

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER

17 päivänä syyskuuta 1998 *

1. Finanzgericht Düsseldorfin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee maidon tuottajilta tai ostajilta kannettavan lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission asetuksen N:o 1546/88¹ pätevyyttä.

siitä johtuvat rakenteelliset ylijäämät, yhteisön lainsäädäntöä leimaa lainsäätäjän pyrkimys hillitä tuotannon kasvua.

Kaupan pitämisestä luopumista ja tuotannon muuttamista koskeva palkkiojärjestelmä

2. Kysymyksen taustalla on oikeudenkäyntiasia, joka perustuu useita kertoja yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun maitokiintiöitä koskevan lainsäädännön soveltamiseen.

4. Tämän vuoksi asetuksessa N:o 1078/77³ säädettiin tietyistä toimenpiteistä tarjonnan vähentämiseksi. Sillä otettiin käyttöön muun muassa palkkiojärjestelmä sellaisten maanviljelijöiden hyväksi, jotka luopuvat tilaltaan peräisin olevan maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä viiden vuoden ajaksi tai jotka muuttavat lypsykarjan lihaa tuottavaksi karjaksi neljän vuoden ajaksi.

I Yhteisön lainsäädäntö

Lisämaksujärjestelmä

3. Maito- ja maitotuotealan yhteinen markkinajärjestely otettiin käyttöön vuonna 1968 asetuksella N:o 804/68.² Koska näille markkinoille on alusta alkaen ollut ominaista tarjonnan ja kysynnän välinen epätasapaino ja

5. Vuonna 1984 todettiin, että toteutetuista toimenpiteistä huolimatta maidontuotannon kasvu jatkui väistämättä. Koska jyrkemmät

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitettua lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 3 päivänä kesäkuuta 1988 annettu komission asetus (ETY) N:o 1546/88 (EYVL L 139, s. 12; jäljempänä myös riidanalain asetus tai komission asetus).

2 — Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13).

3 — Maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskevasta palkkiojärjestelmästä 17 päivänä toukokuuta 1977 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1078/77 (EYVL L 131, s. 1).

toimenpiteet olivat käyneet tarpeellisiksi, maito- ja maitotuotealan yhteistä markkinajärjestelyä muutettiin perinpohjin ottamalla käyttöön lisämaksujärjestelmä, jota kutsutaan myös maitokiintiöjärjestelmäksi.

6. Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklalla, joka lisättiin asetuksen N:o 856/84 ⁴ 1 artiklalla, otettiin käyttöön lisämaksu, joka peritään jokaiselta lehmänmaidon tuottajalta (menettely A) tai ostajalta (menettely B) niistä määristä, jotka ylittävät vuosittaisen tilakohtaisen viitemäärän, jota kutsutaan maitokiintiöksi. Saksan liittotasavallassa on otettu käyttöön menettely A.

7. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiossa lisämaksuvelvollisille henkilöille myönnettyjen viitemäärien yhteismäärä ei saa ylittää taattua kokonaismäärää, joka vaihtelee jäsenmaittain ja joka on sama kuin maitoa tai maitotuotteita käsittelevälle tai jalostavalle yritykselle kalenterivuoden 1981 aikana kussakin jäsenvaltiossa toimitetut maitomäärät korotettuna yhdellä prosentilla.

8. Lisämaksun soveltamista koskevat säännöt annettiin asetuksella N:o 857/84. ⁵ Saksan liittotasavallassa viitemäärä vahvistettiin vuoden 1983 perusteella. Viimeksi mainitun asetuksen

2 artiklan 2 kohdassa säädetään nimittäin, että jäsenvaltiot voivat säätää, että niiden alueella viitemäärä on sama kuin kalenterivuoden 1982 tai 1983 aikana toimitettu tai ostettu määrä maitoa tai maitoa vastaavaa tuotetta ja että tätä määrää tarkistetaan prosenttimäärällä, joka on vahvistettu niin, ettei muutetun asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa määritettyä taattua kokonaismäärää ylitetä.

9. Tässä järjestelmässä ei säädetty mahdollisuudesta myöntää kiintiö tuottajille, jotka sen vuoksi, että he kuuluivat asetuksen N:o 1078/77 mukaiseen kaupan pitämisestä luopumista koskevaan väliaikaiseen järjestelmään, eivät olleet toimittaneet tai myyneet maitoa kiintiöiden myöntämistä varten huomioon otettavan viitevuoden aikana (näitä tuottajia kutsutaan yleisesti SLOM-tuottajiksi). ⁶

10. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asioissa Mulder ⁷ ja Von Deetzen ⁸ antamissaan tuomioissa, että tällaisella lainsäädännöllä lokaetaan SLOM-tuottajien mahdollista perusteltua luottamusta sen järjestelmän rajoitettuihin

4 — Asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 31.3.1984 annettu neuvoston asetus (EYVL L 90, s. 10).

5 — Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitettun lisämaksun soveltamisesta maito- ja maitotuotealalla 31.3.1984 annettu neuvoston asetus (EYVL L 90, s. 13, jäljempänä myös neuvoston asetus).

6 — Ilmaisui SLOM tulee hollannin kielen ilmaisusta "slachtoffers omschakeling", joka tarkoittaa "muuttamisen uhreja". Kirjainyhdistelmää SLOM käytettiin aikaisemmin Alankomaiden käytännössä: se tulee sanoista "Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproductie" ja tarkoittaa maidon toimistusten lopettamista ja tuotannon muuttamista.

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

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

vaikutuksiin, johon he osallistuvat, koska siinä ei säädetä viitemäärien myöntämisestä näille tuottajille, ja että se on näin ollen kumottava.

13. Muutetun asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 3 kohdassa säädetään erityisen viitemäärän lopullisesta myöntämisestä näille SLOM-tuottajille. Alkuperäisessä versiossaan siinä säädettiin seuraavaa:

11. Neuvosto antoi näitä tuomioita noudattaakseen asetuksen N:o 764/89, ⁹ jonka 1 artiklalla lisättiin asetukseen N:o 857/84 3 a artikla. Tässä artiklassa säädetään erityisen viitemäärän väliaikaisesta myöntämisestä tietyille tuottajaryhmille, jotka ovat osallistuneet kaupan pitämisestä luopumista koskeviin järjestelmiin ja jotka täyttävät tietyt edellytykset.

