JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
2 päivänä huhtikuuta 1998 *

1. Pretura circondariale di Caserta on esittänyt Pontillon ja Donatab-nimisen yhtiön välisessä riita-asiassa yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat 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 [1] pätevyyttä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 727/70 [2] vahvistettiin tukijärjestelmä, joka perustui tavoite- ja interventiohintoihin, jotka neuvosto vahvisti vuosittain elokuun ensimmäiseen päivään mennessä yhteisön tupakanlehdille seuraavan vuoden satoa varten. Kyseisessä järjestelmässä viljelijöillä oli mahdollisuus myydä satonsa joko interventioelimille, joilla oli velvollisuus ostaa ne interventiohintaan, tai vapailla markkinoilla.

3. Viljelijöiltä mahdollisimman lähellä tavoitehintaa olevilla hinnoilla tapahtuvien ostojen edistämiseksi asetuksessa N:o 727/70 säädettiin, että palkkio maksetaan tietyin edellytyksin sellaisille henkilöille, jotka ostivat tupakanlehdet suoraan yhteisön tuottajilta ja jotka suorittivat tuotteen ensiasteen jalostus- ja kauppakunnostustoimenpiteet. [3] Palkkio maksettiin myös sellaisille viljelijöille, jotka suorittivat tuottamiensa tupakanlehtien ensiasteen jalostus- ja kauppakunnostustoimenpiteet. [4] Asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan neuvosto vahvisti kutakin lajiketta koskevan palkkion määrän seuraavan vuoden satoa varten marraskuun ensimmäiseen päivään mennessä.

4. 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 [5] uusi 5 kohta.

* Alkuperäinen kieli: ranska.
1 — EYVL L 163, s. 13.
2 — EYVL L 94, s. 1.
3 — 3 artiklan 1 kohta
4 — 3 artiklan 2 kohta.
5 — EYVL L 110, s. 35.

5. Nyt tarkasteltavan kauden kannalta merkityksellisissä 5 kohdan säännöksissä säädettiin niihin tehtyjen muutosten [6] jälkeen 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.

— —

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.

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

Tämän kohdan soveltamiseksi komissio totcaa 31 päivään heinäkuuta mennessä, ylittääkö tuotanto lajikkeelle tai lajikeryhmälle taatun enimmäismäärän.

Tämän kohdan yksityiskohtaiset soveltamisäännökset säädetään noudattaen 17 artiklassa tarkoitettua menettelyä." *

6. Burley I -lajikkeelle satovuonna 1991 maksettavat hinnat ja palkkiot vahvistettiin asetuksessa N:o 1738/91.

7. Tällä asetuksella neuvosto laski interventiohintaa 2 421 ecusta kilolta (satovuosi 1990) 2 102 ecuun kilolta (satovuosi 1991), sekä jalostuspalkkiota 2 103 ecusta kilolta 1 748 ecuun kilolta.

6 — Ks. asetuksen (ETY) N:o 727/70 muuttamisesta 3 päivänä toukokuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1251/89 (EYVL L 129, s. 16) sekä asetuksen (ETY) N:o 727/70 muuttamisesta 14 päivänä toukokuuta 1990 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1329/90 (EYVL L 132, s. 25).

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

8. Komissio määritteli 30.7.1992 antamallaan asetuksella N:o 2178/92 [7] tupakan tosiasiallisen tuotannon satovuonna 1991 ja totesi, että taattuja enimmäismääriä oli ylitetty. Burley I -nimisen tupakkalajikkeen, jonka taattu enimmäismäärä oli vahvistettu 46 750 tonniksi ja jonka tosiasiallinen tuotanto todettiin 55 843 tonniksi, osalta tämä ylitys oli suuruudeltaan 19,45 prosenttia. Tämän johdosta interventiohintaa ja palkkion määrää vähennettiin 15 prosenttia. Siten kyseisen lajikkeen interventiohinnaksi tuli 1 787 ecua kilolta ja palkkion määräksi 1 486 ecua kilolta satovuonna 1991.

