YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
17 päivänä syyskuuta 1998 *

Asiassa C-372/96,

jonka Pretura circondariale di Caserta (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Antonio Pontillo

vastaan

Donatab Srl

ennakkoratkaisun tavoite- ja interventiohintojen sekä tupakanlehtien ostajille myönnettävien palkkioiden, pakatun tupakan johdettujen interventiohintojen, viitelaatujen, tuotantoalueiden ja taattujen enimmäismäärien vahvistamisesta satovuoden 1991 osalta ja asetuksen (ETY) N:o 1331/90 muuttamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1738/91 (EYVL L 163, s. 13) pätevyydestä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit M. Wathelet, J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), D. A. O. Edward ja J.-P. Puissochet,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Pontillo, edustajinaan asianajajat Emilio Cappelli ja Paolo De Caterini, Rooma, sekä asianajaja Giuseppe Pasquariello, Santa Maria Capua Vetere,

— Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori Umberto Leanza, avustajanaan valtionasiamies Oscar Fiumara,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjä koskevia asioita hoitavan erityisosaston oikeudellinen avustaja Panagiotis Mylonopoulos ja valtion oikeudellisen neuvoston avustava oikeudellinen neuvonantaja Ioannis Chalkias,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudelliset neuvonantajat John Carbery ja Tito Gallas,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen osaston virkamiehet Paolo Ziotti ja Ana Maria Alves Vieira,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Pontillon, Italian hallituksen, Kreikan hallituksen, neuvoston ja komission 12.2.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.4.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretura circondariale di Caserta on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 14.10.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 25.11.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä tavoite- ja interventiohintojen sekä tupakanlehtien ostajille myönnettävien palkkioiden, pakatun tupakan johdettujen interventiohintojen, viitelaatujen, tuotantoalueiden ja taattujen enimmäismäärien vahvistamisesta satovuoden 1991 osalta ja asetuksen (ETY) N:o 1331/90 muuttamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1738/91 (EYVL L 163, s. 13, jäljempänä riidanalainen asetus) pätevyydestä.

2 Nämä kysymykset on esitetty riita-asiassa, jossa vastakkain ovat tupakan tuottajana toimiva Pontillo ja Casertassa sijaitseva, tupakkaa jalostava yritys Donatab Srl (jäljempänä Donatab) ja jossa on kyse siitä, mitä vaikutuksia Pontillolle on sillä, että Donatab maksoi takaisin osan palkkiosta, jota tarkoitetaan raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 727/70 (EYVL L 94, s. 1) 3 artiklassa, sen jälkeen, kun komissio oli todennut, että Burley I -nimisen lehtitupakkalajikkeen taattu enimmäismäärä oli ylitetty satovuonna 1991.

Yhteisön säännöstö

3 Asetuksessa N:o 727/70 säädettiin tukijärjestelmästä, joka perustui tavoite- ja interventiohintaan, jotka neuvosto vuosittain vahvisti yhteisön tupakanlehdille seuraavan vuoden satoa varten. Kyseisessä järjestelmässä viljelijöillä oli mahdollisuus myydä satonsa joko vapailla markkinoilla tai interventioelimille, joilla oli velvollisuus ostaa ne interventiohintaan.

4 Viljelijöiltä mahdollisimman lähellä tavoitehintaa olevilla hinnoilla tapahtuvien ostojen edistämiseksi kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että palkkio maksetaan tietyin edellytyksin sellaisille henkilöille, jotka ostivat tupakanlehdet suoraan yhteisön tuottajilta ja jotka suorittivat tuotteen ensiasteen jalostus- ja kauppakunnostustoimenpiteet. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla palkkio maksettiin myös sellaisille viljelijöille, jotka suorittivat tuottamiensa tupakanlehtien ensiasteen jalostus- ja kauppakunnostustoimenpiteet.

5 Yhteisön tupakantuotannon kasvun rajoittamiseksi ja vaikeasti markkinoitavien lajikkeiden tuotannon hillitsemiseksi asetuksen N:o 727/70 4 artiklaan lisättiin asetuksen (ETY) N:o 727/70 muuttamisesta 25 päivänä huhtikuuta 1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1114/88 seuraava 5 kohta:

"5. Neuvosto vahvistaa vuosittain perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen kullekin yhteisössä tuotetulle tupakkalajikkeelle taikka lajikeryhmälle, jonka hinnat ja palkkiot on vahvistettu, taatun enimmäismäärän ottaen huomioon erityisesti kyseisten alueiden markkinaolosuhteet, yhteiskunnallis-taloudelliset olot ja maatalouden harjoittamisedellytykset. Yhteisön taattu enimmäismäärä on vuosien 1988, 1989 ja 1990 satojen osalta 385 000 tonnia tupakanlehtiä kultakin satovuodelta.

Sanotun rajoittamatta 12 a ja 13 artiklan soveltamista kullekin lajikkeelle tai lajikeryhmälle taatun enimmäismäärän kunkin 1 prosentin suuruisen ylityksen osalta interventiohintaa sekä palkkioita alennetaan vastaavasti 1 prosentilla. Kyseisen satovuoden tavoitehintaan sovelletaan palkkion alennusta vastaavaa korjauskerrointa.

Toisessa alakohdassa tarkoitetut alennukset eivät saa ylittää 5:tä prosenttia vuoden 1988 sadosta eivätkä 15:tä prosenttia vuosien 1989 ja 1990 sadoista.

— — " [1]

6 Kyseisen 4 artiklan 5 kohdan ensimmäinen ja neljäs alakohta, sellaisena kuin ne olivat muutettuna 3.5.1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1251/89 (EYVL L 129, s. 16), muutettiin 14.5.1990 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1329/90 (EYVL L 132, s. 25), ja muutoksen jälkeen niissä säädettiin seuraavaa:

"5. Neuvosto vahvistaa vuosittain seuraavan vuoden sadolle ETY:n perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen kullekin yhteisössä tuotetulle tupakkalajikkeelle taikka lajikeryhmälle, jonka hinnat ja palkkiot on vahvistettu, taatun enimmäismäärän ottaen huomioon erityisesti kyseisten alueiden markkinaolosuhteet, yhteiskunnallis-taloudelliset olot ja maatalouden harjoittamisedellytykset. Neuvosto vahvistaa taatut enimmäismäärät vuoden 1990 sadolle samaan aikaan kuin vuoden 1989 sadolle. Yhteisön taattu enimmäismäärä on vuosien 1988—1993 satojen osalta 385 000 tonnia tupakanlehtiä kultakin satovuodelta.

— —

1 — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

Kolmannessa alakohdassa tarkoitetut alennukset eivät saa ylittää 5:tä prosenttia vuoden 1988 sadosta eivätkä 15:tä prosenttia vuosien 1989—1993 sadoista."*

7 Burley I -lajikkeesta satovuonna 1991 maksettavat hinnat ja palkkiot vahvistettiin riidanalaisessa asetuksessa, joka annettiin 13.6.1991 ja julkaistiin 26.6.1991. Interventiohinta, joka satovuonna 1990 oli 2 421 ecua kilolta, laski 2 102 ecuun kilolta, kun taas satovuodelta 1990 2 103 ecuksi kilolta vahvistettu jalostuspalkkio laski 1 748 ecuun kilolta.

8 Tosiasiallisen tuotannon sekä taattuja enimmäismääriä koskevan järjestelmän mukaisesti maksettavien hintojen ja palkkioiden vahvistamisesta vuoden 1991 tupakkasadon osalta 30 päivänä heinäkuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2178/92 (EYVL L 217, s. 75) liitteestä I ilmenee, että Burley I -tupakkalajikkeen vuoden 1991 tosiasiallinen sato ylitti tälle tupakkalajikkeelle vahvistetun taatun enimmäismäärän 19,45 prosentilla. Kuten kyseisen asetuksen liitteestä II ilmenee, interventiohintaa ja palkkion määrää, sellaisena kuin ne oli vahvistettu riidanalaisessa asetuksessa, näin ollen alennettiin asetuksen N:o 727/70, sellaisena kuin se oli muutettuna, 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti 15 prosenttia, jolloin interventiohinnaksi tuli 1 787 ecua kilolta ja palkkion määräksi 1 486 ecua kilolta.

Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva riita

9 Pontillolla on maatila Casertan maakunnassa. Hän myi Burley I -tupakkalajikkeesta vuonna 1991 saamansa sadon Donatabille, joka haki ja sai ennakkona toimivaltaiselta interventioelimeltä, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo — Settore tabaccolta, asetuksen N:o 727/70 3 artiklassa tarkoitetun palkkion asettamaansa vakuutta vastaan.

10 Kun asetuksessa N:o 2178/92 oli todettu Burley I -tupakkalajikkeen vuoden 1991 sadolle vahvistetun taatun enimmäismäärän ylittyneen, Donatab velvoitettiin palauttamaan palkkion alentamista vastaavat määrät. Donatab pyysi tämän johdosta Pontilloa palauttamaan sille summan, joka vastasi sitä prosenttiosuutta, jolla palkkiota oli alennettu.

11 Koska Pontillo katsoi palkkion alentamisen olleen lainvastaista hintojen, palkkioiden ja taattujen enimmäismäärien vahvistamisesta satovuoden 1991 osalta annettujen asetusten pätemättömyyden vuoksi, hän nosti Pretura circondariale di Casertassa Donatabia vastaan kanteen, jossa hän vaati vahvistamaan, että kyseisellä palkkion alentamisella ei tullut olla vaikutusta Pontillon ja Donatabin välisiin taloudellisiin suhteisiin.

12 Pretura circondariale di Caserta esitti yhteisöjen tuomioistuimelle 22.7.1993 tekemällään päätöksellä ennakkoratkaisukysymyksen riidanalaisen asetuksen pätevyydestä siltä osin kuin siinä taannehtivasti vahvistettiin Burley I -tupakkalajikkeen taattu enimmäismäärä satovuoden 1991 osalta.

13 Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., 5.10.1994 antamassaan tuomiossa (Kok. 1994, s. I-4863, jäljempänä asiassa Crispoltoni II annettu tuomio), että esitetyn kysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään sellaista seikkaa, joka olisi vaikuttanut riidanalaisen asetuksen pätevyyteen; kyseisellä asetuksella ei ollut muutettu Burley I -tupakkalajikkeen taattua enimmäismäärää satovuoden 1991 osalta, koska enimmäismäärä oli vahvistettu jo tavoite- ja interventiohintojen sekä tupakanlehtien ostajille myönnettävien palkkioiden, pakatun tupakan johdettujen interventiohintojen, viitelaatujen, tuotantoalueiden ja taattujen enimmäismäärien vahvistamisesta satovuoden 1991 osalta ja asetuksen (ETY) N:o 1252/89 muuttamisesta 14 päivänä toukokuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen N:o 1331/90 (EYVL L 132, s. 28) liitteessä V, eli näin ollen ennen kuin asianomaisten viljelijöiden oli ollut tehtävä satovuotta 1991 koskevat päätöksensä.

14 Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee uudelleen riidanalaisen asetuksen pätevyyttä siltä osin kuin asetus koski

Burley I -tupakkalajikkeen vuoden 1991 satoa mutta että tällä kertaa se koskee taatun enimmäismäärän vahvistamisen asemesta tämän tupakkalajikkeen interventiohinnan ja jalostuspalkkion alentamista.

15 Kansallisen tuomioistuimen mukaan riidanalaisella asetuksella, joka julkaistiin 26.6.1991 päivätyssä *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, loukattiin luottamuksensuojan periaatetta, koska sillä oli taannehtiva vaikutus tupakantuotantoon, jonka osalta oli jo tehty peruuttamattomia valintoja. Burley I -tupakkalajikkeen satovuotta 1991 koskevien interventiohintojen ja jalostuspalkkioiden alentaminen tällä asetuksella ei nimittäin ollut odotettavissa silloin, kun tuottajien oli aloitettava satovuotta 1991 koskevat toimenpiteensä eli marraskuussa 1990, eikä myöskään silloin, kun tupakantaimet oli istutettava pelloille eli helmikuussa 1991.

16 Pretura circondariale di Caserta katsoo, että kyseinen alentaminen ei voi olla sellainen kaupallinen riski, joka jokaisen huolellisen ja valistuneen tuottajan on tavanomaisesti kyettävä ottamaan huomioon; Burley I -tupakan markkinoita koskevat käytettävissä olleet tiedot, joiden nojalla tuottajat ovat perustellusti tehneet satovuoden 1991 alussa tuotantoa koskevat valintansa, ovat juuri kannustaneet viljelyä koskeviin investointeihin. Satovuodelta 1990 maksettavat palkkiot olivat nimittäin suurempia kuin satovuodelle 1989 vahvistetut palkkiot, eikä kyseisen tupakkalajikkeen taattua enimmäismäärää ollut vielä todettu ylitetyksi.

17 Lisäksi kansallinen tuomioistuin toteaa, että vaikka sellaisessa tukijärjestelmässä, jonka keskeisenä piirteenä on taatun enimmäismäärän vahvistaminen, tuottajille tiettyjen lajikkeiden osalta maksettavien hintojen ja palkkioiden tarkka määrä riippuu lopulta siitä, ylittyvätkö taatut enimmäismäärät, ja siitä, kuinka suuri ylitys on, riidanalaisella asetuksella sopimattomana ajankohtana tehdyn hintojen ja palkkioiden alentamisen taloudelliset seuraukset ovat ylittäneet asetuksella N:o 1114/88 käyttöön otettuun tukijärjestelmään kuuluvan epävarmuuden tason. Riidanalaisella asetuksella tehdyllä 13 prosentin suuruisella alennuksella on näin ollen ollut huomattava kerrannaisvaikutus siihen 15 prosentin suuruiseen alennukseen, josta komissio päätti asetuksella N:o 2178/92 sen jälkeen, kun virallisesti oli todettu, että Burley I -tupakan taattu enimmäismäärä satovuonna 1991 oli ylitetty.

18 Kansallinen tuomioistuin lisää, että hintojen ja palkkioiden samoin kuin taattujen enimmäismäärien vahvistaminen etukäteen on välttämätöntä, jotta saavutetaan asetuksella N:o 1114/88 käyttöön otetun kiintiöjärjestelmän tavoitteet; vaikka riidanalaisten hintojen ja palkkioiden myöhään tapahtuvalla alentamisella ei muodollisesti muuteta taatun enimmäismäärän suuruutta, alentamisesta kuitenkin seuraa etukäteen vahvistetun taatun enimmäismäärän arvon huomattava muuttuminen.

19 Näillä perusteilla Pretore di Caserta päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko neuvoston asetusta N:o 1738/91 pidettävä luottamuksensuojan periaatteeseen ja kiintiöjärjestelmän tavoitteisiin nähden pätevänä sikäli kuin asetuksessa yllättäen ja ennalta-arvaamattomasti alennettiin italialaisen Burley-nimisen tupakkalajikkeen hintaa ja jalostuspalkkiota niin myöhäisessä vaiheessa tupakan satovuotta, etteivät edes varovaisimmat ja tarkkaavaisimmat tupakantuottajat ehtineet reagoida siihen?

2) Voidaanko sen katsoa rikkovan olennaisia menettelymääräyksiä, että asetuksen N:o 1738/91 Burley-tupakkaa koskevien säännösten osalta ei esitetä mitään eksplisiittisiä tai implisiittisiä perusteluja, vaikka asetuksen säännökset vaikuttavat Burley-tupakkaan enemmän kuin muihin tupakkalajikkeisiin, joiden osalta on todettu jopa suurempaa ylituotantoa?"

Ensimmäinen kysymys

20 Pääasian kantaja toteaa ensinnäkin, että Burley I -tupakkalajikkeen osalta ei ylitetty taattua enimmäismäärää satovuosina 1988 ja 1989 ja että interventiohinta ja jalos-

tuspalkkio olivat pysyneet muuttumattomina nämä kaksi vuotta. Satovuoden 1990 osalta neuvosto oli kuitenkin kantajan mukaan päättänyt korottaa sekä taattua enimmäismäärää että jalostuspalkkiota mutta pysyttänyt interventiohinnan muuttamattomana. Lopuksi kantaja toteaa, että asetuksessa N:o 1331/90 säädettiin taatun enimmäismäärän uudesta korotuksesta satovuoden 1991 osalta.

21 Pääasian kantajan mukaan nämä vuoden 1991 satokautta suunniteltaessa käytettävissä olleet tiedot kannustivat asianomaisia tuottajia jatkamaan kyseisen tupakkalajikkeen viljelyä. Kantaja lisää, että Burley I -tupakan satovuodelle 1990 vahvistetun taatun enimmäismäärän ylittyminen on voitu tietää vasta silloin, kun 29.7.1991 annettiin komission asetus N:o 2267/91 tosiasiallisen tuotannon sekä taattuja enimmäismääriä koskevan järjestelmän mukaisesti maksettavien hintojen ja palkkioiden vahvistamisesta vuoden 1990 tupakkasadon osalta (EYVL L 208, s. 26). Hinnan ja palkkion kaksinkertainen alentaminen — ensin 13 prosenttia riidanalaisella asetuksella ja tämän jälkeen 15 prosenttia asetuksella N:o 2178/92 — ei siten ole ollut kohtuudella ennakoitavissa.