”Jos tuottaja voi todistaa kahden vuoden määrajassa, joka alkaa kulua 29.3.1989, toimivaltaista viranomaista tyydyttävällä tavalla, että tuottaja tosiasiallisesti on aloittanut uudelleen suoramyynnin ja/tai toimitukset ja että nämä myynnit ja/tai toimitukset ovat viimeisen 12 kuukauden aikana olleet vähintään 80 prosenttia väliaikaisesta viitemäärästä, tuottajalle myönnetään lopullisesti erityinen viitemäärä. Päinvastaisessa tapauksessa väliaikainen viitemäärä palaa kokonaisuudessaan yhteisön varastoon. Suoramyynnin ja/tai tosiasiallisten toimitusten määrä määritetään ottaen huomioon tuotantorytmin kehitys tuottajan tilalla, kausivaihtelut tai mitkä tahansa poikkeukselliset olosuhteet.”*

12. Asioissa Spagl ¹⁰ ja Pastätter ¹¹ annetuilla tuomioilla 3 a artiklan 1 ja 2 kohta todettiin pätemättömiksi. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että näillä säännöksillä loukattiin kaupan pitämisestä luopumista koskevaan järjestelmään osallistuneiden tuottajien perustelut ja odotuksia. Artiklan 1 kohdan mukaan tuottajat, joiden kaupan pitämisestä luopumisen ajanjakso päättyi ennen 31.12.1983, eivät nimittäin voineet saada SLOM-kiintiötä ilman pätevää syytä. Toisaalta 2 kohdan mukaisella säännöllä rajoitettiin väliaikainen erityinen viitemäärä 60 prosenttiin siitä maitomäärästä, jonka tuottaja oli toimittanut tai myynyt kaupan pitämisestä luopumista koskevan palkkion hakemista edeltävien 12 kuukauden aikana, mikä vastasi muihin tuottajiin sovellettaviin määriin nähden kohtuuttomaksi katsottua 40 prosentin vähennystä.

14. Kyseisen 3 a artiklan 3 kohtaa muutettiin asetuksen N:o 1639/91 ¹² 1 artiklan II kohdan c alakohdalla siten, että asetettuja lopullisen viitemäärän myöntämisedellytyksiä sovellettiin myös uuteen tuottajaryhmään, johon kuuluvat tuottajat voivat viimeksi mainitun asetuksen seurauksena saada erityisen viitemäärän. Tästä lähtien 3 a artiklan soveltamisalaan kuuluivat tuottajat, joiden kaupan pitämisestä luopumista tai tuotannon muuttamista koskeva ajanjakso asetuksen

9 — Asetuksen N:o 857/84 muuttamisesta 20.3.1989 annettu asetus (EYVL L 84, s. 2).

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

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

* — Tässä ja jäljempänä ratkaisuchdotuksessa esitetyt lainaukset asetuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielisiä tekstiä.

12 — Asetuksen N:o 857/84 muuttamisesta 13.6.1991 annettu neuvoston asetus (EYVL L 150, s. 35).

N:o 1078/77 mukaisesti annetun sitoumuksen mukaan päättyi vuoden 1983 aikana, sekä tuottajat, joille oli jo myönnetty viitemäärä lisämaksujärjestelmän joidenkin säännösten perusteella. Kahden vuoden määräaika, jonka kuluessa nämä tuottajat voivat esittää tarvittavaa näyttöä saadakseen lopullisen viitemäärän, alkoi 29.3.1989 sijaan 1.7.1991.¹³

Valtuutussäännökset

15. Muutetun asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

13 — Asetuksen N:o 1639/91 ensimmäisen perustelukappaleen mukaan nämä uudet säännökset olivat perusteltavissa tarpeella muuttaa 3 a artiklaa, jotta edellä mainituissa asioissa 11.12.1990 annetut tuomiot voitiin panna täytäntöön muun muassa kaupan pitämisestä luopumista koskevan ajanjakson päättymispäivän osalta. Lisäksi, kuten kolmannessa perustelukappaleessa todettiin, näillä muutoksilla pyrittiin siihen, että kyseisen ryhmän tuottajat voisivat saada 3 a artiklassa tarkoitetun viitemäärän, vaikka heille oli jo myönnetty viitemäärä. Nämä kaksi viitemäärää eivät tässä tapauksessa olleet kuitenkaan päällekkäisiä, koska ensiksi myönnetty vähennettiin 3 a artiklassa tarkoitetusta viitemäärästä. Asetuksen N:o 857/84 28.3.1991 voimaan tulleella uudella 3 a artiklan 3 kohdalla muutettiin myös väliaikaisen viitemäärään sovellettavaa järjestelmää silloin, kun säädetyt edellytykset eivät täyttyneet: vaikka tässä tilanteessa väliaikainen viitemäärä palasi kokonaisuudessaan yhteisön varastoon, tuosta eteenpäin myönnettiin lopullinen viitemäärä, joka oli sama kuin tosiasiallisesti toimitettu tai myyty määrä. On todettava, että sillä ei ollut muutettu lopullisen viitemäärän myöntämisedellytyksiä, joille oli ominaista se, että tuottajan oli näytettävä toteen ensinnäkin suoramyynnin ja/tai toimittusten tosiasiallinen aloittaminen uudelleen ja toiseksi niiden viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana toteutunut määrä, jonka oli oltava vähintään 80 prosenttia väliaikaisesta viitemäärästä. Näin ollen asetuksella N:o 1639/91 tehdyt muutokset asetuksen N:o 857/84 eivät muuttaneet yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyä kysymyksenasettelua, joka koskee sitä, oliko komission asetus tähän viimeksi mainittuun neuvoston asetuksen nähden pätevä, kun siinä asetettiin erityisen viitemäärän lopullisen myöntämisen edellytykseksi se, että maidon suoramyynti ja/tai toimitukset oli tosiasiallisesti aloitettu uudelleen vähintään 12 kuukautta aikaisemmin.

”Yksityiskohtaiset säännöt tämän artiklan soveltamisesta annetaan 30 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen”.

