CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 10 februari 2000 *

1. Met deze prejudiciële verwijzing krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) verzoekt het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italië) het Hof om een uitspraak over de geldigheid van een aantal verordeningen van de Raad en de Commissie in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten (hierna: „GMO") in de sector ruwe tabak.

I — De communautaire regeling

2. Teneinde in de sector ruwe tabak, die wordt gekenmerkt door een discrepantie tussen vraag en aanbod, de markten te stabiliseren en de betrokken landbouwbevolking een billijke levensstandaard te verzekeren [1], is bij verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad [2] de communautaire regeling betreffende de GMO in deze sector gewijzigd. Deze wijziging bestond in een vereenvoudiging van de regelingen voor het beheer van de markt. Voorts werd een beheersing van de productie verzekerd teneinde deze aan te passen aan zowel de behoeften van de markt als de budgettaire eisen, en voorzien in een verbeterde controle teneinde te garanderen dat met de beheersregeling de doelstellingen van de GMO ten volle werden bereikt.

De premies ten gunste van de traditionele tabaksproducenten, die bij de levering van de tabak worden betaald door het verwerkingsbedrijf, werden in deze verordening gehandhaafd. Om echter de communautaire tabaksproductie te beperken en tegelijk de productie van moeilijk verkoopbare soorten tegen te gaan, voorzag voormelde verordening in een algemene garantiedrempel voor de Gemeenschap, onderverdeeld in specifieke drempels per groep tabakssoorten.

De inachtneming van de garantiedrempels werd door middel van een quotaregeling gegarandeerd. Tijdens een overgangsperiode, die eindigde in 1994, wezen de lid-

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — De bijzondere problemen van deze sector, die werk verschaft aan 200 000 personen in enkele van de minst ontwikkelde streken van de Gemeenschap, komen aan de orde in het „Verslag van de Commissie aan de Raad over de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak", uitgebracht op 18 december 1996 (COM/96/554).

2 — Verordening van 30 juni 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB L 215, blz. 70).

staten deze quota toe aan de bedrijven voor eerste bewerking. Vanaf 1995, of eerder indien de lidstaten over de nodige gegevens beschikten, moesten de quota rechtstreeks over de producenten worden verdeeld. [3] Zo bepaalt artikel 9 van de betrokken verordening:

„3. Op grond van de (...) vastgestelde hoeveelheden (...) wijzen de lidstaten, bij wijze van overgangsregeling voor de oogsten 1993 en 1994, aan de bedrijven voor eerste bewerking bewerkingsquota toe in verhouding tot het per soortengroep berekende gemiddelde van de hoeveelheden die hun in de drie aan het laatste oogstjaar voorafgaande jaren zijn geleverd voor bewerking. De productie in 1992 en de leveranties uit deze oogst worden evenwel niet in aanmerking genomen. Deze verdeling prejudicieert niet op de verdeling van de bewerkingsquota voor de oogst van de daarop volgende jaren.

(...)

4. De lidstaten kunnen evenwel de quota rechtstreeks over de producenten verdelen indien zij met betrekking tot de productie van alle producenten voor de drie oogsten die aan de laatste oogst voorafgaan, over de nodige juiste gegevens beschikken, uitgesplitst naar geproduceerde en aan een bewerker geleverde soort en hoeveelheid."

3. Bij de verordeningen (EEG) nr. 3477/92 [4] en nr. 3478/92 [5] van de Commissie werden uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 2075/92 vastgesteld. Artikel 20 van de eerstgenoemde verordening luidt:

„De lidstaten leggen een database aan waarin voor elk bewerkingsbedrijf en elke producent worden opgenomen gegevens voor de identificatie van hun vestigingen of hun bedrijf, de quota of de hoeveelheden op de hun toegewezen teeltcertificaten en alle andere nuttige gegevens voor enerzijds de controle op de quotaregeling en anderzijds de rechtstreekse verdeling van de quota over de producenten vanaf de oogst 1995." [6]

