan unionin virallisessa lehdessä uuden jäsenvaltion kielellä, – – voitaisiin soveltaa yksityisiin tässä jäsenval-

9 – Asia C-161/06, tuomio 11.12.2007 (Kok., s. I-10841).

tiossa, vaikka nämä olisivat voineet muilla keinoin saada tiedon tästä lainsäädännöstä", kuten Eur-Lex-verkkosivuilla sähköisessä muodossa julkaistusta versiosta.

37. Tällä oikeuskäytännöllä on kuitenkin vain rajallinen merkitys esillä olevan asian kannalta, sillä yhteisön asetukset saatettiin Virossa lailla voimaan ennen unioniin liittymistä. Kuten edellä on todettu, Viron parlamentti hyväksyi ÜLTS:n 7.4.2004 ja sääti maataloustuotteiden ylijäämävarastomaksuista ja menettelystä niiden laskemiseksi asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 1 ja 2 momentin mukaisesti.

38. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi asiassa Skoma-Lux antamassaan tuomiossa, että jos yhteisön asetusta ei ole julkaistu jollakin virallisista kielistä, siihen ei voida vedota yksityisiä vastaan kyseisessä jäsenvaltiossa, mutta se ei estä sitä, että "koska asetus on osa yhteisön säännöstöä (acquis communautaire), sen säännökset sitovat asianomaista jäsenvaltiota liittymisestä lukien". [10] Näin ollen asetus pysyy pätevänä, eikä Viron tasavalta voi välttää velvollisuuttaan periä maataloustuotteiden ylijäämävarastomaksuja sillä perusteella, että yhteisön asetusta, jossa tätä edellytetään, ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä sen maan kielellä.

10 – Edellä mainittu asia Skoma-Lux, tuomion 59 kohta.

39. Näin ollen ei ole mitään perusteita vastustaa ÜLTS:a, [11] jota sovelletaan siten virolaisiin ja joka toimii yhteisön asetusten "välittäjänä". Näin tapahtuu ainakin niiden yhteisön oikeuden säännösten osalta, joiden katsotaan "sisältyvän" kansalliseen lainsäädäntöön: vaikka säännöksistä ei niiden julkaisematta jättämisen vuoksi olisi seurannut velvoitteita yksityisille, nämä velvoitteet asetetaan kansallisessa laissa.

40. Asiassa Skoma-Lux annetun tuomion mukaista oikeuskäytäntöä voitaisiin soveltaa tässä tapauksessa yhteisön asetusten sellaisten säännösten osalta, jotka eivät sisälly ÜLTS:iin. Tällaisessa tapauksessa viroksi julkaisematta jättäminen estäisi kyseessä oleviin säännöksiin vetoamisen. On kuitenkin yksinomaan kansallisen tuomioistuimen asiana suorittaa tämä tutkimus ja päättää, onko yhteisön lainsäädännössä osia, joita ei ole sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön ja joihin ei näin ollen voida vedota yksityisiä vastaan.

41. Näin ollen ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on pääasiaa ratkaistessaan arvioitava kysymystä siitä, että mainittuja asetuksia ei ollut julkaistu viroksi, mutta tämä ei vaikuta ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamiseen. Yhteisöjen tuomioistuimelta kysytään, onko ÜLTS:n kaltaista lakia pidettävä yhteisön asetusten

11 – Mihin tahansa ÜLTS:n voimassaoloa tai sovellettavuutta koskevaan kansalliseen oikeuteen liittyvään väitteeseen (kuten yrityksen kirjallisten huomautustensa 22 ja 23 kohdassa esittämään väitteeseen sen julkaisemisesta liian myöhään) voidaan vedota ainoastaan kansallisessa tuomioistuimessa.

moitteettomana ja asianmukaisena täytäntöönpanona, mikä on täysin paikallaan, sillä vaikka kyseiseen yhteisön lainsäädäntöön ei voida vedota Viron kansalaisia vastaan, siinä asetetaan velvoitteita uudelle jäsenvaltiolle. Tallinnalaisen tuomioistuimen on arvioitava kansallista lainsäädäntöä yhteisön lainsäädännön ja erityisesti niiden arviointiperusteiden valossa, jotka yhteisöjen tuomioistuin esittää sen tulkintaa varten.

VI Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

A *Ylijäämävarastojen laskentatavan erityispiirteet*

1. Yleisiä huomioita

42. Viidessä ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään selventämään edellytyksiä, joita uudet jäsenvaltiot velvoitetaan noudattamaan yhteisön asetuksissa N:o 1972/2003, N:o 60/2004 ja N:o 832/2005 maataloustuotteiden ylijäämävarastojen suuruutta laskettaessa.

43. Kahdessa ensimmäisessä näistä asetuksista uusille jäsenvaltioille annetaan oikeus säätää täytäntöönpanotoimista: ylijäämävarastomaksun käyttöön ottamisesta ja sen perimisestä, ylijäämävarastojen poistamisesta joissakin tapauksissa (sokerialalla) ja sitä edeltävästä ylijäämävarastojen suuruuden määrittämisestä.

44. Asetuksissa annetaan jäsenvaltioille paitsi nimenomainen oikeus niitä koskevan lainsäädännön antamiseen, myös riittävän laaja harkintavalta tämän tehtävän täyttämiseksi. Asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan 3 kohdassa luetellaan ylijäämämäärien vahvistamista koskevat edellytykset, mutta sallitaan muiden seikkojen huomioon ottaminen sen mukaisesti, mitä kukin jäsenvaltio pitää tarkoituksenmukaisena. Nämä luettelot eivät siten ole tyhjentäviä, vaikka niissä mainittujen seikkojen tutkiminen on pakollista.

45. Lisäksi kyseisissä asetuksissa noudatetaan joustavaa laskentatapaa, joka on mahdollista pitkälti mukauttaa kunkin toimijan erityiseen tilanteeseen ja kunkin tuotteen erityispiirteisiin. Tästä syystä niissä ei ole yksityiskohtaista menettelysäännöstä vaan niissä tyydytään esittämään hyvin yleisiä vähimmäiskriteerejä:

”toteutuneet kauppavirrat”, ”olosuhteet, joissa varastot ovat muodostuneet”, ”asianomaisten toimijoiden harjoittaman toiminnan laji” ja ”toiminnan taso” (kaksi viimeksi mainittua sokerin osalta).

46. Näillä perusteilla jäsenvaltioiden pitäisi saada aikaan kokonaisarviointia koskeva mekanismi, joka käsittää eri osia, joilla on kullakin oma erityinen painoarvonsa.

47. Yhteisön lainsäädäntö asettaa joka tapauksessa rajat ja asteikot kunkin jäsenvaltion säätämälle kansalliselle lainsäädännölle, eikä jäsenvaltioiden lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallalla voida vaarantaa asetuksilla tavoiteltujen päämäärien saavuttamista, muuttaa niiden säännöksiä tai ylittää niissä sallitun rajoja. [12]

48. Tallinna Halduskohusin viisi ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä on ratkaistava näiden alustavien pohdintojen perusteella.

12 – Jäsenvaltioiden harkintavallasta yhteisön asetuksia sovellettaessa ja kehitettäessä ks. asia 31/89, Bussone, tuomio 30.11.1978 (Kok., s. 2429, 16 kohta); asia C-313/99, Mulligan, tuomio 20.6.2002 (Kok., s. I-5719, 33 kohta) ja asia C-55/06, Arcor, tuomio 24.4.2008 (Kok., s. I-2931, 140 kohta).

2. Ensimmäinen ja viides ennakkoratkaisukysymys

a) Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

49. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään Tallinnan hallinto-oikeus tiedustelee yhteisöjen tuomioistuimelta, estetäänkö asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan 1 kohdassa, asetuksen N:o 832/2005 kolmannessa perustelukappaleessa ja asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa se, että toimijan ylijäämävaraston suuruuden määrittelemiseksi 1.5.2004 tosiasiallisesti hallinnassa olevista varastoista vähennetään niin sanotut siirtovarastot, jotka saadaan laskemalla liittymistä edeltäneinä neljänä vuotena 1.5. käytettävissä olleiden varastojen keskiarvo kerrottuna 1,2:lla. Jos tämän kysymyksen ensimmäiseen osaan vastataan myöntävästi, halutaan tietää, muuttuisiko tilanne, jos tässä laskelmassa otettaisiin huomioon ”toimijan tuotanto-, jalostus- tai myyntikapasiteetin kasvu, maataloustuotteiden kypsymisaika, varastojen muodostumisaika sekä toimijasta riippumattomat muut olosuhteet”. [13]

50. Tähän ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen liittyvien monenlaisten eri tietojen järjestämiseksi kysymyksessä olevien ylijäämävarastojen laskentamenetelmässä on

13 – Ennakkoratkaisukysymyksessä mainitaan muiden asian kannalta merkityksellisten yhteisön säännösten ohella asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan 1 kohta. Olisi kuitenkin asianmukaisempaa viitata saman artiklan 3 kohtaan, sillä asiassa on arvioitava kunkin toimijan ylijäämävarastojen laskentatavan korjausta eikä laskettava kunkin jäsenvaltion ylijäämien kokonaismäärää, kuten 1 kohdassa.

erotettava kolme eri vaihetta: tiettynä päivänä muodostuneiden varastojen perusteella saatujen keskiarvojen käyttäminen, yleisen korjauskertoimen soveltaminen ja lopputuloksen painottaminen toimijan tahdosta riippumattomien seikkojen perusteella.

53. Asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 2 kohdan mukaan kunkin toimijan ylijäämävaraston suuruuden määrittämiseksi otetaan muun ohella huomioon ”liittymistä edeltäneinä vuosina keskimäärin käytettävissä olleet varastot”. Yhteisön lainsäädännössä velvoitetaan siten käyttämään ylijäämävarastojen suuruutta laskettaessa näitä vanhoja tietoja varastoista mutta jätetään jäsenvaltioille tietty harkintavalta vertailulukujen täsmentämisen sekä vuosien lukumäärän ja keskiarvon toteuttamistavan osalta.

i) Keskiarvojen laskeminen tiettynä päivänä käytettävissä olleita varastoja koskevien tietojen perusteella

51. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä ja osapuolten tässä asiassa esittämissä huomautuksissa asetetaan kyseenalaiseksi, onko ylijäämävarastojen laskentamenetelmä, joka perustuu kunkin yrityksen varastoihin tiettynä kalenteripäivänä, yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa.

54. Pääasian oikeudenkäynnin kantaja väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että varastojen suuruuden arviointi pelkästään neljänä täsmällisenä ajankohtana (1.5. liittymistä edeltävinä neljänä vuotena) ei anna kovinkaan edustavaa lopputulosta, sillä yritys ei ole tiennyt, että sen varastoja näinä päivämäärinä käytettäisiin osoituksena ”tavanomaisesta varastosta”. Kantaja toteaa lisäksi, että Balbiinon taloudellinen toiminta on jaksottaista erityisesti siitä syystä, että se liittyy jäätelömyyntiin, minkä vuoksi näitä tuotteita on hankittava enemmän kesää edeltävien kuukausien aikana. Päivämäärä 1.5. osuu juuri tähän sesonkiaikaan valmistautumista koskevaan ajanjaksoon.

52. ÜLTS:n mukaan tämä laskutoimitus tapahtuu seuraavan matemaattisen kaavan mukaisesti:

Ylijäämävarasto = (varasto 1.5.04) – (varastojen keskiarvo 1.5.00, 1.5.01, 1.5.02 ja 1.5.03) x 1,2 [14]

55. Yksikään Balbiinon väitteistä ei tunnu vakuuttavalta. Ei pidä unohtaa, että näitä lukuja on käsiteltävä yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti, sillä vaikka ne eivät kirjanpitomerkintänä anna aina ”luotettavaa kuvaa”

14 – Painotettua keskiarvoa, joka on tämän vähennyslaskun vähentäjänä, kutsutaan siirtovarastoksi.

siitä, mikä on tavanomaista kunkin toimijan varastossa, mahdollisuus muuttaa kunkin taloudellisen toimijan tietyn vuorokauden ajalta saatuja tietoja johtaa oikeudenmukaisempaan lopputulokseen.

56. Tämän vuoksi katson, että yhteisön oikeus ei estä laskemasta siirtovarastoja 1.5.2000, 1.5.2001, 1.5.2002 ja 1.5.2003 käytettävissä olleiden varastojen keskiarvojen perusteella.

ii) Siirtovarastojen painottaminen yhtenäisellä kertoimella 1,2

57. Tallinnalainen tuomioistuin kysyy niin ikään, onko siirtovarastojen painottamiseksi käyttöön otettu yhtenäinen kerroin 1,2 yhteisön oikeuden mukainen, ja muistuttaa Riigikohusin pitäneen 5.10.2006 antamassaan tuomiossa tätä kerrointa asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 2 kohdan vastaisena, koska sen perusteella ei voida tehdä minkäänlaista eroa eri yritysten olosuhteiden nojalla.

58. Riigikohusin kantaan yhtyvät Balbiino ja komissio, jonka kirjallisissa huomautuksissa tuodaan esille, että yhdenvertaisuusperiaatteen johdosta eri tilanteissa olevia ylijäämävarastojen haltijoita ei voida kohdella samalla tavalla.

59. Viron hallitus on todennut, että kertoimen 1,2 käyttöön ottamisella pyrittiin ottamaan huomioon Viron nopea talouskasvu liittymistä edeltäneinä vuosina. [15] Näiden vuosien varastojen keskiarvon kertominen 1,2:lla suurensi kaikkien taloudellisten toimijoiden siirtovarastoja, minkä seurauksena niiden ylijäämävarastot pienenivät.

60. Mielestäni ehdokasvaltion taloudellisen tilanteen arvioimiseen tarkoitetun kertoimen soveltaminen ei ole yhteisön lainsäädännön tavoitteiden vastaista. Asetuksessa N:o 1972/2003 velvoitetaan arvioimaan tätä kysymyksessä olevan valtion yleistä taloudellista tilannetta, kun sen 4 artiklan 2 kohdan mukaan huomioon on otettava ”liittymistä edeltäneinä vuosina toteutuneet kauppavirrat”. Tällä ilmaisulla viitataan nähdäkseni muutoksiin kysymyksessä olevan valtion kauppavirroissa. [16]

61. Prosenttiosuus ei myöskään vaaranna yhteisön lainsäädännön toteuttamista, sillä sen avulla voidaan mitoittaa tarkemmin

15 – Elintarviketeollisuuden tuotantomäärä vuonna 2004 oli kasvanut 20,7 prosenttia vuoteen 2000 verrattuna.