22 Ensiksi on todettava, että vaikka perustellun luottamuksen suoja kuuluu yhteisön perusperiaatteisiin, taloudelliset toimijat eivät kuitenkaan voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa; näin on erityisesti maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisella alalla, jolla tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkuvaa sopeutumista taloudellisen tilanteen vaihteluihin (ks. erityisesti asiassa Crispoltoni II annettu tuomio, 57 kohta).

23 Tästä seuraa, että taloudelliset toimijat eivät voi vedota saavutettuun oikeuteen sellaisen etuuden säilyttämiseksi, joka heidän osaltaan perustuu yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönottamiseen ja joka kyseisillä toimijoilla on ollut tietyllä hetkellä (asiassa Crispoltoni II annettu tuomio, 58 kohta).

24 Kuten neuvosto ja komissio ovat perustellusti todenneet, näin on varsinkin pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, johon sovellettavassa yhteisön oikeus-

säännössä — nimittäin asetuksessa N:o 727/70, jonka mukaan neuvoston oli määriteltävä vuosittain eri tupakkalajikkeiden hinnat ja palkkiot ottaen huomioon muun muassa markkinoiden kehityksen ja eri tupakkalajikkeiden haitallisuuden — nimenomaisesti säädettiin mahdollisuudesta alentaa kyseisiä hintoja ja palkkioita; tämän lisäksi voitiin asetuksen N:o 727/70 nojalla, sellaisena kuin se oli muutettuna, tarvittaessa alentaa hintoja ja palkkioita toisen kerran mutta enintään 15 prosenttia taatun enimmäismäärän ylityttyä.

25 Yhteisöjen tuomioistuin tosin katsoi asiassa C-368/89, Crispoltoni, 11.7.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-3695, 21 kohta; jäljempänä asiassa Crispoltoni I annettu tuomio), että asetus N:o 1114/88 sekä tavoite- ja interventiohintojen ja tupakanlehtien ostajille myönnettävien palkkioiden, pakatun tupakan johdettujen interventiohintojen, viitelaatujen, tuotantoalueiden sekä taattujen enimmäismäärien vahvistamisesta satovuoden 1988 osalta ja asetuksen (ETY) N:o 1975/87 muuttamisesta 19 päivänä heinäkuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2268/88 (EYVL L 199, s. 20) olivat pätemättömiä siltä osin kuin niissä vahvistettiin Bright-tupakkalajikkeen taattu enimmäismäärä satovuoden 1988 osalta, sillä vaikka kyseisten taloudellisten toimijoiden oli pidettävä ennakoitavissa olevina sellaisia toimenpiteitä, joilla pyrittiin rajoittamaan tupakantuotannon kasvua yhteisössä ja hillitsemään vaikeasti markkinoitavien lajikkeiden tuotantoa, ne saattoivat kuitenkin odottaa saavansa ajoissa tiedon investointeihinsa vaikuttavista mahdollisista toimenpiteistä.

26 Esillä olevassa asiassa riidanalainen asetus, jossa vahvistettiin eri tupakkalajikkeiden hinnat ja palkkiot satovuoden 1991 osalta, julkaistiin 26.6.1991 eli vasta sen jälkeen kun Burley I -tupakkalajikkeen viljelijöiden oli pitänyt tehdä satovuotta 1991 koskevat päätöksensä.

27 Kuten yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin on täsmentänyt asiassa C-324/96, Petridi, 26.3.1998 antamassaan tuomiossa (Kok. 1998, s. I-1333, 45 kohta), asiassa Crispoltoni I annettu tuomio koski taattuja enimmäismääriä koskevaa järjestelmää, joka oli kyseisille taloudellisille toimijoille tuntematon sekä yhteisön tupakkamarkkinoita koskevien uusien organisointitoimenpiteiden luonteen että niiden voimaantulopäivän osalta.