16. Kyseisessä 30 artiklassa säädetyllä menettelyllä tarkoitetaan menettelyä, jota noudetaan maidon ja maitotuotteiden hallintokomiteassa, joka on jäsenvaltioiden edustajista koostuva neuvoo-antava elin ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.¹⁴ Hallintokomitean tehtävänä on antaa lausuntoja ehdotuksista, jotka tämä edustaja saattaa sen käsiteltäväksi. Komissio panee tämän jälkeen välittömästi esitetyt toimenpiteet täytäntöön. Silloin, kun nämä toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia, komission on kuitenkin ilmoitettava niistä neuvostolle, joka tarvittaessa lykkää toimenpiteiden toteuttamista. Neuvosto voi tehdä erilaisen päätöksen perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn mukaisesti.

Lisämaksujärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt

17. Nämä yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu riidanalaisella asetuksella, joka annettiin asetuksen N:o 1371/84¹⁵ tilalle.

18. Samoin kuin neuvoston asetusta muutettiin edellä mainituissa asioissa Mulder ja Von Deetzen annettujen tuomioiden seurauksena,

14 — Muutetun asetuksen N:o 804/68 29 artiklan 1 kohta.

15 — Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 16 päivänä toukokuuta 1984 annettu komission asetus (ETY) N:o 1371/84 (EYVL L 132, s. 11).

jotta SLOM-tuottajat voisivat saada erityisen viitemäärän, myös komission asetusta muutettiin asetuksella N:o 1033/89,¹⁶ jotta se mukautettaisiin näin toteutettuihin muutoksiin.

19. Tässä yhteydessä asetukseen lisättiin 3 a artikla. Sen 3 kohdassa, jonka ensimmäinen alakohta on esitetyn kysymyksen kohteena, säädetään seuraavaa:

”Tuottajan on näytettävä ennen 29.3.1991 toimivaltaiselle viranomaiselle jäsenvaltion määrittelemien yksityiskohtaisten säännösten mukaisesti toteen, että hän on tosiasiallisesti aloittanut uudelleen maidon suoramyynnin ja/tai toimitukset *vähintään 12 kuukautta aikaisemmin*.

Toimivaltainen viranomainen määrittää maidon tai maitotuotteiden suoramyynnin ja/ tai maidon tosiasiallisten toimitusten määrän näytön esittämistä edeltävien 12 kuukauden aikana ottaen huomioon tuotantorytmin kehityksen, kausivaihtelut tai mitkä tahansa poikkeukselliset olot — ”.¹⁷

16 — Asetuksen N:o 1546/88 muuttamisesta 20.4.1989 annettu komission asetus (EYVL L 110, s. 27).

17 — Kursivointi tässä. Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset asetuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

II Tosiseikat ja asian kansallisen käsittelyn vaiheet

20. Pääasian valittaja Vorderbrüggen on maidontuottaja. Hänelle myönnettiin palkkio vastikkeena asetuksen N:o 1078/77 mukaisesta sitoumuksesta, joka koski kaupan pitämisestä luopumista tai tuotannon muuttamista 25.9.1985 päättyväksi ajanjaksoksi.

21. Vorderbrüggen haki 28.6.1989 toimivaltaiselta viranomaiselta väliaikaisen erityisen viitemäärän vahvistamista. Hän sai 1.8.1989 päivätystä todistuksesta tietää täyttävänsä tällaisen viitemäärän myöntämisedellytykset.

22. Pääasian valittaja aloitti maidontuotannon uudelleen 23.8.1990. Toimivaltainen meijeri-osuuskunta ilmoitti hänelle 29.8.1990 päivällä kirjeellään hänen väliaikaisen erityisen viitemääränsä.

23. Asiassa toimivaltainen viranomainen ja pääasian vastapuoli Hauptzollamt Bielefeld (jäljempänä HZA) ilmoitti 12.7.1991 valittajalle edellytyksestä, jonka mukaan lopullisen erityisen viitemäärän määrittäminen edellytti maidontuotannon aloittamista uudelleen ennen 28.3.1990.

24. HZA hylkäsi 25.9.1991 Vorderbrüggenin 27.8.1991 laatiman hakemuksen, joka koski lopullisen erityisen viitemäärän saamista, sillä perusteella, että Vorderbrüggen ei ollut aloittanut maidontuotantoa ajoissa uudelleen.

25. Koska Vorderbrüggenin oikaisuvaatimus tästä päätöksestä hylättiin, hän haki 5.3.1992 muutosta Finanzgericht Düsseldorfissa.

26. Valituksensa tueksi Vorderbrüggen väittää pääasiallisesti, että muutetun asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 3 kohdassa ei aseteta määräpäivää ensimmäiselle toimitukselle. Hän toteaa lisäksi, että muutetun asetuksen N:o 1546/88 3 a artiklan 3 kohdalla ei ole oikeudellista perustaa, koska muutetun asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 3 kohdassa ei ole minkäänlaista lisäedellytystä, jonka täyttymisestä lopullisen erityisen viitemäärän myöntäminen riippuisi. Vorderbrüggen katsoo myös, että EY:n perustamissopimuksen 155 artiklassa ei anneta komissiolle toimivaltaa, jonka nojalla se voisi antaa muutetun asetuksen N:o 1546/88 3 a artiklan 3 kohdan. Pääasian valittaja huomauttaa lopuksi, että hänen oikeutensa lopulliseen viitemäärään perustuu asetuksen N:o 1639/91 1 artiklan II kohdan c alakohtaan. Hänen mukaansa tätä 28.3.1991 voimaan tullutta säännöstä voidaan soveltaa häneen. Kyseisen säännöksen mukaan tuottajalle on myönnettävä lopullisesti se väli-

aikainen viitemäärä, jonka hän on tosiasiallisesti toteuttanut.¹⁸

27. HZA katsoo puolestaan, että muutetun asetuksen N:o 1546/88 3 a artiklan 3 kohta on pätevä, koska komissiolla on EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan nojalla oikeus antaa tehtäviensä täyttämiseksi tarvittavat asetukset. Komission on tässä yhteydessä perustamissopimuksen 155 artiklan mukaisesti valvottava, että yhteisön toimielinten tämän perustamissopimuksen nojalla antamia säännöksiä noudatetaan. Pääasian vastapuoli toteaa lisäksi, että neuvosto on siirtänyt komissiolle toimivaltaa. HZA esittää vielä, että vaikka muutetun asetuksen N:o 1546/88 3 a artiklan 3 kohta olisi katsottava pätemättömäksi, muutetun asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 3 kohdasta ilmenee, että 12 kuukauden vähimmäiskesto edellytetään väärinkäytösten estämiseksi. Lopuksi HZA väittää, että asetuksella N:o 1639/91 vahvistetulla säännöllä ei ole merkitystä tässä asiassa.

18 — Ks. tämän uudistuksen sisällöstä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 13. Koska asianomaisia tuottajia koskevassa vuoden 1991 uudistuksessa lopullisen viitemäärän myöntämistä varten tarpeellisen näytön esittämiseksi varatun kahden vuoden määräajan alkamispäiväksi vahvistettiin 1.7.1991, asetuksen N:o 1546/88 3 a artiklaa muutettiin tämän vuoksi siten, että siksi päivämääräksi, jota ennen tuottajan oli näytettävä toteen, että hän oli aloittanut maidon suoramyynnin ja/tai toimitukset tosiasiallisesti uudelleen vähintään 12 kuukautta aikaisemmin vahvistettiin 1.7.1993. Vorderbrüggenin väitteellä pyritään ilmeisesti puolustamaan ajatusta, jonka mukaan aloittaessan tuotannon uudelleen 23.8.1990 hän oli noudattanut määräpäivää 1.7.1992, jonka jälkeen aloitettun maidontuotannon perusteella hänelle ei enää myönnettäisi lopullista viitemäärää. Kansallisen tuomioistuimen on otettava kantaa tähän kysymykseen, joka voidaan ratkaista vasta sitten, kun on tutkittu astakirja-ainestoa, jossa pyritään selvittämään, kuuluko pääasian valittaja niiden tuottajien ryhmään, jotka voivat hyötyä kyseisestä uudistuksesta. Kanneperusteella, joka koskee uudistuksen soveltamista pääasiassa kysessä olevaan riitaan, ei kuitenkaan voida muuttaa kansallisen tuomioistuimen esittämän sen kysymyksen sanamuotoa, joka koskee komission asetuksessa vahvistetun myynnin ja/tai toimitusten uudelleen aloittamista koskevan vähimmäiskeston pätevyyttä, koska riidanalainen määräaika on edelleen voimassa.

28. Ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ilmenee, että Finanzgericht Düsseldorf epäilee komission asetuksen 3 a artiklan 3 kohdan pätevyyttä, koska sen mukaan tällä säännöksellä asetetaan neuvoston asetuksen 3 a artiklan 3 kohdassa vahvistettujen edellytysten lisäksi maidontuotannon uudelleen aloittamisen vähimmäiskestoa koskeva edellytys. Kansallinen tuomioistuin katsoo nimittäin, että koska riidanalaisen asetuksen ainoana oikeudellisenä perustana on muutetun asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 7 kohta, jossa viitataan soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamiseen viimeksi mainitun asetuksen 30 artiklassa säädetyt menettelyn mukaisesti, vähimmäiskestoa koskevan edellytyksen vahvistaminen edellyttää, että soveltamista koskevia sääntöjä tulkitaan laajasti.

III Ennakkoratkaisukysymys

29. Näissä olosuhteissa Finanzgericht Düsseldorf on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko asetuksen N:o 1546/88, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1033/89, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta pätevä siltä osin kuin siinä vaaditaan asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksilla N:o 764/89 ja N:o 1639/91, 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä asetettujen edellytysten lisäksi, että tuottaja on tosiasiallisesti aloittanut uudelleen maidon suoramyynnin ja/tai sen toimittamisen viimeistään 12 kuukautta aikaisemmin?”

IV Vastaus kysymykseen

30. Kansallinen tuomioistuin pyrkii kysymyksellään selvittämään, onko komission asetuksen 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta pätevä siltä osin kuin siinä asetetaan neuvoston asetuksen 3 a artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun ryhmään kuuluvalla maidon tai maitotuotteiden tuottajalle myönnettävän erityisen viitemäärän lopullisen myöntämisen edellytykseksi, että kyseinen tuottaja on tosiasiallisesti aloittanut uudelleen maidon suoramyynnin ja/tai toimitukset vähintään 12 kuukautta aikaisemmin.¹⁹

31. Asiassa on siten ratkaistava, onko komissiolla, joka on antanut riidanalaisen asetuksen, ollut toimivalta vahvistaa edellytys, jonka mukaan myyntiä on sen uudelleen aloittamisen jälkeen jatkettava tietty vähimmäisaika.

32. Aluksi on hylättävä komission esittämä väite, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ainoastaan toistettaisiin eri sanoin neuvoston asetuksen 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä asetettu määräaika.²⁰

19 — Tässä ratkaisuehdotuksessa käytetään yksinkertaisuuden vuoksi jäljempänä ilmaisua myynti siten, että sillä tarkoitetaan suoramyyntiä ja/tai toimituksia.

20 — Komission kirjallisten huomautusten 27 kohta.

33. Komissio väittää nimittäin, että koska neuvoston asetuksen mukaan tuottajan on näytettävä toteen, että hän on tosiasiallisesti aloittanut myynnin uudelleen ja että myynnin määrä on viimeisten 12 kuukauden aikana ollut vähintään 80 prosenttia väliaikaisesta viitemäärästä, saadaksesen tämän viitemäärän lopullisesti, riidanalaisessa asetuksessa vahvistettu edellytys, jonka mukaan myynti on aloitettava uudelleen vähintään 12 kuukautta aikaisemmin, on jo asetettu neuvoston asetuksessa.²¹

34. Olen kansallisen tuomioistuimen²² tavoin päinvastoin sitä mieltä, että komission asetuksessa asetetaan uusi edellytys neuvoston asetuksessa jo vahvistettujen edellytysten lisäksi.

35. Tämä perustuu mielestäni selvästi neuvoston asetuksen 3 a artiklan 3 kohdan sanamuotoon.

36. Ensimmäisessä virkkeessä asetetaan edellytys, jonka mukaan on näytettävä toteen ensinnäkin myynnin tosiasiallinen uudelleen aloittaminen ja toiseksi toteutunut myynnin vähimmäismäärä, joka tässä tapauksessa on

vahvistettu 80 prosentiksi väliaikaisesta viitemäärästä. Nämä kaksi edellytystä, joiden on täyttyttävä ennen viitemäärän lopullista myöntämistä, heijastavat tiettyjä kyseisen asetuksen täsmällisiä tavoitteita.

37. Asetuksen toisen perustelukappaleen mukaan tuottajat voivat nimittäin vaatia viitemäärien myöntämistä ”ainoastaan, jos he täyttävät tietyt viitemäärän myöntämislle asetetut edellytykset ja osoittavat siten aikomuksensa ja todelliset kykynsä aloittaa maidontuotanto uudelleen”. Näiden perusteiden joukossa ovat myynnin tosiasiallista uudelleen aloittamista koskeva näyttövaatimus sekä edellytys, jonka mukaan on osoitettava, että väliaikaisesta viitemäärästä on toteutettu 80 prosenttia, koska näillä perusteilla taataan samalla se, että tuotanto on todellisuudessa aloitettu uudelleen ja se, että taloudellinen toimija kykenee todellisuudessa ponnistelemaan saavuttaakseen väliaikaisesti määritetyn viitemäärän tason.

38. Kyseisen 12 kuukauden ajanjakson vahvistaminen merkitsee ainoastaan sitä, että tämän ajanjakson osalta voidaan arvioida konkreettisesti sekä aikomusta tuottaa että tilan todellisia tuotantomahdollisuuksia, joita arvioidaan edellä mainitun 80 prosentin perusteella. Se, ettei tätä tavoitetta ole saavutettu 12 kuukauden kuluessa, osoittaa joko tuottajan kykenemättömyyttä tai todellisen tahdon puutetta aloittaa maidontuotanto uudelleen kesävällä tavalla ja etukäteen vahvistetulla tasolla. Sitä vastoin tavoitteen toteuttaminen lyhyemmässä ajassa ei mielestäni osoita millään tavoin, ettei tuottaja olisi ilmoitetulla tavalla aikonut aloittaa uudelleen suunniteltujen määrien tuot-

21 — Komission kirjallisten huomautusten 31 ja 32 kohta.

22 — Finanzgericht Düsseldorf toteaa seuraavaa: ”Ei nimittäin riitä, että tuotanto aloitetaan kahden vuoden sisällä päivämäärästä 29.3.1989 ja että viimeisen 12 kuukauden aikana saavutetaan tietty maidontuotannon määrä. Sen lisäksi — asetuksen N:o 1546/88 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa edellytetään, että maidontuotanto on tosiasiallisesti aloitettu uudelleen 12 kuukautta ennen näytön esittämistä — ” (ennakkoratkaisupyynnön viidennen kohdan II alakohhta). Ennakkoratkaisupyynnön sanamuodosta heijastuu saksalaisen tuomioistuimen näkemys, jonka mukaan myynnin vähimmäiskestoa koskeva edellytys ei perustu neuvoston asetukseen vaan yksinomaan riidanalaisen asetuksen.

tamista ja ettei hänellä olisi siihen mahdollisuuksia. Näin ollen näytöllä tämän tavoitteen toteuttamisesta — jopa lyhyemmässäkin ajassa — on katsottava taattavan neuvoston asetuksella tavoitellut päämäärät.

asetuksen 3 a artiklan 4 kohdan toisen virkkeen todellinen tavoite.²⁴

39. Tämä 12 kuukauden ajanjakso on kuitenkin ainoa ajanjakso, jolla myyntiä voidaan verrata väliaikaisen erityisen viitemäärän avulla toteutuneen myynnin tasoon, koska myös tämä viitemäärä lasketaan samalla perusteella. Ainoastaan tämän viitemäärän ylittäminen vääristäisi vertailua. Sitä vastoin myynnin suunnitellun määrän toteutuminen lyhyemmän ajanjakson aikana ei poista tämän vertailun mielekkyyttä. Sen avulla saataisiin yksinkertaisesti enemmän tietoa tilan tuotantokapasiteetista ja se vahvistaisi tuottajan aikomusta aloittaa tuotanto uudelleen kestäväällä tavalla.

41. Se, että tämä tavoite on todellinen, ei kuitenkaan riitä osoittamaan, että neuvoston asetuksessa edellytettäisiin, että myyntiä olisi sen uudelleen aloittamisen jälkeen jatkettava vähimmäisajan, koska tällainen vähimmäisaika ei perustu kyseisen asetuksen 3 a artiklan 3 kohdan sanamuotoon. Edellytyksellä tietyn myyntimäärän toteutumisesta ”viimeisten 12 kuukauden aikana” ilmaistaan ajatus rajoitetusta ajanjaksosta, mutta siinä ei aseteta millään tavoin velvollisuutta myydä ensimmäinen tavaraerä tämän ajanjakson ensimmäisen kuukauden aikana. Jos tämän tuotannon uudelleen aloittamista koskevasta määräpäivästä alkavasta tuotannon vähimmäisajasta olisi säädetty, se olisi ilmaistu vaatimuksella, jonka mukaan myynnin laissa edellytetty määrä on alkanut ”vähintään 12 kuukautta aikaisemmin”, mikä on juuri riidanalaisessa asetuksessa käytetty sanamuoto.

40. Ei varmastikaan voida kiistää komission esittämää tavoitetta, jonka mukaan myynnin uudelleen aloittamista koskevan määräajan vahvistamisen perusteena on spekulatiomahdollisuuksien vastustaminen. Se, että vahvistettiin sellaiset viitemäärän myöntämisedellytykset, joiden mukaan tuottajien aikomus aloittaa maidontuotanto uudelleen ja heidän tosiasialliset mahdollisuutensa tehdä niin on näytettävä toteen,²³ näyttää perustuvan neuvoston pyrkimykseen estää se, että tuottajat pitäisivät erityisiä viitemääriä myyntikelpoisina taloudellisina hyödykkeinä, jotka on hankittu pelkästään siinä tarkoituksessa, että ne voitaisiin myydä sen jälkeen, kun niiden arvo on noussut. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut tämän tavoitteen olevan neuvoston

42. Lopuksi on todettava, että jos komissio olisi riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan 3 kohdassa pelkästään toistanut neuvoston asetuksen 3 a artiklan 3 kohdassa ilmaistun säännön, voidaan pohtia, miksi komission asetuksen viittauskappaleissa ja perustelukappa-

24 — Asia C-44/89, Von Deetzen, tuomio 22.10.1991 (Kok. 1991, s. I-5119, 24 kohta). Asetuksen 3 a artiklan 4 kohdan toisella alakohdalla rajoitetaan mahdollisuutta siirtää erityinen viitemäärä, kun siinä säädetään, että jos tila myydään tai vuokrataan ennen tietyn pituisen ajan kulumista, erityinen viitemäärä palaa yhteisön varastoon. Yhteisöjen tuomioistuin toteasi, että tämä säännös oli ”perusteltu tarpeella estää se, että [tuottajat] — hakevat erityistä viitemäärää saadakseen siitä puhtaasti taloudellista etua hyötymällä viitemäärien tällä välin saamasta markkina-arvosta civätkä sen vuoksi, että he aloittaisivat maidontuotannon uudelleen kestäväällä tavalla”.

23 — Asetuksen N:o 857/84 toinen perustelukappale.

leissa ei täsmällisesti viitata tähän viimeksi mainittuun artiklaan, vaikka muihin neuvoston asetuksen artikloihin ja muun muassa 3 a artiklan 4 kohdan toiseen alakohtaan viitataan nimenomaisesti.

43. Muutetun asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan 3 kohtaa ei siis mielestäni voida tulkita siten, että siinä velvoitettaisiin tuottaja noudattamaan myynnin uudelleen aloittamista koskevaa määräpäivää ja että jos hän aloittaisi tuotannon tämän jälkeen, hänelle ei enää voitaisi myöntää lopullista erityistä viitemäärää.

44. Mielestäni tämä artikla ei myöskään riitä perustelemaan sitä, että komissio on antanut riidanalaisen asetuksen 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan, jonka sisältö ei mielestäni kuitenkaan ole mitenkään epäselvä siltä osin kuin siinä velvoitetaan, että myyntiä on sen uudelleen aloittamisen jälkeen jatkettava vähimmäisajan, jotta lopullinen viitemäärä myönnetään.

45. Kyseisen määräajan oikeudellinen perusta on löydettävä muualta.

46. Mielestäni komissio ei nimittäin ole voinut asettaa uusia edellytyksiä erityisen viitemäärän lopulliselle myöntämiselle ilman neuvoston sille antamaa valtuutusta.

47. Muutetun asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 7 kohdassa on annettu komission tehtäväksi, kuten edellä on todettu, kyseisellä asetuksella käyttöön otetun lisämaksun soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistaminen 30 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

48. Toisaalta 5 c artiklan 7 kohtaan viitataan riidanalaisessa asetuksessa, jossa täsmennetään lisäksi, että 30 artiklassa tarkoitettu maidon ja maitotuotteiden hallintokomitea ei ole antanut lausuntoaan puheenjohtajansa asettamassa määräajassa.²⁵

49. Neuvosto on siis siirtänyt komissiolle toimivaltaansa, jonka sisältö on tarkkaan määritettävä täsmentämällä käsitteen ”soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt” merkitystä. Näin ollen on ratkaistava, kattaako tämä käsite oikeuden vahvistaa riidanalaisen määräajan kaltaisen määräajan.

50. On palautettava mieleen perustamissopimuksella vahvistettu lainsäädäntöjärjestelmä. Sen 43 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa neuvostolle lähtökohtaisesti myönnetään toimivalta antaa komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yhteistä markkinajärjestelyjä koskevat säännöt. Perustamissopimuksen 145 ja 155 artiklassa mahdollistetaan toisaalta se, että neuvosto voi hyväksymisessään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Kuitenkin 145 artiklassa määrää-

25 — Kuudes perustelukappale.

tään, että neuvosto voi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää kyseistä toimivaltaa.²⁶

51. Komission asetusta koskeva vaikeus näyttää mielestäni liittyvän kiinteästi tähän toimielimiä koskevaan määräykseen. Kun käyttöön otetulla järjestelmällä annetaan neuvostolle oikeus siirtää valintansa mukaan komissiolle täytäntöönpanoa koskevaa toimivaltaa ja pidättää itselleen osa tästä toimivaltaasta saman perusasetuksen osalta, siinä annetaan itse asiassa näille kahdelle toimielimelle valta säätää samanluonteisia säännöksiä säädöksen noudattamisen varmistamiseksi, minkä vuoksi tämä tilanne voi joskus antaa vaikutelman siitä, että komissio loukkaa neuvoston toimivaltaa.

52. Esimerkiksi nyt esillä olevassa asiassa voidaan pohtia, mistä syystä lopullisen viitemäärän myöntämisedellytykset, jotka koskevat näyttöä myynnin uudelleen aloittamisesta ja tällä myynnillä toteutetusta vähimmäismäärästä, ovat neuvoston asetuksessa, kun taas myynnin uudelleen aloittamisen vähimmäiskestoja koskeva näyttöedellytys ilmenee komission asetuksesta. Näillä edellytyksillä pyritään todellisuudessa samaan tavoitteeseen. Lisäksi on selvää, että ne eivät ole luonteeltaan erilaisia. Näin ollen voi näyttää perustellulta, että sovellettavia asetuksia luettaessa epäröidään ja saadaan sellainen vaikutelma, että komissio on lainvastaisesti säätänyt rajoituksia neuvoston laatimaan säännöstöön.

53. On kuitenkin pakko todeta, että toimivallan jakoa koskevat määräykset on vahvistettu tällä tavoin perustamissopimuksessa ja että neuvoston ja komission toimivallan rajan määrittäminen riippuu ennen kaikkea komissiolle annetun valtuutuksen laajuudesta.

54. Yhteisöjen tuomioistuin on perinteisesti tulkinnut laajasti määräyksiä ja säännöksiä, jotka koskevat täytäntöönpano- tai soveltamistoimenpiteitä.

55. Edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksessa ”tehdään ero sellaisten sääntöjen, jotka ovat käsiteltävän asian kannalta olennaisia ja joita koskeva toimivalta neuvoston on näin ollen pidätettävä itselleen, ja toisaalta sellaisten sääntöjen välillä, jotka koskevat ainoastaan täytäntöönpanoa ja joiden osalta toimivalta voidaan siirtää komissiolle”.²⁷

56. Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että yhteisen markkinajärjestelyn kannalta olennaisiksi voidaan määritellä yksinomaan ”sellaiset säännökset tai määräykset, joiden tarkoituksena on ilmentää yhteisön politiikan perussuuntaviivoja”.²⁸

26 — Asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5383, 35 kohta).

27 — Em. asia Saksa v. komissio, tuomion 36 kohta.

28 — Em. asia Saksa v. komissio, tuomion 37 kohta.

57. Kyseisessä asiassa komissio oli valtuutettu antamaan perusasetuksessa säädettyä hallintokomiteamenettelyä noudattaen yksityiskohtaiset säännöt kyseisen asetuksen ja erityisesti siihen sisältyvien palkkiohakemusten tekemistä ja palkkioiden maksamista koskevien säännösten soveltamisesta lampaan- ja vuohenliha-alalla.²⁹

58. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että toimenpiteillä, joilla otetaan käyttöön seuraamuksia, kuten korotuksia, jotka lisätään taloudellisen toimijan perusteettomasti saamiin määriin ja jotka on palautettava, tai tukijärjestelmän ulkopuolelle jättämisiä sellaisia tapauksia varten, joissa asianomainen taloudellinen toimija toimittaa hallintoelimelle väärää tietoa, ”ei ylitetä perusasetuksissa vahvistettujen periaatteiden täytäntöönpanon edellyttämiä rajoja ja että niitä koskeva toimivalta voidaan siirtää komissiolle, jollei neuvosto ole pidättänyt sitä itselleen”.³⁰

59. Näiden seuraamusten tarkoituksena on katsottu olevan se, että yhteisön politiikan valintojen toteutuminen taataan varmistamalla tähän tarkoitukseen käytettävien yhteisön varojen moitteeton hoito.³¹ Se, että ne perustuvat soveltamissääntöihin, on siis tunnus-tettu siitä huolimatta, että niiden täytäntöönpanolla evätään lainvastaisesti menetelleiltä taloudellisilta toimijoilta tiettyjä oikeuksia.

29 — Em. asia Saksa v. komissio, tuomion 3—5 kohta.

30 — Em. asia Saksa v. komissio, tuomion 39 kohta.

31 — Em. asia Saksa v. komissio, tuomion 37 kohta.

60. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi riittäväksi sen, että neuvosto siirtää komissiolle yleisen toimivallan soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamiseen, eikä se edellyttänyt, että komissiolle siirretyn toimivallan keskeistä sisältöä olisi täsmennettävä, koska kyseisellä alalla keskeiset säännöt oli vahvistettu perusasetuksessa.³²

61. Asiassa Hopermann³³ annetun tuomion tosiseikat ja esitetty kysymys ovat vielä lähempänä yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi nyt saatettuja tosiseikkoja ja kysymyksiä, koska kyseisessä asiassa oli selvitettävä, merkitsikö soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antaminen komission tehtäväksi sitä, että komissiolla oli toimivalta vahvistaa määräaikoja ja sanktioita niiden noudattamatta jättäminen epäämällä oikeus saada tukea.

62. Kuten nyt esillä olevassa asiassa, komission asetuksessa vahvistettiin ehdoton määräaika — määräaika tukihakemuksen jättämiselle — mutta toisin kuin tässä asiassa, kyseisessä asetuksessa ei täsmennetty määräajan noudattamatta jättämisen seuraamusta.

32 — Em. asia Saksa v. komissio, tuomion 41 ja 42 kohta. On huomattava, että kyseisessä asiassa Saksan hallitus vetosi menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäväksi 13 päivänä heinäkuuta 1987 tehdyn neuvoston päätöksen 87/373/ETY (EYVL L 197, s. 33) 1 artiklan ensimmäisen kohdan toiseen virkkeeseen, jonka mukaan neuvosto täsmentää komissiolle siirtämänsä täytäntöönpanovallan keskeisen sisällön. Tuomion 42 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totei selvästi, että ”koska [tämä päätös] on johdettuun oikeuteen kuuluva toimi, sillä ei voida — — tehdä lisäyksiä perustamissopimuksen sääntöihin, jotka eivät velvoita neuvostoa täsmentämään komissiolle siirtämänsä täytäntöönpanovallan keskeistä sisältöä”.

33 — Asia C-358/88, Hopermann, tuomio 2.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1687).

63. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti aluksi, että komissiolle oli ”käyttäessään neuvoston sille siirtämää toimivaltaa yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn toteuttamiseksi oikeus antaa *kaikki yksityiskohtaiset soveltamissäännöt, jotka ovat tarpeen säädetyin järjestelmän asianmukaiselle toiminnalle*, kunhan ne eivät ole perussäännösten tai neuvoston antamien soveltamissäännösten vastaisia”.³⁴

asettaa asianomaisille taloudellisille toimijoille määräaika vaatimuksia ja liittää kysisiin vaatimuksiin seuraamuksia, jotka voivat johtaa tuen menettämiseen kokonaisuudessaan, jotta kyseisen järjestelmän asianmukainen toiminta varmistetaan.

67. Micolestäni tässä asiassa on sovellettava samoja perusteluja.

64. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”komissiolle näin asetettu hallinnointi- ja valvontavelvollisuus edellyttää, että sillä on oikeus vahvistaa määräaikoja ja niihin kuuluvia asianmukaisia seuraamuksia, jotka voivat johtaa tuen menettämiseen kokonaisuudessaan, jos kyseisten määräaikojen noudattaminen on tarpeen kyseisen järjestelmän asianmukaisen toiminnan kannalta”.³⁵

68. Muutetun neuvoston asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 6 kohdan mukaan neuvosto voi antaa perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen säännöt tämän artiklan soveltamisesta ja erityisesti viitemäärien määrittämisestä sekä lisämaksujen määrästä. Muutettu neuvoston asetus N:o 857/84 on siis annettu tämän säännöksen mukaisesti.

65. Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka määräajan ylittämiseen liittyvistä seuraamuksista tai niiden luonteesta ei ole annettu säännöksiä, tällä velvollisuudella tavoitellusta päämäärästä seuraa, että määräajan noudattamatta jättämisen seuraamuksena ei voi olla muu kuin se, että oikeus tukeen menetetään.³⁶

69. Riidanalainen asetus perustuu puolestaan 5 c artiklan 7 kohtaan, jossa komissio valtuutetaan antamaan tämän artiklan soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

66. Toisin sanoen on katsottu, että neuvoston yleisvaltuutuksen perusteella komissio voi

70. Edellä mainituissa asioissa Mulder ja Von Deetzen annettujen tuomioiden³⁷ seurauk-

34 — Em. asia Hopermann, tuomion 8 kohta, kursivointi tässä.

35 — Em. asia Hopermann, tuomion 8 kohta.

36 — Em. asia Hopermann, tuomion 11 kohta.

37 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta.

senä asetuksella N:o 764/89 muutettiin neuvoston asetusta siten, että lisämaksujärjestelmä ulotettiin lisätyllä 3 a artiklalla koskemaan SLOM-tuottajia. Samasta syystä myös riidanalaisista asetusta itseään muutettiin asetuksella N:o 1033/89.

telysäänöksiä ja muun muassa vahvistettava määräaikoja, jotta asetuksen N:o 857/84 3 a artiklan säännösten täytäntöönpano tapahtuu siten, että kaikkien osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien noudattaminen varmistetaan”.

71. Ensinnäkin on syytä tuoda esille, että komission asetuksessa säädetty riidanalainen määräaika ei näytä olevan neuvoston asetuksen vastainen. Komission asetuksen 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetettu määräpäivä 29.3.1991, jonka jälkeen myynnin uudelleen aloittamisesta ei voi enää esittää näyttöä, on yhteensopiva neuvoston asetuksen 3 a artiklan 3 kohdassa vahvistetun kahden vuoden määräajan kanssa, joka alkaa kulua 29.3.1989 ja jossa tämä uudelleen aloittaminen voidaan näyttää toteen. Toisaalta mikään ei tässä viimeksi mainitussa asetuksessa viittaa siihen, että siinä säädetyn viitemäärän lopullisen myöntämisen edellytykset olisivat tyhjentyviä, joten komissiolta ei ensi arviolta voida katsoa puuttuvan oikeutta täydentää niitä.

74. Siten 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistettu 12 kuukauden määräaika on perusteltavissa tarpeella sovittaa yhteen lisämaksujärjestelmän laillinen ulottaminen SLOM-tuottajiin vaarantamatta kuitenkaan ”nykyisten maitotuotemerkkinoiden herkkää vakautta”.³⁸

75. Tällainen edellytys, jolla rajoitetaan oikeutta saada kyseisen järjestelmän etuja, perustuu jo mainittuun tavoitteeseen eli spekulatiomahdollisuuksien estämiseen,³⁹ minkä vuoksi on perusteltua, että huomioon otetaan sen ajanjakson pituus, jonka aikana myyntiä on sen uudelleen aloittamisen jälkeen jatkettu.

72. Toiseksi on osoitettava, että myynnin vähimmäiskestoja koskeva lisäedellytys, jonka jäädessä täyttymättä erityistä viitemäärää ei voida myöntää lopullisesti, on tarpeen järjestelmän asianmukaiselle toiminnalle.

76. Kuten komissio toteaa, myyntiä koskevalla vähimmäisaikavaatimuksella pyritään välttämään spekulatiivista menettelyä, jossa tuotanto aloitetaan uudelleen, jotta saataisiin viitemäärä ainoastaan siinä tarkoituksessa, että toteutettaisiin liiketoimi luovuttamalla se vastiketta vastaan.

73. Riidanalaisen asetuksen neljännen perustelukappaleen mukaan ”on annettava menet-

38 — Asetuksen N:o 764/89 viides perustelukappale.

39 — Tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta.

77. Jollei päteviä syitä voida esittää, sen vuoksi, että myynti aloitetaan uudelleen liian vähän aikaa sitten ja samalla ajallisesti kaukana päivästä, jolloin taloudellinen toimija haki erityisen viitemäärän väliaikaista myöntämistä, ⁴⁰ on todennäköistä, että tämä toimija on menettelyllään pyrkinyt saamaan lopullisen erityisen viitemäärän ilman, että hänen aikomuksestaan ja todellisista mahdollisuuksistaan aloittaa tuotanto uudelleen olisi takeita.

78. Joka tapauksessa se, että uudelleen aloittamisen ajanjakso on kestoltaan lyhyt, osoittaa, että kyseessä oleva tuottaja ei ole ollut kovinkaan innokas aloittamaan maidontuotantoa uudelleen, vaikka aikomuksesta aloittaa tämä tuotanto uudelleen onkin ilmoitettu hyvin aikaisin.

79. Tästä seuraa, että komission toimivalta vahvistaa määräaikoja edistää selvästi järjestelmän asianmukaista toimintaa.

80. Lisäksi on todettava, että asiassa ei ole käynyt ilmi, että kun asianomaiset taloudelliset toimijat on velvoitettu näyttämään ennen 29.3.1991 toteen, että he ovat tosiasiallisesti aloittaneet myynnin uudelleen vähintään 12 kuukautta aikaisemmin, tässä 21.4.1989 voimaantulleessa säännöksessä olisi jätetty kyseisille tuottajille selvästi riittämättömästi aikaa tätä uudelleen aloittamista varten.

81. Se, että komissio on säätänyt, että myyntiä on oltava tietyn ajan, ei siis ole omiaan loukkaamaan kyseisten tuottajien etuja estämällä heitä ilman pätevää syytä saamasta erityisiä viitemääriä.

82. Näillä perusteilla katson, että komissio on toimivaltainen vahvistamaan asetuksen N:o 1546/88 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn myyntiä koskevan vähimmäisajan.

Ratkaisuehdotus

83. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Finanzgericht Düsseldorfin esittämään ennakkoratkaisukysymyksen seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ei tullut esille mitään sellaista, joka voisi vaikuttaa maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä

⁴⁰ — Neuvoston asetuksen 3 a artiklan 1 kohdan mukaan tämä hakemus piti laatia kolmen kuukauden määräajassa 29.3.1989 lukien.

kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitettua lisämaksun soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 3 päivänä kesäkuuta 1988 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1546/88 3 a artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan pätevyyteen, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 20.4.1989 annetulla komission asetuksella N:o 1033/89.