3 — In de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 2075/92 heet het dat „om de inachtneming van de garantiedrempels te garanderen, voor een beperkte periode een regeling met bewerkingsquota moet worden ingesteld; dat het aan de lidstaten staat de bewerkingsquota bij wijze van overgangsregeling en met inachtneming van de vastgestelde garantiedrempels aan de betrokken bedrijven toe te wijzen volgens de daartoe vastgestelde communautaire regels die erop gericht zijn om een billijke toewijzing te waarborgen op basis van de in het verleden bewerkte hoeveelheden, zonder dat evenwel de geconstateerde abnormale productie in aanmerking wordt genomen; dat de nodige maatregelen zullen worden genomen om de quota later adequaat over de producenten te kunnen verdelen; dat de lidstaten die over de nodige gegevens beschikken de quota over de producenten kunnen verdelen op basis van hun productie in het verleden".

4 — Verordening van 1 december 1992 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de quotaregeling in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1993 en 1994 (PB L 351, blz. 11).

5 — Verordening van 1 december 1992 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de toepassing van de premieregeling in de sector ruwe tabak (PB L 351, blz. 17).

6 — Volgens de zeventiende overweging van de considerans van deze verordening moeten „de lidstaten nu reeds passende maatregelen (...) nemen om over de middelen te beschikken die nodig zijn om de quota vanaf de oogst 1995 rechtstreeks over de producenten te verdelen".

4. Verordening (EG) nr. 711/95 van de Raad [7] heeft een einde gemaakt aan de overgangsregeling van toewijzing van de quota aan de verwerkingsbedrijven. Artikel 1, punt 3, ervan wijzigt artikel 9, lid 3, van verordening nr. 2075/92 als volgt:

„Op grond van de (...) vastgestelde hoeveelheden (...) wijzen de lidstaten aan de producenten productiequota toe in verhouding tot het per soortengroep berekende gemiddelde van de hoeveelheden die in de drie aan het laatste oogstjaar voorafgaande jaren zijn geleverd voor bewerking. De productie in 1992 en de leveranties uit deze oogst worden evenwel niet in aanmerking genomen; deze worden vervangen door de productie en de leveranties van het vierde jaar voorafgaande aan dat van de laatste oogst. Deze verdeling prejudicieert niet op de verdeling van de productiequota voor de oogst van de daaropvolgende jaren."

Artikel 2 luidt:

„Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Zij is van toepassing met ingang van de oogst 1995 (...)"

Verordening nr. 711/95 is bekendgemaakt op 1 april 1995 en is dus op 2 april van dat jaar in werking getreden. Het voorstel van de Commissie was bekendgemaakt in het Publicatieblad op 23 februari 1995. [8]

5. Op 4 april 1995 heeft de Commissie in het Publicatieblad een „Nota aan de tabaksproducenten in de Gemeenschap" [9] gepubliceerd, die luidde als volgt:

„De tabaksproducenten dienen er nota van te nemen dat voor de productie van tabak waarvoor zij een communautaire premie ontvangen, voor de oogst van 1995 restricties blijven gelden in de vorm van quota.

In het door de Commissie hij de Raad ingediende voorstel (*Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C 46 van

7 — Verordening van 27 maart 1995 tot wijziging van verordening nr. 2075/92 (PB L 73, blz. 13).

8 — Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2075/92 — COM(94)555 def (PB C 46, blz. 6).

9 — PB C 82, blz. 3.

23 februari 1995, blz. 6) tot wijziging van de basisverordening [verordening (EEG) nr. 2075/92] is onder andere bepaald dat alleen aan de telers, en niet aan bedrijven voor eerste bewerking, quota moeten worden toegewezen (op grond van de huidige regeling konden de lidstaten de quota hetzij aan de bedrijven voor eerste bewerking, hetzij aan de telers toewijzen). Voor de oogst 1995 worden de quota gebaseerd op het gemiddelde van de hoeveelheden die voor de oogsten van 1990, 1991 en 1993 voor bewerking zijn geleverd. Zodra de verordening van de Raad, na raadpleging van het Europese Parlement is gewijzigd, zal de Commissie de betrokken wijzigingen verwerken in de uitvoeringsbepalingen van de verordening. Met name zal worden overgeschakeld van de toewijzing van quota aan de bedrijven voor eerste bewerking naar de toewijzing van quota aan de telers. Deze wijziging zal gelden met ingang van de oogst 1995.

