YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
12 päivänä syyskuuta 1996 *

Yhdistetyissä asioissa C-254/94, C-255/94 ja C-269/94,

jotka Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa

Fattoria autonoma tabacchi

vastaan

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste,

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Consorzio Nazionale Tabacchicoltori (CNT),

Unione Nazionale Tabacchicoltori (Unata) ja

Ditta Mario Pittari;

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

Lino Bason ym.

vastaan

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste,

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) ja

Unione Nazionale Tabacchicoltori (Unata);

sekä

Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani (APTI) ym.

vastaan

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste,

Consorzio Nazionale Tabacchicoltori (CNT),

Unione Nazionale Tabacchicoltori (Unata) ja

Ditta Mario Pittari,

ennakkoratkaisun raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2075/92 (EYVL L 215, s. 70) tulkinnasta ja vuosien 1993 ja 1994 raakatupakka-alan kiintiöjärjestelmän yksityiskohtaisista säännöistä 1 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3477/92 (EYVL L 351, s. 11) tiettyjen säännösten pätevyydestä ja tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

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

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Fattoria autonoma tabacchi, edustajanaan asianajaja Fabio Nisi, Perugia,

— Lino Bason ym., edustajinaan asianajajat Filippo Satta ja Filippo Lattanzi, Rooma,

— Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani (APTI) ym., edustajinaan asianajajat Emilio Cappelli ja Paolo De Caterini, Rooma,

— Italian hallitus, joka edustaa Ministero dell'Agricoltura e delle Forestea ja l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricoloa (AIMA), asiamiehenään ulkoasiainministeriön kansainvälisten riita-asioiden osastopäällikkö Umberto Leanza, jota avustaa valtionasiamies Maurizio Fiorilli,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Eugenio de March, jota avustaa asianajaja Alberto Dal Ferro, Vicence,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Fattoria autonoma tabacchin, edustajanaan Fabio Nisi; Lino Bason ym:n, edustajinaan Filippo Satta ja Filippo Lattanzi; Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani (APTI) ym:n, edustajinaan Emilio Cappelli ja Paolo De Caterini; Italian hallituksen, asiamiehenään Maurizio Fiorilli; ja komission, edustajinaan Eugenio de March ja Alberto Dal Ferro; esittämät suulliset huomautukset 18.1.1996 pidetyssä istunnossa,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.2.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunale amministrativo regionale del Lazio on pyytänyt kolmella 27.1.1994 tekemällään päätöksellä, jotka ovat saapuneet Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen 16.9.1994 (asiat C-254/94 ja C-255/94) ja 26.9.1994 (asia C-269/94), yhteisöjen tuomioistuimelta EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisua useisiin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskevat raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2075/92 (EYVL L 215, s. 70, jäljempänä asetus N:o 2075/92) tulkintaa ja vuosien 1993 ja 1994 raakatupakka-alan kiintiöjärjestelmän yksityiskohtaisista säännöistä 1 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3477/92 (EYVL L 351, s. 11, jäljempänä asetus N:o 3477/92) pätevyyttä ja tulkintaa.

2 Nämä kysymykset ovat tulleet esille pääasioiden kantajien ja Italian valtionhallinnon välillä vireillä olevien sellaisten eri oikeudenkäyntien yhteydessä, joissa on kysymys yhteisön raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annettujen säännösten soveltamisesta annettaessa jalostuskiintiöitä satovuosille 1993 ja 1994.

Sovellettavat säännökset

3 Asetuksella N:o 2075/92 tehtiin yhteisön raakatupakka-alaa koskevaan markkinajärjestelyyn huomattavia muutoksia. Tämän asetuksen toisesta ja kolmannesta perustelukappaleesta käy tältä osin ilmi, että asetuksella pyritään vakauttamaan raakatupakkamarkkinat, joilla vallitsevalle tilanteelle on ominaista tarjonnan ja kysynnän välinen epätasapaino, ja turvaamaan asianomaisen maatalousväestön kohtuullinen elintaso laatua korostavalla politiikalla, jolla samalla kun sillä turvataan perinteisten tuottajien harjoittama tupakanviljely, yksinkertaistetaan markkinoiden hallintajärjestelmiä ja toteutetaan markkinoiden tarpeisiin sekä taloudellisiin vaatimuksiin ja valvontakeinojen vahvistamiseen sopeutetun tuotannon rajoittamista koskeva järjestelmä, jotta hallintajärjestelmien toimivuus voidaan taata.

4 Asetuksen N:o 2075/92 1 artiklassa säädetään, että asetuksella käyttöön otettu yhteinen markkinajärjestely sisältää muun muassa palkkiojärjestelmän (asetuksen I osasto) ja tuotannon rajoittamista koskevan järjestelmän (asetuksen II osasto).

5 Palkkiojärjestelmän osalta asetuksen N:o 2075/92 viidennessä perustelukappaleessa esitetään, että "kilpailutilanne tupakkamarkkinoilla edellyttää perinteisten tupakantuottajien tukemista, ja kyseisen tuen olisi perustuttava sellaiseen palkkiojärjestelmään, joka mahdollistaa tupakan menekin yhteisössä".

6 Tältä osin asetuksen N:o 2075/92 3 artiklan 1 kohdalla otetaan käyttöön palkkiojärjestelmä, jota sovelletaan vuosien 1993—1997 satoihin ja jossa palkkion suuruus vahvistetaan 4 artiklan 1 kohdan säännösten mukaisesti.

7 Kuudennessa perustelukappaleessa säädetään, että palkkiojärjestelmän tehokas hallinta voidaan varmistaa viljelijän ja ensimmäisen jalostusasteen yrityksen välisillä viljelysopimuksilla, jotka takaavat samalla kertaa sekä vakaan menekin viljelijöille että säännölliset toimitukset jalostusyrityksille. Menettelyllä, jossa jalostusyritys maksaa tuottajalle palkkion suuruisen summan sopimuksen kohteena olevan ja laatuvaatimukset täyttävän tupakan toimitushetkellä, tuetaan toisaalta tupakanviljelijöitä ja toisaalta helpotetaan palkkiojärjestelmän hallintaa.

8 Siksi asetuksen N:o 2075/92 5 artiklan c kohdassa palkkion myöntämisen edellytykseksi asetetaan, että tuottaja toimittaa tupakanlehdet ensimmäisen jalostusasteen yritykselle sellaisen viljelysopimuksen perustella, johon tämän saman asetuksen 6 artiklan 1 kohdan perusteella on sisällyttävä ensimmäisen jalostusasteen yrityksen antama sitoumus siitä, että se maksaa viljelijälle ostohinnan lisäksi palkkion.

9 Tuotannon rajoittamista koskevan järjestelmän osalta asetuksen N:o 2075/92 seitsemännessä perustelukappaleessa esitetään, että "yhteisön tupakantuotannon rajoittamiseksi ja tuotannon hillitsemiseksi sellaisten lajikkeiden osalta, joilla on menekkivaikeuksia, olisi määritettävä yleinen enimmäistakuukynnys yhteisössä ja jaettava tuotanto vuosittain erityisten takuukynnysten mukaan kunkin lajikeryhmän osalta".

10 Tältä osin asetuksen N:o 2075/92 8 artiklan ensimmäisessä kohdassa yhteisölle vahvistetaan yleinen enimmäistakuukynnys, jonka suuruus on 350 000 tonnia raakatupakkaa lehtinä satovuotta kohti. Vuoden 1993 sadolle kyseinen kynnys on kuitenkin vahvistettu 370 000 tonniksi. Artiklan toisen kohdan mukaan neuvosto

vahvistaa vuosittain erityiset takuukynnykset kullekin lajikeryhmälle ottaen huomioon erityisesti kyseisten tuotantoalueiden markkinaolosuhteet, yhteiskunnallis-taloudelliset olosuhteet ja maataloudessa vallitsevat olosuhteet.

11 Asetuksen N:o 2075/92 kahdeksannessa perustelukappaleessa täsmennetään, että "takuukynnysten noudattamisen varmistamiseksi olisi otettava käyttöön rajoitetuksi ajanjaksoksi jalostuskiintiöjärjestelmä; jäsenvaltioiden on jaettava siirtymäkauden ajan vahvistettujen takuukynnysten puitteissa jalostuskiintiöt asianosaisten laitosten kesken, ottaen huomioon, että yhteisön tätä tarkoitusta varten käyttöön ottamilla säännöillä pyritään varmistamaan oikeudenmukainen jakaminen aiemmin jalostettujen määrien perusteella siten, että todettuja poikkeavia tuotantolukuja ei kuitenkaan huomioida; on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta kiintiöt voidaan myöhemmin jakaa tuottajille hyväksyttävin ehdoin; jäsenvaltioilla on oltava käytettävissään riittävät tiedot, jotta ne voivat jakaa kiintiöt tuottajille aiemmin saatujen tulosten perusteella."

12 Asetuksen N:o 2075/92 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Takuukynnysten noudattamisen varmistamiseksi satovuosille 1993—1997 otetaan käyttöön jalostuskiintiöjärjestelmä.

2. Neuvosto jakaa satovuosittain perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen tuottajajäsenvaltioiden kesken kunkin lajikeryhmän käytettävissä olevat määrät.

3. Edellä olevan 2 kohdan mukaisesti vahvistettujen määrien perusteella ja tämän kuitenkaan rajoittamatta 5 kohdan soveltamista jäsenvaltiot jakavat siirtymäkauden aikana satovuosien 1993 ja 1994 jalostuskiintiöt ensimmäisen jalostusasteen yritysten kesken suhteessa viimeistä satovuotta edeltävien kolmen vuoden aikana jalos-

tukseen toimitettujen määrien keskiarvoon lajikeryhmittäin. Vuoden 1992 tuotantoa ja kyseiseltä satovuodelta peräisin olevia toimituksia ei kuitenkaan oteta huomioon. Tämä jakaminen ei vaikuta yksityiskohtaisiin sääntöihin jalostuskiintiöiden jakamisesta seuraavina satovuosina.

Ensimmäisen jalostusasteen yrityksille, jotka ovat aloittaneet toimintansa vertailuajanjakson alkamisen jälkeen, myönnetään ohjemäärä suhteessa niiden määrien keskiarvoon, jotka ne ovat toimintansa aikana toimittaneet jalostukseen.

Niitä ensimmäisen jalostusasteen yrityksiä varten, jotka ovat aloittaneet toimintansa satovuoden tai sitä edeltäneen vuoden aikana, jäsenvaltiot varaavat kaksi prosenttia lajikeryhmittäin käytettävissä olevista kokonaismääristä. Tämän prosenttiosuuden puitteissa kyseiset yritykset saavat kiintiökseen määrän, joka on enintään 70 prosenttia niiden jalostuskapasiteetista, sillä edellytyksellä, että ne esittävät riittävät takeet toimintansa tehokkuudesta ja jatkuvuudesta.

4. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin jakaa kiintiöt suoraan tuottajille, jos niillä on käytettävissään kaikkien viljelijöiden tuotannosta kolmen viimeistä satovuotta edeltävän satovuoden ajalta tarvittavat täsmälliset tiedot, jotka on eritelty tuotettujen ja jalostusyrityksiin toimitettujen lajikkeiden ja määrien mukaan.

5. Edellä 3 ja 4 kohdassa tarkoitetun kiintiöiden jakamisen yhteydessä ei vertailutuotantoa laskettaessa oteta huomioon raakatupakkamääriä, jotka ylittävät asetuksen (ETY) N:o 727/70 mukaisesti noudatettavat taatut enimmäismäärät.

Tarvittaessa tuotanto otetaan huomioon ainoastaan sen kiintiön puitteissa, joka on myönnetty kyseisten vuosien aikana."

13 Voidaan korostaa, että Italian tasavalta on valinnut 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun menettelytavan, jonka mukaan kiintiöt jaetaan ensimmäisen jalostusasteen yritysten kesken, eikä suoraan tuottajille.

14 Asetuksen N:o 2075/92 10 artiklan mukaan "ensimmäisen jalostusasteen yritys ei saa solmia viljelysopimuksia eikä vastaanottaa korvausta palkkiosummasta sellaisista määristä, jotka ylittävät sille tai tuottajalle myönnetyn kiintiön."

15 Lopuksi asetuksen N:o 2075/92 11 artiklassa täsmennetään, että "yksityiskohtaiset säännöt tämän osaston soveltamisesta annetaan 23 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Ne sisältävät erityisesti 9 artiklan 5 kohdassa säädetyt tarkistukset kiintiöiden jakamisessa sekä kiintiöiden vaikutuksia tuottajiin koskevat ennakkoehdot, erityisesti verrattuna heidän aikaisempaan tilanteeseensa."

16 Nämä kiintiöjärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt on määritetty asetuksessa N:o 3477/92, jonka 3 artiklassa säädetään seuraavaa: *

"1. Jäsenvaltiot vahvistavat jalostuskiintiöt kullekin jalostusyritykselle ja kullekin asetuksen (ETY) N:o 2075/92 liitteessä määritellylle lajikeryhmälle satovuoden 1993 osalta viimeistään 15.1.1993, ja satovuoden 1994 osalta viimeistään 15.12.1993.

* Otteet asetuksesta N:o 3477/92 on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

2. Jäsenvaltiot määrittävät kiintiöhakemuksissa annettavat tiedot ja määräajan, jonka kuluessa hakemukset on jätettävä toimivaltaiselle viranomaiselle.

3. Kiintiö voidaan myöntää vain sellaiselle jalostusyritykselle, joka 9 artiklan mukaisesti sitoutuu antamaan viljelytodistuksia."

17 Asetuksen N:o 3477/92 kahdeksannesta perustelukappaleesta käy ilmi, että tuottajille myönnettävien viljelytodistusten tarkoituksena on se, että tuottajat voisivat tämän todistuksen esittämällä vaihtaa jalostusyritystä eri satovuosina.

18 Asetuksen N:o 3477/92 9 artiklassa säädetään viljelytodistusten myöntämisestä seuraavasti:

"1. Jalostusyrityksen on sille kuuluvan jalostuskiintiön rajoissa annettava asianomaisen pyynnöstä kutakin lajikeryhmää koskevat viljelytodistukset niille viljelijöille, jotka ovat sijoittautuneet asetuksen (ETY) N:o 2075/92 5 artiklan a kohdassa tarkoitetulle tuotantoalueelle, siinä suhteessa, jossa tuottajat ovat satovuosina 1989, 1990 ja 1991 toimittaneet kyseiseen ryhmään kuuluvaa tupakkaa. Jos satovuosille 1989, 1990 ja/tai 1991 vahvistetut enimmäistakuumäärät ylittyvät, näiden toimitusten laskemiseen sovelletaan soveltuvin osin 6 artiklan säännöksiä. Viljelytodistuksissa on mainittava erityisesti todistuksenhaltija, lajikeryhmä sekä määrät, joita todistukset koskevat.

2. Jäsenvaltioiden on määritettävä viljelytodistusten myöntämiseen sovellettava menettely sekä vilpin ehkäisemistä koskevat toimenpiteet asetuksen (ETY) N:o 2075/92 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Ne voivat määrätä viljelytodistusten myöntämistä koskevat vähimmäismäärät. Vähimmäismäärät eivät saa ylittää 500 kiloa.

3. Tuottajan esittäessä todisteen siitä, että sen tuotanto on ollut satovuoden aikana poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi epätavallisen alhainen, jäsenvaltion on määritettävä asianomaisen tuottajan pyynnöstä kyseisen sadon osalta tuottajan viljelytodistuksen laatimisessa huomioon otettava määrä. Kyseisen jalostusyrityksen viitemäärää muutetaan vastaavasti. Jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle päätöksistä, joita ne aikovat tehdä.

— —

6. Viljelytodistukset on annettava viimeistään satovuoden maaliskuun 1 päivänä."

19 Asetuksen N:o 3477/92 10 artiklassa säädetään lopuksi seuraavaa:

"1. Kukin tuottaja saa toimittaa saman sadon tiettyyn lajikeryhmään kuuluvaa tupakkaa ainoastaan yhdelle ainoalle jalostusyritykselle. Jos tuottaja on saanut viljelytodistuksen usealta sellaiselta jalostusyritykseltä, joille hän satovuosien 1989, 1990 ja 1991 aikana on toimittanut samaan lajikeryhmään kuuluvaa tupakkaa, tämä määrä yhdistetään kokonaisuudessaan koskemaan sitä jalostusyritystä, jolle tuottaja on toimittanut tätä tupakkaa satovuoden 1991 aikana. Jos tuottaja tämän satovuoden aikana on toimittanut tupakkaa usealle jalostusyritykselle, hänen on ilmoitettava se yritys, jolta hän haluaa saada viljelytodistuksen.

Kuitenkin sellaiset tuottajaryhmittymät, jotka itse ovat 2 artiklan kolmannen luetelmakohdan perusteella tuottajia, voivat toimittaa tuotantonsa useille jalostusyrityksille.

2. Tuottaja voi tehdä viljelysopimuksen muun kuin viljelytodistuksen antaneen jalostusyrityksen kanssa esittämällä tämän todistuksen.

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava tarvittavien kiintiöiden siirtämisestä jalostusyritykseltä toiselle tässä artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa."

Pääasiat

20 Päätöksestä, jolla ennakkoratkaisukysymykset on esitetty, käy ilmi, että Fattoria autonoma tabacchi (jäljempänä Fattoria), joka on pääasian kantaja asiassa C-254/94, on yksityisoikeudellinen yhtiö, jonka tarkoituksena on edistää ja suosia jäsentensä harjoittamaa tupakanviljelyä ja joka jalostaa jäsentensä viljelemän tupakan. Se väittää, että Italian viranomaisten sille antama tupakan jalostuskiintiö, jota oli korotettu luonnonmullistuksen perusteella, oli selvästi alhaisempi kuin kiintiö, johon se katsoo olevansa oikeutettu.

21 Fattorian mukaan sille aiheutunut vahinko on pääasiallisesti ja suoranaisesti seurausta asetuksen N:o 3477/92 säännöksistä, jotka ovat asetuksen N:o 2075/92 vastaisia, ja osittain Italian maa- ja metsätalousministeriön 1.3.1993 lähettämästä hallinnollisesta soveltamisohjeesta nro 368/G (jäljempänä soveltamisohje), joka sisältää asetusten N:o 2075/92 ja N:o 3477/92 soveltamista koskevia määräyksiä ja jonka perusteella jalostuskiintiö on annettu. On syytä täsmentää, että ennen soveltamis-

ohjeen lähettämistä komissio otti siihen kantaa 20.1.1993 lähettämällään kirjeellä nro VI/003136 vastatessaan Italian maa- ja metsätalousviranomaisten esittämään pyyntöön.

22 Lino Bason ym., jotka ovat pääasian kantajia asiassa C-255/94, ovat tupakantuottajia ja väittävät, että heille on aiheutunut vahinkoa siitä, että heille annettiin jalostuskiintiöt, jotka olivat selvästi alhaisemmat kuin kiintiöt, joihin he katsovat olevansa oikeutettuja. He vetoavat myös siihen, että tämä vahinko aiheutuu yhteisön säännösten pätemättömyydestä ja siitä, että näitä säännöksiä on kansallisella tasolla sovellettu erheellisesti soveltamisohjeessa määrätyin tavoin.

23 Associazione Professionali Trasformatori Tabacchi Italiani (APTI) ym., jotka harjoittavat tupakanjalostustoimintaa Italiassa ja jotka ovat pääasian kantajia asiassa C-269/94, ovat esittäneet väitteitä, jotka koskevat samoin asetusta N:o 3477/92 ja soveltamisohjetta.

24 Kansallinen tuomioistuin korostaa, että on herännyt kysymys asetuksen N:o 3477/92 pätevyydestä ja että lisäksi, asiaa järkevästi tarkastellen, yhteisön tätä erityisalaa koskeva järjestelmä on monimutkainen ja aiheuttaa epävarmuutta yhteisön niiden säännösten oikeasta soveltamisesta, joilla on vaikutusta kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riita-asian ratkaisuun.

25 Kansallinen tuomioistuin pitää näin välttämättömänä saada asiasta yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu, jotta kaikki asetuksen N:o 3477/92 pätemättömyyttä ja soveltamista koskevat epäilyt voidaan unohtaa, ja katsoo, ettei se voi käyttää perusteena komission edellä mainitusta 20.1.1993 lähettämästä kirjeestä ilmenevää kannanottoa, jonka pääasian kantajat väittävät olevan perustamissopimuksen ja asetuksen N:o 2075/92 vastainen.

26 Tässä tilanteessa kansallinen tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimella seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

Asiat C-254/94 ja C-269/94 (yhteiset kysymykset)

"1) Ovatko komission asetuksen (ETY) N:o 3477/92 3 artiklan 3 kohta, 9 artikla ja 10 artikla ja erityisesti se, että kiintiöitä annetaan vain sellaisille jalostusyrityksille, jotka sitoutuvat 9 artiklan mukaisesti antamaan viljelytodistuksia, näiden todistusten käyttöönottaminen sekä jalostusyrityksille annettu mahdollisuus tehdä viljelysopimuksia ja vastaanottaa korvausta palkkiosummasta sellaisista määristä, jotka ylittävät näille yrityksille myönnetyt jalostuskiintiöt, yhteensopivia alan uudelleen järjestelylle määriteltyjen periaatteiden kanssa, sellaisina kuin ne on esitetty neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2075/92, ja erityisesti tämän asetuksen 10 artiklassa asetetun kiellon kanssa, vai ovatko ne 'täysin niiden tavoitteiden ja keinojen vastaisia', joita neuvosto tarkoitti toteuttaessaan raakatupakka-alan yhteistä markkinajärjestelyä koskevan uudelleenjärjestelyn ensimmäisen vaiheen?

2) Riippumatta edelliseen kysymykseen annettavasta vastauksesta, ovatko komission asetuksessa (ETY) N:o 3477/92 jalostusyrityksille säädetyt viljelytodistusten myöntämiseen liittyvät hallinnolliset rasitukset yhteensopivia 'suhteellisuusperiaatteen' kanssa, jolla tässä tarkoitetaan sitä, että yksityisille asetettujen velvollisuuksien ja tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa toisiinsa, vai ovatko nämä maksut sellaisia 'tarpeettomia hallinnollisia toimenpiteitä', jotka ovat tämän yhteisön kannalta perustavaa laatua olevan periaatteen vastaisia?

3) Jos edellisiin kysymyksiin vastataan myöntävästi, onko komission asetuksen (ETY) N:o 3477/92 9 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat muodostaa kullekin lajikeryhmälle sellaisia erityisiä varmuusvarastoja, jotka voidaan jakaa suhteellisesti asianomaisten toimijoiden kesken maa- ja metsätalousministeriön 1.3.1993 lähettämässä hallinnollisessa soveltamisohjeessa nro 368/G (8 kohta, s. 9) säädettyä menettelyä noudattaen?"

Asiassa C-254/94 (neljäs kysymys):

"4) Ovatko edellä mainitun, 1.3.1993 lähetetyn ministeriön hallinnollisen soveltamisohjeen nro 368/G määräykset, joiden mukaan ei ole mahdollista antaa yhtä viljelytodistusta ja/tai yhtä tuotantokiintiötä 'tuottajaryhmittymälle' eikä varsinkaan sellaiselle yksityisoikeudelliselle yhtymälle, joka ei ole oikeushenkilö ja jonka tarkoituksena on edistää ja suosia jäsentensä harjoittamaa tupakanviljelyä ja samalla esijalostaa tupakka omissa laitoksissaan ja joka määrittää joka vuosi tupakan istutusalan jakaen sen sellaisten jäsentensä kesken, jotka sitoutuvat toimittamaan sille tosiasiallisesti saadun sadon kokonaisuudessaan, yhteensopivia komission asetuksen (ETY) N:o 3477/92 2 artiklan kolmannen luetelmakohdan ja 21 artiklan säännösten kanssa?"

Asia C-255/94:

"1) Onko komission asetuksen (ETY) N:o 3477/92 9 artiklassa tarkoitettujen 'viljelytodistusten' käyttöönottaminen yhteensopiva perusasetuksessa tupakkaalan yhteisen uudelleenjärjestelyn ensimmäiselle vaiheelle neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2075/92 määriteltyjen periaatteiden ja neuvoston tässä yhteydessä asettamien tavoitteiden ja keinojen kanssa, koska tällä tosiasiallisesti ennakoidaan luvattomasti sellaisen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2075/92 9 artiklan 4 kohdan mukaisen tuotantokiintiöjärjestelmän voimaansaattamista, jota ensimmäisen vaiheen aikana voitiin käyttää vain poikkeuksellisesti ja koska tästä syystä tuotantosuunnan muuttaminen koskemaan sellaisia lajeja, jotka vastaavat paremmin markkinoiden tarpeita, on paljon vaikeampaa, jollei mahdotonta?

2) Onko neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2075/92 10 artiklaa ja kahdeksatta perustelukappaletta tulkittava siten, että esijalostusyritykselle tai tuottajalle myönnetyt jalostuskiintiöt ovat 'kiinteitä', ja jos näin on, onko mainittu periaate komission 20.1.1993 lähettämässä kirjeessä nro VI/003136 tarkoitetun

komission asetuksen sen säännöksen vastainen, jonka mukaan jalostuskiintiöitä voidaan korottaa tai vähentää eri tuottajien tekemien valintojen seurauksena?

3) Ovatko komission asetuksessa (ETY) N:o 3477/92 tarkoitetut viljelytodistukset, jos niitä tarkastellaan erillään edellä 1 kohdassa esitetystä kysymyksestä, sellaisia 'tarpeettomia hallinnollisia toimenpiteitä', jotka sellaisinaan ovat vastoin yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettua 'suhteellisuusperiaatetta', jonka mukaan yksityisille asetettujen hallinnollisten rasitteiden on oltava oikeassa suhteessa yhteisön toimielinten tavoitteisiin?

4) Syrjäytetäänkö ministeriön 1.3.1993 lähettämän hallinnollisen soveltamisohjeen nro 368/G 8 kohdassa (G alakohta, sivu 3) määrätyllä 'kullekin lajikeryhmälle muodostettavalla erityisellä varmuusvarastolla' olennaisella tavalla yhteisön säännökset ja erityisesti komission asetuksen (ETY) N:o 3477/92 3 artiklan 3 kohta, kun erityinen varmuusvarasto perustuu sellaisiin kansallisesti määriteltyihin prosentuaalisesti kiinteisiin varmuusvarastoihin, joiden avulla ei ole mahdollista täysin sopeuttaa viitemäärää tietyn tuottajan tuotantomäärien tosiasialliseen, luonnonmullistuksesta aiheutuvaan vähenemiseen?

5) Kierretäänkö ministeriön edellä mainitulla hallinnollisella soveltamisohjeella nro 368/G olennaisella tavalla yhteisön säännöksiä ja erityisesti komission asetuksen (ETY) N:o 3477/92 9 artiklan 1 kohtaa ja 10 artiklan 1 kohtaa tai syrjäytetäänkö ne sen vuoksi, että edellä mainitussa soveltamisohjeessa (liite 4, s. 9) määrätään, että jalostusyritykset jaetaan seitsemään erilliseen ryhmään ja että jokaisessa ryhmässä kolmen viitevuoden keskiarvo lasketaan eri tavoin, ja koska soveltamisohjeen mukaan tuottajien tuotantokiintiöt lasketaan eri tavoin, vaikka ne viimeisten kolmen vuoden aikana ovat tuottaneet saman määrän samaan lajikeryhmään kuuluvaa tupakkaa mutta toimittaneet tämän tupakan eri jalostusyrityksille?"

27 Aluksi on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä ei ole perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitetuissa asioissa ratkaista sitä, ovatko kansalliset säännökset perustamissopimuksen mukaisia. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin

esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset yhteisön oikeuteen kuuluvat tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhdenmukaisuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa (ks. erityisesti asia 6/64, Costa, tuomio 15.7.1964, Kok. 1964, s. 1149). Tästä syystä niihin eri kysymyksiin, jotka koskevat soveltamisohjeen yhteensopivuutta raakatupakka-alan yhteisen markkinajärjestelyn kanssa sellaisena kuin siitä säädetään asetuksissa N:o 2075/92 ja N:o 3477/92, on vastattava tämän suuntaisesti.

28 Ennen kun siirrytään käsittelemään asiaan sovellettavan yhteisön lainsäädännön tulkintaa koskevia kysymyksiä, on ensin tutkittava niitä kysymyksiä, jotka liittyvät asetuksella N:o 3477/92 käyttöön otetun, viljelytodistuksia koskevan järjestelmän pätevyyteen.

Viljelytodistuksia koskevan järjestelmän ja tarkemmin ottaen asetuksen N:o 3477/92 3, 9 ja 10 artiklan pätevyys (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys asioissa C-254/94, C-255/94 ja C-269/94, toinen ennakkoratkaisukysymys asioissa C-254/94, C-255/94 ja C-269/94 ja kolmas ennakkoratkaisukysymys asiassa C-255/94)

29 Näillä kysymyksillä kansallinen tuomioistuin pyrkii ensinnäkin selvittämään, ovatko asetuksen N:o 3477/92 3, 9 ja 10 artikla yhteensopivia asetuksen N:o 2075/92 ja erityisesti niiden tällä asetuksella säädettyjen periaatteiden kanssa, joille raakatupakka-alan yhteinen markkinajärjestely perustuu, ja tämän asetuksen 10 artiklan säännösten kanssa. Kansallinen tuomioistuin kysyy toiseksi, onko asetuksen N:o 3477/92 9 artikla pätemätön, koska siinä ei oteta huomioon suhteellisuusperiaatetta.

30 Pääasian kantajat katsovat, että asetuksen N:o 3477/92 3, 9 ja 10 artikla ovat pätemättömiä sillä perusteella, että niissä jätetään ottamatta huomioon niin asetuksen N:o 2075/92 sisältö kuin sen 10 artiklakin. Lisäksi he katsovat, että asetuksen N:o 3477/92 9 artiklalla loukataan suhteellisuusperiaatetta.

A Asetuksen N:o 2075/92 rikkomista koskeva väite

Väite, joka koskee asetuksella N:o 2075/92 käyttöön otettua yhteistä markkinajärjestelyä koskevien periaatteiden jättämistä huomioon ottamatta

31 Pääasian kantajat katsovat, että asetuksella N:o 3477/92 — sen sijaan, että sillä täsmennettäisiin neuvoston asetuksessa N:o 2075/92 esitettyjä periaatteita — otetaan käyttöön sellaisia uudistuksia, jotka ovat siirtymävaiheen järjestelmän tavoitteiden vastaisia ja joilla ennakoidaan tosiasiallisesti sellaisen lopullisen järjestelmän käyttöönottamista, jolle on ominaista se, että tuotantokiintiöt jaetaan suoraan viljelijöille, jotka voivat tarjota niitä vapaasti valitsemalleen jalostusyritykselle.

32 Asetuksen N:o 3477/92 järjestelmässä asetetaan keskeiselle sijalle sellainen asiakirja, jota asetuksessa N:o 2075/92 ei tarkoiteta, nimittäin viljelytodistus, joka on osoitus siitä, että tietyt tupakkamäärät ja -laadut kuuluvat tuetun jalostustoiminnan piiriin ja jota todistuksen haltijana oleva viljelijä voi käyttää kaikissa niissä jalostusyrityksissä, joilla on jalostuskiintiö, ja myöskin muussa yrityksessä kuin siinä, joka on antanut kyseisen todistuksen. Kyseiset todistukset olivat kantajien mukaan todellisuudessa siis peiteltyjä tuotantokiintiöitä.

33 Siirtymävaiheella (1993—1997) olisi kantajien mukaan ollut merkitystä, jos sen avulla olisi päästy tupakantuotannon hallinnan lisäksi myös siihen, että tuotantoa olisi voitu järjestää uudelleen ja suunnata koskemaan terveydelle vähemmän haitallisia ja markkinoille paremmin soveltuvia lajikkeita. Viljelytodistusten antaminen vuosina 1989—1991 tehtyjen toimitusten mukaisessa suhteessa aiheutti kantajien mukaan todellisuudessa aikaisempien viljelypäätösten jäämisen voimaan sen vuoksi, että jokaiselle tuottajalle annettiin oikeus jatkaa niiden samojen lajien tuottamista, joita se aikaisemminkin viljeli, ja koska tästä syystä oli paljon vaikeampaa, jollei mahdotonta, muuttaa tuotantosuuntaa koskemaan sellaisia lajikkeita, jotka sopeutuivat paremmin markkinoille ja vastasivat niiden tarpeita.

34 Pääasian kantajien mukaan komissio on tässä tilanteessa kiertänyt neuvoston käyttöön ottamaa siirtymävaiheen järjestelmää, jolla neuvosto oli tarkoittanut yksinomaan jalostuskiintiöitä. Asetuksen N:o 2075/92 rikkominen oli ilmeistä.

35 Nämä perustelut on hylättävä.

36 Asetuksen N:o 2075/92 9 artiklasta käy ilmi, että yhteisön lainsäätäjä on luonut määräaikaisen jalostuskiintiöitä koskevan järjestelmän, jotta tämän asetuksen 8 artiklassa säädettyjen takuukynnysten noudattaminen voitaisiin taata, ja että jäsenvaltiot jakavat nämä jalostuskiintiöt siirtymävaiheen aikana satovuosina 1993 ja 1994 esijalostusyritysten kesken; jäsenvaltiot voivat kuitenkin jakaa kiintiöt suoraan tuottajille, jos niiden käytettävissä on tupakantuotantoa koskevia tarpeellisia ja tarkkoja tietoja.

37 Kuten komissio on perustellusti korostanut, asetuksen N:o 2075/92 9 artiklalla käyttöön otetun kiintiöjärjestelmän tavoitteena on se, että eri tupakkaluokkien tuotannon taso yhteisössä ja kunkin tuottajan sekä jalostusyrityksen tilanne voitaisiin määrittää tarkasti sellaisen lopullisen järjestelmän valmistelemiseksi, joka perustuu kiintiöiden jakamiseen suoraan tuottajille.

38 Asetuksen N:o 2075/92 11 artiklalla valtuutetaan komissio tältä osin antamaan kiintiöjärjestelmän käyttöön ottamisen kannalta tarpeellisia yksityiskohtaisia sääntöjä tämän asetuksen 23 artiklassa säädetyssä niin sanotussa hallintokomiteamenettelyssä ja täsmennetään erityisesti, että näihin sääntöihin on sisällytettävä ne ennakkoehdot, joilla kiintiöt voidaan jakaa tuottajille.

39 Kuten komissio on perustellusti korostanut, jalostusyrityksen velvollisuus antaa sellaisia viljelytodistuksia, joilla todistetaan tuottajan satovuosien 1989, 1990 ja 1991 aikana jalostusyritykselle toimittaman raakatupakan laatu ja määrä, vastaa kuitenkin täsmälleen tämän tuomion 37 kohdassa mainittua yhteisön lainsäätäjän halua saattaa nämä tiedot kansallisten ja yhteisön viranomaisten saataville sellaisen tehokkaan ja avoimen menettelyn avulla, jonka tarkoituksena on estää vilpillinen toiminta, mutta joka tarjoaa tuottajille mahdollisuuden vaihtaa jalostusyritystä eri satokausina ja näille yrityksille mahdollisuuden kääntyä eri tuottajien puoleen.

40 Kun tuottajien mahdollisuutta tehdä viljelysopimuksia asetuksen N:o 3477/92 10 artiklassa sallituin tavoin muun kuin viljelytodistuksen antaneen yrityksen kanssa tarkastellaan tässä asiayhteydessä, se vastaa erästä niistä perusedellytyksistä, jotka yhteisön toimenpiteille on asetettu; tästä perusedellytyksestä muistutetaan erityisesti asetuksen N:o 2075/92 toisessa ja viidennessä perustelukappaleessa ja sen mukaan riidanalaisella säännöstöllä pyritään EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan mukaisesti tupakantuottajien kohtuullisen elintason turvaamiseen.

41 Asetuksen N:o 3477/92 10 artiklalla, jolla viljelijälle annetaan lupa vaihtaa jalostusyritystä eri vuosina, estetään nimittäin se, että viljelijä joutuisi kyseisestä todistuksen antaneesta jalostusyrityksestä riippuvaiseen asemaan, ja se, että jalostusyritys voisi tällaisen vaihtomahdollisuuden puuttuessa määrittää tupakan ostohinnan ilman, että sen tarvitsisi ottaa huomioon muiden yritysten kilpailua.

42 Mitä tulee asetuksen N:o 3477/92 3 artiklan 3 kohtaan, jonka ennakkoratkaisukysymykset esittänyt kansallinen tuomioistuin myös mainitsee, riittää, että huomautetaan, että asetuksella säädetyn siirtymävaiheen täytäntöönpanojärjestelmän moitteettoman toiminnan kannalta on välttämättömän tärkeää, että jalostuskiintiön myöntäminen ja jalostusyrityksen velvollisuus antaa viljelijöille viljelytodistuksia ovat riippuvaisia toisistaan.

43 Muutoin on syytä hylätä se perustelu, jonka mukaan viljelytodistusten antaminen satovuosina 1989, 1990 ja 1991 tehtyjen toimitusten perusteella pitäisi ennallaan viljelijöiden aikaisemmat viljelyvalinnat ja estäisi näin asetuksella N:o 2075/92 tarkoitetun viljelyn uudelleen suuntaamisen kysytympiin ja terveydelle vähemmän vahingollisiin lajikkeisiin erityisesti, koska juuri asetuksen N:o 2075/92 9 artiklassa säädetään, että kiintiöt lasketaan viiteajanjakson 1989—1991 aikana tehtyjen toimitusten välisessä suhteessa.

44 Lopuksi sen perustelun osalta, jonka mukaan riidanalaisella järjestelmällä ennakoitaisiin virheellisesti lopullista markkinajärjestelyä, jolle on ominaista se, että kiintiöt annetaan suoraan tuottajille, on vain huomautettava, että se perustuu siihen virheelliseen oletukseen, jonka mukaan siirtymävaiheen järjestelmä olisi neuvoston tahdon mukaisesti olennaisilta osin suunnattu vain jalostusyrityksille annettavia kiintiöitä koskevaan järjestelmään. Asetuksen N:o 2075/92 9 artiklan 4 kohdassa säädetään näet, että heti kun jäsenvaltioilla on käytettävissään tarvittavat tiedot, ne voivat myös siirtymäkauden aikana jakaa kiintiöt suoraan tuottajille.

45 Edellä olevista päätelmistä seuraa, että väitettä, joka koskee asetuksella N:o 2075/92 käyttöön otettua yhteistä markkinajärjestelyä koskevien periaatteiden rikkomista, ei ole näytetty toteen.

Asetuksen N:o 2075/92 10 artiklan rikkomista koskeva väite

46 Pääasian kantajat huomauttavat, että asetuksella N:o 3477/92 annettu mahdollisuus korottaa tai vähentää raakatupakan jalostusyritykselle annettua kiintiötä sen mukaan, minkä valinnan kukin viljelytodistuksen haltijana oleva tuottaja eri satovuosina tekee, ei selvästikään sovi yhteen asetuksen N:o 2075/92 10 artiklan kanssa, jossa kielletään jalostusyritystä tekemästä viljelysopimuksia ja vastaanotta-

masta korvausta palkkiosummasta sellaisista määristä, "jotka ylittävät jalostusyritykselle myönnetyn kiintiön".

47 Nämä perustelut on hylättävä.

48 Päinvastoin kuin pääasian kantajat väittävät mikään ei näet oikeuta päättelemään, että asetuksen N:o 2075/92 10 artiklassa esiintyvä ilmaus "jalostusyritykselle myönnetty kiintiö" olisi viljelytodistusjärjestelmän vastainen sen vuoksi, että jalostusyrityksille myönnettyjä kiintiöitä voidaan muuttaa sen mukaan, minkä valinnan tällaisten todistusten haltijoina olevat tuottajat ovat tehneet.

49 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 49 kohdassa todennut, tällä ilmauksella tarkoitetaan sellaista kiintiötä, joka on annettu jalostusyritykselle viiteajanjakson aikana jalostettujen määrien perusteella ja johon on tarvittaessa tehty asetuksen N:o 3477/92 10 artiklan 3 kohdan mukaisista sellaisista kiintiöiden siirroista aiheutuvat muutokset, jotka aiheutuvat kullekin tuottajalle kuuluvasta vapaudesta valita se yritys, jolle tuottaja haluaa toimittaa samaan lajikeryhmään kuuluvan tupakan.

50 Tässä tilanteessa se, että tuottajan asetuksen N:o 3477/92 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti tekemät valinnat voivat aiheuttaa jalostuskiintiön siirtämisen, ei ole asetuksen N:o 2075/92 10 artiklan vastaista, koska — kuten komissio on suullisen käsittelyn aikana tähdentänyt — tällä artiklalla on tarkoitus vain täsmentää se, että viljelysopimusta ei voida tehdä eikä korvausta palkkiosummasta tästä syystä voida maksaa kiintiöjärjestelmän ulkopuolella.

51 Edellä olevista päätelmistä kokonaisuudessaan seuraa, että asetuksen N:o 2075/92 rikkomista koskevia väitteitä ei ole näytetty toteen.

B Suhteellisuusperiaatteen rikkomista koskeva väite

52 Pääasian kantajat huomauttavat, että koska tällä asetuksella on annettu konkreettisia siirtymävaiheen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä, asetuksella on menty pitemmälle kuin olisi ollut tarpeen jalostuskiintiöiden oikeudenmukaisen ja tasapuolisen jakamisen takaamiseksi asetuksen N:o 3477/92 kuudennen perustelukappaleen mukaisesti niiden tuottajien kesken, jotka ovat toimittaneet tupakkaa jalostusyrityksille viiteajanjaksojen aikana.

53 Viljelijät ovat viljelytodistusjärjestelmän luomisen myötä nousseet keskeiseen asemaan takuukynnysten hoidon kannalta katsoen ja jalostusyritykset jäävät toissijaisiksi hallinnollisten rasitteiden maksajiksi. Viljelytodistukset ovat kantajien mukaan sellainen hallinnollinen rasitus, joka aiheuttaa jalostusyrityksille suuria kustannuksia, koska näiden on pakko ottaa käyttöön monimutkainen laskentajärjestelmä ilman mitään vastinetta. Soveltamisohje osoittaa kantajien mukaan, että Italian oikeusjärjestyksessä toimeenpantu menettely on tarpeettoman monimutkainen. Jalostusyrityksiltä edellytetään erityisesti, että ne luovat keskeisiä tietoja koskevan tietokannan ja toimittavat hakemuksia koskevia tietoja sähkömagneettisessa muodossa ja tekniikan asettamien vaatimusten mukaisessa järjestyksessä, tuottajien tekemien hakemusten ja niihin liittyvien asiakirjojen jäljennöksen sekä lyhennelmän sähkömagneettisessa muodossa olevien tietojen sisällöstä Azienda di Stato per gli interventi nel Mercato agricololle (AIMA).

54 Nämä perustelut on hylättävä.

55 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaatteella, joka kuuluu yleisiin oikeusperiaatteisiin, tarkoitetaan, että yhteisön toimielinten toimenpiteet eivät ylitä niitä rajoja, jotka ovat asianmukaisia ja välttämättömiä kyseisellä säännöstöllä tarkoitettujen perusteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja selvää on, että silloin kun on mahdollista valita useiden asianmukaisten toimenpiteiden välillä, on valittava sellainen toimintaa mahdollisimman vähän rajoittava toimenpide, jonka aiheuttamat haitat eivät ole tavoiteltavien päämäärien kannalta suhteettomia (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-296/93 ja C-307/93, Ranska v. komissio ja Irlanti v. komissio, tuomio 29.2.1996, 30 kohta, Kok. 1996, s. I-795).

56 Tuomioistuinten harjoittaman, esille tuotuja edellytyksiä koskevan valvonnan osalta on kuitenkin syytä täsmentää, että yhteisön lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla harkintavalta siinä määrin kuin sille on EY:n perustamissopimuksen 40 ja 43 artiklassa annettu poliittista vastuuta (ks. erityisesti asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985, Kok. 1985, s. 2301, 30 kohta). Tästä syystä tuomioistuinten on tällaisen toimivallan käyttämisen lainmukaisuutta valvoessaan tutkittava vain, onko toimivaltaa käytetty ilmeisen virheellisesti, onko kyseessä harkintavallan väärinkäyttö tai onko kyseinen viranomainen ilmeisesti ylittänyt harkintavaltansa rajat.

57 Sen lisäksi, että viljelytodistusten avulla tuottajat voivat vaihtaa eri satokausina sitä yritystä, jolle ne toimittavat raakatupakkatuotantonsa, on muistutettava, että viljelytodistuksilla — kuten tämän tuomion 39—41 kohdasta käy ilmi —, toimitetaan toimivaltaisille viranomaisille tietoja, jotka ovat välttämättömiä luotaessa sellaista raakatupakka-alaa koskevaa politiikkaa, jonka avulla voidaan päästä näillä markkinoilla vallitsevasta vakavasta tarjonnan ja kysynnän epätasapainosta, samalla kun tämän järjestelmän mukanaan tuomalla avoimuudella edesautetaan vilpillisen toiminnan ehkäisemistä.

58 Ei ole väitetty, että nämä tavoitteet voitaisiin saavuttaa sellaisten toisenlaisten keinojen avulla, joiden vaikutukset rajoittaisivat toimintaa selvästi vähemmän kuin ne vaikutukset, jotka aiheutuvat viljelytodistusten käyttöön ottamisesta. Myöskään ei ole väitetty, että se tavoite, jonka mukaan jalostuskiintiöiden tasapuolinen ja oikeudenmukainen jakaminen pyritään takaamaan niiden tuottajien kesken, jotka ovat

viiteajanjaksoina toimittaneet tupakkaa, voitaisiin saavuttaa toisenlaisilla keinoilla kuin asetuksen N:o 3477/92 9 artiklassa on mainittu; tässä säännöksessä määrätään, että jako on toimitettava suhteessa satovuosina 1989, 1990 ja 1991 tehtyihin toimituksiin.

59 Sitä paitsi, päinvastoin kuin pääasian kantajat väittävät, järjestelmän jalostusyrityksille tuottamat edut korvaavat suurelta osin sen hallinnollisen rasituksen, joka viljelytodistuksista näille yrityksille aiheutuu.

60 Kuten komissio perustellusti on korostanut, vaikka näiden todistusten antaminen aiheuttaa jalostusyritykselle tiettyä hallinnointia, tämä yritys hyötyy samalla rahavirrasta, joka on suunnattu niille tuottajille suoritettavien palkkioiden maksamiseen, joiden kanssa yritys on tehnyt viljelysopimukset.

61 Kuten Italian hallitus ja komissio ovat samoin sattuvasti korostaneet, se, että yrityksen on toimitettava tietoja, tarkoittaa sitä, että se yksinkertaisesti vain kokoaa ne kirjanpitoa ja sopimuksia koskevat asiakirjat, jotka yrityksellä jo on hallussaan ja joita se lisäksi käyttää silloin kun se hakee jalostuskiintiötä.

62 Edellä olevasta seuraa, että asetuksella N:o 3477/92 käyttöön otetulla viljelytodistuksia koskevalla järjestelmällä voidaan saavuttaa tavoitteet ilman, että tästä aiheutuvat haitat olisivat tavoiteltavien päämäärien kannalta ilmeisen suhteettomia. Tästä syystä suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevaa väitettä ei sitäkään ole näytetty toteen.

63 Näin ollen on vastattava, että ennakkoratkaisukysymyksiä koskevassa tutkimuksessa ei ole tullut esille mitään sellaisia seikkoja, jotka aiheuttaisivat asetuksen N:o 3477/92 3 artiklan 3 kohdan, 9 artiklan tai 10 artiklan pätemättömyyden.

Asioissa C-254/94 ja C-269/94 esitetty kolmas ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-255/94 esitetty neljäs ennakkoratkaisukysymys

64 Näillä kysymyksillä kansallinen tuomioistuin pyrkii pääasiallisesti selvittämään, onko asetuksen N:o 3477/92 9 artiklan 3 kohdan kanssa ristiriidassa sellainen menettely, jossa muodostetaan etukäteen ja kiinteää laskutapaa käyttäen eri tupakkalajikeryhmiä koskevia erisuuruisia varmuusvarastoja, jotka on tarkoitettu jaettaviksi sellaisille tuottajille, joille on aiheutunut tappioita poikkeuksellisten syiden vuoksi, ottamatta huomioon kullekin tuottajalle aiheutuneen tappion määrää.

65 Pääasian kantajat huomauttavat, että tämä kysymys koskee sen soveltamisohjeessa tarkoitetun, kiintiöiden määrittämistä poikkeuksellisissa olosuhteissa koskevan järjestelmän yhteensopivuutta, joka perustuu siihen, että prosentuaalisesti ilmaistu varmuusvarasto on kiinteästi määritetty ja vahvistettu kansallisella tasolla jokaiselle viljelylajikkeelle ja että sitä sovelletaan tämän jälkeen kaikissa tapauksissa riippumatta kullekin tuottajalle aiheutuneesta todellisesta tuotannon vähentymisestä. Itse asetuksen N:o 3477/72 9 artiklan 3 kohdasta ilmenevän säännön sisältö sekä kohtuullisuus ja terve järki puhuvat kantajien mukaan sellaisen tulkinnan puolesta, että kansallisten viranomaisten oli määritettävä lisäkiintiö käyttäen sellaisia perusteita, joilla otetaan huomioon viljelijälle aiheutunut todellinen tuotannon vähentyminen.

66 Muutoin pääasian kantajat esittävät, että jos kiintiön on suhteellisesti vastattava vuosien 1989, 1990 ja 1991 tuotantoa ja jos jäsenvaltion on määritettävä epätavallisen huonoina satovuosina huomioon otettava määrä, yhteisön säännöstön oikean tulkinnan olisi pitänyt johtaa siihen, että ensin olisi määritetty juuri niiden tuottajien satomäärät, joita todennäköisesti joudutaan täydentämään luonnonmullistusten takia, ja että viiteajanjakson aikaisen tuotannon keskiarvon laskemiseen olisi ryhdytty vasta toissijaisesti. Italiassa meneteltiin kuitenkin päinvastoin.

67 On muistutettava, että silloin kun tuottaja asetuksen N:o 3477/92 9 artiklan 3 kohdan perusteella todistaa, että hänen tuotantonsa on ollut tiettynä satovuonna poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi epätavallisen alhainen, kyseisen jäsenvaltion on määritettävä asianomaisen tuottajan pyynnöstä, mikä määrä kyseisestä sadosta on otettava huomioon laadittaessa tuottajan viljelytodistusta. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle niistä päätöksistä, joita ne aikovat tehdä tämän säännöksen täytäntöönpanemiseksi.

68 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 56—59 kohdassa esittänyt, tästä säännöksestä käy ilmi, että silloin kun tällainen tuotannon alentuminen on sattunut jonkin viljelytodistuksia määritettäessä huomioon otettavan satovuoden aikana, jäsenvaltion on ensin jaettava lisäviitemäärä sille vuodelle, jonka aikana tuotanto on ollut epätavallisen alhainen, ja tämän jälkeen laskettava näin oikaistun tuotannon keskiarvo viiteajanjaksolle. Tällä varauksella jäsenvaltioilla on merkittävä harkinnan vapaus, kun ne panevat täytäntöön mainittua säännöstä, ja tästä aiheutuu, että menettelyt, joissa muodostetaan etukäteen sellaisia kiintiövarantoja, jotka on laskettu eri tupakkalajikeryhmien tuotettujen määrien mukaan ja ottaen huomioon sen, että toiset lajikkeet ovat alttiimpia luonnonmullistuksille kuin toiset, ja joissa nämä kiintiöt jaetaan asianomaisille tuottajille siten, että jako ei välttämättä vastaa täsmällisesti tuottajalle aiheutunutta tappiota, ei voida pääsääntöisesti pitää asetuksen N:o 3477/92 9 artiklan 3 kohdan vastaisina kuitenkin edellyttäen, että tällaisessa järjestelmässä noudatetaan objektiivisia perusteita.

69 Tässä tilanteessa on vastattava, että sellainen menettely, jossa muodostetaan etukäteen ja kiinteää laskutapaa käyttäen eri tupakkalajikeryhmiä koskevia erisuuruisia varmuusvarastoja, jotka on tarkoitettu jaettaviksi sellaisille tuottajille, joiden tuotanto on alentunut poikkeuksellisten syiden vuoksi, ottamatta huomioon kullekin tuottajalle aiheutuneen tosiasiallisen tappion määrää, ei ole ristiriidassa asetuksen N:o 3477/92 9 artiklan 3 kohdan kanssa.

Asiaa C-254/94 koskeva neljäs ennakkoratkaisukysymys

70 Tällä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin pyrkii pääasiallisesti selvittämään, onko asetuksen N:o 3477/92 2 artiklan kolmatta luetelmakohtaa ja 21 artiklaa tulkittava yhdessä siten, että niiden mukaan jäsenvaltio ei saa antaa säännöksiä, joiden perusteella ei ole mahdollista antaa yhtä viljelytodistusta tai yhtä tuotantokiintiötä sellaiselle tuottajaryhmittymälle, jonka tarkoituksena on jäsentensä harjoittaman tupakanviljelyn edistäminen ja suosiminen ja tupakan esijalostaminen omissa laitoksissaan.

71 Pääasian kantaja huomauttaa, että ei pitäisi olla mitään epäilystä siitä, että mainittu kantaja on asetuksen N:o 3477/92 2 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu "tuottaja", kun otetaan huomioon kantajalle ominaiset toiminnalliset ja rakenteelliset seikat, ja tästä syystä kantajan pitäisi voida vedota tämän asetuksen 21 artiklan säännöksiin. Tästä seuraa, että kantajan olisi pitänyt voida saada yksi kiintiö tai viljelytodistus, joka olisi laskettu niiden kiintiöiden tai viljelytodistusten yhteismäärän perusteella, jotka periaatteessa olisi pitänyt antaa tuottajaryhmittymän jäsenille.

72 On korostettava, että asetuksen N:o 3477/92 2 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa olevaan tuottajan määritelmään sisältyvät kaikki sellaiset luonnolliset tai oikeushenkilöt taikka näiden henkilöiden muodostamat ryhmittymät, jotka toimittavat jalostusyritykselle tuottamansa tai jäsentensä tuottaman raakatupakan omissa nimissään ja omaan lukuunsa itse tekemänsä tai omissa nimissään tehdyn viljelysopimuksen mukaisesti, eikä tämän määritelmän ulkopuolelle jätetä sellaisia ryhmittymiä, jotka — kuten pääasiassa on asian laita — myöskin jalostavat raakatupakkaa.

73 Asetuksen N:o 3477/92 21 artiklassa täsmennetään, että silloin kun viljelytodistus vahvistetaan tuottajaryhmittymälle, joka itse on tämän asetuksen 2 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu tupakantuottaja, jäsenvaltion on valvottava, että kyseinen määrä jaetaan tasapuolisesti ryhmittymän kaikkien jäsenten kesken,

mutta että ryhmittymän kaikkien jäsenten antaessa suostumuksensa ryhmittymä voi toteuttaa erilaisen jaon, jotta tuotanto saataisiin järjestettyä paremmin.

74 Tästä viimeksi mainitusta säännöksestä seuraa, että saman asetuksen 2 artiklassa tarkoitetun tuottajaryhmittymän pitää voida saada yksi kiintiö tai viljelytodistus ja että tällöin jäsenvaltion on lisäksi valvottava, että kyseinen määrä jaetaan periaatteessa tasapuolisesti kaikkien ryhmittymän jäsenten välillä.

75 On lisättävä, kuten komissiokin on perustellusti huomauttanut, että yhden kiintiön tai viljelytodistuksen antamisella ei kuitenkaan saada loukata ryhmittymään kuuluvien tuottajien oikeutta valita jalostusyritys, jolle he haluavat toimittaa tupakkaa, kuten olisi silloin, jos asianomaisille aiheutuisi kiintiöistä tappioita heidän vaihtaessaan jalostusyritystä. Tällainen seuraus estäisi nimittäin jalostusyritysten välisen vapaan kilpailun ja olisi tästä syystä yhteisellä markkinajärjestelyllä tavoitellun, tupakantuottajien kohtuullisen elintason turvaamista koskevan päämäärän vastainen.

76 Edellä oleva huomioon ottaen on ennakkoratkaisukysymykseen vastattava, että sellainen menettely, jonka mukaan jäsenvaltio antaa säännöksiä, joiden perusteella ei ole mahdollista antaa yhtä viljelytodistusta tai yhtä tuotantokiintiötä sellaisille tuottajaryhmittymille, joiden tavoitteena on jäsentensä harjoittaman tupakanviljelyn edistäminen ja suosiminen sekä samalla tupakan esijalostaminen omissa laitoksissaan, on asetuksen N:o 3477/92 2 artiklan kolmannen luetelmakohdan ja 21 artiklan vastainen.

Asiaa C-255/94 koskeva viides ennakkoratkaisukysymys

77 Tällä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 3477/92 9 artiklan 1 kohtaa ja 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että jalostusyritykset voidaan jakaa seitsemään erilliseen ryhmään, joihin kuhunkin sovelletaan erilaisia sääntöjä laskettaessa kolmivuotiskauden viitemääriä ja siten, että tuottajien kiintiöitä laskettaessa sovelletaan erilaisia sääntöjä sen mukaan, mille jalostusyritykselle ne viiteajanjakson aikana ovat toimittaneet tupakkaa.

78 Pääasian kantajat huomauttavat, että soveltamisohjeessa määrätään sen tupakkamäärän laskentatavasta, jonka tuottaja on toimittanut jalostusyritykselle viljelytodistuksen myöntämistä varten ja siinä jaetaan jalostusyritykset edeltäkäsin seitsemään erilliseen ryhmään, joista jokaiseen sovelletaan erilaista laskentatapaa laskettaessa niitä viitemääriä, joita käytetään jalostuskiintiöitä vahvistettaessa. Koska vuoden 1993 tuotantokiintiötä määritettäessä on käytetty samaa laskentatapaa kuin laskettaessa sellaiselle yritykselle myönnettyä viitemäärää, jolle tuottaja on toimittanut tupakkaa viiteajanjakson aikana, tämä järjestelmä aiheuttaa sen, että sellaisiin tuottajiin, jotka ovat tuottaneet samoihin lajikeryhmiin kuuluvia yhtä suuria tupakkamääriä sovelletaan täysin sattumanvaraisesti erilaisia tuotantokiintiön laskentatapoja sen mukaan, mille jalostusyritykselle asianomaiset tuottajat ovat toimittaneet tämän tupakan.

79 Muutoin soveltamisohjeen soveltaminen aiheuttaisi kantajien mukaan sen, että sellaisiin yrityksiin, jotka ovat aloittaneet toimintansa vasta vuonna 1991, sovelletaan jalostuskiintiötä määritettäessä laskutapaa, joka perustuu vain vuoden 1991 tuotantoon ja tällä asetetaan huonompaan asemaan sellaiset yritykset, jotka ovat harjoittaneet jalostustoimintaa kolmen viiteajanjaksoon kuuluvan vuoden aikana.

80 Näitä perusteluja ei voida hyväksyä.

81 On heti korostettava, että, kuten komissio on perustellusti huomauttanut, asetuksen N:o 3477/92 9 ja 10 artiklalla, joita ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitetaan, ei lisätä mitään asetuksen N:o 2075/92 9 artiklassa säädettyihin jalostuskiintiön laskemista koskeviin sääntöihin eikä niistä poisteta mitään, vaan asetuksen N:o 3477/92 9 ja 10 artiklalla ainoastaan säännellään näistä säännöistä aiheutuvia seurauksia. Näin jalostusyritys jakaa asetuksen N:o 2075/92 9 artiklan 3 kohtaa soveltaen lasketun jalostuskiintiön asetuksen N:o 3477/92 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja kiintiönsä rajoissa tuottajien kesken näiden kolmen satovuoden 1989, 1990 ja 1991 aikana toimittaman tupakan mukaisessa suhteessa.

82 Asetuksen N:o 2075/92 9 artiklan 3 kohdassa erotellaan kolme tilannetta. Ensiksikin sellaisille yrityksille, jotka ovat harjoittaneet tupakan jalostustoimintaa viiteajanjaksoon kuuluvien kolmen satovuoden aikana myönnetään viitemäärä, joka vastaa näiden kolmen vuoden aikana jalostukseen toimitettujen määrien keskiarvoa (ensimmäinen alakohta). Toiseksi sellaisilla yrityksillä, jotka ovat aloittaneet toimintansa vertailuajanjakson alkamisen jälkeen, on oikeus saada viitemäärä suhteessa tämän ajanjakson aikana jalostukseen toimitettujen määrien keskiarvoon (toinen alakohta). Kolmanneksi sellaisille yrityksille, jotka aloittavat toimintansa satovuoden tai sitä edeltäneen vuoden aikana, määritetään viitemäärä edellä mainitun säännöksen kolmannen alakohdan mukaan.

83 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 73 ja 74 kohdassa osoittanut, olisi epäoikeudenmukaista, että vertailuajanjakson alkamisen jälkeen toimintansa aloittaneen jalostusyrityksen vertailuajanjakson aikana jalostama tupakkamäärä jaettaisiin kolmella, aivan kuin yrityksessä olisi jalostettu tupakkaa jo kolmen vertailuvuoden aikana, ja tästä syystä asetuksessa N:o 2075/92 säädetään tällaisen tapauksen varalta, että jalostuskiintiö vahvistetaan suhteessa toiminta-aikana jalostukseen toimitettujen määrien keskiarvoon. On totta, että tuottajille, jotka ovat toimittaneet vuonna 1991 sellaiselle yritykselle, joka on aloittanut toimintansa vasta vuonna 1990, myönnetään suurempi kiintiö kuin tuottajille, jotka ovat toimittaneet sellaiselle yritykselle, joka on harjoittanut jalostustoimintaa jo vuonna 1989, jolloin saatiin huono sato, siitä syystä, että ensiksi mainittu yritys saa suuremman jalostuskiintiön kuin toiseksi mainittu. Joka tapauksessa asetuksen N:o 3477/92 9 artiklan 3 kohdassa sallitaan nimenomaan lisäkiintiön myöntäminen

sellaisille viljelijöille, joiden tuotanto on satovuonna ollut epätavallisen alhainen poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi ja kyseiselle jalostusyritykselle myönnetyn viitemäärän muuttaminen sallitaan vastaavasti.

84 Vaikka ei olekaan mahdotonta, että jäsenvaltio voi muodostaa alaryhmiä niille kolmelle jalostusyritysten ryhmälle, jotka on määritelty asetuksen N:o 2075/92 9 artiklan 3 kohdan kolmessa alakohdassa, tässä säännöksessä edellytetään kuitenkin, että näiden eri yritysten jalostuskiintiöt lasketaan asetuksen N:o 2075/92 9 artiklan 3 kohdassa — jota sovelletaan siihen ryhmään, johon kukin näistä yrityksistä kuuluu — säädettyjen kolmen menetelmän mukaisesti.

85 Näin ollen on vastattava, että asetuksen N:o 2075/92 9 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että jalostusyritykset voidaan jakaa seitsemään eri ryhmään, mutta tämän edellytyksenä on se, että jalostuskiintiö vahvistetaan sitä ryhmää koskevien laskusääntöjen mukaan, johon kyseinen alaryhmä kuuluu. Asetuksen N:o 3477/92 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että tuottajiin voidaan soveltaa erilaisia tuotantokiintiöiden laskusääntöjä riippuen siitä, mille jalostusyritykselle ne ovat toimittaneet raakatupakkaa viiteajanjakson aikana.

Oikeudenkäyntikulut

86 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa 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 Tribunale amministrativo regionale del Lazion 27.1.1994 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Ennakkoratkaisukysymyksiä koskevassa tutkimuksessa ei ole tullut esille mitään sellaisia seikkoja, jotka aiheuttaisivat vuosien 1993 ja 1994 satojen osalta raakatupakka-alan kiintiöjärjestelmän yksityiskohtaisista säännöistä 1 päivänä joulukuuta 1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3477/92 3 artiklan 3 kohdan, 9 artiklan tai 10 artiklan pätemättömyyden.**

2) **Menettely, jossa muodostetaan etukäteen ja kiinteää laskutapaa käyttäen eri tupakkalajikeryhmiä koskevia erisuuruisia varmuusvarastoja, jotka on tarkoitettu jaettaviksi sellaisille tuottajille, joiden tuotanto on alentunut poikkeuksellisten syiden vuoksi, ottamatta huomioon kullekin tuottajalle aiheutuneen tosiasiallisen tappion määrää, ei ole ristiriidassa asetuksen (ETY) N:o 3477/92 9 artiklan 3 kohdan kanssa.**

3) **Menettely, jonka mukaan jäsenvaltio antaa säännöksiä, joiden perusteella ei ole mahdollista antaa yhtä viljelytodistusta tai yhtä tuotantokiintiötä tuottajaryhmittymille, joiden tavoitteena on jäsentensä harjoittaman tupakanviljelyn edistäminen ja suosiminen sekä samalla tupakan esijalostaminen omissa laitoksissaan, on asetuksen (ETY) N:o 3477/92 2 artiklan kolmannen luetelmakohdan ja 21 artiklan vastainen.**

4) Raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2075/92 9 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että jalostusyritykset voidaan jakaa seitsemään eri ryhmään, mutta tämän edellytyksenä on se, että jalostuskiintiö vahvistetaan sitä ryhmää koskevien laskusääntöjen mukaan, johon kyseinen alaryhmä kuuluu. Asetuksen (ETY) N:o 3477/92 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että tuottajiin voidaan soveltaa erilaisia tuotantokiintiöiden laskusääntöjä riippuen siitä, mille jalostusyritykselle ne ovat toimittaneet raakatupakkaa viiteajanjakson aikana.

Edward Puissochet Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä syyskuuta 1996.

R. Grass

kirjaaja

D. A. O. Edward

viidennen jaoston puheenjohtaja