Pääasia

9. Pontillolla on maatila Casertan maakunnassa. Hän myi Burley I -tupakkalajikkeesta vuonna 1991 saamansa sadon Casertassa sijaitsevalle tupakkaa jalostavalle yritykselle Donatabille. Donatab haki ja sai ennakkona Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) — Settore tabaccolta asetuksen N:o 727/70 3 artiklassa tarkoitetun palkkion asettamaansa vakuutta vastaan.

10. Asetuksen N:o 2178/92 antamisen jälkeen Donatab velvoitettiin palauttamaan palkkion alentamista vastaavat määrät. Donatab pyysi tämän johdosta Pontilloa palauttamaan sille sitä prosenttiosuutta vastaavan summan, jolla palkkiota oli alennettu.

11. Koska Pontillo piti palkkion alentamista lainvastaisena satovuoden 1991 hintojen, palkkioiden ja taattujen enimmäismäärien vahvistamisesta 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 hänen ja Donatabin välisiin taloudellisiin suhteisiin.

12. Pretura circondariale di Caserta päätti tällöin esittää yhteisöjen tuomioistuimelle asetuksen N:o 1738/91 pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen. [8] Se nimittäin katsoi, että Burley I -tupakkalajikkeen taattu enimmäismäärä oli vahvistettu tässä asetuksessa taannehtivasti.

13. Yhteisöjen tuomioistuin totesi noissa yhdistetyissä asioissa antamassaan tuomiossa, että esitetyn kysymyksen tarkastelussa ei ollut tullut esiin mitään sellaista seikkaa, joka olisi vaikuttanut kyseisen asetuksen pätevyyteen; asetuksella N:o 1738/91 ei ollut muutettu Burley I -tupakkalajikkeen taattua enimmäismäärää satovuoden 1991 osalta, koska enimmäismäärä oli vahvistettu jo 14.5.1990 annetulla neuvoston asetuksella

7 — EYVL L 217, s. 75.

8 — Yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, jäljempänä asia Crispoltoni II).

N:o 1331/90, [9] eli näin ollen ennen kuin asianomaisten viljelijöiden oli ollut tehtävä satovuotta 1991 koskevat päätöksensä.

14. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimelle esillä olevassa asiassa esitetyt, niin ikään asetuksen N:o 1738/91 pätevyyttä koskevat ennakkoratkaisukysymykset eroavat asiassa C-300/93 esitetyistä kysymyksistä perusteiltaan ja näkökohdiltaan.

Ennakkoratkaisukysymykset

15. Pretura circondariale di Caserta esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kaksi uutta ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Onko neuvoston asetusta N:o 1738/91 pidettävä luottamuksensuojan periaatteeseen ja kiintiöjärjestelmän tavoitteisiin nähden pätevänä sikäli kuin asetuksessa yllättäen ja ennaltaarvaamattomasti 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

16. Kansallinen tuomioistuin pyytää ensimmäisellä kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuinta ensinnäkin lausumaan, onko asetus N:o 1738/91 pätevä luottamuksensuojan periaatteen kannalta.

17. Kansallinen tuomioistuin toistaa ennakkoratkaisupyynnössään pääasian kantajan esittämän väitteen todetessaan, että kyseisen asetuksen mukaisella hintojen ja palkkioiden alentamisella "oli Burley I -tupakan tuottajia kohtaan sellaisia haitallisia vaikutuksia, jotka eivät olleet odotettavissa silloin, kun tuottajien oli aloitettava satovuotta 1991 koskevat

9 — EYVL L 132, s. 28.

toimenpiteensä eli marraskuussa 1990, eivätkä myöskään silloin, kun tupakantaimet oli istutettava pelloille eli helmikuussa 1991".

18. Koska kyseinen asetus annettiin 13.6.1991 ja julkaistiin vasta 26.6.1991, kansallinen tuomioistuin katsoo, "että sillä loukattiin siten luottamuksensuojan periaatetta siltä osin kuin sillä oli taannehtiva vaikutus tupakantuotantoon, jonka osalta oli jo tehty peruuttamattomia valintoja".

19. Väliintulijat, jotka osallistuvat oikeudenkäyntiin tukeakseen väitettä asetuksen N:o 1738/91 pätemättömyydestä, toteavat, että niiden viitetietojen nojalla, joiden perusteella tupakantuottajat tekivät tuotantoa koskevat valintansa satovuoden 1991 alussa, tupakantuottajat joutuivat tilanteeseen, jossa hintoja ja palkkioita alennettiin kaksinkertaisesti: ensin 13 prosenttia asetuksella N:o 1738/91 ja tämän jälkeen 15 prosenttia komission todettua taattujen enimmäismäärien vastaavan suuruisen ylityksen. [10] Väliintulijoiden mukaan on siis kiistatonta, että tuottajien saama voitto on ollut selvästi alhaisempi kuin mitä he ovat perustellusti voineet odottaa saavansa.

20. Kansallinen tuomioistuin, jota Italian ja Kreikan hallitukset ovat tältä osin tukeneet kirjallisissa huomautuksissaan, toteaa lisäksi seuraavaa:

"Säädetty palkkion alentaminen ei voi olla sellainen kaupallinen riski, joka jokaisen huolellisen ja valistuneen tuottajan on tavanomaisesti kyettävä ottamaan huomioon. Ne Burley I -tupakan markkinoita koskevat käytettävissä olleet tiedot, joiden nojalla tuottajat olivat perustellusti tehneet tuotantoa koskevat valintansa satovuoden 1991 alussa, olivat juuri kannustaneet viljelyä koskeviin investointeihin. Satovuodelta 1990 maksettavat hinnat ja palkkiot olivat suurempia kuin satovuodelle 1989 vahvistetut hinnat ja palkkiot, eikä taattua enimmäismäärää ollut vielä todettu ylitetyksi."

21. Näiden tosiseikkojen ja oikeussääntöjen perusteella on ensinnäkin todettava, että neuvoston ja komission toimintaa on pidettävä moitittavana.

22. On nimittäin kiistatonta, että asetus N:o 1738/91, jossa vahvistettiin tupakkalajikkeiden hinnat ja palkkiot satovuoden 1991 osalta, julkaistiin 26.6.1991, toisin sanoen vasta sen jälkeen, kun Burley I -tupakkalajike oli kylvetty asianmukaisille kasvualustoille, eli helmikuussa 1991, ja tupakantaimet oli istutettu pelloille, mikä oli tehtävä huhtikuuhun 1991 mennessä. Kun asetus julkaistiin, palkkion maksamisen edellytyksenä olevat sopimukset ensiasteen

10 — Asetus N:o 2178/92.

jalostuksen hoitavan teollisuuden kanssa oli jo tehty ja rekisteröity. [11]

23. Siten on yllättävää todeta, että komissio, joka kuitenkin on perustamissopimusten valvoja, teki satovuoden 1991 hintoja koskevan ehdotuksensa vasta huhtikuussa 1991. Neuvoston oli tämän vuoksi mahdotonta vahvistaa tavoitehintoja ja interventiohintoja 1.8.1990 mennessä ja palkkioita 1.11.1990 mennessä, minkä se kuitenkin oli velvollinen tekemään asetuksen N:o 727/70 perusteella.

24. Ei ole epäilystäkään siitä, että asetuksessa N:o 727/70 säädettyjen määräaikojen tarkoituksena on sen varmistaminen, että tuottajat voivat tehdä sitä tupakkalajiketta, jota ne ryhtyvät kasvattamaan, koskevat päätökset tietoisena asiaan vaikuttavista seikoista.

25. Toiseksi on todettava, että tässä asiassa olisi hyvin houkuttelevaa soveltaa, kuten pääasian kantaja pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tekemään, yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Crispoltoni antamassa tuomiossa [12] tekemää päätelmää, jonka mukaan tuottajilla on oikeus odottaa, että heille ilmoitetaan hyvissä ajoin mahdollisesti toteutettavista, investointeihin vaikuttavista toimenpiteistä.

11 — Ks. em. asia Crispoltoni II, tuomion 67 kohta.

12 — Asia C-368/89, Crispoltoni, tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3695, jäljempänä asia Crispoltoni I).

26. Vaikka suhtaudun myötämielisesti näihin perusteluihin, minun on kuitenkin todettava, että kyseinen tuomio koski uuden keinon eli taattuja enimmäismääriä koskevan järjestelmän käyttöön ottamista satovuoden aikana. Siinä siirryttiin järjestelmästä, jossa taattuja määriä ei ollut rajoitettu, järjestelmään, jossa taattuja määriä vähennetään voimakkaasti tuotannon määrästä riippuen. Tuossa asiassa kyseessä olevien tupakkalajikkeiden tuottajat eivät voineet taimia istuttaessaan varautua siihen, että neuvosto aikoi ottaa satovuoden loppupuolella käyttöön tällaisen kiintiöjärjestelmän ja muuttaa siten aikaisemmin sovellettua järjestelmää. Juuri tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin siis velvoitti neuvoston ilmoittamaan hyvissä ajoin tuottajien investointeihin vaikuttavista toimenpiteistä.

27. Toisin kuin asian Crispoltoni I kantajien, italialaisen Burley-tupakkalajikkeen tuottajien oli varauduttava siihen, että neuvosto antaisi asetuksen, jolla vahvistetaan satovuonna 1991 sovellettavat hinnat ja palkkiot. Asetusta N:o 1331/90 sovellettiin sen nimen mukaisesti vain kyseiseen satovuoteen. Oikeusjärjestelmässä oli siis aukko aina asetuksen N:o 1738/91 antamiseen saakka.

28. Neuvoston oli siis annettava säädös, jolla myöhäisen antamisajankohtansa vuoksi oli väistämättä oltava taannehtivia vaikutuksia. Neuvosto ei olisi voinut olla antamatta säädöstä sen takia, että säädöksellä väistämättä olisi tällaisia vaikutuksia. Neuvoston oli nimittäin viimeinkin vahvistettava hinnat, joita oli jo odotettu.

29. Näin ollen esillä olevassa asiassa ei ole kyse uusien säännösten taannehtivasta soveltamisesta, sillä neuvosto ei ole muuttanut aikaisemmin sovellettuja säännöksiä. Kyse on sen sijaan eräänä satovuotena sovellettavien hintojen ja palkkioiden myöhäisestä vahvistamisesta.

30. Se, että riidanalainen asetus on annettu myöhään, ei mielestäni voi olla pätemättömyysperuste sen vuoksi, että tuottajien perusteltua luottamusta olisi loukattu.

31. Ensinnäkin on selvää, että neuvostolla on harkintavaltaa hintoja ja palkkioita vahvistaessaan. Tämä ilmenee vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka yhteisöjen tuomioistuin on kerrannut asiassa Crispoltoni II antamassaan tuomiossa, [13] joka koski samaa asetusta kuin esillä oleva asia ja jossa todetaan muun muassa seuraavaa:

"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 yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisella alalla, jolla tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkuvaa sopeutumista taloudellisen tilanteen vaihteluihin. — —

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. — —

Heidän tulojensa mahdollinen pieneneminen ei siten merkitse perustellun luottamuksen loukkaamista."

32. On selvää, että vaikka taatut hinnat nousivatkin aikaisempina vuosina, kuten pääasian kantaja huomauttaa, taloudelliset toimijat eivät voi luottaa siihen, että tämä kehitys jatkuisi, eivätkä edes siihen, että hinnat pysyisivät edellisen vuoden tasolla.

33. Asetuksen N:o 1738/91 antaminen, vaikkakin myöhään, kuuluu neuvoston velvollisuuteen vahvistaa hinnat ja palkkiot vuosittain, ja täyttäessään tämän velvollisuutensa neuvostolla on harkintavaltaa hintojen ja palkkioiden tason suhteen.

13 — Em. tuomio, 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

34. Edellä esitetystä seuraa, että tupakantuottajien perusteltua luottamusta ei ole loukattu, koska ensinnäkin heidän oli välttämättä oltava varautuneita sellaisen asetuksen antamiseen, jolla vahvistetaan hinnat ja palkkiot, ja toiseksi he eivät voineet perustellusti luottaa siihen, että hinnat ja palkkiot säilytettäisiin tietyllä tasolla.

35. Kyseinen päätelmä ei poista komission ja neuvoston tämänkaltaisen toiminnan moitittavuutta. Kuitenkin ainoa kuviteltavissa oleva seuraus tästä voisi kaikkien asiaa koskevien edellytysten täyttyessä olla vahingonkorvauskanteen nostaminen vahingosta, joka tuottajille on aiheutunut siitä, että asetus annettiin myöhään.

36. Ei ole kuitenkaan hyväksyttävää, että neuvosto ja komissio voisivat rangaistuksetta — myöskään tulevaisuudessa — jättää asetuksessa N:o 727/70 säädetyt määräajat huomioon ottamatta ja siten velvoittaa maanviljelijät tekemään tuotantoa koskevat valintansa kaksinkertaisessa epävarmuudessa, joka koskee:

— lähtökohtaisesti sovellettavia hintoja sekä

— hintoja, joita sovelletaan tosiasiallisesti sen jälkeen kun mahdollinen taattujen enimmäismäärien ylitys on todettu.

37. Kansallinen tuomioistuin pyytää ensimmäisellä kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuinta vielä lausumaan siitä, onko asetus N:o 1738/91 pätevä niiden perusteiden valossa, joiden nojalla kiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön, eli asetuksen N:o 1114/88 perusteiden valossa. [14]

38. Pääasian kantaja pyrkii osoittamaan vuosittain vahvistettujen hintojen vaihtelua kuvaavien tilastojen avulla, että neuvosto "on täysin jättänyt huomioon ottamatta tuotannon kiintiöinnin tavoitteet, sellaisena kuin ne ilmenevät asetuksen N:o 1114/88, jolla otettiin käyttöön taattujen enimmäismäärien järjestelmä, perusteluista".

14 — Asetus N:o 1114/88 annettiin seuraavilla perusteilla:
"yhteisön tupakantuotannon kasvun rajoittamiseksi ja vaikeasti markkinoitavien lajikkeiden tuotannon hillitsemiseksi on säädettävä, että kunkin sadon osalta vahvistetun taatun enimmäismäärän ylittyessä hintoja ja palkkioita alennetaan suhteellisesti; interventiohintaan lisätään johdetun interventiohinnan saamiseksi tiettyjä kustannuksia; korjauskertoimen soveltamisesta johdettuihin interventiohintoihin ei saa aiheutua kustannuksia;
enimmäismäärä on vahvistettava ottaen huomioon etenkin tuotantoa koskevat tilastot ja markkinaolosuhteet; tuotannon ohjaamiseksi kohti kysytyimpiä lajikkeita sekä tupakantuotannon yhteiskunnallis-taloudellisten ja alueellisten erikoispiirteiden huomioon ottamiseksi kullekin lajikkeelle tai lajikeryhmälle on vahvistettava taattu enimmäismäärä; hintojen ja palkkioiden mahdolliselle alentamiselle on tietyksi rajoitetuksi ajaksi säädettävä enimmäismäärä; näin ollen on muutettava asetusta (ETY) N:o 727/70, sellaisena kuin se on muutettuna viimeksi asetuksella (ETY) N:o 1974/87."

Pääasian kantaja toteaa seuraavaa:

"On ilmeistä ja kiistatonta — — että neuvoston käyttöön ottama tuotannon kiintiöjärjestelmä ei perustu ainoastaan taattujen enimmäismäärien määrittelyyn, vaan että hintojen ja palkkioiden tasolla on tässä järjestelmässä hyvin tärkeä merkitys ja että kiintiöinnin hallinnointi ja ohjaaminen suoritetaan juuri niillä. Jos siis tuotantoa halutaan hillitä, tähän päästään juuri muuttamalla hintojen ja palkkioiden tasoa taattujen enimmäismäärien sisällä."

39. Tämä väite ei ole vakuuttava. Asetuksen N:o 1738/91 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa täsmennetään nimittäin, että "tupakanlehtien 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".

40. Asetuksessa N:o 1738/91 alennettiin hintoja kaikkien tupakkalajikkeiden osalta; seitsemän lajikkeen osalta hintoja alennettiin noin 13 prosenttia ja yhdeksän muun lajikkeen osalta 6 prosenttia.

41. Siten väite siitä, että "hintoja ei ole muutettu lainkaan tiettyjen lajikkeiden ja laatujen tuotannon kannustamiseksi tai hillitsemiseksi" kumoutuu jo riidanalaisen asetuksen perusteella.

42. Lopuksi on todettava, että pääasian kantaja on kiistatta oikeassa, mikäli hänen tällä tavoin kehittelemiensä väitteiden tarkoituksena on osoittaa, että vahvistaessaan satovuonna 1991 sovellettavat hinnat näin myöhäisessä vaiheessa neuvosto ei enää kyennyt rajoittamaan tuotantoa eikä kannustamaan tuotannon ohjautumista kyseisen satovuoden osalta. Mutta tässä tapauksessa on otettava huomioon aiemmin esitetyt päätelmät.

43. Näin ollen totean, että kansallisen tuomioistuimen esittämän ensimmäisen kysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi asetuksen N:o 1738/91 pätevyyteen.

Toinen kysymys

44. Kansallinen tuomioistuin kysyy tällä toisella kysymyksellään, rikotaanko asetuksella N:o 1738/91 olennaisia menettelymääräyksiä siltä osin kuin asetuksen 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.

45. Kreikan hallitus toteaa, että "asetuksen N:o 1738/91 johdanto-osan perustelukappaleet ovat sisällöltään yleisiä", ja myöntää, että "ne vastaavat muodoltaan sellaisten asetusten johdanto-osassa tavanomaisesti olevia perustelukappaleita, joilla vahvistetaan hintoja ja palkkioita tupakka-alalla". Kuitenkin Kreikan hallitus katsoo, että "perustelukappaleissa ei esitetä sellaisia perusteluja, joiden nojalla voitaisiin tuntea ne syyt, joiden vuoksi riidanalaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty, eikä tavoitetta, joka niillä pyrittiin saavuttamaan". Siten Kreikan hallituksen mukaan "on mahdotonta tutkia, olivatko toteutetut toimet välttämättömiä ja sopivia".

46. Tältä osin on todettava, että yhteisön säädösten perusteluvelvollisuuden tarkoituksena on se, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. [15] Tämän perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin kyseisen säädöksen luonteesta. [16]

47. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut vastaavasti, että "kun kyse on soveltamisalaltaan yleisistä säädöksistä, kuten asetuksista, perustamissopimuksen 190 artiklan mukaiset edellytykset täyttyvät, kun toimielinten antamat toimenpiteet perustellaan olennaisilta osin, eikä tällöin edellytetä, että kaikki toimenpiteeseen liittyvät yksityiskohdat olisi perusteltava, mikäli ne kuuluvat toimenpiteen systemaattiseen kokonaisuuteen." [17]

48. Asetuksen N:o 1738/91 viidessä liitteessä esitetään seuraavat yksityiskohtaiset tiedot 34 eri tupakkalajikkeesta:

— lajikkeet ja niiden viitelaadut (sekä tupakanlehtien että pakatun tupakan osalta);

— hyväksytyt tuotantoalueet;

— tavoitehinnat ja interventiohinnat;

15 — Ks. esim. asia 250/84, Eridania ym., tuomio 22.1.1986 (Kok. 1986, s. 117).

16 — Ks. esim. asia 87/78, Welding, tuomio 30.11.1978 (Kok. 1978, s. 2457).

17 — Asia 166/78, Italia v. neuvosto, tuomio 12.7.1979 (Kok. 1979, s. 2575, 8 kohta).

— palkkiot;

— pakatun tupakan johdetut interventiohinnat;

— lajikkeiden ja lajikeryhmien taatut enimmäismäärät.

49. Väheksymättä palkkioiden ja hintojen tärkeyttä olisi mielestäni liioittelua edellyttää neuvostoa perustelemaan erityisesti kaikkia niitä lukuisia toimenpiteitä, jotka on toteutettu asetuksen N:o 1738/91 perusteella. Tämä olisi käytännöllisesti katsoen ollut mahdotontakin.

50. Neuvosto on näin ollen todennut kirjallisissa huomautuksissaan perustellusti, että "riittää, että neuvosto selvittää yhtäältä, minkä vuoksi se on vahvistanut tavoitehinnan ja interventiohinnan, minkä se on selvittänyt asetuksen johdanto-osan kolmessa ensimmäisessä perustelukappaleessa, ja että se perustelee tavoitehintajärjestelmää — — ". Lisäksi, kuten komissio toteaa, "yhteisön lainsäätäjä on täsmentänyt asetuksen johdanto-osassa selvästi ne arviointiperusteet, joita satovuoden 1991 hintojen ja palkkioiden vahvistamisessa raakatupakka-alalla on käytetty".

51. Katson nimittäin, että asetuksen johdanto-osan kaksi ensimmäistä perustelukappaletta, [18] jotka koskevat hintojen vahvistamista yleensä, ja seitsemäs perustelukappale, [19] joka koskee palkkioiden vahvistamista, muodostavat kyseisen säännöksen luonne ja laajuus huomioon ottaen riittävän ja sopivan perustelun.

52. Pääasian kantajan mukaan kansallisen tuomioistuimen esittämällä toisella kysymyksellä ei kysytä ainoastaan sitä, onko olennaisia menettelymääräyksiä rikottu perustelujen puutteellisuuden johdosta, vaan siinä kysytään myös, onko yhdenvertaisen kohtelun periaatetta mahdollisesti loukattu eri lajikkeiden osalta. Siten kantaja pohtii, onko "Burley-tupakkalajikkeen tuottajia kohdeltu epäedullisemmin kuin muiden tupakkalajikkeiden tuottajia, etenkin jos katsotaan, että tätä lajiketta on rangaistu esittämättä mitään perusteita".

53. Tältä osin on todettava, että koska neuvoston ei ole osoitettu syyllistyneen har-

18 — Kyseisissä perustelukappaleissa 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; tavoite- ja interventiohinnat on vahvistettava asetuksen (ETY) 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".

19 — Kyseisessä perustelukappaleessa todetaan, 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".

kintavallan väärinkäyttöön, sen päätös alentaa palkkioita ja hintoja Burley I -tupakkalajikkeen osalta on ilmaus harkintavaltaa käytettäessä tehdystä poliittisesta valinnasta, minkä vuoksi tätä päätöstä ei voida pitää kyseisen lajikkeen osalta annettuna rangaistuksena. Ne valinnat, joita neuvosto tekee kannustaessaan ohjaamaan tuotantoa tiettyihin lajikkeisiin, johtavat sitä paitsi väistämättä eri lajikkeiden eriyttämiseen.

54. Toisen kysymyksen tarkastelussa ei siten ole myöskään tullut esiin mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi asetuksen N:o 1738/91 pätevyyteen.

Ratkaisuehdotus

55. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Pretura circondariale di Casertan esittämiin kahteen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Esitettyjen kahden kysymyksen 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.