YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
20 päivänä marraskuuta 1997 *

Asiassa C-244/95,

jonka Dioikitiko Protodikeio Athinon (Kreikka) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

P. Moskof AE

vastaan

Ethnikos Organismos Kapnou

ennakkoratkaisun tupakka-alalla sovellettavista maatalouden muuntokursseista 17 päivänä joulukuuta 1993 annetun komission asetuksen (EY) N:o 3477/93 (EYVL L 317, s. 30) pätevyydestä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet, P. Jann ja L. Sevón (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— P. Moskof AE, edustajinaan asianajajat Panagiotis Yatagantzidis ja Eleni Metaxaki, Ateena,

— Ethnikos Organismos Kapnou, edustajanaan asianajaja Achilleas Martinis, Ateena,

— Kreikan hallitus, asiamiehenään maatalousministeriön lakimies Meletis Tsotsanis,

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

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Dimitrios Gouloussis ja oikeudellisen yksikön virkamies Klaus-Dieter Borchardt,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan P. Moskof AE:n, edustajinaan Panagiotis Yatagantzidis, Eleni Metaxaki ja asianajaja Panagiotis Tridimas, Ateena, Kreikan hallituksen, asiamiehinään valtion oikeudellisen neuvoston avustava oikeudellinen neuvonantaja Ioannis Chalkias ja ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjä koskevia asioita hoitavan erityisosaston oikeudellinen avustaja (luokka A) Panagiotis Mylonopoulos, Italian

hallituksen, asiamiehenään Oscar Fiumara, ja komission, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Maria Condou-Durande, 6.2.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.5.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Dioikitiko Protodikeio Athinon on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 24.5.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 12.7.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksiä tupakka-alalla sovellettavista maatalouden muuntokursseista 17 päivänä joulukuuta 1993 annetun komission asetuksen (EY) N:o 3477/93 (EYVL L 317, s. 30, jäljempänä riidanalainen asetus) pätevyydestä.

2 Nämä kysymykset on esitetty P. Moskof AE:n (jäljempänä Moskof) ja Ethnikos Organismos Kapnoun (kansallinen tupakka-alan toimielin, jäljempänä EOK) välisessä asiassa, joka koskee Moskofin vuonna 1992 korjatusta Basma-lajikkeen tupakasta liikaa saaman yhteisön palkkion palauttamista EOK:lle.

Sovellettava lainsäädäntö

Raakatupakka-alan yhteinen markkinajärjestely

3 Raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 727/70 (EYVL L 94, s. 1) seitsemännen perustelukappaleen mukaan asetuksen perusteella oli — satokauden 1992 loppuun saakka — käytössä tavoitehintajärjestelmä, jossa sen mukaisesti, miten tuotantoa haluttiin ohjata, vuosittain vahvistettiin tavoitehinnat sellaiselle yritysten järkiperäistä hallintoa ja taloudellista elinkelpoisuutta edellyttävälle tasolle, jolla tuottajat saivat riittävän korvauksen.

4 Jotta olisi kannustettu sitä, että käyttäjät ostavat tupakkaa suoraan viljelijöiltä mahdollisimman lähellä tavoitehintaa olevalla hinnalla, asetuksen N:o 727/70 3 artiklassa säädettiin palkkion maksamisesta sellaisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, jotka ostivat tupakanlehtiä suoraan yhteisön viljelijöiltä ja suorittivat ensiasteen jalostus- ja kauppakunnostustoimenpiteet ennen kuin tupakka käytettiin tupakkavalmisteisiin tai vietiin kolmansiin maihin.

5 Asetuksen N:o 727/70 16—18 artiklassa säädettiin hallintokomiteamenettelystä.

6 Tupakanlehdistä maksettavan palkkion myöntämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 25 päivänä elokuuta 1970 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 1726/70 (EYVL L 191, s. 1) otettiin käyttöön ensiasteen jalostus- ja käsittelyvaiheen valvontajärjestelmä ja erityisesti toimenpiteiden alkaessa ja päättyessä suoritettavia tarkastuksia koskeva järjestelmä. Se, milloin "tupakka siirretään pois paikasta, jossa se on saatettu valvontaan" määräsi palkkio-oikeuden

saavuttamisajankohdan (6 artiklan 1 kohta), maatalouden muuntokurssin määräytymisperusteen toteutumisajankohdan eli sen, milloin ecumääräinen palkkio oli muunnettava kansalliseksi valuutaksi (6 artiklan 1 kohdan toinen alakohta), ja myös palkkion maksuajankohdan (7 artiklan 1 kohta).

7 Asetuksen N:o 1726/70 7 artiklan 2 kohdassa säädettiin kuitenkin, että ostaja voi tietyillä edellytyksillä saada ennakkona palkkion kokonaismäärän, kun tupakka on saatettu valvontaan.

8 Näiden eri säännösten soveltamisesta seurasi siis, että jos rahan arvo aleni palkkion ennakkomaksun suorittamispäivän ja palkkion maksupäivän eli tupakan valvonnasta vapauttamisen välisenä aikana, jalostusyritys sai valvonnasta vapauttamisen yhteydessä täydentävän maksun, joka vastasi ennakkomaksun suorittamishetkellä voimassa olleella muuntokurssilla kansalliseksi valuutaksi muunnetun palkkion ja valvonnasta vapauttamisen hetkellä voimassa olleella muuntokurssilla kansalliseksi valuutaksi muunnetun palkkion välistä erotusta.

9 Vuoteen 1990 saakka tupakka voitiin siirtää pois valvontapaikasta milloin vain. Tämän jälkeen asetuksen (ETY) N:o 727/70 muuttamisesta 14 päivänä toukokuuta 1990 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1329/90 (EYVL L 132, s. 25) kuitenkin säädettiin, että jalostusyrityksen on siirrettävä tupakka pois valvonnasta neljän vuoden kuluessa. Asetuksen N:o 727/70 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan iv alakohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1329/90, säädettiin nimittäin, että palkkio myönnetään ainoastaan niille ostajille, jotka ennen, kuin satovuoden päättymisestä on kulunut neljä vuotta, toimittavat todisteen siitä, että tupakka on myyty käytettäväksi tupakkavalmisteisiin tai että se on viety kolmansiin maihin.

10 Raakatupakka-alan yhteinen markkinajärjestely uudistettiin 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2075/92 (EYVL L 215, s. 70). Tavoitehintajärjestelmästä luovuttiin ja palkkio tarkoitettiin nyt viljelijälle, vaikka

se edelleenkin maksettiin ensimmäisen jalostusasteen yrityksen välityksellä. Asetuksen N:o 2075/92 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetään, että ensimmäisen jalostusasteen yritys maksaa viljelijälle tupakan toimitushetkellä ostohinnan lisäksi palkkion, ja 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että toimivaltainen toimielin korvaa palkkiosumman ensimmäisen jalostusasteen yritykselle sen jälkeen, kun sille on esitetty todisteet tupakan toimittamisesta.

11 Asetuksen 27 artiklassa säädetään seuraavaa: "Jos on tarpeen helpottaa siirtymätoimenpiteillä siirtymistä asetuksella (ETY) N:o 727/70 käyttöön otetusta järjestelmästä tässä asetuksessa säädettyyn järjestelmään, nämä toimenpiteet annetaan 23 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen."

12 Asetuksen N:o 2075/92 28 artiklalla kumottiin asetus N:o 727/70 satovuodesta 1993 alkaen, ja sen 29 artiklassa säädetään, että uutta asetusta sovelletaan tästä samasta satovuodesta alkaen.

Maatalouden rahapoliittinen järjestelmä

13 Jotta sisämarkkinat olisi voitu toteuttaa 1.1.1993, voimassa ollutta maatalouden rahapoliittista järjestelmää muutettiin yhteisessä maatalouspolitiikassa sovellettavista muuntokursseista ja laskentayksiköstä 28 päivänä joulukuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3813/92 (EYVL L 387, s. 1).

14 Tämän asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa toistetaan yhteisessä maatalouspolitiikassa sovellettavien muuntokurssien ja laskentayksikön arvosta 11 päivänä kesäkuuta 1985 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1676/85 (EYVL L 164, s. 1)

vahvistettu periaate, jonka mukaan tiettyyn hintaan tai määrään sovelletaan pääsääntöisesti sitä muuntokurssia, joka on voimassa muuntokurssin lähtökohdan eli määräytymisperusteen toteutuessa eli silloin kun toteutuu se "seikka, jolla kyseiselle toimelle asetettu taloudellinen tavoite saavutetaan".

15 Asetuksen N:o 3813/92 6 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi kuitenkin vahvistaa maatalouden muuntokurssille sellaisen erityisen lähtökohdan eli määräytymisperusteen, joka poikkeaa 6 artiklan 1 kohdan mukaisesta yleisestä määräytymisperusteesta. Siinä säädetään seuraavaa:

"Mikäli 1 kohdassa tarkoitettu lähtökohta on täsmennettävä tai jos sitä ei voida ottaa huomioon markkinajärjestelyyn tai kyseessä olevaan määrään liittyvistä erityisistä syistä, määritetään 12 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti erityinen lähtökohta ottaen huomioon seuraavat arviointiperusteet:

a) maatalouden muuntokurssin muutosten tosiasiallinen sovellettavuus ja mahdollisimman lyhyet määräajat,

b) erilaisissa yhteisissä markkinajärjestelyissä toteutettuihin vastaaviin toimiin liittyvien lähtökohtien keskinäiset samankaltaisuudet,

c) lähtökohtien johdonmukaisuus samaan yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvien eri hintojen ja määrien osalta,

d) oikeiden maatalouden muuntokurssien soveltamista koskevan valvonnan käytännöllisyys ja tehokkuus."

16 Asetuksen N:o 3813/92 12 artiklan mukaan asetuksen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt annetaan hallintokomiteamenettelyssä.

17 Asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

"Mikäli siirtymäsäännökset osoittautuvat tarpeellisiksi tämän asetuksen säännösten ensimmäisen soveltamisen helpottamiseksi, komissio antaa ne noudattaen 12 artiklan mukaista menettelyä ja niitä sovelletaan niin kauan kuin on ehdottoman välttämätöntä uuden järjestelyn käyttöön ottamisen helpottamiseksi."

18 Maatalousalalla käytettävien muuntokurssien vahvistamista ja soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 28 päivänä joulukuuta 1992 annettu komission asetus (ETY) N:o 3819/92 (EYVL L 387, s. 17) korvattiin maatalousalalla käytettävien muuntokurssien vahvistamista ja soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 30 päivänä huhtikuuta 1993 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 1068/93 (EYVL L 108, s. 106). Viimeksi mainitun asetuksen 23 artiklan mukaan maatalouden muuntokurssin määräytymisperustetta koskevia säännöksiä (9—12 artikla) sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 1993 niiden tuotteiden ja määrien osalta, joilla ei ole markkinointivuotta. Näin on raakatupakan osalta.

19 Komissio antoi riidanalaisen asetuksen 17.12.1993. Asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Asetuksen (ETY) N:o 2075/92 3 artiklassa tarkoitetun palkkion ja palkkion ennakkomaksun määrän muuntamiseksi kansalliseksi valuutaksi sovellettava maatalouden muuntokurssi on satovuoden elokuun 1 päivänä voimassa oleva kurssi kyseisen vuoden joulukuun 31 päivään mennessä tapahtuvien toimitusten osalta ja seuraavan vuoden tammikuun 1 päivänä voimassa oleva kurssi myöhempien toimitusten osalta."

20 Riidanalaisen asetuksen 5 artiklassa säädetään samansuuntaisesti seuraavaa:

"Ennen satovuotta 1993 korjatuista sadoista saadun tupakan osalta, joka poistuu valvonnasta 1 päivästä heinäkuuta 1993 alkaen, asetuksen (ETY) N:o 727/70 3 artiklassa säädettyä palkkiota koskeva maatalouden muuntokurssi on 1 päivänä heinäkuuta 1993 voimassa oleva kurssi."

21 Asetuksen 6 artiklalla kumotaan asetuksen N:o 1726/70 6 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, jonka mukaan se hetki, jolloin tupakka siirretään pois siitä paikasta, jossa se on saatettu valvontaan, määrää sen hetken, jolloin ecumääräinen palkkio on muunnettava kansalliseksi valuutaksi.

22 Riidanalaisen asetuksen 7 artiklassa säädetään lopuksi, että asetusta sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 1993.

Pääasia

23 Vuoden 1992 toisella vuosipuoliskolla ja vuonna 1993 valuuttamarkkinoilla tapahtui huomattavaa liikehdintää ja valuuttakursseja jouduttiin jonkin verran määrittämään uudelleen. Kreikan drakma (GDR) devalvoitiin useita kertoja.

24 Moskof on tupakan ensimmäisen jalostusasteen yritys. Se sai 24.2.1994 EOK:lta 1 793 340 GDR loppusuorituksena vuonna 1992 korjatun Basma-tupakan osalta maksettavasta yhteisön palkkiosta.

25 Myöhemmin EOK huomasi, ettei se ollut soveltanut riidanalaisen asetuksen 5 artiklaa vaan tällä asetuksella kumottua asetuksen N:o 1726/70 6 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa. Siksi se vaati palautettavaksi 1 228 770 GDR, joka vastaa eroa palkkion määrässä, kun se muunnetaan toisaalta kurssilla, jota sovelletaan hetkellä, jolloin tupakka siirretään pois paikasta, jossa se on saatettu valvontaan, ja toisaalta 1.7.1993 voimassa olleella kurssilla riidanalaisen asetuksen 5 artiklan mukaisesti.

26 Moskof riitautti 9.12.1994 tämän maksuvaatimuksen Dioikitiko Protodikeio Athinonissa. Tämä kanteen yhteydessä se vetosi riidanalaisen asetuksen 5 artiklan pätemättömyyteen ja pyysi kansallista tuomioistuinta esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle asetuksen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen.

Ennakkoratkaisukysymykset

27 Dioikitiko Protodikeio Athinon on ennakkoratkaisupyynnössä esittänyt tiivistelmän Moskofin sille esittämistä perusteista ja pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua kunkin perusteen vaikutuksesta riidanalaisen asetuksen pätevyyteen seuraavasti:

"1) Komissio ei esittänyt asetusta N:o 3477/93 koskevaa luonnosta tupakan hallintokomitealle sellaisena, että sillä olisi taannehtivia vaikutuksia

Koska edellä mainitun asetusluonnoksen — jonka tupakan hallintokomitea hyväksyi taannehtivia vaikutuksia vailla olevana säädösluonnoksena — hyväksymisestä kului yli viisi kuukautta asetuksen antamiseen ja julkaisemiseen, onko sitä pidettävä uutena asetusluonnoksena, jolla on sen pätemättömyyden aiheuttavia taannehtivia vaikutuksia, kun otetaan huomioon, että luonnosta ei ole saatettu toimivaltaisen tupakan hallintokomitean käsiteltäväksi luonnoksena, joka koskee tämäntyyppistä asetusta eli säädöstä, jolla on taannehtivia vaikutuksia, sillä se, että luonnosta ei ole saatettu hallintokomitean käsiteltäväksi, on vastoin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 145 artiklan kolmannen luetelmakohdan toista virkettä, vastoin menettelystä komissiolle siirrettyä päätösvaltaa käytettäessä 13 päivänä heinäkuuta 1987 annettua neuvoston päätöstä 87/373/ETY, vastoin asetuksen N:o 3813/92 12 artiklaa ja vastoin asetuksen N:o 727/70 17 artiklaa, koska näiden säännösten ja määräysten mukaan tupakan hallintokomiteaa koskevan menettelyn noudattaminen on komissiolle siirretyn täytäntöönpanotoimivallan käyttämisen edellytys?

2) Neuvoston asetuksen N:o 3813/92 rikkominen ja komission asetuksen N:o 3477/93 puutteellinen perusteleminen

a) Ovatko komission asetuksen N:o 3477/93 perustelut oikeat ja riittävät, kun otetaan huomioon, että pääasian kantaja epäilee sitä, voidaanko riidanalaisen komission asetuksen perustelukappaleissa tarkoitettujen markkinoiden vääristymien katsoa sisältyvän johonkin neuvoston asetuksen N:o 3813/92 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun arviointiperusteeseen vai olisiko neuvoston säädettävä tällaisesta sisällyttämisestä?

b) Ovatko komission asetuksen N:o 3477/93 perustelut oikeat ja riittävät, kun otetaan huomioon, että kun riidanalaisessa komission asetuksessa säädetään, että maatalouden muuntokurssin määräytymisperusteena ei käytetä neuvoston asetuksen N:o 3813/92 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti seikkaa, jolla toimelle asetettu taloudellinen tavoite saavutetaan ja joka tässä tapauksessa on raakatupakan siirtäminen pois paikasta, jossa se on saatettu valvontaan, riidanalaisessa asetuksessa ei mainita, mikä edellä mainitun neuvoston asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa mainituista neljästä arviointiperusteesta on se, jonka perusteella [asetuksen N:o 3477/93] 5 artiklan mukainen määräytymisperuste on otettu käyttöön?

c) Ovatko komission asetuksen N:o 3477/93 perustelut oikeat ja riittävät, kun otetaan huomioon, että tarvetta välttää vuoden 1993 tupakkasadon markkinoiden vääristymät ei ole mainittu asetuksen tekstissä ja että asetuksessa ei ole myöskään mainittu, miksi on katsottu olevan tarpeen antaa säännös, jolla on taannehtiva vaikutus?

d) Ovatko komission asetuksen N:o 3477/93 perustelut oikeat ja riittävät, kun otetaan huomioon, että asetuksen kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että tupakan hallintokomitea on antanut siitä puoltavan lausunnon, vaikka asetusluonnosta ei ole saatettu tämän komitean käsiteltäväksi säädösluonnoksena, jolla on taannehtiva vaikutus?

3) Neuvoston asetuksen N:o 727/70 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan iv alakohdan rikkominen, sellaisena kuin artikla on muutettuna neuvoston asetuksen N:o 1329/90 1 artiklalla

Kun otetaan huomioon, että edellä mainitussa säännöksessä annetaan tupakan ostajille mahdollisuus saada palkkio satovuotta seuraavien neljän vuoden aikana edellyttäen, että tupakka on käytetty tupakkavalmisteisiin tai viety kolmansiin maihin, eikö komission asetuksella N:o 3477/93 silloin rikota edellä mainittua neuvoston asetusta, koska sillä toteutettu maatalouden muuntokurssien jäädyttäminen merkitsee, että palkkion saajien on pakko jättää käyttämättä edellä mainitulla neuvoston asetuksella annettu neljän vuoden määräaika?

4) EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkominen

Kun otetaan huomioon, että edellä mainitulla perustamissopimuksen määräyksellä on tarkoitus vakauttaa markkinat, missä määrin se komission asetuksella N:o 3477/93 toteutettu taannehtiva toimenpide, jolla jäädytetään maatalouden muuntokurssi, sopii yhteen markkinoiden vakauttamisen kanssa, kun sillä siirretään jalostajien kärsimä vahinko tuottajille, koska jalostajat eivät pysty tarjoamaan tyydyttäviä hintoja asetuksen antamista seuraavan satokauden tupakasta?

5) Yhteisön säädösten taannehtivuuskieltoa koskevan periaatteen loukkaaminen

Koska komission asetus N:o 3477/93 julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 18.12.1993 ja se tuli 7 artiklansa mukaan voimaan kolmantena päivänä julkaisemisen jälkeen eli 21.12.1993, mutta sitä sovelletaan sen 7 artiklan toisen kohdan mukaan 1 päivästä heinäkuuta 1993, loukataanko sillä yhteisön säädösten taannehtivuuskieltoa koskevaa periaatetta, kun otetaan huomioon se, että pääasian kantajan mukaan asetuksen tavoite ei tässä asiassa johdu ylemmänasteisesta yleisestä edusta, koska tässä asetuksessa mainittuja markkinoiden vääristymiä ei ole tapahtunut, ja se, ettei pääasian kantajan kaltaisten jalostajien perustellun luottamuksen suojaamiseksi ole myöskään toteutettu siirtymätoimenpiteitä?

6) Luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen

Missä määrin luottamuksensuojaa koskevaa periaatetta on jalostusyritysten osalta loukattu, kun komission asetuksen N:o 3477/93 5 artiklalla muutettiin perusteellisesti sitä tupakka-alan yhteistä markkinajärjestelyä koskevaa lainsäädännöllistä kokonaisuutta, joka oli toteutettu asetuksilla N:o 727/70 ja N:o 1726/70 ja joka oli ollut voimassa yli 20 vuotta ja jonka perusteella oli syntynyt luottamus aivan erityiseen lainsäädännölliseen pysyvyyteen, kun otetaan huomioon se, että neuvoston asetuksella N:o 727/70 ja komission asetuksella N:o 1726/70 toteutetun järjestelmän muuttamisen helpottamiseksi ei ollut säädetty siirtymätoimenpiteistä, ja myös se, että pääasian kantajan väitteiden mukaan vuoden 1992 satoa koskevat eurooppalaiset viljelysopimukset oli tehty puolitoista vuotta ennen asetuksen N:o 3477/93 5 artiklan antamista ja tupakkaa korjattiin ja saatettiin valvontaan 15.5.1993 saakka?

7) Yhteisön toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen

Kun otetaan huomioon, että drakman ja Euroopan laskentayksikön välillä on suurempi erotus kuin muiden jäsenvaltioiden valuuttojen ja laskentayksikön välillä, eikö komission asetuksen N:o 3477/93 edellä mainittu, maatalouden muuntokurssin jäädyttämistä koskeva säännös merkitse kreikkalaisten toimijoiden syrjintää?

8) Harkintavallan väärinkäyttö

Kun otetaan huomioon komission tilintarkastustuomioistuimen esittämään kysymykseen antama vastaus, jonka mukaan se 'sitoutuu viipymättä antamaan tarvittavat säännökset maatalouden muuntokurssista johtuvien menojen rajoittamiseksi' (tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus N:o 8/93, EYVL C 65, 2.3.1994, 3.4 ja 3.5 kohta), eikö komission asetuksen N:o 3477/93 maatalouden muuntokurssin jäädyttämistä koskeva säännös itse asiassa ole julkisoikeudellinen säännös ja eikö sillä pyritty — kuten sen perustelukappaleissa todetaan — markkinoiden vääristymien välttämiseen?"

28 Ensiksi on tutkittava kahta ensimmäistä kysymystä, sitten kolmatta ja kuudetta kysymystä, joita on käsiteltävä yhdessä, ja seuraavaksi viidettä, neljättä, seitsemättä ja kahdeksatta kysymystä.

Hallintokomiteamenettelyn sivuuttamista koskeva kysymys

29 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy varsinaisesti, eikö riidanalainen asetus pitäisi julistaa pätemättömäksi siitä syystä, että sillä rikotaan hallintokomiteamenettelyä koskevia säännöksiä, koska komission antama säädös olisi pitänyt saattaa uudelleen hallintokomitean käsiteltäväksi uutena asetuksena, jolla on taannehtiva vaikutus.

30 Moskof esittää seuraavan, Kreikan tupakkateollisuuden liiton toimittamiin tietoihin perustuvan selvityksen siitä, missä järjestyksessä asiaa käsiteltiin tupakan hallintokomiteassa käydyssä menettelyssä:

— 11.6.1993 komissio antoi ja hallintokomitea hyväksyi luonnoksen asetukseksi, jossa oli samanlainen 5 artikla kuin riidanalaisessa asetuksessa; Kreikan tasavallan ja Italian tasavallan edustajat kuitenkin äänestivät tämän luonnoksen hyväksymistä vastaan;

— 10.9.1993 komissio esitti uuden luonnoksen, jossa oli eri tavalla laadittu 5 artikla; komissio ei alistanut sitä hallintokomitean äänestykseen vaan sitoutui tekemään näin myöhemmässä kokouksessa;

— 13.10.1993 komissio ilmoitti, että asetusluonnos oli poistettu esityslistalta, koska sen yksiköt tutkivat asiaa, ja että todennäköisesti laaditaan uusi luonnos;

— 12.11.1993 komissio täsmensi erään valtuuskunnan esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa, ettei se voi alistaa asetusta äänestykseen, koska sen yksiköt edelleen käsittelevät sitä; komissio korosti lisäksi, että sitä, että tuottajan jalostajalle tekemää tupakkatoimitusta pidetään määräytymisperusteena, ei voitu asettaa kyseenalaiseksi satovuonna 1993 ja sen jälkeen korjatun sadon osalta, mutta että toimituspäivän käyttämisestä määräytymisperusteena aiheutuu useita soveltamisongelmia ennen satovuotta 1993 korjatun sadon osalta;

— 10.12.1993 komissio täsmensi tupakka-alalla sovellettavia määräytymisperusteita koskevaa asetusta koskevaan kysymykseen antamassaan vastauksessa, että oli olemassa "horisontaalinen", koko alan kattava asetus, ja että sen yksiköt tutkivat kysymystä;

— 17.12.1993 komissio antoi riidanalaisen asetuksen.

31 Moskofin mukaan komissio ei noudattanut asetuksen N:o 3813/92 12 artiklan c alakohdassa ja asetuksen N:o 727/70 16—18 artiklassa säädettyä menettelyä, ensinnäkin koska se toisen luonnoksen antamisesta ilmoitettuaan antoi asetuksen, jonka se oli vetänyt takaisin, ja toiseksi koska se ei ollut saattanut asetusluonnosta uudelleen hallintokomitean käsiteltäväksi, vaikka tätä luonnosta, joka oli taannehtivuutensa vuoksi erilainen, oli pidettävä uutena säädöksenä. Menettely oli Moskofin mukaan olennaisesti sääntöjen vastainen, ja riidanalaisen asetuksen kumoaminen on sen vuoksi perusteltua, sillä jos komissio olisi joulukuussa 1993 saattanut asetusluonnoksen uudelleen hallintokomitean käsiteltäväksi, komitea olisi todennäköisesti hylännyt sen ja antanut kielteisen lausunnon.

32 Kreikan ja Italian hallitukset tukevat tätä väitettä, ja ensin mainittu täsmentää, että riidanalainen asetus poikkesi hallintokomitean hyväksymästä ensimmäisestä luonnoksesta paitsi taannehtivuutensa vuoksi, myös seitsemännen perustelukappaleen erilaisen muotoilun vuoksi.

33 Komission mukaan se, että hallintokomitean 11.6.1993 hyväksymän luonnoksen mukaista asetusta ei heti annettu, johtui siitä, että komissio yritti löytää asetusluonnosta vastaan äänestäneille Kreikan ja Italian valtuuskunnille mieluisampaa kompromissiratkaisua. Kuten komissio on suullisessa käsittelyssä täsmentänyt, uutta luonnosta ei virallisesti alistettu hallintokomitean äänestykseen, joten aikaisempaa hyväksyttyä luonnosta ei ollut vedetty takaisin. Koska annettu asetus on samansisältöinen kuin hallintokomitean hyväksymä, ei ollut välttämätöntä esittää sitä uudelleen hallintokomitealle.

34 Lisäksi komission mukaan se, että riidanalaisella asetuksella on antamispäivämääränsä vuoksi taannehtiva vaikutus, ei estä pitämästä sitä samana asetuksena. Seitsemännen perustelukappaleen muutos puolestaan oli komission mukaan pelkästään sanamuodon muotoilua, jolla pyrittiin ainoastaan parantamaan asetuksen perusteluja, eikä muutos vaikuttanut lainkaan asetuksen sisältöön. Komissio on yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä esittänyt useita asiakirjoja, jotka koskevat tupakan hallintokomitean kokouksia kesä- ja joulukuun 1993 välillä.

35 Kun tarkastellaan hallintokomitean työskentelyasiakirjoja, jotka periaatteessa ovat luottamuksellisia kuten tilintarkastustuomioistuin muistuttaa raakatupakan yhteisestä markkinajärjestelystä 21.12.1993 antamansa erityiskertomuksen N:o 8/93 (EYVL 1994, C 65, s. 1) 4.62 kohdassa, ilmenee, että hallintokomitea hyväksyi 11.6.1993 tupakka-alalla sovellettavia maatalouden muuntokursseja koskevan asiakirjan VI/5786/93, jonka mukaan 1.7.1993 on ratkaiseva päivämäärä ennen satovuotta 1993 korjattuun satoon sovellettavan määräytymisperusteen osalta. Kreikan ja Italian valtuuskunnat kuitenkin vastustivat asiakirjan hyväksymistä päivämäärän osalta tehdyn valinnan vuoksi. Ne toivat esiin luottamuksensuojan periaatteen, johon tupakan ostajat ja myyjät saattoivat vedota "aikaisemman määräytymisperustejärjestelmän voimassa pysyttämiseksi" (11.6.1993 pidetyn kokouksen tiivistelmäpöytäkirjan 4 kohta). Hallintokomitean 10.9.1993 pidetystä kokouksesta laaditun tiivistelmäpöytäkirjan 2 kohdassa todetaan seuraavaa: "Kreikan valtuuskunnan pyynnöstä on lisätty tiettyä joustavuutta niihin päivämääriin, joita on päätetty käyttää tupakan valvonnasta poistamista vastaavana määräytymisperusteena satovuoden mukaan. Koska tämä esitys ei tyydytä kyseistä valtuuskuntaa, äänestystä lykätään. Keskustelua jatketaan." Hallintokomitean 13.10.1993 pidetystä kokouksessa laaditussa pöytäkirjassa todetaan, että muutettua asiakirjaa koskeva kohta poistettiin esityslistalta. Hallintotoimikunnan 12.11.1993 pidetyssä kokouksessa

useat valtuuskunnat valittelivat sitä, että uutta asetusta ei alisteta äänestykseen. Lopuksi komissio antoi alun perin hyväksytyn asiakirjan VI/5786/93 mukaisen asetuksen 17.12.1993.

36 Mikään näistä esitetyistä asiakirjoista ei osoita, että komissio olisi vetänyt pois hallintokomitean 11.6.1993 hyväksymän ensimmäisen asetusluonnoksen.

37 Hallintokomitean kokousten pöytäkirjoista ilmenee sitä paitsi, että komissio ei missään vaiheessa esittänyt, että hallintokomitea äänestäisi tarkistetusta asetusluonnoksesta, jonka komissio oli laatinut täyttääkseen Kreikan valtuuskunnan vaatimukset, missä se ei kuitenkaan onnistunut.

38 Yksikään seikka ei näin ollen kumoa sitä komission selitystä, jonka mukaan se ei ollut mitenkään luopunut säädöksen antamisesta vaan oli pyrkinyt löytämään kompromissiratkaisun, joka olisi ollut mieluisampi kahdelle säädöksen hyväksymistä vastaan äänestäneelle jäsenvaltion valtuuskunnalle, vaikka sillä olisi ollut oikeus antaa hallintokomitean hyväksymä säädös välittömästi.

39 Komissiota ei voida moittia siitä, että se on yrittänyt löytää kompromissiratkaisun, johon olisivat voineet yhtyä myös ne kaksi valtuuskuntaa, jotka olivat kieltäytyneet hyväksymästä säädöstä sen alkuperäisessä muodossa.

40 Kompromissimahdollisuuksien selvittämistä ei myöskään voida tulkita kaikkien muiden valtuuskuntien hyväksymän alkuperäisen säädöstekstin implisiittiseksi takaisin vetämiseksi. Muunlainen ratkaisu tekisi vaikeammaksi kompromissiyritykset, joiden tarkoituksena on tiettyjen valtuuskuntien kannalta keskeisten ongelmien ratkaiseminen, koska komissio ei tällöin uskaltaisi ottaa sitä riskiä, että se ei välittömästi antaisi hyväksyttyä säädöstä. Tällainen ratkaisu haittaisi hallintokomiteamenettelyjen sujuvuutta enemmän kuin sen salliminen, että säädöstä koskevan hallintokomitean äänestyksen ja asetuksen antamista koskevan komission päätöksen

välillä voi kulua kohtuullinen aika, joka on tarpeen sen tutkimiseksi, voidaanko löytää sellainen kompromissi, joka mahdollistaisi joidenkin valtuuskuntien esiin tuomien ongelmien ratkaisemisen parhaalla mahdollisella tavalla.

41 Riidanalaisen asetuksen taannehtivuutta koskevan väitteen osalta on korostettava, että 1.7.1993 oli ratkaiseva päivämäärä sekä tupakka-alan uudessa markkinajärjestelyssä että maatalouden uudessa rahapoliittisessa järjestelmässä.

42 Se, että riidanalaisessa asetuksessa vahvistettu päivämäärä pidettiin voimassa, ei sitä paitsi aiheuttanut kyseisille toimijoille sellaista palkkiona saatavan määrän pienenemisestä johtuvaa vahinkoa, jota vastaan ne olisivat voineet suojautua, jos ne olisivat tienneet asetuksesta muutamia kuukausia aikaisemmin, koska riidanalaisen asetuksen soveltamisen ainoa seuraus oli, että palkkion ennakkomaksuun ja palkkioon sovellettavien muuntokurssien erotukseen perustuva palkkion loppusuorituksen määrä pysyi samana siitä riippumatta, koska tupakka siirrettiin pois valvonnasta.

43 Komissio on siis ollut oikeassa katsoessaan, ettei asetus sen vuoksi, että se annettiin joulukuussa, ollut olennaisesti erilainen kuin hallintokomitean hyväksymä luonnos.

44 Seitsemännen perustelukappaleen erilaisen sanamuodon osalta on todettava, että hallintokomitealle annettua asiakirjaa ja riidanalaista asetusta verrattaessa ilmenee, että riidanalaiseen asetukseen on lisätty maininta, että tupakan palkkioiden määräytymisperuste, joka on tarkastuksesta poistumisen hetki, ei vastaa asetuksen N:o 3813/92 6 artiklassa määriteltyjä vaatimuksia, joten sitä on muutettava siirtymäkauden lopussa, ja että "vuoden 1993 tupakkasadon markkinoiden vääristymisen estämiseksi" määräytymisperusteen olisi oltava 1.7.1993 ennen vuotta 1993 korjatun tupakan osalta ja kyseisestä päivästä alkaen valvonnasta poistuvan tupakan osalta.

45 Tämä lisäys ja erityisesti maininta "markkinoiden vääristymien" uhasta ainoastaan laajentavat ja täsmentävät ennen satovuotta 1993 korjattuun tupakkaan liittyvää perustelua, joka oli jo hallintokomitean käsiteltäväksi saatetussa säädöstekstissä, eikä tehdyn päätöksen sisältöä muutettu.

46 On siis katsottava, ettei mikään seikka osoita, että riidanalaista asetusta annettaessa ei ole noudatettu hallintokomiteamenettelyä.

Asetuksen N:o 3813/92 ja perusteluvelvollisuuden rikkominen

47 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy varsinaisesti, eikö riidanalainen asetus pitäisi julistaa pätemättömäksi ensinnäkin siitä syystä, että asetuksen seitsemännessä perustelukappaleessa oleva viittaus "markkinoiden vääristymi[in]" ei ole riittävä perustelu sille, miksi ei ole noudatettu asetusta N:o 3813/92, jossa säädetään maatalouden muuntokurssin määräytymisperusteen määrittämisessä huomioon otettavista arviointiperusteista, ja toiseksi siitä syystä, että sen taannehtivuutta ei ole perusteltu, ja kolmanneksi siitä syystä, että siinä mainitaan hallintokomitean puoltava lausunto.

48 Moskofin mukaan komissio ei ole erityisesti ja yksityiskohtaisesti perustellut, miksi on tarpeen syrjäyttää se maatalouden muuntokurssin määräytymisperuste, joka asetuksen N:o 3813/92 6 artiklan 1 kohdan mukaan on "seikka, jolla kyseiselle toimelle asetettu taloudellinen tavoite saavutetaan".

49 Moskof toteaa tältä osin, että asetuksen N:o 727/70 mukaisessa järjestelmässä taloudellinen tavoite saavutettiin vasta silloin, kun jalostajat olivat kokonaan ja lopullisesti saaneet palkkion, jolla oli tarkoitus korvata niiden tuottajille maksama

korkea hinta. Maatalouden muuntokurssin määräytymisperuste oli näin ollen tupakan siirtäminen pois valvonnasta, jolloin myös palkkio-oikeus syntyi ja joka tapahtui käytännössä vasta, kun jalostetulle tupakalle oli löytynyt ostaja.

50 Koska riidanalaisella asetuksella vastoin aikaisempaa järjestelmää erotettiin palkkio-oikeuden syntyminen maatalouden muuntokurssin määräytymisperusteesta, sitä olisi Moskofin mukaan pitänyt perustella erityisen yksityiskohtaisesti. Asetuksessa ei kuitenkaan ole mainittu, mikä asetuksen N:o 3813/92 6 artiklan 2 kohdassa mainituista arviointiperusteista oli se, jonka perusteella komissio määräsi, että palkkioon sovelletaan maatalouden muuntokurssin erityistä määräytymisperustetta; mitään näistä neljästä arviointiperusteesta ei sitä paitsi Moskofin mukaan voida ottaa huomioon tässä asiassa.

51 Komissio muistuttaa, että asetuksen N:o 727/70 mukaan palkkion taloudellisena tavoitteena oli taata kohtuullinen tulo tupakantuottajille eikä jalostusyrityksille. Se, että muuntokurssin määräytymisperusteeksi oli siinä valittu valvonnasta pois siirtämisen hetki, oli sitä paitsi jo ollut poikkeus asetukseen N:o 1676/85 perustuvasta, maatalouden rahapoliittisen järjestelmän mukaisesta yleisestä arviointiperusteesta, koska toimelle asetettu taloudellinen tavoite saavutetaan silloin, kun tuottaja saa maksun tupakanlehdistä, eikä suinkaan silloin, kun jalostaja siirtää tupakan pois valvonnasta. Se, että jalostaja voi saada palkkion kokonaismäärää vastaavan ennakon, vie komission mielestä kaiken rahoituksellisen perustelun siltä valinnalta, että muuntokurssi, jota käytetään muunnettaessa palkkiota kansalliseksi valuutaksi, määräytyy sen hetken mukaan, jolloin tupakka siirretään pois valvonnasta, koska tämä voi tapahtua useita vuosia sen jälkeen, kun palkkion kokonaismäärää vastaava ennakko on tosiasiallisesti maksettu. Juuri tämän epäkohdan kielteisten vaikutusten rajoittamiseksi tehtiin vuonna 1990 sellainen muutos, että valvonnasta pois siirtämisen oli tapahduttava satovuotta seuraavien neljän vuoden aikana.

52 Tältä osin on todettava, että maatalouden rahapolitiikkaa koskevassa asetuksessa N:o 3813/92 ainoastaan toistettiin asetuksessa N:o 1676/85 jo säädetty arviointiperuste, jonka mukaan ecua kansalliseksi valuutaksi muunnettaessa käytettävä määräytymisperuste on seikka, jolla toimelle asetettu taloudellinen tavoite saavutetaan. Vaikka myönnettäisiin, että asetuksen N:o 727/70 mukaisessa järjestelmässä palkkioiden taloudellisena tavoitteena oli korvata jalostajille se korkea hinta, jonka ne

maksoivat tuottajille, olisi todettava, että rahoituksellisesti ja taloudellisesti tämä tavoite saavutettiin silloin, kun jalostaja sai korvaukseksi tarkoitetun määrän eli useimmissa tapauksissa silloin, kun hän sai asetuksen N:o 1726/70 7 artiklassa tarkoitetun palkkion kokonaismäärää vastaavan ennakon tupakan valvontaan saattamisen yhteydessä.

53 Sen hetken välillä, jolloin jalostaja tosiasiassa sai palkkion ennakkomaksun, ja sen hetken välillä, jolloin jalostajalla asetuksen N:o 727/70 mukaan oli oikeus palkkioon ja jota pidettiin määräytymisperusteena, oleva ristiriita aiheutti sen, että jalostajat siirsivät tupakan pois valvonnasta niin myöhään kuin mahdollista pystyäkseen mahdollisimman suuressa määrin hyötymään kansallisen valuutan devalvointiin ja siis palkkion täydennysosan kasvuun liittyvästä spekulatiivisesta edusta. Vaikka palkkion ennakkomaksun suorittamisen ja tupakan valvonnasta pois siirtämisen enimmäisaikaväliksi säädettiin vuonna 1990 neljä vuotta, aikaväli aiheutti sen jälkeenkin kustannuksia, joiden perusteettomuutta erityisesti tilintarkastustuomioistuin korosti raakatupakka-alan yhteistä markkinajärjestelyä koskeneen erityiskertomuksen N:o 8/93 3.4 kohdassa.

54 Kun otetaan huomioon olosuhteet ja se, että valvonnasta pois siirtämisen käyttäminen maatalouden muuntokurssin määräytymisperusteena oli jo poikkeus maatalouden rahapoliittisesta järjestelmästä, sellaisena kuin järjestelmä oli voimassa vuodesta 1985 lähtien, yksityiskohtainen perustelu olisi ollut tarpeen pikemminkin siinä tapauksessa, että komissio olisi päättänyt säilyttää tämän yleisjärjestelmästä tehdyn poikkeuksen.

55 Se osalta, että muuntokurssin määräytymisperusteeksi valittiin 1.7.1993, on todettava, että asetuksella N:o 3813/92 oli tarkoitus ottaa mahdollisimman nopeasti käyttöön uusi, sisämarkkinoiden kanssa yhteensopiva maatalouden rahapoliittinen järjestelmä. Tämän vuoksi asetuksen 13 artiklassa säädetään, että komissio voi päättää siirtymätoimenpiteistä, joita voidaan soveltaa ainoastaan "niin kauan kuin on ehdottoman välttämätöntä uuden järjestelyn käyttöön ottamisen helpottamiseksi".

56 Koska asetuksen N:o 1068/93 mukaan uutta rahapoliittista järjestelmää sovelletaan 1.7.1993 alkaen niiden tuotteiden — kuten tupakan — osalta, joilla ei ole markkinointivuotta, on täysin loogista, että komissio on erityisesti tätä alaa koskevassa riidanalaisessa asetuksessa samalla tavoin päättänyt, että uusia säännöksiä sovelletaan 1.7.1993 alkaen ja vanhoja siihen saakka ja että tämä ajankohta siis on määräytymisperuste ennen vuotta 1993 korjatun sadon osalta. Tämä siirtymäsäännös liittyi uuteen järjestelmään eikä sillä mitenkään rikottu asetusta N:o 3813/92.

57 Perusteluvelvollisuuden osalta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen säädöksen, päätöksen tai muun toimenpiteen luonteen mukaan. Siinä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen tekemän toimen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. Ei voida myöskään vaatia, että toimen perusteluissa esitettäisiin kaikki asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat yksityiskohdat, koska kyseinen toimi kuuluu järjestelmälliseen kokonaisuuteen, josta se on osa (ks. yhdistetyt asiat C-9/95, C-23/95 ja C-156/95, Belgia ja Saksa v. komissio, tuomio 4.2.1997, Kok. 1997, s. I-645, 44 kohta).

58 Tässä tapauksessa riidanalainen asetus kuuluu maatalouden uuden rahapoliittisen järjestelmän järjestelmälliseen kokonaisuuteen. Komissio on siis ollut oikeassa, kun se on maatalouden rahapoliittisen asetuksen N:o 1068/93 soveltamisen alkamispäivään viitaten päättänyt, että 1.7.1993 on määräytymisperuste ennen vuotta 1993 korjatun sadon osalta. Kaikki tämän alan taloudelliset toimijat saattoivat vaivatta ymmärtää tämän perustelun.

59 Markkinoiden vääristymien mainitseminen on täydentävä perustelu, jonka tarkoituksena on ainostaan kiinnittää huomiota siihen epäjohdonmukaisuuteen, joka olisi seurannut vanhojen ja uusien säännösten samanaikaisesta soveltamisesta, eli siihen, että jalostajilla olisi ollut houkutus siirtää ennen satovuotta 1993 korjattu tupakka pois valvonnasta mahdollisimman myöhään ja mahdollisesti jopa myöhemmin kuin satovuonna 1993 ja sen jälkeen korjattu tupakka.

60 Sitä päätelmää, että päivämäärän 1.7.1993 valintaa määräytymisperusteeksi ennen satovuotta 1993 korjatun tupakan osalta on perusteltu riittävästi, ei heikennä se, että riidanalaisella asetuksella on taannehtiva vaikutus. On eri asia, saattoivatko toimijat perustellusti odottaa, että aikaisemmat säännökset pidetään voimassa uuden asetuksen antamispäivään saakka, ja siitä on esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys.

61 Lopuksi on korostettava, että kuten tämän tuomion 46 kohdassa todettiin, hallintokomitea antoi puoltavan lausunnon riidanalaisesta asetuksesta, sellaisena kuin asetus on annettu. Asetuksen kahdeksas perustelukappale ei siis ole virheellinen siltä osin, kuin siinä mainitaan tämä lausunto.

62 On siis katsottava, että riidanalaisella asetuksella ei rikota sen enempää asetusta N:o 3813/92 kuin perustamissopimuksen 190 artiklaakaan.

Asetuksen N:o 727/70 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan iv alakohdan rikkominen ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen

63 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy varsinaisesti, eikö riidanalainen asetus pitäisi julistaa pätemättömäksi siitä syystä, että kun sillä jäädytettiin maatalouden muuntokurssi 1.7.1993, sillä rikottiin asetuksen N:o 727/70 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan iv alakohtaa, jossa oli säädetty, että tupakan jalostajat voivat satovuotta seuraavien neljän vuoden aikana valita, milloin palkkio maksetaan. Kuudennella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, eikö riidanalaisella asetuksella loukata luottamuksensuojan periaatetta jalostusyritysten osalta, koska tällä asetuksella muutettiin perusteellisesti sellaista lainsäädännöllistä kokonaisuutta, joka oli ollut käytössä jo yli 20 vuotta, eikä siinä säädetty siirtymätoimenpiteistä, vaikka satovuoden 1992 viljelysopimukset oli tehty jo puolitoista vuotta ennen asetuksen antamista ja vaikka tupakkaa korjattiin ja saatettiin valvontaan 15.5.1993 saakka.

64 Moskofin mukaan maatalouden muuntokurssin määräytymisperusteen vaihtelevuus oli riidanalaista asetusta edeltäneen järjestelmän aikana palkkiojärjestelmän perustekijä siten, että jalostajat käyttivät asetuksen N:o 727/70 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan iv alakohdan mukaisesti oikeuttaan saada palkkio minä tahansa itse valitsemanaan ajankohtana tupakan valvontaan saattamista seuraavien neljän vuoden aikana. Näin ollen se, että riidanalaisen asetuksen 5 artiklassa päivämäärä 1.7.1993 säädettiin maatalouden muuntokurssin kiinteäksi määräytymisperusteeksi ennen vuotta 1993 korjatun sadon osalta, esti jalostajia käyttämästä tätä oikeuttaan ja rikkoi täten asetuksen N:o 727/70 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan iv alakohtaa.

65 Moskof muistuttaa lisäksi, että asetuksella N:o 2075/92 kumottu tupakan yhteinen markkinajärjestely oli ollut olemassa yli 22 vuotta ja että sen jälkeenkin, kun vuonna 1985 oli annettu maatalouden rahapoliittinen säännöstö, komissio oli yli seitsemän vuoden ajan varauksetta hyväksynyt Moskofin noudattaman käytännön, jossa neljän vuoden pituisesta markkinointikaudesta yritettiin saada maatalouden muuttuvaan muuntokurssiin perustuvia voittoja, mihin tällä oli laillinen oikeus. Moskof katsoo, että tämän vuoksi maatalouden rahapoliittisen säädöskokonaisuuden perusteellinen muuttaminen ilman siirtymätoimenpiteitä — mitä huolellinen ja harkitseva toimija ei mitenkään voinut ennakoida — loukkasi sen perusteltua luottamusta.

66 Komissio puolestaan katsoo, että asetuksen N:o 727/70 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan iv alakohtaa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen N:o 1329/90 1 artiklalla, ei ole rikottu, koska maatalouden muuntokurssien määräytymisperusteen määrittäminen ei ollut olennainen osa yhteistä markkinajärjestelyä, vaan se oli vain muotoseikka, jota saatettiin muuttaa.

67 Lisäksi se, että uutta määräytymisperustetta sovelletaan ennen vuotta 1993 korjattuihin satoihin, ei komission mukaan merkitse taannehtivuutta vaan tupakan yhteisen markkinajärjestelyn hallintoa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamista asetuksen N:o 3813/92 mukaisesti. Koska viimeksi mainitussa asetuksessa jo kuusi kuukautta aikaisemmin ennakoitiin, että riidanalainen asetus annetaan, ei komission mukaan voida katsoa, että luottamuksensuojan periaatetta olisi loukattu.

68 On muistutettava, että vaikka luottamuksensuojan periaate kuuluu yhteisön perusperiaatteisiin, taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa; näin on erityisesti maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisella alalla, jolla sopeutuksia tapahtuu jatkuvasti taloudellisen tilanteen vaihtelujen mukaan (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4863, 57 kohta).

69 Tästä seuraa, että taloudelliset toimijat eivät voi vedota saavutettuun oikeuteen sellaisen edun pysyttämiseksi, jonka ne ovat saaneet yhteisen markkinajärjestelyn käyttöön ottamisesta ja josta ne ovat tiettynä aikana hyötyneet (em. yhdistetyt asiat Crispoltoni ym., tuomion 58 kohta).

70 Tämän vuoksi säännöksellä, jolla poistetaan tupakan jalostajilla ollut mahdollisuus itse valita määräytymisperusteen toteutumisajankohta satovuotta seuravien neljän vuoden aikana, ei loukata luottamuksensuojan periaatetta.

71 Siirtymätoimenpiteiden väitetyn puuttumisen osalta on todettava, että riidanalaisen asetuksen 5 artikla on juuri siirtymäsäännöksen luonteinen. Tällä säännöksellä nimittäin on tarkoitus välttää uusien ja vanhojen maatalouden rahapoliittisten sääntöjen yhtäaikaisesta soveltamisesta aiheutuvat epäjohdonmukaisuudet.

72 Edellä olevia päätelmiä ei heikennä se, että satovuotta 1992 koskevat viljelysopimukset oli tehty jo puolitoista vuotta ennen riidanalaisen asetuksen antamista ja että tupakkaa korjattiin ja saatettiin valvontaan 15.5.1993 saakka.

73 Näin ollen on katsottava, että riidanalaisella asetuksella ei rikota asetuksen N:o 727/70 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan iv alakohtaa eikä loukata luottamuksensuojan periaatetta, kun sillä jäädytetään maatalouden muuntokurssiksi 1.7.1993 voimassa ollut kurssi.

Taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaaminen

74 Viidennellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy varsinaisesti, eikö riidanalainen asetus pitäisi julistaa pätemättömäksi siitä syystä, että sillä loukataan taannehtivuuskiellon periaatetta, koska sitä sovelletaan 1.7.1993 alkaen, vaikka se on annettu 17.12.1993.

75 Moskof katsoo Kreikan hallituksen ja Italian hallituksen tukemana, että riidanalainen asetus ja erityisesti sen 5 artikla eivät täytä taannehtivan soveltamisen edellytyksiä, koska asetuksella ei pyritä ylemmänasteiseen yleistä etua koskevaan tavoitteeseen ja koska jalostajien perustellun luottamuksen suojaamiseksi ei ole ryhdytty toimenpiteisiin.

76 Komissio myöntää, että asetuksen julkaisemisen viivästyminen saattaa aiheuttaa vähäisen taannehtivuusongelman asetuksen soveltamis- ja julkaisemispäivän välisenä aikana, mutta se väittää, että taannehtivuus oli perusteltua markkinoiden vääristymien välttämiseksi.

77 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että vaikka oikeusvarmuuden periaate pääsääntöisesti estää vahvistamasta yhteisön säädöksen ajallisen soveltamisalan alkamispäiväksi säädöksen julkaisemista edeltävää päivämäärää, näin voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti tehdä, kun tavoiteltava päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti (asia C-368/89, Crispoltoni, tuomio 11.7.1991, Kok. 1991, s. I-3695, 17 kohta).

78 Asetuksen N:o 3813/92 ensimmäisen perustelukappaleen mukaan uusilla asetuksilla oli tarkoitus tehdä maatalouden rahapoliittisesta järjestelmästä yhteensopiva perustamissopimuksen 8 a artiklassa määrättyyn sisämarkkinoiden toteuttamiseen pyrkimisen kanssa. Riidanalaisen asetuksen 5 artikla vaikuttaa tässä yhteydessä siirtymäsäännökseltä, jonka tavoitteena on välttää uusien ja vanhojen maatalouden rahapoliittisten sääntöjen yhtäaikaisesta soveltamisesta aiheutuvat epäjohdonmukaisuudet, jotka olisivat ilmenneet siten, että ennen satovuotta 1993 korjattu tupakka olisi todennäköisesti siirretty pois valvonnasta myöhemmin kuin satovuonna 1993 ja sen jälkeen korjattu tupakka.

79 Kuten tämän tuomion 41 kohdassa on korostettu, 1.7.1993 oli ratkaiseva päivämäärä sekä tupakka-alan uudessa markkinajärjestelyssä että maatalouden uudessa rahapoliittisessa järjestelmässä. On siis täysin johdonmukaista, että myös 5 artiklassa olevan siirtymäsäännöksen mukaan aikaisempaa palkkiojärjestelmää koskevien vanhojen maatalouden rahapoliittisten säännösten soveltaminen päättyy 1.7.1993. Tavoiteltu päämäärä edellytti tämän päivämäärän käyttämistä.

80 Tupakan jalostajat tunsivat tämän päivämäärän merkityksen jo aikaisemmin julkaistun lainsäädännön perusteella. Lisäksi sekä perusasetuksen N:o 2075/92 27 artiklassa että maatalouden rahapoliittisen asetuksen N:o 3813/92 13 artiklassa säädettiin, että komissio voi päättää siirtymätoimenpiteistä.

81 Jalostajilla oli sitäkin vähemmän perusteltua syytä olettaa voivansa edelleen hyötyä aikaisemmista säännöksistä, sillä — kuten tämän tuomion 52 ja 54 kohdassa on todettu — nämä säännökset olivat poikkeuksia maatalouden rahapoliittisen järjestelmän periaatteista, eivätkä ne olleet taloudellisesti perusteltuja, koska yhtäältä tuottajat olivat jo saaneet ennakkomaksuna koko palkkion määrän silloin, kun tupakka saatettiin valvontaan, ja koska toisaalta näillä säännöksillä yllytettiin jalostajia siirtämään tupakka pois valvonnasta pikemminkin ecun muuntokurssin kuin tupakan markkinatilanteen perusteella.

82 Näin ollen on katsottava, että riidanalaisella asetuksella ei loukata taannehtivuuskiellon periaatetta.

EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkominen

83 Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy varsinaisesti, eikö riidanalainen asetus pitäisi julistaa pätemättömäksi siitä syystä, että se ei ole perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainitun markkinoiden vakauttamista koskevan tavoitteen mukainen, sillä jalostajien kärsimä vahinko vaikuttaa myös tuottajiin, koska jalostajat eivät pysty tarjoamaan näille tyydyttäviä hintoja asetuksen antamista seuraavan tupakkasadon osalta.

84 Kun komissio jäädytti maatalouden muuntokurssit, se Moskofin mukaan selvästi rikkoi perustamissopimuksen 39 artiklassa mainittuja tavoitteita, erityisesti 1 kohdan c alakohdassa mainittua markkinoiden vakauttamisen tavoitetta.

85 Komissio muistuttaa, että tässä määräyksessä tarkoitetun markkinoiden vakauttamisen on hyödytettävä tuottajia tai ainakin kuluttajia mutta ei Moskofin kaltaisia toimijoita, jotka näin ollen eivät voi vedota tähän määräykseen kiistääkseen riidanalaisen asetuksen pätevyyden.

86 Aluksi on muistutettava, että riidanalaisella asetuksella pannaan täytäntöön asetus N:o 3813/92, jonka tärkein tavoite sen toisen ja kolmannen perustelukappaleen mukaan on sen mahdollistaminen, että ecua voidaan käyttää yhteisessä maatalouspolitiikassa laadittujen hintojen tai määrien vahvistamisessa ja ilmaisemisessa, siten, että määrätään ehdoista, jotka koskevat näiden hintojen ja määrien maksamista kansallisena valuuttana.

87 Riidanalaisen asetuksen 5 artikla on siirtymäsäännös, jolla on tarkoitus mahdollistaa uusien maatalouden rahapoliittisten säännösten nopea soveltaminen siten, että vältetään uusien ja vanhojen säännösten yhtäaikaisesta soveltamisesta aiheutuvat markkinoiden vääristymät.

88 Kyseisellä 5 artiklalla on tässä mielessä vakauttava vaikutus tupakkamarkkinoihin, koska se on mahdollistanut ennen ja jälkeen maatalouden rahapoliittisen järjestelmän muutoksia korjatun tupakan myynnin asianmukaisen säätelyn. Lisäksi artiklalla poistettiin tilanne, jolle oli ominaista markkinoiden epävakaus ja jossa jalostajat päättivät tupakan valvonnasta pois siirtämisestä pikemminkin palkkioon sovellettavien muuntokurssien kuin tupakan markkinatilanteen perusteella.

89 Tupakantuottajien taloudellisen tilanteen osalta on todettava, että se on nimenomaisesti otettu huomioon tupakka-alan yhteisen markkinajärjestelyn uudistamisen yhteydessä ja erityisesti asetuksella N:o 2075/92 toteutetun uuden palkkiojärjestelmän yhteydessä.

90 Näin ollen on katsottava, että riidanalaisen asetuksen 5 artiklalla ei rikota perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan c alakohtaa.

Yhteisön taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen

91 Seitsemännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin, joka toistaa erään Moskofin esittämän väitteen, kysyy varsinaisesti, eikö riidanalainen asetus pitäisi julistaa pätemättömäksi siitä syystä, että sillä loukataan yhteisön taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kreikkalaisten toimijoiden vahingoksi, koska drakman ja Euroopan laskentayksikön välillä on suurempi erotus kuin muiden jäsenvaltioiden valuuttojen ja laskentayksikön välillä.

92 Komissio huomauttaa tältä osin, että valuuttojen kehitys on aina epävarmaa mutta että viime vuosina ilmennyt drakman heikkeneminen on vähentynyt ja että sen heikkeneminen suhteessa ecuun ei ole sen huomattavampaa kuin muidenkaan jäsenvaltioiden valuuttojen osalta. Riidanalaisen asetuksen antamisella ei komission mukaan siis mitenkään syrjitä kreikkalaisia toimijoita.

93 On todettava, että ennen kuin riidanalainen asetus annettiin, se ero, joka oli palkkion kokonaismäärää vastaavan ennakon maksupäivän ja palkkio-oikeuden syntyhetken välillä, johti siihen, että heikon valuutan jäsenmaiden toimijoihin, kuten kreikkalaisiin toimijoihin, sovellettiin edullisempaa kohtelua kuin vahvan valuutan jäsenmaiden toimijoihin, koska ensin mainitut hyötyivät rahan arvon alenemisesta johtuvasta erotuksesta kansallisessa valuutassa ilmaistun palkkion määrän ja palkkion ennakkomaksun välillä.

94 Koska riidanalaisen asetuksen 5 artiklalla lopetettiin näiden säännösten soveltaminen, sillä on — päinvastoin kuin Moskof väittää — palautettu yhteisön toimijoiden yhdenvertainen kohtelu poistamalla ne taloudellisesti perusteettomat voitot, joita tietyt toimijat saivat muuntokurssin määräytymisperustetta koskevien sääntöjen perusteella.

95 Näin ollen on katsottava, että riidanalaisella asetuksella ei loukata yhteisön taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Harkintavallan väärinkäyttö

96 Kahdeksannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy varsinaisesti, eikö riidanalainen asetus pitäisi julistaa pätemättömäksi harkintavallan väärinkäytön

vuoksi, koska asetus on annettu budjettisyistä eikä markkinoiden vääristymien välttämiseksi, kuten sen perustelukappaleissa todetaan.

97 Moskofin mukaan niistä vastauksista, joita komissio on antanut tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen N:o 8/93 ja jotka on muotoiltu riidanalaisen asetuksen antamisajankohtana, ilmenee, että komissio oli sitoutunut antamaan tarpeelliset säännökset aikaisemman markkinajärjestelyn yhteydessä maksettuihin palkkioihin sovellettavien maatalouden muuntokurssien aiheuttamien menojen rajoittamiseksi. Moskofin mielestä on siten ilmeistä, että riidanalaisen asetuksen 5 artikla on annettu budjetin menojen vähentämiseksi eikä vuoden 1993 tupakkasadon markkinoiden vääristymien välttämiseksi, kuten asetuksen seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan. Komissio on siis Moskofin mukaan syyllistynyt EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuun harkintavallan väärinkäyttöön.

98 Kreikan hallitus toteaa samoin, että riidanalaisen asetuksen perustelukappaleissa mainittu tavoite ei tee 5 artiklan antamista perustelluksi, sillä tällä artiklalla on itse asiassa ollut tarkoitus asettaa peitelty rahallinen seuraamus niille kreikkalaisille tupakanjalostajille, joilla 1.7.1993 oli hallussaan satovuonna 1992 ja sitä ennen korjattua tupakkaa, jota ei vielä ollut siirretty pois valvonnasta.

99 Komissio sitä vastoin katsoo, ettei se ole syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön, kun se on asetuksen N:o 3813/92 6 artiklan nojalla vahvistanut erityisen määräytymisperusteen markkinoiden vääristymien välttämiseksi vuoden 1993 tupakkasadon osalta. Tarve tukea tuottajia rahallisesti on ohjannut komissiota sen pyrkiessä välttämään palkkioiden yleisen laskun ja siten helpottamaan siirtymistä vanhasta järjestelmästä uuteen.

100 On muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä (ks. erityisesti asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio

12.11.1996, Kok. 1996, s. I-5755, 69 kohta) määritellään harkintavallan väärinkäyttö tilanteeksi, jossa yhteisön toimielin toteuttaa toimenpiteen yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi.

101 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen N:o 8/93 3.6 kohdassa, johon Moskof itse viittaa, todetaan kolme syytä, joiden vuoksi määräytymisperustetta koskevan säännöksen muuttaminen on perusteltua ennen vuotta 1993 korjatun sadon osalta. Tilintarkastustuomioistuin toteaa ensinnäkin, että palkkion täydennysosan maksaminen ei ole taloudellisesti mitenkään perusteltua; seuraavaksi se toteaa, että jos riidanalaista asetusta ei muuteta, se saattaa vaikeuttaa tupakan uuden markkinajärjestelyn ongelmatonta toimintaa, koska jalostusyrityksiä houkutellaan säilyttämään ennen vuotta 1993 korjattua tupakkaa, jotta ne hyötyisivät mahdollisesta rahan arvon alenemisesta; lopuksi tilintarkastustuomioistuin korostaa, että lisäksi tästä aiheutuu budjettiin perusteettomia menoja.

102 Sitä, että komissio on tähän kertomukseen antamassaan vastauksessa viitannut pyrkimykseen rajoittaa menoja, ei voida tulkita niin, että komissio haluaisi pyrkiä ainoastaan tähän sinänsä perusteltuun tavoitteeseen, vaan se voi selittyä halulla antaa asianmukainen vastaus toimielimelle, jonka tehtäväksi on EY:n perustamissopimuksen 188 c artiklan 2 kohdan ensimmäisellä alakohdalla annettu yhteisön tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastaminen ja varainhoidon moitteettomuudesta varmistautuminen.

103 Tilintarkastustuomioistuin on itse todennut, että määräytymisperustetta koskevan säännöksen muuttaminen on perusteltua markkinoiden vääristymien välttämistä

koskevan tavoitteen vuoksi. Riidanalaisen säännöksen antamiseen on siis ollut objektiivinen ja tärkeä syy, toisin kuin Kreikan hallitus väittää.

104 Näin ollen on katsottava, että komissio ei riidanalaista asetusta antaessaan ole syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön.

Ratkaisu

105 Kaikki edellä olevat seikat huomioon ottaen on katsottava, että kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksissä esiin tuomien perusteiden tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi riidanalaisen asetuksen 5 artiklan pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

106 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian ja Kreikan hallituksille 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 Dioikitiko Protodikeio Athinonin 24.5.1995 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksissä esiin tuomien perusteiden tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi tupakka-alalla sovellettavista maatalouden muuntokursseista 17 päivänä joulukuuta 1993 annetun komission asetuksen (EY) N:o 3477/93 5 artiklan pätevyyteen.

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä marraskuuta 1997.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja