

**Asia C-640/19**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

28.8.2019

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Tribunale Amministrativo Regionale per Lazio (Italia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

21.5.2019

**Kantajat:**

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe ym.

**Vastaajat:**

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

---

**Pääasian kohde**

Kanne, jossa vaaditaan kumoamaan maksuvaatimukset, jotka AGEA on esittänyt joukolle maatiloja, ja kaikki liitännäiset toimet, jotka koskevat menettelyjä, jotka koskevat kansallisen tuotannon tasaamista ja laskentaa ja maitotuotteen vuoden 2008/2009 lisämaksujen määrittämistä

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

SEUT 267 artiklassa tarkoitettu unionin oikeuden tulkinta

## Ennakkoratkaisukysymykset

1) Onko asetuksen (ETY) N:o 856/1984 1, 2 ja 3 artiklaa, asetuksen (ETY) N:o 3950/1992 1 artiklaa ja 2 artiklan 1 kohtaa, asetuksen (EY) N:o 1788/2003 1 artiklan 1 kohtaa ja 5 artiklaa ja asetuksen (EY) N:o 1234/07 55, 64 ja 65 artiklaa ja niihin liittyviä liitteitä sen vuoksi, että niillä pyritään suojaamaan maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan tasapainoa EU:n markkinoilla, tulkittava siten, että niiden mukaan tuotanto, joka on tarkoitettu SAN-juustojen vientiin EU:n ulkopuolisiin maihin, jätetään pois ”maitokiintiöitä” laskettaessa, niin että noudatetaan suojelutavoitteita, jotka on viimeksi mainittujen tuotteiden osalta vahvistettu asetuksen (ETY) N:o 2081/1992 13 artiklassa, sellaisena kuin tämä on vahvistettu asetuksen (EY) N:o 510/2006 ja asetuksen (EU) N:o 1151/2012 4 ja 13 artiklassa, niiden periaatteiden mukaisesti, jotka sisältyvät SEUT 32 artiklaan (aiempi EY-sopimuksen 27 artikla), SEUT 39 artiklaan (aiempi EY-sopimuksen 33 artikla), SEUT 40 artiklaan (aiempi EY-sopimuksen 34 artikla) ja SEUT 41 artiklaan (aiempi EY-sopimuksen 35 artikla)?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tällainen säännöstö näin tulkittuna esteenä sille, että tilakohtaisiin viitemääriin sisällytetään EU:n ulkopuolelle suuntautuvaan vientiin tarkoitettujen SAN-juustojen tuotantoon tarkoitettut maitokiintiöt, sellaisena kuin tämä sisällyttäminen seuraa 28.3.2003 annetun asetuksen nro 49, joka muunnettiin 30.5.2003 muutettuna laiksi nro 119, 2 §:stä ja 26.11.1992 annetun lain nro 468 2 §:stä, siltä osin kuin tähän viitataan edellä mainitussa asetuksen nro 49/2003 2 §:ssä?

Jos on katsottava, ettei tällainen tulkinta ole oikea, kysytään toissijaisesti seuraavaa:

3) Ovatko asetuksen (ETY) N:o 856/1984 1, 2 ja 3 artikla, asetuksen (ETY) N:o 3950/1992 1 artikla ja 2 artiklan 1 kohta, asetuksen (EY) N:o 1788/2003 1 artiklan 1 kohta ja 5 artikla ja asetuksen (EY) N:o 1234/07 55, 64 ja 65 artikla ja niihin liittyvät liitteet (yhdessä niiden täytäntöön panemiseksi annettujen Italian kansallisten säännösten kanssa, jotka sisältyvät 28.3.2003 annetun asetuksen nro 49, joka muunnettiin 30.5.2003 muutoksin laiksi nro 119, 2 §:ään ja 26.11.1992 annetun lain nro 468 2 §:ään, siltä osin kuin tähän viitataan edellä mainitussa asetuksen nro 49/2003 2 §:ssä), joiden mukaan yhteisön ulkopuolisten maiden markkinoille vietyjen tai tarkoitettujen SAN-juustojen tuotantoon käytetty maito sisällytetään jäsenvaltioille jaettava määrää koskevaan laskelmaan tämän viennin mukaisessa suhteessa eikä sitä jätetä pois laskelmasta, ristiriidassa niiden suojelutavoitteiden kanssa, joista säädetään SAN-tuotantoa suojaavassa asetuksessa (ETY) N:o 2081/1992, kun otetaan huomioon erityisesti sen 13 artikla, sellaisena kuin tämä on vahvistettu asetuksessa (EY) N:o 510/2006 ja asetuksessa (EU) N:o 1151/2012, sekä myös viimeksi mainitun asetuksen 4 artiklassa säädetyt suojelutavoitteet, ja ovatko ne lisäksi ristiriidassa SEUT 32 artiklan (aiempi EY-sopimuksen 27 artikla), SEUT 39 artiklan (aiempi EY-sopimuksen 33 artikla), SEUT 40 artiklan (aiempi EY-sopimuksen 34 artikla) ja SEUT 41 artiklan (aiempi EY-sopimuksen 35 artikla), oikeusvarmuuden

periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen kanssa sekä sen periaatteen kanssa, joka koskee vapautta harjoittaa taloudellista toimintaa tuotteiden viemiseksi EU:n ulkopuolelle?

### **Tärkeimmät unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

SEUT: 32 artikla (aiempi EY-sopimuksen 27 artikla), SEUT 39 artikla (aiempi EY-sopimuksen 33 artikla), SEUT 40 artikla (aiempi EY-sopimuksen 34 artikla) ja SEUT 41 artikla (aiempi EY-sopimuksen 35 artikla)

Asetus N:o 856/84: johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja viides perustelukappale sekä 1, 2 ja 3 artikla

Asetus N:o 1898/87: johdanto-osa

Asetus N:o 2081/92: johdanto-osan toinen, kolmas ja kuudes perustelukappale sekä 13 artikla

Asetus N:o 3950/92: johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale sekä 1 artiklan ensimmäinen kohta ja 2 artiklan 1 ja 3 kohta

Asetus N:o 536/93: 1 artiklan ensimmäinen kohta

Asetus N:o 1788/2003: johdanto-osan 3, 4 ja 22 perustelukappale sekä 1 artiklan 1 ja 5 kohta

Asetus N:o 510/2006: johdanto-osan kuudes perustelukappale sekä 13 artikla

Asetus N:o 1234/2007: johdanto-osan 31, 36, 51 ja 66 ja sitä seuraavat perustelukappaleet sekä 55, 64 ja 65 artikla ja liitteet

Asetus N:o 1151/2012: 4 ja 13 artikla

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta 28.3.2003 annettu asetus nro 49 (decreto legge n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari) (joka muunnettiin 30.5.2003 muutettuna laiksi nro 119): 2 §

Maito- ja maitotuotealan kiireellisistä toimenpiteistä 26.11.1992 annettu laki nro 468 (legge n. 468, Misure urgenti nel settore lattiero-caseario): 2 §

## Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

1 Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (maatalousalan tukiviranomainen, jäljempänä AGEA) on maitokiintiöjärjestelmän alalla vaatinut eräitä maatiloja maksamaan lisämaksun tilakohtaisten viitemäärien ylittämisestä maitotuotevuonna 2008/2009. Maksuvaatimuksen saaneet arvostelevat sitä, että maitotuotealan tuotannon oikeaa yksilöintiä koskevat tiedot ovat epäluotettavia ja että tämän johdosta niiden tilakohtaiset viitemäärät ovat epäluotettavia. Tämän vuoksi ne riitauttavat Tribunale amministrativo regionale per il Lazioa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuim) AGEA:n tiedoksiannon ja kaikki siihen liittyvät laskelmat.

## Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

2 Kantajat toteavat aluksi, ettei Italia ole milloinkaan tuottanut tai voinut tuottaa (institutionaalisista lähteistä peräisin olevien tietojen, ilmoitetun nautakarjamäärän ja eläinten tuotantokyvyn perusteella) omaa kiintiötään suurempia maitomääriä. Tämän jälkeen kantajat toteavat yksityiskohtaisemmin seuraavaa:

- a) tuotannon mielivaltainen kiintiöiminen maitokiintiöiksi on taloudellista toimintavapautta koskevien periaatteiden vastaista;
- b) maidon tuotantokiintiöillä rajoitetaan tilojen ja sellaisen SAN-tuotannon kehittämistä, jossa sekä valmistusprosessi että raaka-aine on keskitettävä tietylle alkuperäalueelle;
- c) suojatun alkuperänimityksen edellyttämä välttämätön yhteys tuotannon ja alueen välillä merkitsee, että tiettyjen elintarvikkeiden ei katsota kuuluvan laajennetuille markkinoille, koska ne eivät kilpaile samankaltaisten geneeristen tuotteiden kanssa;
- d) erityisesti EU:n ulkopuolelle vietäviin SAN-tuotteisiin tarkoitettu maito on jätettävä taatun kokonaismäärän ulkopuolelle, koska se ei vaikuta sisämarkkinoihin ja koska sitä koskeva kiintiö myös merkitsisi EU:n ulkopuolelle vietäviin SAN-tuotteisiin kohdistuvaa vastaavaa rajoitusta, joka olisi asetuksessa N:o 2081/92 säädettyjen suojaa ja myynnin edistämistä koskevien tavoitteiden vastainen;
- e) SAN-tuotteisiin käytettävän tuotannon enimmäismäärä on 60 prosenttia kansallisesta määrästä, kun taas Italian osalta viiteajalta todettu ylitys on enintään 4 prosenttia.

3 Kantajat vaativat tämän perusteella, että riitautetut toimet on kumottava sen vuoksi, että edellä mainittuun tuotantoon tarkoitettuja maitomääriä ei ole jätetty pois taattua kokonaismäärää laskettaessa, ja toissijaisesti ne kysyvät, ovatko asetusten N:o 3590/92 ja N:o 536/93 relevantit säännökset perussopimuksen mukaisia, vaikka ne ovat SEUT 39 artiklan (aiempi EY-sopimuksen 334 artikla) vastaisia ja niillä loukataan

oikeusvarmuutta, luottamuksensuojaa, suhteellisuutta ja syrjintäkieltoa koskevia yhteisön periaatteita.

4 Vastaajat toteavat, että maksuja koskeva hallinnollinen päätös perustuu suoraan tietojärjestelmään, jossa ei ole lainkaan harkinnanvaraisuutta ja jossa käsitellään tuottajien itsensä ilmoittamia tietoja, joita ei ole missään vaiheessa riitautettu.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

5 Ratkaisukokoonpano huomauttaa, 1) että asetuksessa N:o 856/84 viitattiin nimenomaisesti ”[yhteisön] maitotuot[e]markkinan” tilanteeseen ja että myös sitä seuranneissa asetuksissa, joissa on toistettu sen olennainen sisältö, selvästi pidetään lähtökohtana, että markkinat ovat (vain) unionin laajuiset, 2) että asetuksen N:o 1898/87 johdanto-osassa ei ole mitään nimenomaista viittausta EU:n ulkopuolelle suuntautuvaa vientiä varten tapahtuvaan mainittujen tuotteiden valmistukseen ja kaupan pitämiseen vaan pelkästään valmistukseen ja kaupan pitämiseen jäsenvaltioiden alueella ja 3) että näyttää siltä, että myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (yhdistetyt asiat C-480/00 ja sitä seuraavat asiat) viitataan vain EU:n sisäiseen kulutukseen tarkoitetun tuotannon tilanteeseen.

6 Ratkaisukokoonpano päätelee tästä, ettei ole olemassa oikeudellista ja tarkoituksenmukaista perustaa sille, että EU:n ulkopuolelle vietävien SAN-juustojen tuotantoon käytettävät maitomäärät sisällytettäisiin kansallisiin viitemääriin. Tämän vuoksi se pyytää unionin tuomioistuimen vahvistusta tälle tulkinnalleen ja siinä tapauksessa, että vastaus on myöntävä, se kysyy, ovatko unionin oikeuden säännökset ja määräykset näin tulkittuina esteenä kansalliselle täytäntöönpanosäännöstölle (ja siihen perustuville hallinnollisille soveltamispäätöksille), siltä osin kuin näissä sisällytetään tämä maito kiintiöihin eikä jätetä sitä niiden ulkopuolelle.

7 Toissijaisesti siltä varalta, että maitokiintiöitä koskevien lainsäädännöllisten määritelmien on sitä vastoin katsottava olevan liian yleisluonteisia, jotta ne eivät kataa kaikkea maitoa sen määränpäästä riippumatta, ratkaisukokoonpano pohtii, onko riidanalaisten määrien sisällyttäminen kullekin jäsenvaltiolle jaettuun kiintiöön lainvastaista, koska se on ristiriidassa niiden tavoitteiden kanssa, joihin suojatun alkuperänimityksen suojalla pyritään, koska sillä loukataan periaatteita, jotka koskevat vapautta harjoittaa taloudellista toimintaa ja yritystoimintaa tuotteiden viemiseksi EU:n ulkopuolelle, koska suojatoimenpide menee liian pitkälle suhteessa sisämarkkinoiden suojaamista koskeviin tavoitteisiin, joihin sillä pyritään, ja koska se siten on kohtuuton ja suhteeton ja koska sillä loukataan asetuksen N:o 1234/[2007] johdanto-osan 51 perustelukappaleessa tarkoitettuja oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita ja asetuksen N:o 1898/87 tavoitteita.

8 Ratkaisukokoonpano katsoo nimittäin, 1) että oikeudenkäytännön linjalla, jonka mukaan myös SAN-maitotuotteiden kiintiöinti sisältyy EU:n nimenomaiseen strategiaan, jotta pienempi tuotanto kompensoitaisiin tuotteen korkeammalla hinnalla, ei ole oikeusperustaa missään viitesäännöksissä; 2) että tällainen – odotettavissa oleva – korkeampi hinta ei riitä kompensoimaan vahinkoa, joka aiheutuu siitä, että kun myös

SAN-tuotteisiin käytettävä maito kiintiöidään, muodostuu rinnakkaista tarjontaa samankaltaisista huonompilaatuisista tuotteista, jotka ovat peräisin muilta maantieteellisistä alueilta ja joilla pyritään erityisesti vastaamaan siihen EU:n ulkopuoliseen ulkomaiseen SAN-tuotteiden kysyntään, joka on jäänyt täyttämättä nimenomaan viimeksi mainittujen epäsuoran kiintiöinnin johdosta (jolloin vahinko on sekä tuottajille että kuluttajille sitä suurempi, mitä vapaammin SAN-tuotteen kanssa kilpaileva tuote pystyy leviämään sen vuoksi, että se on peräisin unionin ulkopuolisilta alueilta, joilla sille ei ole asetettu kiintiötä); 3) EU:n ulkopuolelle vietäviksi tarkoitettuihin SAN-tuotteisiin käytetyllä maidolla ei voi olla mitään vaikutusta maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan suhteeseen unioniin kuuluvissa maissa, ja sen sisällyttäminen kullekin jäsenvaltiolle jaettuihin määriin vääristää EU:n sisämarkkinoilla liikkuvaa tuotemäärää koskevaa laskelmaa kaikkien näiden maiden osalta, mistä seuraa, että kansalliset ja tilakohtaiset viitemäärät ovat epäluotettavia; 4) on epäoikeudenmukaista käsitellä unionin tuottajien erilaisia tilanteita samalla tavalla niin, että EU:n sisämarkkinoiden tasapainon saavuttamiseen tarkoitettuja rajoituksia sovelletaan myös unionin tuottajiin, joiden toiminta tähtää EU:n ulkopuolelle suuntautuvaan vientiin ja joille tämän vuoksi aiheutuu suuremmat kustannukset kuin yhteisön tuottajille ja joihin kohdistuu enemmän tuotantoa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä kuin viimeksi mainittuihin.

9 Näiden toteamusten perusteella on täysin uskottavaa, että mahdollisella sisällyttämisellä on epäsuora vaikutus, jota EU:n lainsäätäjä ei halua. Unionin tuomioistuimen on selvitettävä, onko tämä vaikutus lainmukainen, kun otetaan nimenomaan huomioon ne erinäiset näkökohdat, joiden perusteella asetusten N:o 856/84, N:o 3950/92, N:o 1788/2003 ja N:o 1234/2007 ”inklusiivinen” tulkinta on ristiriidassa SAN-tuotteiden suojaa koskevan lainsäädännön samantasoisten säännösten sanamuodon kanssa, myynnin edistämistä koskevien tavoitteiden ja SEUT 32 artiklassa (aiempi EY-sopimuksen 27 artikla), SEUT 39 artiklassa (aiempi EY-sopimuksen 33 artikla), SEUT 40 artiklassa (aiempi EY-sopimuksen 34 artikla) ja SEUT 41 artiklassa (aiempi EY-sopimuksen 35 artikla) järjestelylle asetettujen rajojen kanssa ja unionin peruseriaatteiden kanssa.