In de context van het prijzenpakket 1995 heeft de Commissie aan de Raad voor de oogst 95 de onderstaande verdeling van de quota voor de verschillende soortengroepen voorgesteld.

(...)"

6. Verordening (EG) nr. 1066/95 van de Commissie [10] stelt voor de oogsten 1995, 1996 en 1997 nadere bepalingen vast die de toepassing van de in artikel 9 van verordening (EEG) nr. 2075/92 bedoelde quota beheersen. Wat de verdeling van de productiequota betreft, wordt in artikel 3 bepaald:

„(...)

De lidstaten verstrekken de producenten de productiequotumattesten uiterlijk op 31 januari van het oogstjaar.

(...)

Voor de oogst 1995 mogen de lidstaten de in de tweede alinea genoemde termijn tot en met 31 mei verlengen."

Artikel 20 luidt:

„Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendma-

10 — Verordening van 12 mei 1995 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad wat de quotaregeling betreft in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1995, 1996 en 1997 (PB L 108, blz. 5).

king in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.*"

De verordening is bekendgemaakt op 13 mei 1995 en is dus op 14 mei van dat jaar in werking getreden.

7. Verordening (EG) nr. 1067/95 van de Commissie [11] legt onder meer de essentiële gegevens van het teeltcontract, de premiebetalingsregelingen, de controles en de sancties vast.

Artikel 2 van deze verordening luidt:

„Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.*

Zij is van toepassing met ingang van de oogst 1995 (...)"

De verordening is op 13 mei 1995 bekendgemaakt en dus de volgende dag, 14 mei, in werking getreden.

8. Tot slot zijn bij verordening (EG) nr. 1550/95 van de Raad [12] voor de oogst 1995 de premies en de garantiedrempels voor tabaksbladeren per groep tabak vastgesteld. Deze verordening is in werking getreden op 30 juni 1995, de dag van bekendmaking in het Publicatieblad.

II — De feiten en het hoofdgeding

9. De vennootschap Agricola Tabacchi Bonavicina Snc di Mercati Federica (hierna: „ATB") en 23 andere tabaksproducenten in Veneto hebben bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio beroep ingesteld tot nietigverklaring van de handelingen en bepalingen van de bevoegde Italiaanse organen houdende verdeling van het nationale quotum voor de tabaksproductie voor de oogst 1995 en toewijzing van hun individuele quota. Zij beroepen zich hierbij op ongeldigheid van de verordeningen (EG) nr. 711/95 van de Raad en nrs. 1066/95 en 1067/95 van de Commissie (hierna: „betwiste verordeningen").

11 — Verordening van 12 mei 1995 houdende wijziging van verordening nr. 3478/92 (PB L 108, blz. 11).

12 — Verordening van 29 juni 1995 (PB L 148, blz. 39).

10. De verwijzende rechter wijst erop dat tabak in februari wordt ingezaaid en dat de jonge planten in april in de volle grond worden uitgeplant. Verordening nr. 711/95 is in april 1995 in werking getreden. De uitvoeringsbepalingen van deze verordening, zoals opgenomen in de verordeningen nrs. 1066/95 en 1067/95 van de Commissie, werden pas kenbaar bij hun bekendmaking in het Publicatieblad op 13 mei 1995. De algemene garantiedrempels voor elke tabakssoort, die onontbeerlijk zijn om elk individueel productiequotum definitief te kunnen bepalen, kwamen voor de oogst 1995 uiteindelijk pas vast te staan met de vaststelling van verordening nr. 1550/95 op 29 juni 1995. Bijgevolg moesten de tabaksproducenten zich bij het maken van hun ondernemerskeuzes baseren op oude gegevens (met name de oogsten van 1993 en 1994) en kregen zij pas tijdens het oogstseizoen de eerste bruikbare aanwijzingen, terwijl de definitieve informatie hun pas na afloop van de oogst bereikte.

De verwijzende rechter concludeert hieruit dat de verzoekende tabaksproducenten niet in staat zijn gesteld hun productie voor de oogst 1995 aan te passen aan de criteria van de betwiste verordeningen, omdat de nieuwe communautaire regeling is vastgesteld op een tijdstip waarop de ondernemersbeslissingen reeds waren genomen en het planten voor bedoelde oogst reeds had plaatsgevonden.

Hij voegt hieraan toe dat verzoekers niet opkomen tegen de nieuwe uitvoeringsregeling van de garantiedrempels, maar tegen de late vaststelling van de regeling, die hen heeft verrast op een tijdstip waarop de tabaksproductie voor de oogst 1995 reeds in de eindfase was beland. De productiequota voor 1995 houden namelijk een wijziging in van de eerdere regeling van de bewerkingsquota, hetgeen voor de producenten een onherstelbaar verlies met zich brengt, gelijk aan het verschil tussen de bewerkingsquota en de productiequota.

Het verzuim om een overgangsregeling te treffen of om de gevolgen van de nieuwe, op productiequota gebaseerde regeling, de zogeheten regeling van de „garantiedrempels", uit te stellen tot de volgende oogst (dus tot 1996), komt volgens verzoekers neer op een schending van de fundamentele beginselen van de GMO voor ruwe tabak en van het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen, aangezien

a) het er niet naar uitziet dat het met de instelling van een productiequotum beoogde doel kan worden verwezenlijkt met verordeningen die pas worden bekendgemaakt nadat de ondernemers hun beslissingen reeds hebben genomen en hebben uitgevoerd;

b) het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen vereist dat maat-

regelen tot beperking van de productie tijdig worden vastgesteld en meegedeeld, teneinde negatieve consequenties voor de investeringen van de producenten te voorkomen.

11. Gezien bovenstaande overwegingen heeft het Tribunale amministrativo regionale del Lazio besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Verdragen artikel 2 van verordening (EG) nr. 711/95 van de Raad van 27 maart 1995, artikel 20 van verordening (EG) nr. 1066/95 van de Commissie van 12 mei 1995 en artikel 2 van verordening (EG) nr. 1067/95 van de Commissie van 12 mei 1995 zich met het beginsel van behoorlijke organisatie van de gemeenschappelijke marktordening en met het vertrouwensbeginsel, waar zij een nieuwe toepassingsregeling voor de premies voor de tabakproductie invoeren op een ogenblik waarop de uitplanting reeds heeft plaatsgevonden en de producenten investeringen hebben gedaan op basis van een redelijke beoordeling van de gemeenschapsregeling zoals die ten tijde van het inzaaien en de uitplanting in volle grond gold?"

III — Tijdens de prejudiciële procedure ingediende opmerkingen

12. ATB, de Italiaanse regering, de Raad en de Commissie hebben binnen de hiertoe in artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG vastgestelde termijn schriftelijke opmerkingen ingediend.

Ter terechtzitting van 20 januari 2000 hebben de vertegenwoordiger van ATB en de gemachtigden van de Italiaanse regering, de Raad en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

IV — Analyse van de prejudiciële vraag

13. Het is niet de eerste keer dat het Hof van Justitie wordt verzocht om een uitspraak over de eventuele ongeldigheid van de communautaire bepalingen betreffende de GMO voor ruwe tabak als gevolg van de late vaststelling ervan door de communautaire wetgever.[13] Naar mijn mening bevat de jurisprudentie de noodzakelijke gegevens om de onderhavige zaak op te lossen.

14. Volgens ATB vormt de toepassing van de betwiste verordeningen, die midden in

13 — Zie de arresten van 11 juli 1991, Crispoltoni (C-368/89, Jurispr. blz. I-3695); 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863); 26 maart 1998, Petridi (C-324/96, Jurispr. blz. I-1333), en 17 september 1998, Pontillo (C-372/96, Jurispr. blz. I-5091).

het teeltseizoen zijn vastgesteld, op de oogst 1995 een schending van het gewettigd vertrouwen van de producenten in tijdige mededeling van maatregelen die gevolgen kunnen hebben voor hun investeringen, en een schending van de beginselen die aan de GMO ten grondslag liggen, met name het beginsel dat de informatie die nodig is voor het nemen van productiebeslissingen tijdig bekend moet zijn, rekening houdend met het tijdschema voor het planten. De Italiaanse regering deelt in grote lijnen het standpunt van ATB.

15. Uit deze opmerkingen blijkt dat verzoekers in het hoofdgeding niet opkomen tegen de nieuwe regeling van de betwiste verordeningen, maar tegen het feit dat deze te laat zijn vastgesteld om er voor de oogst 1995 nog rekening mee te kunnen houden.

16. Allereerst wijs ik erop dat wanneer de communautaire instellingen in het kader van een GMO op grond van de toepasselijke regeling voor elke oogst de essentiële elementen, zoals bijvoorbeeld de productiequota, moeten vastleggen, de basisbeginselen van een behoorlijk openbaar bestuur vereisen dat deze elementen *tijdig* worden vastgesteld en bekendgemaakt aan de betrokkenen, zodat zij er bij het nemen van hun beslissingen over de jaarlijkse productie rekening mee kunnen houden. In die gevallen moet iedere vertraging bij het wetgevend optreden van de gemeenschapsinstellingen als „zeer laakbaar" worden beschouwd, om de door advocaat-generaal Mischo gebruikte termen aan te halen. [14]

17. In de onderhavige zaak zou het wenselijk zijn geweest dat de betwiste verordeningen waren vastgesteld vóór het teeltseizoen, dat aanvang februari begint. [15] Dit is niet gebeurd, om weinig overtuigende redenen. [16]

18. Toch deel ik, om redenen die ik hierna uiteen zal zetten, niet de mening van ATB en de Italiaanse regering dat deze vertraging een schending vormt van het gewettigd vertrouwen van de marktdeelnemers of van de basisbeginselen van de GMO.

19. Zoals het Hof reeds heeft verklaard, ook al is het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap, de marktdeelnemers mogen niet vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd. Dit is met name het geval op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, die juist een voortdurende aanpassing mogelijk moeten

14 — Zie punt 21 van de conclusie in de zaak Pontillo, aangehaald in voetnoot 13.

15 — Ik hoef er in dit verband slechts op te wijzen, dat artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1066/95 de lidstaten ertoe verplicht, de quotumattesten uiterlijk op 31 januari van het oogstjaar aan de producenten te verstrekken.

16 — Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Europese Commissie mij desgevraagd verklaard, dat de vertraging was te wijten aan vertalingsproblemen (namelijk naar het Fins, een nieuwe officiële taal van de Europese Gemeenschappen sinds januari 1995).

maken, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie. Hieruit volgt dat de marktdeelnemers zich niet kunnen beroepen op een verkregen recht om een uit een gemeenschappelijke marktordening voortvloeiend voordeel, dat hun op een bepaald ogenblik is toegekend, te behouden. [17]

20. Het Hof heeft weliswaar in het arrest Crispoltoni [18], waarop ATB en de Italiaanse regering zich beroepen, geoordeeld dat de verordeningen (EEG) nr. 1114/88 en nr. 2268/88 van de Raad ongeldig waren voor zover zij voorzagen in een gegarandeerde maximumhoeveelheid voor in 1988 geoogste tabak van de soort Bright, zulks op grond dat hoewel de betrokken marktdeelnemers rekening moesten houden met de mogelijkheid dat maatregelen zouden worden genomen om de toeneming van de tabaksproductie in de Gemeenschap binnen de perken te houden en de productie tegen te gaan van soorten waarvoor afzetmoeilijkheden bestonden, zij er niettemin van mochten uitgaan, dat eventuele maatregelen die consequenties zouden hebben voor hun investeringen, hun tijdig ter kennis zouden worden gebracht.

21. Het arrest Crispoltoni betrof echter de toepassing van het systeem van gegarandeerde maximumhoeveelheden, dat de betrokken ondernemers onbekend was, zowel wat de aard van de nieuwe maatregelen voor de ordening van de tabaksmarkt in de Gemeenschap als wat de datum van inwerkingtreding ervan betreft.

22. De betwiste verordeningen zijn daarentegen in een andere context vastgesteld. De marktdeelnemers wisten namelijk dat de nieuwe regeling van toewijzing van de quota juist in 1995 zou worden toegepast. Dit was aangekondigd in verordening nr. 2075/92, waarin een overgangsperiode was vastgesteld waarin de lidstaten quota aan bewerkingsbedrijven konden blijven toewijzen gedurende de seizoenen 1993 en 1994. [19] In feite hebben alleen Italië en Portugal gebruik gemaakt van deze overgangsperiode; de andere lidstaten die ruwe tabak produceren, hebben de quota reeds vanaf 1993 rechtstreeks aan de producenten toegekend. Het is dan ook niet mogelijk dat verzoekers in het hoofdgeding niet wisten dat de productiequotaregeling in Italië van toepassing zou zijn vanaf het seizoen 1995.

23. Overigens is verordening nr. 711/95 vastgesteld op 1 april 1995 (en is het voorstel voor deze verordening op 23 februari 1995 bekendgemaakt), dus vóór de uitplanting van de jonge planten in de volle grond, hetgeen in Italië eind april gebeurt. Deze uitplanting nu vormt bij de tabaksteelt de grootste kostenpost en de producenten moeten dan ook op dit moment beslissen welk oppervlak zij gaan bebouwen. [20] In die belangrijke fase van de teelt waren de Italiaanse producenten dus volledig op de hoogte van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

17 — Arrest Pontillo, aangehaald in voetnoot 13, punten 22 en 23.

18 — Aangehaald in voetnoot 13.

19 — Voor het overgangskarakter van de regeling op basis van bewerkingsquota, zie arrest van 12 september 1996, Fattoria autonoma tabacchi e.a.(C-254/94, C-255/94 en C-269/94, Jurispr. blz. I-4235, punten 36-38 en 44).

20 — Zie arrest Crispoltoni, aangehaald in voetnoot 13, punt 14.

24. De partijen die opmerkingen hebben ingediend, zijn het fundamenteel oneens over de bepalingen van verordening nr. 1066/95 van de Commissie betreffende de methode van berekening van de productiequota. Volgens ATB en de Italiaanse regering gelden op grond van artikel 13 van verordening nr. 3477/92 voor de berekeningsmethode van de productiequota dezelfde voorschriften als voor de bewerkingsquota. Door de vertraging bij de vaststelling van de betwiste verordeningen zagen verzoekers zich gedwongen, zelf hun quota te berekenen volgens de methode die bij de eerdere oogsten was gebruikt om de bewerkingsquota vast te stellen. Verordening nr. 1066/95 van de Commissie heeft de berekeningsmethode echter gewijzigd, hetgeen door de producenten absoluut niet kon worden voorzien. De Commissie ontkent daarentegen dat de eerder toegepaste methode bij verordening nr. 1066/95 is gewijzigd.

25. Naar mijn mening hebben de betwiste verordeningen de essentiële elementen van de methode van berekening van de quota niet gewijzigd.

26. Zoals ik reeds heb aangegeven, moesten de bewerkingsquota op grond van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 2075/92 worden berekend naar evenredigheid van het gemiddelde van de hoeveelheden die in de drie aan het laatste oogstjaar voorafgaande jaren zijn geleverd voor bewerking, verdeeld per soortengroep, met uitzondering echter van de oogst 1992. Dezelfde regeling werd toegepast ter bepaling van de productiequota in de lidstaten die besloten geen gebruik te maken van de overgangsregeling van bewerkingsquota.

27. Met verordening nr. 711/95 van de Raad is deze methode, overeenkomstig het voorstel van de Commissie, ongewijzigd gebleven en is slechts elke verwijzing naar bewerkingsquota weggehaald.

28. Wat de wijze betreft waarop de berekeningsmethode in de praktijk wordt toegepast, blijkt uit een vergelijking tussen verordening nr. 3477/92 en verordening nr. 1066/95 dat de wijzigingen niet van invloed zijn geweest op de basisregels die bij verordening nr. 711/95 zijn vastgesteld. Doel van de wijzigingen is immers, hetzij de uitvoeringsbepalingen aan te passen aan de definitieve regeling van productiequota, hetzij bepaalde bij verordening nr. 3477/92 vastgestelde regels nader uit te werken. [21]

21 — Zo legt verordening nr. 1066/95 de methode voor de berekening van de productiequota voor nieuwe producenten vast (artikel 5, lid 2); er wordt logischerwijze bepaald dat de door de lidstaat op verzoek van de producent bepaalde hoeveelheid — indien de productie ten gevolge van uitzonderlijke omstandigheden bij een bepaalde oogst in zijn referentieperiode abnormaal laag was — niet meer mag bedragen dan die in de aan de producent voor de betrokken oogst toegekende productiequotumattesten of teeltcertificaten (artikel 8, lid 4); verder verschaft de verordening de lidstaten bovendien een aantal criteria die zij kunnen toepassen om extra hoeveelheden toe te kennen indien de voor een soortengroep vastgestelde garantiedrempel hoger is dan die voor de voorafgaande oogst (artikel 9, lid 1), en biedt zij de producenten de mogelijkheid, wanneer de betrokken lidstaat daarmee instemt, hun productiequota voor een bepaalde soortengroep tegen die voor een andere soortengroep te ruilen (artikel 14).

29. Daarom kunnen verzoekers in het hoofdgeding ook niet met recht beweren, dat zij niet wisten welke methode van berekening van hun quota zou worden gebruikt.

30. Op grond van dit laatste punt betwijfelen de Raad en de Commissie of er voor verzoekers in het hoofdgeding wel schade is ontstaan. [22]

31. Ik ben van mening dat noch de verwijzingsbeschikking, noch de schriftelijke opmerkingen, noch de opmerkingen ter terechtzitting het Hof nauwkeurige informatie hebben verschaft over de aard en de omvang van de gestelde schade. Ik acht het hoe dan ook opportuun eraan te herinneren dat, zoals de Commissie terecht heeft benadrukt, de producenten door de nieuwe regeling worden bevoordeeld, aangezien het in het bewerkingsquotastelsel mogelijk was dat de quota van de tabaksproducenten evenredig met de quota van de bewerkers werden verlaagd om redenen die alleen laatstgenoemden betroffen.

32. Wat in de laatste plaats verordening nr. 1067/95 betreft, waarin de uitvoeringsbepalingen voor de toepassing van de premieregeling worden vastgelegd, moet ik erop wijzen dat de verwijzende rechter deze in zijn prejudiciële vraag weliswaar heeft genoemd, maar dat partijen noch in hun schriftelijke opmerkingen, noch ter terechtzitting zijn ingegaan op de wijzen van betaling van de premies. Verzoekers in het hoofdgeding hebben hun kritiek namelijk toegespitst op de methode van berekening van de productiequota, welke kritiek niet overtuigend is, zoals ik zojuist heb aangegeven.

33. Gesteld al dat de bij verordening nr. 1067/95 ingevoerde wijzigingen tot een verlaging van de aan verzoekers betaalde premies hebben geleid, hetgeen zij niet hebben beweerd, dan nog volstaat hoe dan ook de opmerking dat, zoals ik in punt 19 van deze conclusie in herinnering heb geroepen, de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, met name op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen de bestaande situatie kunnen wijzigen, afhankelijk van de ontwikkelingen van de economische situatie. Dit geldt ook voor de vaststelling van premies, die van jaar tot jaar kunnen worden verlaagd, zoals het Hof van Justitie in het arrest Pontillo heeft verklaard. [23]

34. Daarom is er naar mijn mening geen reden om te concluderen tot de ongeldigheid van een van de drie betwiste verordeningen.

22 — Ter terechtzitting benadrukte de gemachtigde van de Raad, dat de 24 verzoekers in het hoofdgeding de enige producenten van ruwe tabak in Italië en in Portugal zijn die een gerechtelijke procedure hebben aangespannen met een beroep op schending van hun gewettigd vertrouwen door de betwiste verordeningen. Zij produceren samen nauwelijks 20 % van de tabak uit de regio Veneto.

23 — Aangehaald in voetnoot 13, punt 28.

35. Tot slot wil ik kort ingaan op de geldigheid van verordening nr. 1550/95 van de Raad, waarbij de premies en de garantiedrempels voor tabaksbladeren per groep tabak voor de oogst 1995 zijn vastgesteld. Zowel ATB als de Italiaanse regering betwijfelt of die verordening geldig is, om dezelfde redenen die zij ten aanzien van de betwiste verordeningen hebben aangevoerd.

36. Volgens de Commissie behoort het Hof de geldigheid van deze verordening niet te onderzoeken, aangezien deze niet het voorwerp van de prejudiciële vraag is.

37. In dit verband moet worden opgemerkt dat het Tribunale amministrativo regionale verordening nr. 1550/95 weliswaar niet noemt in de tekst van zijn prejudiciële vraag, maar wel in de verwijzingsbeschikking, waar het terecht vermeldt dat de vaststelling van de algemene garantiedrempels voor elke tabakssoort door deze verordening onontbeerlijk is voor de definitieve bepaling van elk individueel productiequotum. Daarom lijkt het mij gepast dat ik een oordeel geef over de geldigheid van verordening nr. 1550/95 om de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord te geven.

38. Naar mijn mening hoeft er slechts op te worden gewezen dat de garantiedrempels voor 1995 die in verordening nr. 1550/95 zijn vastgesteld, *gelijk* zijn aan de drempels die de Commissie had aangekondigd in haar Nota aan de tabaksproducenten in de Gemeenschap, bekendgemaakt in het Publicatieblad van 4 april 1995.[24] Derhalve beschikten de verzoekende producenten in het hoofdgeding ook met betrekking tot de garantiedrempels over voldoende informatie om hun productiebeslissingen te kunnen nemen.

39. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat noch de betwiste verordeningen, noch verordening nr. 1550/95 het gewettigd vertrouwen hebben geschonden van de producenten van ruwe tabak die verzoekende partij in het hoofdgeding zijn. Ook ben ik van mening dat de fundamentele beginselen van de GMO niet zijn geschonden, aangezien de in geding zijnde regeling voldoet aan de in verordening nr. 2075/92 van de Raad vastgestelde beginselen en de marktdeelnemers vóór de vaststelling van de betwiste verordeningen op de hoogte waren van het nieuwe quotastelsel, de berekeningsmethode die zou worden toegepast en zelfs van de garantiedrempels voor de oogst 1995.

24 — In concreto bedragen deze voor Italië 48 000 ton voor de soort „Flue cured", 46 500 ton voor de soort „Light air-cured", 17 400 ton voor de soort „Dark air-cured", 6 900 ton voor de soort „Fire cured" en 14 000 ton voor de soort „Sun cured". Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Commissie, onweersproken door die van de Italiaanse Republiek, verklaard dat de Commissie op 24 april 1995 alle lidstaten een brief heeft gestuurd met het verzoek op basis van deze garantiedrempels onverwijld teeltcertificaten op te stellen.

V — Conclusie

40. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging, de door het Tribunale amministrativo regionale del Lazio gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van:

— verordening (EG) nr. 711/95 van de Raad van 27 maart 1995 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2075/92 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak;

— verordening (EG) nr. 1066/95 van de Commissie van 12 mei 1995 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad wat de quotaregeling betreft in de sector ruwe tabak voor de oogsten 1995, 1996 en 1997;

— verordening (EG) nr. 1067/95 van de Commissie van 12 mei 1995 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 3478/92 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de toepassing van de premieregeling in de sector ruwe tabak, en

— verordening (EG) nr. 1550/95 van de Raad van 29 juni 1995 tot vaststelling van de premies voor tabaksbladeren per groep tabak voor de oogst 1995."