16 – Vuoden 1994 laajentumisen yhteydessä laaditun asetuksen N:o 3108/94 sanamuoto oli selvempi. Sen 4 artiklan 2 kohdassa viitattiin tarpeeseen ottaa huomioon ”liittymistä edeltäneinä vuosina toteutuneet kauppavirrat”.

ylijäämävarastojen määrä, joka voi aiheuttaa riskin unionin taloudelle. Siirtovarastojen kasvu heijastaa liittymistä koskeviin odotuksiin perustuvan talouskasvun tavanomaisia vaikutuksia: mitä dynaamisempi talous, sitä suuremmat varastointimäärät.

62. Unionin laajentumiset merkitsevät selvää keinotteluriskiä, johon pitäisi varautua, mutta johtavat myös perusteltuihin odotuksiin talouden kasvusta ja markkinoiden suuremmasta joustavuudesta, minkä vuoksi on kohtuullista, että yrityksillä on paremmat edellytykset valmistautua niihin. Yhteisön asetuksissa pyritään ainoastaan välttämään seuraukset kohtuuttoman suurten ylijäämien muodostumisesta, mutta varastojen määrien erityisen suuri kasvu liittymistä edeltävinä vuosina on laajentumisen luonnollinen seuraus, joka on otettava huomioon ylijäämistä maatalousmarkkinoiden tavanomaiselle toiminnalle aiheutuvien häiriöiden vähentämiseksi.

63. Katson niin ikään, ettei mikään estä tämän kertoimen soveltamista yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti, sillä se kuuluu ylijäämävarastojen monimutkaisen laskentamenetelmän ytimeen. Mahdollisuus muuttaa lopputulosta muiden olosuhteiden perusteella – kuten jäljempänä esitetään – poistaa kaikki epäilykset eriarvoisesta kohtelusta.

iii) Taloudellisen toimijan tahdosta riippumattomien seikkojen arviointi

64. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa tähän ennakkoratkaisukysymykseen sisältyvään viimeiseen seikkaan toissijaisessa kysymyksessä, ilmeisesti voidakseen arvioida paremmin, onko kertaalleen muutettu ÜLTS yhteisön lainsäädännön mukainen. Uusien jäsenvaltioiden laskentamenetelmää on kuitenkin arvioitava kokonaisuutena, joka käsittää kaikki tekijät yhdessä. Yleisen kertoimen soveltamista ja keskiarvon laskemista neljän konkreettisen päivän varastoja koskevien tietojen perusteella ei voida erottaa kunkin jäsenvaltion menettelyn muista erityispiirteistä. Pelkästään sellaisinaan ne eivät ole tyydyttävän ylijäämämäärien tunnistusjärjestelmän mukaisia, mutta niiden käyttämiselle ole mitään estettä, kun niitä täydennetään yhteisön lainsäädännössä edellytetyllä tavalla muilla seikoilla saadun tuloksen mukauttamiseksi.

65. Asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 2 kohdan mukaan uusien jäsenvaltioiden on määrittäessään ylijäämävarastot, joista voidaan periä maksu, otettava huomioon liittymistä edeltäneinä vuosina keskimäärin käytettävissä olleet varastot, tuolloin toteutuneet kauppavirrat ja olosuhteet, joissa varastot ovat muodostuneet.

66. Siten ”toimijan tuotanto-, jalostus- tai myyntikapasiteetin kasvu, maataloustuotteiden kypsymisaika, varastojen muodostumisaika sekä toimijasta riippumattomat muut olosuhteet” ovat asiayhteyteen liittyviä viittauksia, jotka on helppo yhdistää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuihin käsitteisiin.

67. Nämä luetellut olosuhteet eivät kuitenkaan ole riittäviä yhteisön lainsäädännön noudattamiseksi, ei edes loppuun sisällytetyn yleislausekkeen kanssa.

68. Lisäksi on tarpeen sisällyttää välttämättömänä mittarina yrityksen varastointikapasiteetti, vaikka se ei sisälly esitettyyn luetteloon, sillä tällainen kapasiteetti liittyy toimijan päätökseen. Yhteisön asetuksissa edellytetään sen sijaan asianomaisen toimijan varastojen kasvun tai pienenemisen arvioimista.

69. Tämä voidaan päätellä yhtäältä asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 2 kohdan c alakohdasta, sillä kysymys on ylijäämävarastojen muodostumisprosessin kannalta olennaisesta edellytyksestä, ja toisaalta asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan 3 kohdasta, jossa velvoitetaan järjestelmässä, jolla voidaan laskea sokerin, isoglukoosin tai fruktoosin ylijäämämäärät, ottamaan asianmukaisesti huomioon ”varastotilojen kapasiteetti”. Lisäksi asetuksen N:o 832/2005 kolmannen perustelukappaleen mukaan sokerin, isoglukoosin tai fruktoosin ylijäämämääriä laskettaessa komissio on painottanut ”varastojen muodostumista koskevia erityisolosuhteita”. Näitä kahta viimeksi mainittua asetusta sovelletaan tietysti vain sokerialan varastojen poistamiseen, mutta ne muodostavat merkittävän arviointiperusteen tulkittaessa yleisesti kaikkiin maataloustuotteisiin vaikuttavaa lainsäädäntöä.

b) Viides ennakkoratkaisukysymys

70. Käsittelen seuraavaksi esityksen selvyyden vuoksi viidettä ennakkoratkaisukysymystä, joka liittyy jo käsiteltyihin seikkoihin ja jossa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii tämän varastointikapasiteetin muotoa ja suuruutta.

71. Kysymyksessä halutaan tietää, voidaanko asetuksen N:o 60/2004 kyseistä säännöstä tulkita siten, että toimijan varastotilojen kapasiteetin kasvu liittymistä edeltäneen vuoden aikana muodostaa perusteen pienentää toimijan hallinnassa 1.5.2004 vallinneessa tilanteessa olevaa maataloustuotteiden ylijäämävarastoa riippumatta toimijan

elinkeinotoiminnasta, maataloustuotteiden jalostuskapasiteetista tai maataloustuotteiden varastojen suuruudesta 1.5.2004 edeltäneinä toimintavuosina ja 1.5.2004 jälkeisten kahden vuoden kuluessa.

72. Kysymys perustuu maatalousministerin 30.3.2007 tekemään päätökseen, jonka Balbiino on riitauttanut pääasian oikeudenkäynnissä ja jonka mukaan yrityksen varastointikapasiteetin moninkertaistuminen vuosien 2000 ja 2003 välillä lisätilojen rakentamisen seurauksena ei ole johtanut varastoitujen tuotteiden (erityisesti sokerin) jalostusasteen suhteelliseen kasvuun, mikä todistaa sen, että Balbiino ei tavanomaisesti hanki eikä pidä hallussa suuria sokerivarastoja. [17] Tästä syystä saatua ylijäämämäärää ei painotettu uusia varastotiloja koskevalla tiedolla.

73. On toistamiseen korostettava yhteisön lainsäätäjän pyrkimystä ottaa käyttöön kokonaisarviointiin perustuva järjestelmä, jossa yhdistetään eri tekijöitä niiden arvioimiseksi yhdessä. Varastointikapasiteetti ei merkitse poikkeusta. Yhteisön lainsäädännössä (erityisesti asetuksessa N:o 60/2004 sokerialan osalta) velvoitetaan ottamaan se ”asianmukaisesti” huomioon kunkin toimijan ylijäämävarastoja laskettaessa, mikä ei merkitse sitä, että kaikki tämän kapasiteetin kasvu johtaisi automaattisesti kyseisen toimijan ylijäämämäärien pienentämiseen.

74. On pidettävä mielessä, että yhteisön lainsäädännön tarkoituksena on paitsi tehdä tarpeettomien ylijäämävarastojen muodostaminen vähemmän houkuttelevaksi, myös tunnistaa laajamittaiseen keinottelutarkoituksissa käytävään kauppaan osallistuvat toimijat (asetuksen N:o 60/2004 kahdeksas perustelukappale). Asianomaisen toimijan varastointikapasiteetin muutokset voivat siten vaikuttaa tämän ylijäämävarastojen tavanomaisen tason arviointiin, mikäli entistä useampien tavaroiden varastoiminen on ilmennyt myös tällaisiin tavaroihin liittyvänä laajempana toimintana.

c) Johtopäätös

75. Näin ollen katson, että yhteisön asetuksissa ei estetä sitä, että taloudellisen toimijan ylijäämävaraston suuruuden määrittelemiseksi 1.5.2004 tosiasiallisesti hallinnassa olevista varastoista vähennetään niin sanotut siirtovarastot, jotka saadaan laskemalla liittymistä edeltäneinä neljänä vuotena 1.5. käytettävissä olleiden varastojen keskiarvo kerrottuna 1,2:lla, kunhan tämä laskelma käsittää

17 – AS Balbiinon sokerivarasto vaihteli ennen vain 0,9 ja 2,4 prosentin välillä vuotuisesta jalostuskapasiteetista siitä syystä, että yrityksellä ei ollut riittävän suurta varastokompleksia, jossa säilyttää sokeria tarpeellinen määrä, ja 1.5.2004 varasto muodosti saman vuoden (1.5.2005–1.5.2006) jalostuskapasiteetista jälleen vain 3 prosenttia eli 9,7 prosenttia vähemmän kuin 1.5.2004.

toimijan tuotanto-, jalostus- tai myyntikapasiteetin kasvun, maataloustuotteiden kypsymisajan, varastojen muodostumisajan ja varastotilojen kapasiteetin sekä toimijasta riippumattomat muut olosuhteet.

78. Mielestäni tähän on vastattava myöntävästi.

79. Kuten edellä on todettu, asetuksen N:o 1972/2003 siirtymätoimenpiteillä on tarkoitus välttää se, että unioniin liittymässä olevan valtion tavanomaisiin varastoihin kuulumattomien tuotteiden keinotekoisella siirtämisellä tai samassa yhteydessä kansalliseen tuotantoon perustuvien tuotteiden liiallisella varastoinnilla aiheutetaan markkinajärjestelyjä uhkaavia kaupan vääristymiä. [18]

76. Asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan 3 kohtaa ei voida tulkita siten, että varastotilojen kapasiteetin kasvu liittymistä edeltäneen vuoden aikana muodostaisi perusteen pienentää toimijan hallinnassa olevaa maataloustuotteiden ylijäämävarastoa riippumatta toimijan elinkeinotoiminnasta, maataloustuotteiden jalostuskapasiteetista tai maataloustuotteiden varastojen suuruudesta 1.5.2004 edeltäneinä toimintavuosina ja 1.5.2004 jälkeisten kahden vuoden kuluessa.

80. Lisäksi asetuksessa säädetään näiden ylijäämävarastojen laskemista koskevasta menettelystä, jossa on painotettava yhdessä hyvin monia eri tekijöitä, kuten olosuhteita, joissa varastot ovat muodostuneet, ja liittymistä edeltäneinä vuosina toteutuneita kauppavirtoja.

3. Toinen ennakkoratkaisukysymys

81. Näin ollen yhteisön lainsäädännössä ei kielletä katsomasta yrityksen koko varastoa ylijäämävarastoksi tiettyjen edellytysten täyttyessä, kuten silloin, jos kysymyksessä olevaan tuotteeseen liittyy vähäistä liiketoimintaa.

77. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään Tallinnan hallinto-oikeus pyrkii selvittämään, onko asetuksen N:o 1972/2003 kanssa sopusoinnussa se, että 1.5.2004 toimijan hallinnassa ollut koko maataloustuotteiden varasto luetaan tämän ylijäämävarastoksi.

18 – Asetuksen kolmas perustelukappale.

82. Viron hallitus esittää pääasian tosiseikat, jotka ovat tämän ennakkoratkaisukysymyksen taustalla. Balbiinolla oli 1.5.2004 hallussaan 1 346 kilogrammaa Camembert-juustoa ja 1 338 kilogrammaa Brie-juustoa. Sitä edeltävinä kuukausina yritys myi tämän ajanjakson aikana hankkimastaan Camembert-juustosta 1,8 prosenttia ja Brie-juustosta 2 prosenttia. Sen sijaan liittymistä seuranneiden kahden vuoden aikana (1.5.2004–1.5.2006) se ei hankkinut yhtään kilogrammaa kumpaakaan näistä juustoista, ja kaikki vuonna 2004 varastossa ollut juusto myytiin vuoden 2005 loppuun mennessä.

83. Tämän tilanteen perusteella yrityksen hallussa liittymisajankohtana ollutta koko tavaravarastoa voidaan pitää ylijäämävarastona, jos on viitteitä siitä, että varasto on muodostettu keinottelutarkoituksessa esimerkiksi silloin, kun hankinnan jälkeen vähittäiskaupassa ei ole tapahtunut vastaavaa liikettä eikä myöskään hankintojen tasoa ole säilytetty.

84. Kantajan mukaan jokaisella yrityksellä on oikeus ostaa ja myydä mitä tahansa kauppatavaraa samoin kuin suorittaa liiketoimia tai saattaa markkinoille erilaisia tuotteita itselleen sopivimpana ajankohtana. Kaupan vapautta on kyllä rajoitettu yhteisön oikeudessa. Unionin jäsenehdokkaana olevan valtion taloudelliset toimijat voivat siten muodostaa maataloustuotteiden varastoja, mutta ylijäämävarastojen poistaminen (sokerin tapauksessa) tai niistä perittävät maksut todennäköisesti tekevät siitä vähemmän houkuttelevaa.

85. Näin ollen se, että 1.5.2004 toimijan hallinnassa ollut koko maataloustuotteiden varasto luetaan toimijan ylijäämävarastoksi, on sopusoinnussa asetuksen N:o 1972/2003 tavoitteen kanssa, jos edellä kuvatut edellytykset täyttyvät.

4. Kolmas ennakkoratkaisukysymys

86. Kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee todistustaakkaa maataloustuotteiden ylijäämävarastojen suuruutta laskettaessa. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan ja asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan kanssa ristiriidassa sellainen järjestelmä, jonka mukaan vähemmän kuin vuosi ennen liittymistä maataloustuotteen osalta toimintansa aloittaneen toimijan on itse todistettava, että 1.5.2004 tämän hallinnassa olleen maataloustuotteiden varaston suuruus vastaa tämän tavanomaisesti tuottamien, myymien tai muulla tavoin vastiketta vastaan tai vastikkeetta luovuttamien tai hankkimien maataloustuotteiden varaston suuruutta. [19]

19 – On yllättävää, että ainoa ÜLTS:n säännös, jolla otetaan käyttöön tässä tarkasteltua vastaava järjestelmä, ei koske alle vuoden vaan alle neljä vuotta toimineita yrittäjiä (6 §:n 2 momentti), mikä ei vaikuta annettavaan vastaukseen.

87. Kummassakaan mainituista asetuksista ei viitata todistustaakkaan. Tällainen vaikeneminen mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat säätää asiasta kansallisessa lainsäädännössään tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla, kunhan ne eivät vaaranna yhteisön lainsäädännön tavoitteiden toteuttamista.

88. Lisäksi vaikuttaa johdonmukaiselta, että kun valtiolla ei ole vertailukohteita ”tavanomaisen” varaston suuruuden arvioimiseksi, asianomaisen henkilön on esitettävä perustelut sitä koskevista luvuista.

89. Koska kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava kieltävästi, sen toista osaa ei ole tarpeen tutkia.

5. Neljäs ennakkoratkaisukysymys

90. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellä on tarkoitus selvittää, onko edellä mainittujen yhteisön asetusten kanssa sopusoinnussa ylijäämävarastomaksun periminen myös siinä tapauksessa, että toimijalla todetaan 1.5.2004 vallinneessa tilanteessa olleen ylijäämävarasto mutta toimija todistaa, että tämän ylijäämävaraston myymisestä 1.5.2004 jälkeen toimija ei tosiasiassa ole saanut hintaerosta hyötyä.

91. Asiassa on siten ratkaistava, onko yrityksen täytynyt saada hyötyä, jotta ylijäämävarastomaksua voidaan periä.

92. Asetuksiin ei sisälly tällaista vaatimusta, mikä on varsin paljastavaa: niiden sanamuodosta ilmenee, että maksun tarkoituksena ei ole rangaista keinottelijaa, vaan välttää se, että tämänkaltainen mahdollinen menettelytapa vääristää epäasianmukaisesti maatalousmarkkinoita. Tämän maksun perimisellä pyritään paitsi estämään ylijäämävarastoja alhaiseen hintaan hankkineita toimijoita hyötymästä, myös estämään varastojen muodostaminen keinottelutarkoituksessa. [20]

93. Tämän vuoksi tällaisen varoittavan toimenpiteen on koskettava koko toimintaa, joka voi olla tällaisen epäjärjestyksen perustana, yrittäjän saamasta tuotosta riippumatta.

20 – Vastaavasti katsottiin edellä mainitussa asiassa Weidacher annetun tuomion 22 kohdassa asetuksen N:o 3108/94 osalta.

B *Asetuksen voimassaoloajan päättymisen vaikutukset kansallisiin maksuja koskeviin toimenpiteisiin*

94. Tallinnalainen tuomioistuin sivuuttaa maataloustuotteiden ylijäämämäärien tunnistusjärjestelmän ja pyytää lopuksi yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan asetuksen N:o 1972/2003 10 artiklaa, jonka mukaan säännöstä sovelletaan 30.4.2007 asti. Ongelmana on se, että maksupäätös, jonka mukaan Balbiinolta on perittävä ylijäämävarastomaksu, tehtiin asetuksen voimassaoloaikana (30.4.2007),[21] mutta kansallisen oikeuden mukaan kyseinen päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi vasta tämän jälkeen eikä maksun perimiselle ole asetettu määräaikaa.

95. Käsitykseni mukaan verosaatavien täytäntöönpanokelpoisuutta koskevilla Viron säännöksillä ei ole tältä osin merkitystä. Kuten komissio toteaa, valtioiden oli tässä liittymisestä asetuksen voimassaolon päättymiseen laskettavassa kolmen vuoden määräajassa säädettävä ylijäämävarastomaksuista, yksilöitävä ylijäämävarastojen suuruus ja haltijat ja perittävä kyseiset maksut. Se, ettei mitään määrätyistä maksuista ole eri syistä (esimerkiksi kansallisen oikeuden erityispiirteiden tai maksupäätöksistä tehtyjen valitusten vireilläolon vuoksi) peritty, ei ole juuri merkitystä. Muussa tapauksessa asianomaisten henkilöiden olisi helppo manipuloida kyseistä määräaikaa.

96. Ylijäämävarastomaksun perimisen viivästyminen ei vaaranna oikeusturvaa (sillä maksuunpanopäätös on täytynyt lähettää ennen 30.4.2007) saati yhteisön lainsäädännön tavoitteiden toteuttamista, sillä sen ylijäämävarastojen muodostamiseen kohdistuva varoittava vaikutus toteutuu, mikäli määräajan kuluessa säädetään kansallinen laki ja aloitetaan verotusmenettely.

97. Näin ollen asetuksen N:o 1972/2003 10 artikla ei estä sellaisen maksupäätöksen pätevyyttä, jolla määrätään ylijäämävarastomaksujen perimisestä ja joka on tehty 30.4.2007, vaikka kansallisen oikeuden mukaan tämä päätös on suhteessa toimijaan tullut täytäntöönpanokelpoiseksi vasta tämän päivämäärän jälkeen eikä maksun perimiselle ole asetettu määräaikaa.

21 – Maksuunpanopäätös toimitettiin postilaitokselle samana päivänä eli 30.4.

VII Ratkaisuehdotus

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tallinna Halduskohusin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Sokerialalla sovellettavista siirtymätoimenpiteistä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian unioniin liittymisen vuoksi 14.1.2004 annetun komission asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan 3 kohdassa, sokerin, isoglukoosin ja fruktoosin ylijäämämäärien määrittämisestä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian osalta 31.5.2005 annetun komission asetuksen N:o 832/2005 kolmannessa perustelukappaleessa ja maataloustuotteiden kaupan osalta toteutettavista siirtymätoimenpiteistä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisen vuoksi 10.11.2003 annetun komission asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa ei estetä sitä, että toimijan ylijäämävaraston suuruuden määrittelemiseksi 1.5.2004 hallinnassa olevista varastoista vähennetään niin sanotut siirtovarastot, jotka saadaan laskemalla liittymistä edeltäneinä neljänä toimintavuotena 1.5. käytettävissä olleiden varastojen keskiarvo kerrottuna 1,2:lla, kunhan tässä laskelmassa painotetaan toimijan tuotanto-, jalostus- tai myyntikapasiteetin kasvua, maataloustuotteiden kypsymisaikaa, varastojen muodostumisaikaa ja varastotilojen kapasiteettia sekä toimijasta riippumattomia muita olosuhteita.

Asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan 3 kohtaa ei voida tulkita siten, että varastotilojen kapasiteetin kasvu liittymistä edeltäneen vuoden aikana muodostaisi perusteen pienentää toimijan hallinnassa olevaa maataloustuotteiden ylijäämävarastoa riippumatta toimijan elinkeinotoiminnasta, maataloustuotteiden jalostuskapasi-

teetista tai maataloustuotteiden varastojen suuruudesta 1.5.2004 edeltäneinä toimintavuosina ja 1.5.2004 jälkeisten kahden vuoden kuluessa.

2) Asetuksen N:o 1972/2003 kanssa sopusoinnussa on se, että 1.5.2004 toimijan hallinnassa ollut koko maataloustuotteiden varasto luetaan tämän ylijäämävarastoksi, jos on viitteitä siitä, että varaston muodostaminen on tapahtunut keinottelutarkoituksessa.

3) Asetuksen N:o 1972/2003 4 artiklan ja asetuksen N:o 60/2004 6 artiklan kanssa ristiriidassa ei ole sellainen järjestelmä, jonka mukaan vähemmän kuin vuosi ennen liittymistä maataloustuotteen osalta toimintansa aloittaneen toimijan on itse todistettava, että tämän varaston suuruus 1.5.2004 vastaa tämän tavanomaisesti tuottamien, myymien tai muulla tavoin vastiketta vastaan tai vastikkeetta luovuttamien tai hankkimien maataloustuotteiden varaston suuruutta.

4) Asetusten N:o 1972/2003 ja N:o 60/2004 kanssa sopusoinnussa on ylijäämävarastomaksun periminen myös siinä tapauksessa, että toimijalla on 1.5.2004 ollut ylijäämävarasto mutta toimija todistaa, että tämän ylijäämävaraston myymisestä tämän päivämäärän jälkeen toimija ei tosiasiassa ole saanut hintaerosta hyötyä.

5) Asetuksen N:o 1972/2003 10 artikla ei estä perimästä toimijalta ylijäämävarastomaksua maksupäätöksellä, joka on tehty asetuksen voimassaoloaikana (30.4.2007), vaikka kansallisen oikeuden mukaan tämä päätös on suhteessa toimijaan tullut täytäntöönpanokelpoiseksi vasta asetuksen kumoamisen jälkeen eikä maksun perimiselle ole asetettu määräaikaa.