28 Riidanalainen asetus sitä vastoin annettiin erilaisessa tilanteessa. Kyseiset taloudelliset toimijat olivat nimittäin asetuksen N:o 727/70 julkaisemispäivästä 28.4.1970 lähtien tietoisia siitä, että hinnat ja palkkiot vahvistetaan vuosittain, ja näin ollen myös siitä, että niitä oli mahdollista alentaa edelliseen vuoteen verrattuna. Samojen toimijoiden oli asetuksen N:o 1114/88 julkaisemispäivän eli 29.4.1988 ja erityisesti satovuoden 1991 osalta asetuksen N:o 1329/90 julkaisemispäivän eli 23.5.1990 jälkeen lisäksi varauduttava siihen, että näin määriteltyjä hintoja ja palkkioita voitiin alentaa toisen kerran ja että tämä alennus voisi tapahtua siinä suhteessa, missä taattu enimmäismäärä oli ylitetty, mutta että alennus voisi olla enintään 15 prosenttia alun perin vahvistetuista määristä.

29 Pääasian kantaja ei näissä olosuhteissa voi tehokkaasti vedota asiassa Crispoltoni I annettuun tuomioon sen käsityksensä tueksi, että hänen perusteltua luottamustaan on loukattu.

30 Osoittaakseen, että riidanalaisilla toimenpiteillä on loukattu asianomaisten taloudellisten toimijoiden perusteltua luottamusta, pääasian kantaja väittää lisäksi, että hintojen ja palkkioiden vahvistaminen riidanalaisella asetuksella loukkaa tuotannon kiintiöinnin tavoitteita, joita ovat tuotannon suuntaaminen ja sen laadun parantaminen tupakan menekin varmistamiseksi ottaen huomioon tupakan tarjonta yhteisössä, ja hän esittää tilastoja väitteensä tueksi. Pääasian kantajan mukaan neuvosto on kuitenkin juuri hinnoilla ja palkkioilla voinut käyttöön otetussa kiintiöjärjestelmässä ohjata tuotantoa haluttuun suuntaan tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

31 Nämä perusteet on edellä esitettyjen syiden johdosta hylättävä siltä osin kuin niissä arvostellaan neuvostoa siitä, että se oli vahvistanut Burley I -tupakkalajikkeen hinnat ja palkkion ajankohtana, jona satovuoden 1991 tuotantoa koskevat valinnat oli jo tehty.

32 Siltä osin kuin Pontillo näin arvostelee yhteisön lainsäätäjää siitä, ettei tämä ole ottanut huomioon tuotannon kiintiöinnin tavoitteita vahvistaessaan hintoja ja palkkioita, on todettava, että pääasian kantaja ei ole osoittanut neuvoston päättämien hintojen ja palkkion alennusten olleen selvästi epätarkoituksenmukaisia

yhteisön säännöstöllä tavoiteltujen päämäärien kannalta, sillä tällä toimielimellä on laaja harkintavalta yhteisen maatalouspolitiikan alalla.

33 Edellä esitetystä seuraa, että perustellun luottamuksen suojaa ei ole loukattu, koska kyseiset taloudelliset toimijat eivät ole perustellusti voineet luottaa siihen, että kyseiset hinnat ja palkkio säilytettäisiin tietyllä tasolla.

34 Kansalliselle tuomioistuimelle on siis vastattava, ettei ensimmäisen kysymyksen tarkastelussa ole tullut esiin mitään sellaista seikkaa, joka olisi vaikuttanut riidanalaisen asetuksen pätevyyteen.

Toinen kysymys

35 Kreikan hallituksen mukaan riidanalaisen asetuksen johdanto-osassa ei esitetä niitä syitä, joiden johdosta komissio oli ryhtynyt riidanalaisiin toimenpiteisiin. Asetus on näin ollen kumottava olennaisten menettelymääräysten rikkomisen vuoksi.

36 Tältä osin on todettava, että vaikka pitää paikkansa, että EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyissä perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen tekemän riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta, yhteisön toimielimen ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia (ks. erityisesti asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, Kok. 1996, s. I-5755, 74 kohta). Erityisesti on niin, ettei perusteluissa voida edellyttää yksilöitävän niitä joskus hyvin lukuisia ja monitahoisia eri

seikkoja, joiden perusteella asetus on annettu, eikä varsinkaan esitettävän enemmän tai vähemmän täydellistä arviota tilanteesta (ks. erityisesti asia 5/67, Beus, tuomio 13.3.1968, Kok. 1968, s. 125).

37 Riidanalaisen asetuksen johdantokappaleesta ilmenee tässä tapauksessa selvästi ne arviointiperusteet, joita satovuoden 1991 hintojen ja palkkioiden vahvistamisessa raakatupakka-alalla on käytetty.

38 Niinpä asetuksen ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että vahvistettaessa hintoja raakatupakka-alalla on otettava huomioon yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet; näitä tavoitteita ovat maatalousväestön kohtuullisen elintason turvaaminen, toimitusten varmuuden takaaminen sekä kohtuullisten hintojen takaaminen tuotteita kuluttajille luovutettaessa. Toisessa perustelukappaleessa täsmennetään, että tavoite- ja interventiohinnat on vahvistettava asetuksen N:o 727/70 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen arviointiperusteiden mukaisesti, jotta kannustettaisiin ohjaamaan tuotantoa erityisesti siihen, että siirryttäisiin viljelemään kysytyimpiä, kilpailukykyisimpiä ja terveydelle vähiten haitallisia lajikkeita.

39 Seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee, että yhteisön tupakan ostajille myönnettävien palkkioiden tarkoituksena on, että ostajat voivat maksaa tupakanlehtien tuottajille hinnan, joka on tavoitehinnan tasoa ja jossa otetaan huomioon hintojen kehitys maailmanmarkkinoilla samoin kuin yhteisön markkinoilla tarjonnan ja kysynnän mukaan määräytyvä hintataso.

40 Näin ollen on katsottava, että riidanalaisen asetuksen perustelut ovat riittävän täsmällisiä, jotta henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää tehdyn toimenpiteen perustelut ja jotta yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta: perustelut ovat siis perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimusten mukaisia.

41 Sikäli kuin kansallinen tuomioistuin pyrkii tällä toisella kysymyksellään lisäksi selvittämään — kuten pääasian kantaja väittää sen pyrkivän tekemään — onko Burley I -tupakkalajikkeen tuottajia kohdeltu epäedullisemmin kuin muiden tupakkalajikkeiden tuottajia, on muistettava, että yhteisön oikeuden yhdenvertaisen kohtelun yleinen periaate, josta EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa todettu syrjintäkielto on erityisilmaus, edellyttää, että toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla ja että erilaisissa tilanteissa ei menetellä samalla tavalla, ellei tällaista menettelyä voida objektiivisesti perustella.

42 Tämän tuomion 38 ja 39 kohdassa on kerrattu hinta- ja palkkiojärjestelmällä tavoitellut päämäärät, joista erityisesti on mainittava tupakantuotannon ohjaaminen kysytyimpiin, kilpailukykyisimpiin ja terveydelle vähiten haitallisiin lajikkeisiin; näiden päämäärien saavuttaminen välttämättäkin edellyttää lajikekohtaisesti määräytyvien erilaisten toimenpiteiden käyttöönottoa. Lisäksi on niin, kuten neuvosto ja komissio ovat perustellusti huomauttaneet, että niiden muiden lajikkeiden kuin Burley I -tupakkalajikkeen (kuten Mavra- ja Tsebelia-lajikkeiden), joiden tuotanto oli ylittänyt vahvistetun taatun enimmäismäärän vastaavassa suhteessa kuin se oli riidanalaisen tupakkalajikkeen osalta ylitetty, hintoja ja palkkiota on satovuoden 1991 osalta alennettu analogisesti Burley I -tupakan osalta tehdyn alennuksen kanssa.

43 Kansalliselle tuomioistuimelle on siis vastattava, ettei toisen kysymyksen tarkastelussa ole tullut esiin mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi riidanalaisen asetuksen pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

44 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian ja Kreikan hallituksille sekä neuvostolle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuo-

mioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Pretura circondariale di Casertan 14.10.1996 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Esitettyjen kysymysten tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi tavoite- ja interventiohintojen sekä tupakanlehtien ostajille myönnettävien palkkioiden, pakatun tupakan johdettujen interventiohintojen, viitelaatujen, tuotantoalueiden ja taattujen enimmäismäärien vahvistamisesta satovuoden 1991 osalta ja asetuksen (ETY) N:o 1331/90 muuttamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1738/91 pätevyyteen.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Edward Puissochet

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä syyskuuta 1998.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja