# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
10 päivänä helmikuuta 2000 *

1. Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italia) on esittänyt EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen tiettyjen raakatupakan yhteistä markkinajärjestelyä koskevien neuvoston ja komission asetusten pätevyydestä.

## I Yhteisön säännöstö

2. Markkinoiden vakauttamiseksi sekä raakatupakka-alalla — jolle on ominaista kysynnän ja tarjonnan välillä vallitseva epätasapaino [1] — toimivan maatalousväestön kohtuullisen elintason varmistamiseksi kyseisen alan yhteistä markkinajärjestelyä muutettiin neuvoston asetuksella N:o 2075/92. [2] Muutoksen tarkoituksena oli yksinkertaistaa markkinoiden hallintajärjestelmiä, varmistaa tuotannon säätely sen mukauttamiseksi markkinoiden tarpeisiin ja julkistaloudesta johtuviin vaatimuksiin ja vahvistaa valvontakeinoja, jotta hallintajärjestelmien avulla saavutettaisiin raakatupakka-alan yhteisen markkinajärjestelyn kaikki tavoitteet.

Tällä asetuksella pidettiin voimassa jalostusyritysten perinteisille tuottajille tupakan toimitushetkellä maksamien palkkioiden järjestelmä. Yhteisön tupakantuotannon rajoittamiseksi ja vaikeasti markkinoitavien lajikkeiden tuotannon hillitsemiseksi kyseisessä asetuksessa kuitenkin vahvistetaan yhteisössä noudatettava yleinen enimmäistakuukynnys, joka kunkin lajikeryhmän osalta jaetaan erityisiksi takuukynnyksiksi.

Takuukynnysten noudattaminen varmistettiin kiintiöjärjestelmällä. Järjestelmä perustui siihen, että jäsenvaltiot myönsivät kyseiset kiintiöt ensimmäisen jalostusasteen

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Komissio toimitti 18.12.1996 "Komission kertomuksen neuvostolle raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä" (KOM/96/554), joka koski tämän 200 000 henkeä tietyillä yhteisön vähemmän kehittyneillä alueilla työllistävän maatalouden alan erityisiä ongelmia.

2 — Kyseessä on raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annettu asetus (EYVL L 215, s. 70).

yrityksille vuonna 1994 päättyvän siirtymäkauden ajan. Kiintiöt voitiin kuitenkin jakaa suoraan tuottajille vuodesta 1995 alkaen, jos jäsenvaltioilla oli käytettävissään tarvittavat tiedot.[3] Asetuksen 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"3. — — vahvistettujen määrien perusteella — — jäsenvaltiot jakavat siirtymäkauden aikana satovuosien 1993 ja 1994 jalostuskiintiöt ensimmäisen jalostusasteen yritysten kesken suhteessa viimeistä satovuotta edeltävien kolmen vuoden aikana jalostukseen 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.

— —

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."

3. Asetuksen N:o 2075/92 soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistettiin komission asetuksilla N:o 3477/92[4] ja N:o 3478/92.[5] Asetuksen N:o 3477/92 20 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot muodostavat automaattiset tietokannat, joihin kunkin jalostusyrityksen ja tuottajan osalta rekisteröidään yrityksen tai tupakantuotantotilan tunnistetiedot, niille myönnetyissä viljelytodistuksissa mainitut kiintiöt tai määrät sekä kaikki muut tarpeelliset tiedot kiintiöjärjestelmän valvomiseksi ja kiintiöiden jakamiseksi suoraan tuottajille satovuodesta 1995 lähtien."[6]

3 — Asetuksen N:o 2075/92 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa säädetään seuraavaa: "Takuukynnysten noudattamisen varmistamiseksi olisi otettava käyttöön rajoitetuksi ajanjaksoksi jalostuskiintiöjärjestelmä; jäsenvaltioiden on jaettava siirtymäkauden ajan vahvistettujen takuukynnysten puitteissa jalostuskiintiöt asianosaisten laitosten kesken, ottaen huomion, 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".

4 — Raakatupakan kiintiöjärjestelmästä satovuosina 1993 ja 1994 1 päivänä joulukuuta 1992 annettu asetus (EYVL L 351, s. 11).

5 — Raakatupakan palkkiojärjestelmästä 1 päivänä joulukuuta 1992 annettu asetus (EYVL L 351, s. 17).

6 — Kyseisen asetuksen johdanto-osan 17. perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:" — — Jäsenvaltioiden on tästä hetkestä alkaen toteutettava tarvittavat toimenpiteet kiintiöiden jakamiseksi suoraan tuottajille satovuodesta 1995 lähtien."

4. Neuvoston asetuksella N:o 711/95 [7] päätettiin kiintiöiden jakamista jalostusyrityksille koskeva siirtymäkausi. Asetuksen 1 artiklan 3 kohdalla muutettiin asetuksen N:o 2075/92 9 artiklan 3 kohta seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on jaettava tuotantokiintiöt — — vahvistettujen määrien perusteella — — tuottajien kesken suhteellisesti viimeistä satovuotta edeltävän kolmen vuoden aikana jalostettaviksi toimitettujen, lajikeryhmittäin eriteltyjen määrien keskiarvon perusteella. Vuoden 1992 tuotantoa ja kyseiseltä satovuodelta peräisin olevia toimituksia ei saa kuitenkaan ottaa laskelmissa huomioon, vaan ne korvataan viimeistä satovuotta edeltävän neljännen vuoden tuotannolla ja kyseiseltä satovuodelta peräisin olevilla toimituksilla. Kyseinen jakautuminen ei rajoita soveltamasta yksityiskohtaisia sääntöjä tuotantokiintiöiden jakamisesta seuraavien satovuosien osalta."

Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämä asetus tulee voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*. Sitä sovelletaan satovuodesta 1995 — — ."

Asetus N:o 711/95 julkaistiin 1.4.1995, joten se tuli voimaan 2.4.1995. Komission ehdotus kyseiseksi asetukseksi julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 23.2.1995. [8]

5. Komissio julkaisi 4.4.1995 *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* tiedonannon yhteisön tupakantuottajille, [9] jossa todetaan seuraavaa:

"Tupakka-alan tuottajien olisi otettava huomioon, että siihen tupakantuotantoon, josta he saavat yhteisön palkkion, sovelletaan vuoden 1995 sadon osalta edelleen kiintiön muodossa olevia rajoituksia.

Komission neuvostolle tekemän, *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* C 46, 23 päivänä helmikuuta 1995, s. 6 julkais-

7 — Raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 2075/92 muuttamisesta 27 päivänä maaliskuuta 1995 annettu asetus (EYVL L 73, s. 13).

8 — Esitys neuvoston asetukseksi (EY) raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen N:o 2075/92 muuttamisesta — KOM(94) 555 lopullinen (EYVL C 46, s. 6).

9 — EYVL C 82, s. 3.

tun ehdotuksen tämän alan perusasetuksen muuttamiseksi [asetus N:o 2075/92] mukaan kiintiöt jaetaan ainoastaan tuottajien eikä ensimmäisen asteen jalostusyrittäjien kesken (nykyisessä järjestelmässä jäsenvaltiot voivat valita, panevatko ne täytäntöön järjestelmän, jossa kiintiöt jaetaan ensimmäisen asteen jalostusyrityksille, vaiko järjestelmän, jossa kiintiöt jaetaan tuottajien kesken). Satovuoden 1995 osalta nämä kiintiöt perustuvat satovuosina 1990, 1991 ja 1993 jalostukseen toimitettujen määrien keskiarvoon. Sen jälkeen kun neuvoston asetus on Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen muutettu, komissio aikoo muuttaa sen yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä, jotta neuvoston asetuksessa käyttöön otetut muutokset otetaan huomioon. Näihin muutoksiin sisältyy erityisesti siirtyminen järjestelmästä, jossa kiintiöt jaetaan jalostajien kesken, järjestelmään, jossa kiintiöt jaetaan tuottajille. Tämä muutos vaikuttaa vuonna 1995 korjattavaan satoon.

Tuottajien olisi lisäksi otettava huomioon, että komissio ehdotti neuvostolle vuoden 1995 hintajärjestelmän yhteydessä jakoa eri tupakkalajikkeiden osalta seuraavasti:

— — "

6. Komission asetuksessa N:o 1066/95 [10] säädetään vuosien 1995, 1996 ja 1997 satojen osalta asetuksen N:o 2075/92 9 artiklassa säädetyn kiintiöjärjestelmän soveltamisesta. Asetuksen 3 artiklassa säädetään tuotantokiintiöistä seuraavaa:

" — —

Jäsenvaltioiden on annettava tuottajille kiintiötodistukset viimeistään satovuoden tammikuun 31 päivänä.

— —

Vuoden 1995 sadon osalta jäsenvaltioilla on lupa jatkaa toisessa alakohdassa tarkoitettua määräaikaa 31 päivään toukokuuta asti."

Asetuksen 20 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämä asetus tulee voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu

10 — Vuosien 1995, 1996 ja 1997 satojen osalta raakatupakka-alan kiintiöjärjestelmän yksityiskohtaisista säännöistä siltä osin kuin se koskee neuvoston asetusta (ETY) N:o 2075/92 12 päivänä toukokuuta 1995 annettu asetus (EYVL L 108, s. 5).

*Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.*"

Asetus julkaistiin 13.5.1995, joten se tuli voimaan 14.5.1995.

Kyseinen asetus julkaistiin 13.5.1995, joten se tuli voimaan 14.5.1995.

8. Neuvoston asetuksessa N:o 1550/95 [12] vahvistetaan tupakanlehtien palkkiot ja takuukynnykset tupakkalajikeryhmittäin satovuodeksi 1995. Asetus tuli voimaan 30.6.1995 eli samana päivänä jona se julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.*

7. Komission asetuksessa N:o 1067/95 [11] säädetään muun muassa viljelysopimuksista, palkkioiden maksujärjestelmästä, tarkastuksista ja seuraamuksista.

## II Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

Tämän asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

9. Agricola Tabacchi Bonavicina Snc de Mercati Federica (jäljempänä ATB) ja 23 muuta venetsialaista tupakantuottajaa ovat vaatineet Tribunale amministrativo regionale del Laziota kumoamaan niiden tilakohtaisten kiintiöiden myöntämistä koskevat toimivaltaisten italialaisten viranomaisten toimenpiteet ja säännökset satovuoden 1995 kansallisen tupakantuotantokiintiön jakamisesta. Valittajat perustelevat vaatimustaan neuvoston asetuksen N:o 711/95 ja komission asetusten N:o 1066/95 ja 1067/95 väitetyllä pätemättömyydellä.

"Tämä asetus tulee voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.*

Tätä asetusta sovelletaan satovuodesta 1995 — — ."

11 — Raakatupakka-alalle säädetyn palkkiojärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 3478/92 muuttamisesta 12 päivänä toukokuuta 1995 annettu asetus (EYVL L 108, s. 11).

12 — Tupakanlehtien palkkioiden ja takuukynnysten vahvistamisesta tupakkalajikeryhmittäin satovuodeksi 1995 29 päivänä kesäkuuta 1995 annettu asetus (EYVL L 148, s. 39).

10. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että tupakka kylvetään helmikuussa ja taimet istutetaan huhtikuun lopulla. Asetus N:o 711/95 tuli voimaan huhtikuussa 1995. Sen soveltamissäännöistä, jotka sisältyvät komission asetukseen N:o 1066/95 ja N:o 1067/95, on voitu saada tieto vasta sen jälkeen, kun kyseiset asetukset julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 13.5.1995. Kutakin tupakkalajiketta koskevat yleiset takuukynnykset, jotka ovat välttämättömiä kullekin tuottajalle myönnettävän kiintiön lopulliseksi määrittämiseksi, vahvistettiin satovuoden 1995 osalta neuvoston asetuksella N:o 1550/95 vasta 29.6.1995. Näin ollen tupakanviljelijöiden on pitänyt tehdä tuotantosuunnitelmansa lähinnä satovuosiin 1993 ja 1994 perustuvien tietojen pohjalta, ja ne ovat saaneet luotettavia tietoja vasta sadonkorjuuvaiheessa ja lopulliset tiedot vasta sen päätyttyä.

Kansallinen tuomioistuin päättelee tästä, että valittajina oleville tupakanviljelijöille ei ole annettu mahdollisuutta mukauttaa satovuoden 1995 tuotantoaan neuvoston asetuksella N:o 711/95 ja komission asetuksilla N:o 1066/95 ja 1067/95 (jäljempänä riidanalaiset asetukset) vahvistettuihin edellytyksiin, sillä uudet yhteisön säännökset annettiin vasta sen jälkeen, kun yritykset olivat jo tehneet päätöksensä ja istutukset oli saatettu päätökseen.

Tribunale amministrativo regionale huomauttaa lisäksi, että valittajat eivät riitauta uuden takuukynnyksen soveltamista vaan yhteisön sääntelyn antamisajankohdan, joka sattui hetkeen, jona tupakantuotannossa oltiin vuoden 1995 osalta jo siirrytty viimeiseen tuotantovaiheeseen. Vuoden 1995 tuotantokiintiöillä muutetaan aikaisempaa jalostuskiintiöjärjestelmää ja aiheutetaan tuottajille korvaamattomia, jalostuskiintiöiden ja tuotantokiintiöiden välisen erotuksen suuruisia menetyksiä.

Valittajien mielestä se, ettei mukauttavia siirtymäsäännöksiä ole annettu tai tuotantokiintiöihin perustuvan, takuukynnyksiksi kutsutun uuden järjestelmän vaikutuksia siirretty seuraavalle satovuodelle (toisin sanoen vuodelle 1996), merkitsee raakatupakka-alan yhteistä markkinajärjestelyä sääntelevien perusperiaatteiden ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista, sillä ei nimittäin vaikuta mahdolliselta, että tuotantokiintiöiden käyttöönottamisella tavoiteltavat päämäärät voitaisiin saavuttaa sellaisilla asetuksilla, jotka julkaistaan vasta, kun yritykset ovat jo tehneet ja toteuttaneet päätöksensä. Luottamuksensuojan periaate edellyttää, että tuotantoa rajoittavat toimenpiteet toteutetaan ja annetaan tiedoksi

riittävän ajoissa, jotta niillä ei ole haitallisia vaikutuksia tuottajien investointeihin.

11. Edellä esitetyn perusteella Tribunale amministrativo regionale del Lazio on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Ovatko 27.3.1995 annetun neuvoston asetuksen N:o 711/95 2 artikla, 12.5.1995 annetun komission asetuksen N:o 1066/95 20 artikla ja 12.5.1995 annetun komission asetuksen N:o 1067/95 2 artikla, joilla otetaan käyttöön uusi palkkioihin perustuva sääntely tupakanviljelyssä hetkellä, jolloin istutukset on jo tehty ja tuottajat ovat tehneet investointinsa kylvämistä suoritettaessa ja taimia pelloille istutettaessa voimassa olleen järjestelmän mukaisten kohtuulliseen arviointiin perustuvien kriteerien mukaisesti, tupakka-alan yhteistä markkinajärjestelyä sääntelevien periaatteiden ja luottamuksensuojan periaatteen vastaisia?"

## III Ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä esitetyt toteamukset

12. ATB, Italian hallitus, neuvosto ja komissio ovat esittäneet tämän menettelyn yhteydessä kirjalliset huomautuksena EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklassa asetetussa määräajassa.

Suulliset huomautuksensa asian suullisessa käsittelyssä 20.1.2000 ovat esittäneet ATB:n edustaja, Italian hallituksen, neuvoston ja komission asiamiehet.

## IV Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

13. Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu raakatupakka-alan yhteistä markkinajärjestelyä koskevien yhteisön säännösten mahdollinen pätemättömyys, joka perustuu niiden myöhästyneeseen antamisajankohtaan.[13] Katson, että vastaus nyt käsiteltävänä olevaan ennakkoratkaisukysymykseen saadaan oikeuskäytäntöä tarkastelemalla.

14. ATB katsoo, että riidanalaisten, kesken viljelykautta annettujen asetusten soveltа-

13 — Ks. asia C-368/89, Crispoltoni I, tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3696); yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni II, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863); asia C-324/96, Petridi, tuomio 26.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1333) ja asia C-372/96, Pontillo, tuomio 17.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5091).

minen satovuonna 1995 on loukannut tuottajien perusteltua luottamusta siltä osin, kuin toimenpiteitä, jotka saattavat vaikuttaa niiden investointeihin, ei ole annettu niille tiedoksi riittävän ajoissa, ja on loukannut raakatupakka-alan yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyviä periaatteita, joiden mukaan kiintiöiden jakamista koskevat määräajat on ilmoitettava riittävän ajoissa, jotta ne voidaan ottaa huomioon istutusaikataulussa. Italian hallitus kannattaa yleispiirteittäin ATB:n väitettä.

15. Edellä esitetyistä väitteistä voidaan päätellä, ettei pääasian yhteydessä esitetyn valituksen kohteena ole riidanalaisissa asetuksissa säädetty uusi järjestelmä vaan se, että kyseiset asetukset annettiin liian myöhään, jotta asianomaiset toimijat olisivat voineet ottaa ne huomioon satovuonna 1995.

16. Haluaisin tässä yhteydessä korostaa sitä, että kun yhteiseen markkinajärjestelyyn sovellettavassa säännöstössä yhteisön toimielimille annetaan toimivalta vahvistaa kunkin sadon osalta sellaiset tärkeät seikat kuin tuotantokiintiöt, niin moitteettoman julkisen hallinnon periaatteet edellyttävät, että kyseiset seikat vahvistetaan ja annetaan ajoissa tiedoksi asianosaisille, jotta ne voisivat ottaa ne huomioon päättäessään vuosituotannostaan. Näin ollen yhteisön toimielinten viiveitä lainsäädännöllisessä toiminnassa on pidettävä "moitittavina" julkisasiamies Mischon sanoja lainatakseni. [14]

17. Käsiteltävänä olevassa asiassa olisi ollut suotavaa, että riidanalaiset asetukset olisi annettu ennen satokautta, joka alkaa helmikuun alussa. [15] Näin ei kuitenkaan toimittu syistä, jotka eivät ole hyväksyttäviä. [16]

18. En jäljempänä esitetyin perustein hyväksy ATB:n ja Italian hallituksen väitettä, jonka mukaan viiveeseen liittyisi toimijoiden perustellun luottamuksen ja yhteisen markkinajärjestelyn perusperiaatteiden loukkaaminen.

19. Palautettakoon mieliin, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että vaikka perustellun luottamuksen suoja kuuluu yhteisön perusperiaatteisiin, taloudelliset toimijat eivät kuitenkaan voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa; näin on erityisesti maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisella alalla, jolla tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkuvaa sopeutumista taloudellisen tilanteen

14 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Pontillo, ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

15 — Palautettakoon tässä yhteydessä mieliin, että asetuksen N:o 1066/95 3 artiklan toisen kohdan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa tuottajille kiintiötodistukset viimeistään satovuoden tammikuun 31 päivänä.

16 — Komission asiamies selvitti vastauksena tekemääni kysymykseen, että viive johtui käännösongelmista (lähinnä kääntämisestä suomen kieleen, joka oli tammikuusta 1995 alkaen uusi Euroopan yhteisöjen virallinen kieli).

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. [17]

20. Asiassa Crispoltoni I annetussa tuomiossa, [18] johon ATB ja Italian hallitus ovat vedonneet, yhteisöjen tuomioistuin tosin totesi, että neuvoston asetukset N:o 1114/88 ja 2268/88 olivat pätemättömiä siltä osin kuin niissä vahvistettiin Bright-tupakkalajikkeen taattu enimmäismäärä satovuoden 1988 osalta, sillä vaikka kyseisten taloudellisten toimijoiden oli pidettävä ennakoitavissa olevina sellaisia toimenpiteitä, joilla pyrittiin rajoittamaan tupakantuotannon kasvua yhteisössä ja hillitsemään vaikeasti markkinoitavien lajikkeiden tuotantoa, ne saattoivat kuitenkin odottaa saavansa ajoissa tiedon investointeihinsa vaikuttavista mahdollisista toimenpiteistä.

21. Asiassa Crispoltoni I annetussa tuomiossa oli kuitenkin kyse taattuja enimmäismääriä koskevasta järjestelmästä, joka oli kyseisille taloudellisille toimijoille tuntematon sekä yhteisön tupakkamarkkinoita koskevien uusien organisointitoimenpiteiden luonteen että niiden voimaantulopäivän osalta.

22. Käsiteltävänä olevassa asiassa riitautetut asetukset, joiden pätevyys on kiistetty, on sitä vastoin annettu toisenlaisessa yhteydessä. Toimijat olivat tietoisia siitä, että uutta kiintiöiden jakojärjestelmää noudatettaisiin nimenomaan vuonna 1995. Tästä on säädetty asetuksessa N:o 2075/92, jossa on vahvistettu siirtymäkausi, jonka aikana jäsenvaltiot saattoivat jakaa edelleen kiintiöt jalostusyrityksille satovuosina 1993 ja 1994. [19] Itse asiassa ainoastaan Italia ja Portugali sovelsivat siirtymäkauden säännöksiä, sillä muut jäsenvaltiot, joissa oli raakatupakan tuotantoa, ottivat käyttöön vuodesta 1993 alkaen kiintiöiden jakamisen suoraan tuottajille. Näin ollen pääasian valittajien täytyi olla täysin tietoisia siitä, että tuotantokiintiöjärjestelmää alettaisiin noudattaa Italiassa satovuonna 1995.

23. Toisaalta korostan, että asetus N:o 711/95 annettiin 1.4.1995 (ja esitys asetukseksi julkaistiin 23.2.1995) eli ennen kuin tupakantaimet istutettiin Italiassa huhtikuun lopussa. Tupakantuotannossa suurimmat kustannukset johtuvat nimenomaan taimien istutuksesta, joten viljelijöiden on päätettävä viljelyalasta huhtikuun lopulla. [20] Näin ollen italialaiset tuottajat olivat kyseisessä tuotannon vaiheessa jo täysin tietoisia uuden järjestelmän voimaantulosta.

17 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Pontillo, tuomion 22 ja 23 kohta.

18 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu tuomio.

19 — Ks. jalostuskiintiöihin perustuvan järjestelmän siirtymäluonteen osalta yhdistetyt asiat C-254/94, C-255/94 ja C-269/94, Fattoria autonoma tabacchi ym., tuomio 12.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4235, tuomion 36—38 ja 44 kohta).

20 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Crispoltoni I, tuomion 14 kohta.

24. Oikeudenkäynnin väliintulijoiden suurin erimielisyys koskee tuotantokiintiöiden laskemistapaa koskevia säännöksiä, jotka on annettu komission asetuksessa N:o 1066/95. ATB ja Italian hallitus katsovat, että asetuksen N:o 3477/92 mukaan tuotantokiintiöiden laskentatapaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin jalostuskiintiöihin. Koska riidanalaisten asetusten antamisessa viivästyttiin, valittajat katsoivat olevansa pakotetut laskemaan itse kiintiönsä noudattaen jalostuskiintiöiden määrittämisessä aiempina satovuosina käytettyä laskentatapaa. Valittajat toteavat, että laskentatapaa muutettiin kuitenkin komission asetuksella N:o 1066/95, mitä seikkaa tuottajat eivät mitenkään voineet ennakoida. Komissio puolestaan kiistää sen, että asetuksella N:o 1066/95 olisi muutettu aiemmin käytettyä laskentatapaa.

25. Katson, että kiintiöiden laskentatapaa ei muutettu riidanalaisissa asetuksissa.

26.Totesin jo edellä, että asetuksen N:o 2075/92 9 artiklan 3 kohdan mukaan jalostuskiintiöt laskettiin suhteellisesti viimeistä satovuotta edeltävän kolmen vuoden aikana jalostettaviksi toimitettujen, lajikeryhmittäin eriteltyjen määrien keskiarvon perusteella jättämällä satovuosi 1992 huomioon ottamatta. Samaa järjestelmää käytettiin tuotantokiintiöiden määrittämiseksi niissä jäsenvaltioissa, jotka päättivät olla soveltamatta jalostuskiintiöitä koskevia siirtymäsäännöksiä.

27.Neuvoston asetuksessa N:o 711/95 menetelmä säilytettiin komission esityksen mukaisesti muuttumattomana ja tyydyttiin ainoastaan poistamaan kaikki viittaukset jalostuskiintiöihin.

28.Laskentatapaan sovellettavien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta on todettava, että jos asetuksen N:o 3477/92 säännöksiä verrataan asetuksen N:o 1066/95 säännöksiin, voidaan havaita, että käyttöön otetut muutokset eivät koskeneet asetuksessa N:o 711/95 annettuja perussääntöjä. Kyseisillä muutoksilla annetaan tuotantokiintiöiden lopulliseen järjestelmään sovellettavat yksityiskohtaiset säännöt ja täsmennetään tiettyjä asetuksessa N:o 3477/92 annettuja sääntöjä. [21]

21 — Esimerkiksi asetuksessa N:o 1066/95 täsmennetään uusia tuottajia varten tuotantokiintiöiden laskentatapa (5 artiklan 2 kohta). Siinä säädetään johdonmukaisesti, että jos tuotanto on ollut poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi epätavallisen alhainen satovuoden osalta, jäsenvaltion on määritettävä asianomaisen tuottajan pyynnöstä kyseisen sadon osalta tuottajan kiintiötodistuksen laatimisessa huomioon otettava määrä, joka ei kuitenkaan saa olla suurempi kuin tuottajalle kyseisen sadon osalta annettuihin kiintiötodistuksiin tai viljelytodistuksiin merkityt määrät (8 artiklan 4 kohta). Lisäksi siinä annetaan jäsenvaltioille perusteet, joita ne voivat käyttää määrittäessään takuukynnyksen ylittävät määrät silloin, kun lajikeryhmälle vahvistettu takuukynnys on suurempi kuin edelliseen satoon sovellettu takuukynnys (9 artiklan 1 kohta) ja annetaan tuottajille mahdollisuus vaihtaa jäsenvaltion luvalla keskenään tietyn lajikeryhmän tuotantokiintiöt toisen lajikeryhmän tuotantokiintiöihin (14 artikla).

29. Näin ollen pääasian valittajat eivät mielestäni myöskään voi perustellusti väittää, etteivät he tienneet, mitä tapaa kiintiöiden laskemisessa oli noudatettava.

30. Neuvosto ja komissio ovat päätyneet viimeksi mainitun seikan perusteella epäilemään onko pääasian valittajille aiheutunut vahinkoa. [22]

31. Itse katson, ettei ennakkoratkaisupyynnössä, kirjallisissa huomautuksissa eikä asian suullisessa käsittelyssä ole toimitettu yhteisöjen tuomioistuimelle täsmällisiä tietoja väitetyn vahingon luonteesta ja ulottuvuudesta. Mielestäni on kuitenkin aiheellista todeta, että komissio on perustellusti korostanut tuottajien hyötyvän uudesta järjestelmästä siten, että jalostuskiintiöjärjestelmässä tupakantuottajien kiintiöitä voitiin pienentää samassa suhteessa kuin jalostusyritysten kiintiöitä vain jalostusyrityksiä koskevista syistä.

32. Todettakoon vielä, että asetuksessa N:o 1067/95 säädetään palkkiojärjestelmän soveltamisesta. Tältä osin haluan korostaa, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo kysymyksessään esiin palkkioiden maksamiseen sovellettavat yksityiskohtaiset säännöt, väliintulijat eivät ole sitä esittäneet kirjallisissa tai suullisissa huomautuksissaan. Pääasiassa esitetyn valituksen kohteena on ollut tuotantokiintiöiden laskentatapa. Tosin valitus on perusteeton kuten jo edellä totesin.

33. Vaikka asetuksella N:o 1067/95 vahvistetut muutokset olisivatkin aiheuttaneet valittajille myönnettyjen palkkioiden pienenemisen, mitä he eivät ole väittäneet, on riittävää todeta, kuten edellä 19 kohdassa jo totesin, että yhteisön toimielimet voivat harkintavaltansa rajoissa ja erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä muuttaa vallitsevaa tilannetta taloudellisen tilanteen vaihtelujen mukaan. Tämä pätee määritettäessä palkkioita, joita voidaan alentaa edelliseen vuoteen verrattuna, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Pontillo annetussa tuomiossa. [23]

34. Näin ollen en katso, että on olemassa perusteita todeta yhtäkään kolmesta riidanalaisesta asetuksesta pätemättömäksi.

22 — Neuvoston asiamies korosti asian suullisessa käsittelyssä, että pääasian valittajina olevat 24 kantajaa ovat ainoat Italian ja Portugalin raakatupakan tuottajat, jotka ovat aloittaneet oikeudenkäyntimenettelyn sillä perusteella, että riidanalaisilla asetuksilla on loukattu niiden perusteltua luottamusta, ja että heidän osuutensa on vain 20 prosenttia kyseisen alueen tuotannosta.

23 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainitun tuomion 28 kohta.

35. Lopuksi haluaisin käsitellä lyhyesti tupakanlehtien palkkioiden ja takuukynnysten vahvistamisesta tupakkalajikeryhmittäin satovuodeksi 1995 annetun komission asetuksen N:o 1550/95 pätevyyttä. ATB ja Italian hallitus ovat kyseenalaistaneet tämän asetuksen pätevyyden samoin perustein kuin riidanalaisten asetusten yhteydessä on esitetty.

36. Komissio katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole syytä tarkastella tämän asetuksen pätevyyttä, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole sitä esittänyt.

37. Tältä osin haluan tuoda esiin, että vaikka Tribunale amministrativo regionale del Lazio ei mainitse asetusta N:o 1550/95 ennakkoratkaisukysymyksessään, se tuo sen esiin ennakkoratkaisupyynnössään, jossa se korostaa perustellusti, että kyseisessä asetuksessa säädetty tupakkalajikekohtainen yleinen takuukynnys on välttämätön määritettäessä lopullisesti kutakin yksittäistä tuotantokiintiötä. Tämän vuoksi katson, että on aiheellista käsitellä asetuksen N:o 1550/95 pätevyyttä, jotta ennakkoratkaisukysymyksen esittäneelle kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin antaa tyhjentävä vastaus.

38. Katson, että riittää, kun totean, että asetuksessa N:o 1550/95 vuodelle 1995 vahvistetut takuukynnykset ovat samansuuruiset kuin komissio oli jo ilmoittanut yhteisön tupakantuottajille osoittamassaan tiedonannossa, joka julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 4.4.1995.[24] Näin ollen katson aiheelliseksi huomauttaa, että valittajina olevat tuottajat olivat myös riittävän tietoisia takuukynnyksistä voidakseen tehdä tuotantoa koskevat päätöksensä.

39. Edellä esitetyn perusteella katson, etteivät riidanalaiset asetukset eikä asetus N:o 1550/95 ole loukanneet pääasian valittajina olevien raakatupakantuottajien perusteltua luottamusta. En myöskään katso, että yhteisen markkinajärjestelyn perusperiaatteita on loukattu, sillä riita-asian normatiivinen kohde on yhdenmukainen neuvoston asetuksessa N:o 2075/92 vahvistettujen periaatteiden kanssa ja koska taloudelliset toimijat olivat tietoisia ennen riidanalaisten asetusten antamista uudesta kiintiöjärjestelmästä, noudatettavasta laskentatavasta ja jopa satovuodelle 1995 vahvistetuista takuukiintiöistä.

24 — Kyseessä on Italian osalta 48 000 tonnia lajikkeen "Flue cured", 46 500 tonnia lajikkeen "Light air-cured", 17 400 tonnia lajikkeen "Dark air-cured", 6 900 tonnia lajikkeen "Fire cured" ja 14 000 tonnia lajikkeen "Sun cured" tupakkaa. Komission asiamies totesi asian suullisessa käsittelyssä, että komissio lähetti 24.4.1995 kaikille jäsenvaltioille kirjeen, jossa se pyysi näitä toimittamaan välittömästi kyseisiin takuukynnyksiin perustuvat viljelytodistukset. Italian tasavalta ei ole kiistänyt edellä esitettyä.

## V Ratkaisuehdotus

40. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunale amministrativo regionale del Lazion esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Esitetyn kysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään sellaista, joka vaikuttaisi seuraavien asetusten pätevyyteen:

— raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 2075/92 muuttamisesta 27 päivänä maaliskuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 711/95

— vuosien 1995, 1996 ja 1997 satojen osalta raakatupakka-alan kiintiöjärjestelmän yksityiskohtaisista säännöistä siltä osin kuin se koskee neuvoston asetusta (ETY) N:o 2075/92 12 päivänä toukokuuta 1995 annettu komission asetus (EY) N:o 1066/95

— raakatupakka-alalle säädetyn palkkiojärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 3478/92 muuttamisesta 12 päivänä toukokuuta 1995 annettu komission asetus (EY) N:o 1067/95 ja

— tupakanlehtien palkkioiden ja takuukynnysten vahvistamisesta tupakkalajikeryhmittäin satovuodeksi 1995 29 päivänä kesäkuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1550/95.