FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 15. maj 1997 *

Indledning

1. I denne sag har Diikitiko Protodikio, Athen, Grækenland, forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål om gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 3477/93 af 17. december 1993 om landbrugsomregningskurserne for tobak [1] (herefter »omregningsforordningen«).

De relevante fællesskabsretlige regler

2. Efter Rådets forordning (EØF) nr. 727/70 af 21. april 1970 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak [2] (herefter »grundforordningen«) ydes der præmie til personer, der køber tobak direkte hos Fællesskabets tobaksavlere.

3. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1726/70 af 25. august 1970 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af præmie for tobak i blade [3] (herefter »gennemførelsesforordningen«) indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

»*Artikel 6*

1. Retten til præmie opstår i det øjeblik, tobakken ... forlader det sted, hvor den har været underkastet kontrol.

Det forhold, der ligger til grund for retten til præmie, således som defineret i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 1134/68, betragtes som værende indtrådt på dette tidspunkt.

...«

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 317, s. 30.

2 — EFT 1970 I, s. 186, org. ref.: JO L 94, s. 1, som ændret senest ved Rådets forordning (EØF) nr. 860/92 af 30.3.1992 (EFT L 91, s. 1).

3 — EFT 1970 II, s. 517, org. ref.: L 191, s. 1, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 887/85 af 2.4.1985 om ændring af forordning (EØF) nr. 1726/70 for så vidt angår kontrollen efter den første bearbejdning og behandling af tobak i blade (EFT L 96, s. 12).

4. Omregningsforordningen indeholder bl.a. følgende præambler og bestemmelser:

»... da denne udløsende begivenhed ikke svarer til kriterierne i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 3813/92, skal den ændres ved udgangen af den overgangsperiode, som er fastsat ved forordning (EØF) nr. 3820/92; for at undgå markedsforvridninger i forhold til tobakken af 1993-høsten bør den 1. juli 1993 vælges som dato for den udløsende begivenhed for præmien for tobak, der er af høst fra før 1993-høsten, og som forlader kontrollen fra nævnte dato; (syvende betragtning)

...

Artikel 5

For tobak, der er af høst fra før 1993-høsten, og som forlader kontrollen den 1. juli 1993 og derefter, anvendes som landbrugsomregningskurs for den præmie, der er nævnt i [grundforordningen], kursen den 1. juli 1993.

Artikel 6

Følgende bestemmelser ophæves:

— artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i [gennemførelsesforordningen]

...

Artikel 7

Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [4].

Den anvendes fra den 1. juli 1993.«

4 — Offentliggørelsen skete den 18.12.1993.

5. En lang række andre fællesskabsretlige regler må gennemgås for at give et fyldestgørende grundlag for at besvare de præjudicielle spørgsmål. For overskuelighedens og forståelighedens skyld vil jeg referere disse regler i fornødent omfang i forbindelse med min stillingtagen.

Sagen for den nationale ret og de præjudicielle spørgsmål

6. P. Moskof AE, Stavroupolis, Thessaloniki, (herefter »Moskof«) driver virksomhed med forarbejdning af råtobak. I 1994 fik Moskof udbetalt 1 793 340 DR i præmie for tobak, som var høstet i 1992, og som efter det, der er oplyst under den mundtlige forhandling, forlod kontrolstedet i juni 1994.

7. Præmiebeløbet var blevet beregnet på grundlag af den landbrugsomregningskurs, der fulgte af den ophævede regel i gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit. Efter den nye regel i omregningsforordningens artikel 5 ville præmiebeløbet være blevet beregnet på grundlag af landbrugsomregningskursen den 1. juli 1993, og præmiebeløbet ville dermed i stedet kun have været 564 570 DR.

8. Ved beslutning truffet af Ethnikos Organismos Kapnou (statsligt organ for tobak) blev Moskof pålagt at tilbagebetale forskelsbeløbet på 1 228 770 DR.

9. Moskof har anlagt sag ved Diikitiko Protodikio, Athen, med påstand om annullation af denne beslutning og har gjort gældende, at omregningsforordningen, der er grundlag for beslutningen, er ugyldig. Den 24. maj 1995 har Diikitiko Protodikio, Athen, stillet Domstolen følgende spørgsmål:

»A) Kommissionens undladelse af at forelægge [omregningsforordningen] for Forvaltningskomitéen for Tobak som et udkast til forordning, der havde tilbagevirkende gyldighed

Er dette udkast til forordning — der blev godkendt af Forvaltningskomitéen for Tobak som en retsakt uden tilbagevirkende gyldighed — på grund af den periode på mere end fem måneder, der forløb mellem tidspunktet for udkastets godkendelse og dets vedtagelse og offentliggørelse, et nyt udkast til en forordning med tilbagevirkende gyldighed, som medfører, at forordningen er ugyldig, da udkastet ikke blev forelagt den kompetente Forvaltningskomité for Tobak som et udkast til en forordning med tilbagevirkende gyldighed, hvilket er i strid med artikel 145, tredje led, andet punktum, i traktaten om Den Europæiske Union, Rådets afgørelse af 13. juli 1987 (87/373/EØF) 'om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen

af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen', artikel 12 i forordning nr. 3813/92 og artikel 17 i [grundforordningen], idet det efter disse bestemmelser er en betingelse for, at Kommissionen kan udøve de gennemførelsesbeføjelser, som er tillagt den, at proceduren for Forvaltningskomitéen for Tobak er overholdt.

B) Tilsidesættelse af Rådets forordning nr. 3813/92 og utilstrækkelig begrundelse for Kommissionens forordning nr. 3477/93

a) Er begrundelsen for [omregningsforordningen] korrekt og tilstrækkelig, når henses til, at sagsøgeren betvivler, at de markedsforstyrrelser, som er nævnt i betragtningerne til den omtvistede kommissionsforordning, er omfattet af nogle af de kriterier, som er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning nr. 3813/92? Var det nødvendigt, at Rådet traf bestemmelser til imødegåelse af disse forstyrrelser?

b) Er begrundelsen for [omregningsforordningen] korrekt og tilstrækkelig, når henses til dels, at den afgørende begivenhed for beregningen af landbrugsomregningskursen ifølge forordningen ikke er den omstændighed, hvormed transaktionens økonomiske mål nås — nemlig i det foreliggende tilfælde når råtobakken forlader det sted, hvor den har været anbragt under kontrol — dels, at forordningen som begrundelse for ikke at lægge denne omstændighed til grund ikke angiver, på grundlag af hvilken af de fire kriterier i førnævnte rådsforordnings artikel 6, stk. 2, der ved artikel 5 [i omregningsforordningen] er indført et andet tidspunkt, som er afgørende for beregningen af landbrugsomregningskursen?

c) Er begrundelsen for [omregningsforordningen] korrekt og tilstrækkelig, når henses til, at det ikke er nævnt i selve forordningen, at det var nødvendigt at undgå markedsforstyrrelser, som var fremkaldt af tobak fra 1993-høsten, og heller ikke, hvorfor det blev anset for nødvendigt at udstede forordningen med tilbagevirkende gyldighed?

d) Er begrundelsen for [omregningsforordningen] korrekt og tilstrækkelig, når henses til, at det udtales i forordningens ottende betragtning, at den er i overensstemmelse med udtalelsen fra Forvaltningskomitéen for Tobak, selv om udkastet til forordningen ikke blev forelagt forvaltningskomitéen som et udkast til en forordning med tilbagevirkende gyldighed?

C) Tilsidesættelse af artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv), i [grundforordningen]

Når henses til, at tobakskøberne efter denne bestemmelse har mulighed for at få udbetalt præmien inden fire år efter høståret på den betingelse, at tobakken er blevet indarbejdet i tobaksvarer eller

eksporteret til tredjelande, foreligger der da ikke en tilsidesættelse af nævnte rådsforordning i betragtning af, at den fastfrysning af landbrugsomregningskursen, som er sket ved [omregningsforordningen], medfører, at modtagerne af præmien ser sig nødsaget til ikke at vente og dermed ikke kan udnytte den frist på fire år, som tilkommer dem ved nævnte rådsforordning?

D) Tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra c)

Når henses til, at den fælles landbrugspolitik ifølge denne traktatbestemmelse har til formål at stabilisere markederne, er den fastfrysning af landbrugsomregningskursen, som skete med tilbagevirkende gyldighed ved [omregningsforordningen], da forenelig med formålet om markedsstabiliseringen under hensyn til, at den medfører, at forarbejdningsvirksomhedernes tab overvæltes på producenterne, idet forarbejdningsvirksomhederne ikke vil være i stand til at tilbyde tilfredsstillende priser for tobakken fra den høst, som blev foretaget efter forordningens vedtagelse?

E) Tilsidesættelse af forbuddet mod at give EF-retsakter tilbagevirkende gyldighed

Er [omregningsforordningen], som blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 18. december 1993, og som ifølge artikel 7 trådte i kraft på tredjedagen efter dens offentliggørelse, dvs. den 21. december 1993, men som ifølge artikel 7, stk. 2, skal anvendes fra den 1. juli 1993, i strid med forbuddet mod EF-retsakters tilbagevirkende gyldighed, når henses til, at sagsøgeren i den foreliggende sag gør gældende, at det formål, der forfølges med forordningen, ikke udgør nogen offentlig interesse af vigtigere betydning, da de i forordningen omhandlede markedsforstyrrelser slet ikke er indtrådt, og da der desuden ikke er truffet nogen overgangsforanstaltninger til beskyttelse af den berettigede forventning hos forarbejdningsvirksomhederne, hvortil sagsøgeren hører?

F) Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

I hvilket omfang foreligger der i relation til forarbejdningsvirksomhederne en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, når henses til, at artikel 5 i [omregningsforordningen] medførte en omvæltning af de regler for den fælles markedsordning for tobak, som blev indført ved [grundforordningen] og [gennemførelsesforordningen], som havde været i kraft i mere end 20 år, og som havde affødt en forventning om, at reglerne var særligt stabile i betragtning af, at der ikke blev truffet nogen foranstaltninger til at lette overgangen fra de gamle regler efter [grundforordningen] og [gennemførelsesforordningen] til de ændrede regler, samt under hensyn til, at de europæiske

dyrkningskontrakter for 1992-høsten ifølge sagsøgeren blev indgået halvandet år før vedtagelsen af artikel 5 i [omregningsforordningen], og at tobakken blev høstet og anbragt under kontrol indtil den 15. maj 1993?

offentligretlig bestemmelse, og havde den ikke, som anført i betragtningerne, til formål at undgå markedforstyrrelser?«

G) Tilsidesættelse af princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende i Fællesskabet

Almindelige bemærkninger

Når henses til, at drakmen har en større udsvingsmargen i forhold til den europæiske regningsenhed end de øvrige medlemsstaters valutaer, medfører den nævnte bestemmelse i [omregningsforordningen] om fastfrysning af landbrugsomregningskursen da ikke en diskrimination til skade for græske erhvervsdrivende?

10. Jeg skal først gøre nogle bemærkninger om, hvorvidt omregningsforordningen er til skade for Moskof, eller om den i virkeligheden er til fordel for forarbejdningsvirksomheder i lande med valutaer, der har haft stigende omregningskurser igennem den omhandlede periode.

H) Magtfordrejning

Når henses til Kommissionens besvarelse af et spørgsmål fra Revisionsretten, hvorefter Kommissionen forpligtede sig til ufortøvet at vedtage de nødvendige bestemmelser til begrænsning af udgifterne som følge af landbrugsomregningskurserne (se Revisionsrettens særberetning nr. 8/93, EFT C 65 af 2.3.1994, punkt 3.4 og 3.5), udgjorde bestemmelsen i [omregningsforordningen] om fastfrysning af landbrugsomregningskursen da ikke rent faktisk en

11. Efter artikel 3 i grundforordningen ydes der præmie til personer, der køber tobak direkte hos Fællesskabets tobaksavlere. Præmien er fastsat i regningsenheder og udbetales efter omregning til den pågældende nationale valuta.

12. For at sikre, at præmie kun udbetales, såfremt betingelserne i grundforordningen er opfyldt, foretager myndighederne i de enkelte lande kontrol af sort, kvalitet, mængde samt en række andre forhold. Tobakken undergives denne kontrol, når den

i uforarbejdet stand er kommet frem til forarbejdningsvirksomheden. Der foretages igen kontrol, når tobakken efter forarbejdning og behandling forlader forarbejdningsvirksomheden (= kontrolstedet).

13. Artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1134/68 [5] bestemmer, at omregning af beløb i regningsenheder til national valuta inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik sker ved anvendelse af omregningskursen på tidspunktet for forretningens gennemførelse. Ved forretningens gennemførelse forstås efter artikel 6 det tidspunkt, hvor den pågældende fordring stiftes.

14. Efter artikel 6, stk. 1, første afsnit, i gennemførelsesforordningen opstår retten til præmie i det øjeblik, hvor tobakken forlader det sted, hvor den har været underkastet kontrol. Dette medfører, at præmien skal omregnes fra regningsenheden til national valuta efter omregningskursen på det tidspunkt, hvor tobakken forlader kontrolstedet, hvilket også fremgår udtrykkeligt af gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit.

15. Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1075/78 [6] blev gennemførelsesforordningen ændret, således at det blev muligt for forarbejdningsvirksomhederne at opnå forskud på hele præmiebeløbet, når tobakken blev underkastet kontrol. Når tobakken på et senere tidspunkt forlod kontrolstedet, blev der i overensstemmelse med gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, foretaget en endelig opgørelse af præmiebeløbet på grundlag af kursen på dette tidspunkt.

16. I lande med svage valutaer, hvor omregningskursen med tiden steg, opstod der en forskel mellem forskudsbeløbet og det endelige præmiebeløb. Forskelsbeløbet blev udbetalt til forarbejdningsvirksomhederne, når tobakken forlod kontrolstedet, men modsvarede ikke nogen valutakursrisiko for forarbejdningsvirksomhederne, der jo havde fået forskud på det fulde præmiebeløb, da tobakken blev underkastet kontrol [7].

17. Rådets forordning (EØF) nr. 1676/85 [8] ophævede forordning nr. 1134/68 og dermed artikel 4, stk. 2, hvorefter omregning af beløb i regningsenheder til national valuta sker ved

5 — Af 30.7.1968 om fastsættelse af reglerne for anvendelse af forordning (EØF) nr. 653/68 om betingelserne for ændring af værdien af den for den fælles landbrugspolitik anvendte regningsenhed, EFT 1968 II, s. 391, org. ref.: JO 188, s. 1.

6 — Af 23.5.1978 om ændring af forordning (EØF) nr. 1726/70 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af præmie for tobak i blade, EFT L 136, s. 5.

7 — Revisionsretten har påtalt dette forhold i særberetning nr. 8/93 af 21.12.1993 pkt. 3.4, EFT 1994 C 65, s. 1, og anført, at det »medførte uberettigede udgifter«.

8 — Af 11.6.1985 om regningsenhedens værdi og om de omregningskurser, der skal anvendes i den fælles landbrugspolitik, EFT L 164, s. 1.

anvendelse af omregningskursen på tidspunktet for forretningens gennemførelse (fordringens stiftelse). Artikel 5, stk. 1, litra c), jf. artikel 4, i forordning nr. 1676/85 bestemmer i stedet, at omregningen skal ske ved anvendelse af omregningskursen på det tidspunkt, hvor det økonomiske mål med den pågældende forretning nås.

18. Præmieordningen har til formål at sikre producenterne en rimelig pris for deres produkter. Det økonomiske mål nås derfor i det øjeblik, hvor forarbejdningsvirksomheden betaler producenten en nærmere fastsat minimumspris for tobakken. På baggrund af den nye regel i artikel 5, stk. 1, litra c), jf. artikel 4, i forordning nr. 1676/85, burde ecu, der i 1979 havde erstattet regningsenheder i den fælles landbrugspolitik, således omregnes til national valuta på det tidspunkt, hvor producenten mod betaling af købesummen leverer den uforarbejdede tobak til forarbejdningsvirksomheden. Bestemmelsen i gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, blev imidlertid ikke bragt i overensstemmelse med den nye regel i forordning nr. 1676/85 [9], og præmien blev derfor fortsat omregnet fra ecu til national valuta ved anvendelse af kursen på det tidspunkt, hvor tobakken forlod kontrolstedet.

19. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1329/90 [10] blev grundforordningens artikel 3 ændret, således at det blev gjort til en betingelse for udbetaling af præmie, at forarbejdningsvirksomheden enten inden fire år efter udløbet af det år, hvor høsten har fundet sted, fører bevis for, at tobakken er solgt for blive indarbejdet i tobaksvarer eller eksporteret til tredjelande, eller forpligter sig til inden fire år selv at indarbejde tobakken i tobaksvarer eller eksportere den til tredjelande.

20. Rådets forordning (EØF) nr. 3813/92 [11], der trådte i kraft den 1. januar 1993, ophævede ganske vist forordning nr. 1676/85, men videreførte i sin artikel 6, stk. 1, reglen om, at omregning fra ecu til national valuta skal ske ved anvendelse af omregningskursen på det tidspunkt, hvor det økonomiske mål med den pågældende forretning nås. Artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 3813/92 giver inden for visse rammer Kommissionen mulighed for at udstede nærmere regler om, hvilken omregningskurs der skal anvendes. Den samme forordnings artikel 11, stk. 2, giver

9 — Kommissionen har oplyst, at den har baseret sig på artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1676/85. Efter denne bestemmelse kan der lægges en anden udløsende begivenhed til grund end de i stk. 1 nævnte, såfremt det tidspunkt, hvor det økonomiske mål nås a) ikke kan fastslås eller b) ikke kan lægges til grund som følge af særlige forhold i forbindelse med den pågældende sektor eller det pågældende beløb. Efter artikel 5, stk. 3, fastlægges de udløsende begivenheder efter fremgangsmåden i artikel 12 med forbehold af de særbestemmelser, der allerede er vedtaget efter denne fremgangsmåde.

10 — Af 14.5.1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 727/70 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak, EFT L 132, s. 25.

11 — Af 28.12.1992 om den regningsenhed og de omregningskurser, der skal anvendes i den fælles landbrugspolitik, EFT L 387, s. 1.

endvidere Kommissionen hjemmel til at fravige forordning nr. 3813/92 i tilfælde af ekstraordinære monetære begivenheder, som vil kunne bringe anvendelsen af retsakterne vedrørende den fælles landbrugspolitik i fare.

21. Samme dag, som Rådet vedtog denne forordning nr. 3813/92, udstedte Kommissionen under henvisning til dennes artikel 11, stk. 2, forordning (EØF) nr. 3820/92 [12], hvis artikel 1 bestemmer, at indtil udgangen af produktionsåret 1992/93 anvendes de bestemmelser, der henviser til den netop ophævede rådsforordning nr. 1676/85, med de fornødne ændringer, som om de henviste til den nye rådsforordning nr. 3813/92. Kommissionen opretholdt derved for at lette overgangen til den nye agromonetære ordning gennemførelsesbestemmelser til den gamle agromonetære ordning, herunder for så vidt angår tobakssektoren bestemmelsen i gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, indtil udgangen af produktionsåret 1992/93, dvs. indtil den 1. juli 1993.

22. Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1068/93 [13] blev der med virkning for alle landbrugssektorer, herunder tobakssektoren, fastsat gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 3813/92. Artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1068/93 bestemmer, at den udløsende begivenhed for landbrugsomregningskursen er det tidspunkt, hvor den pågældende erhvervsdrivende overtager produkterne. Anvendt på tobakssektoren indebærer denne regel, at præmien skal omregnes fra ecu til national valuta på det tidspunkt, hvor tobakken leveres til forarbejdningsvirksomheden i uforarbejdet stand. Denne regel svarer således til den grundlæggende regel i rådsforordning nr. 3813/92, artikel 6, stk. 1, hvorefter omregning skal ske ved anvendelse af omregningskursen på det tidspunkt, hvor det økonomiske mål med den pågældende forretning nås, jf. ovenfor i pkt. 18.

23. Reglen i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1068/93 ville ikke blot få virkning for fremtidige høstår, men også for tobak af tidligere høstår, som endnu ikke havde forladt kontrolstedet. Dette ville i praksis sige tobak, der var blevet leveret til forarbejdningsvirksomhederne i perioden 1989-1992. Anvendelsen af omregningskursen på det tidspunkt, hvor tobakken blev underkastet kontrol (1989, 1990, 1991 eller 1992) i stedet for som hidtil det senere tidspunkt, hvor tobakken forlader kontrolstedet, ville have været højst ufordelagtig for forarbejdningsvirksomheder i lande med svage valutaer, hvor omregningskursen var steget med tiden, og hvor forarbejdningsvirksomhederne havde ladet tobakken ligge på lageret i op til fire år for derved eventuelt at drage fordel af en fortsat stigning i omregningskursen.

12 — Af 28.12.1992 om overgangsforanstaltninger for anvendelsen af de agromonetære bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 3813/92, EFT L 387, s. 22.

13 — Af 30.4.1993 om fastsættelse og anvendelse af omregningskurserne i landbrugssektoren, EFT L 108, s. 106.

24. Efter at grundforordningen i mellemtiden var blevet ophævet med virkning fra 1993 og erstattet af en ny markedsordning [14], hvorefter præmie ydes direkte til producenterne, udstedte Kommissionen den 17. december 1993 omregningsforordningen, der navnlig tog sigte på at regulere omregningen under den nye markedsordning. Forordningens artikel 1 fastsætter i den forbindelse, at præmien eller præmieforskuddet omregnes fra ecu til national valuta efter omregningskursen den 1. august i høståret for så vidt angår leverancer indtil den 31. december samme år, og omregningskursen den 1. januar det følgende år for så vidt angår senere leverancer. Artikel 1 i omregningsforordningen, der alene vedrører landbrugsomregningskurserne for tobak, fraviger derved den for alle landbrugssektorer gældende regel i forordning nr. 1068/93, artikel 10, stk. 2, hvorefter omregning skal ske efter kursen på det tidspunkt, hvor den pågældende erhvervsdrivende overtager produkterne.

25. Selv om omregningsforordningens artikel 1 fraviger den almindelige regel i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1068/93, knytter artikel 1 stadig omregningskursen til det tidspunkt, hvor tobakken leveres til forarbejdningsvirksomheden. Anvendelse af artikel 1 i omregningsforordningen på tobak, der blev leveret til forarbejdningsvirksomhederne i perioden 1989-1992, ville således have medført de samme negative virkninger for forarbejdningsvirksomheder i lande med svage valutaer, hvor omregningskursen var steget med tiden, som anvendelse af reglen i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1068/93, jf. herom ovenfor i pkt. 23. Artikel 1 er da også udtrykkeligt begrænset til præmie og præmiebeløb, der er nævnt i forordning nr. 2075/92.

26. Artikel 5 i omregningsforordningen bestemmer i stedet, at for så vidt angår tobak, der er af høst fra før 1993-høsten, og som forlader kontrolstedet den 1. juli 1993 og derefter, anvendes som landbrugsomregningskurs for den præmie, der er nævnt i grundforordningen, kursen den 1. juli 1993. Denne regel indebærer, at præmien for tobak, som er leveret til forarbejdningsvirksomhederne i perioden 1989-1992, og som endnu ikke har forladt kontrolstedet, omregnes fra ecu til national valuta efter kursen den 1. juli 1993. Derved fraviges, til fordel for forarbejdningsvirksomheder i lande med svage valutaer, reglen i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1068/93, hvorefter omregningen skulle være sket efter kursen på det tidspunkt, hvor tobakken blev leveret til forarbejdningsvirksomheden.

27. Moskof fik i 1994 udbetalt 1 793 340 DR i præmie for tobak, som var blevet høstet i 1992. Dette beløb var fejlagtigt blevet beregnet efter reglen i gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, på grundlag af omregningskursen i juni 1994, hvor tobakken forlod kontrolstedet. Ethnikos Organismos Kapnou har krævet

14 — Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30.6.1992 om den fælles markedsordning for råtobak, EFT L 215, s. 70.

tilbagebetaling af 1 228 770 DR med den begrundelse, at omregningen burde være foretaget efter reglen i omregningsforordningens artikel 5, dvs. på grundlag af omregningskursen den 1. juli 1993, hvilket ville have medført et præmiebeløb på 564 570 DR. Såfremt omregningsforordningens artikel 5 kendes ugyldig, skal omregningen i stedet ske efter reglen i forordning nr. 1068/93, artikel 10, stk. 2, dvs. på grundlag af omregningskursen på det tidspunkt, hvor tobakken blev leveret til Moskof, altså i 1992. Hvis det i overensstemmelse med det, der er oplyst under sagen, lægges til grund, at omregningskursen på dette tidspunkt var endnu dårligere end omregningskursen den 1. juli 1993, ville Ethnikos Organismos Kapnou skulle afkræve Moskof tilbagebetaling af et større beløb end 1 228 770 DR.

28. Det må således konstateres, at omregningsforordningens artikel 5 ikke virker til skade for, men tværtimod til fordel for forarbejdningsvirksomheder i lande med svage valutaer.

29. Der er ikke blot fremsat indsigelser mod gyldigheden af omregningsforordningens artikel 5, men også mod gyldigheden af hele omregningsforordningen og dermed dennes artikel 6, der ophæver gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit. Såfremt hele omregningsforordningen og dermed artikel 6 kendes ugyldig, vil gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, ikke længere være formelt ophævet.

30. Reglen i gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, er imidlertid som anført i strid med rådsforordning nr. 1676/85 og med rådsforordning nr. 3813/92, der begge foreskriver, at der skal anvendes den omregningskurs, der gælder på det tidspunkt, hvor det økonomiske mål med den pågældende forretning nås. Kommissionen opretholdt imidlertid gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, og støttede som anført dette på artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1676/85. Denne forordning og dermed artikel 5, stk. 2, blev ophævet ved forordning nr. 3813/92, der trådte i kraft den 1. januar 1993. For at lette overgangen fra den gamle agromonetære ordning til den nye opretholdt Kommissionen ved forordning nr. 3820/92, der er udstedt med hjemmel i forordning nr. 3813/92, særligt dennes artikel 11, stk. 2, virkningerne af gennemførelsesforordningen i endnu en periode fra den 1. januar 1993 til den 1. juli 1993, hvor forordning nr. 1068/93 trådte i kraft [15].

31. Efter den 1. juli 1993 er der således i modsætning til tidligere ikke længere noget grundlag for at opretholde gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit. Som følge af uoverensstemmelsen med artikel 6, stk. 1, i rådsforordning nr. 3813/92

15 — For så vidt angår tobak.

blev gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, herefter fortrængt af den nye regel i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1068/93 med virkning fra ikrafttrædelsen heraf den 1. juli 1993. Efter min opfattelse vil gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, derfor ikke kunne anvendes i stedet for artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1068/93, selv om hele omregningsforordningen og dermed ophævelsesbestemmelsen i artikel 6 kendes ugyldig.

32. Heller ikke en særskilt underkendelse af gyldigheden af ophævelsesbestemmelsen i omregningsforordningens artikel 6 og opretholdelse af de øvrige bestemmelser heri vil kunne gøre det muligt at anvende gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit. I denne situation vil gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, nemlig som følge af uoverensstemmelsen med den grundlæggende regel i artikel 6, stk. 1, i rådsforordning nr. 3813/92, blive fortrængt af omregningsforordningens artikel 5.

33. Som det vil fremgå, er gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, under alle omstændigheder uanvendelig, og ophævelsen heraf ved omregningsforordningens artikel 6 er således kun af formel karakter.

Berettiget forventning?

34. Omregningsforordningens artikel 5 fritager i realiteten tobak, der allerede er høstet, for virkningerne af overgangen fra den gamle til den nye agromonetære ordning. Efter min opfattelse er omregningsforordningens artikel 5 således ikke udtryk for nogen krænkelse af, men tværtimod udtryk for en hensyntagen til forarbejdningsvirksomhedernes forventninger. Om end artikel 5 ikke er helt så gunstig for forarbejdningsvirksomhederne som gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, ville have været, hvis den fortsat havde været anvendelig, er den dog betydeligt bedre end den nye ordning i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1068/93.

35. Gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, er som nævnt i strid med det grundlæggende princip, der blev indført ved forordning nr. 1676/85 og videreført ved forordning nr. 3813/92, hvorefter der skal ske omregning på grundlag af kursen på det tidspunkt, hvor det økonomiske mål med den pågældende forretning nås. Forarbejdningsvirksomhederne har således siden 1985 kunnet erkende, at gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, var i strid med en rådsforordning. Forarbejdningsvirksomhederne har endog kunnet konstatere, at forordning nr. 1134/68, hvortil gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, henviser, blev ophævet ved forordning nr. 1676/85.

36. Forarbejdningsvirksomhederne har i øvrigt heller ikke kunnet nære nogen forventning om en bestemt omregningskurs eller et bestemt beløb, idet omregningskursen jo først kunne konstateres, når tobakken forlod kontrolstedet, og idet beløbets størrelse afhang af, hvilken højere eller lavere omregningskurs der tilfældigvis gjaldt på dette tidspunkt. Der er således reelt kun tale om spekulation i fortsat inflation.

37. På denne baggrund har jeg vanskeligt ved at se, at der er sket krænkelse af nogen berettiget forventning.

Tilbagevirkende gyldighed

38. Omregningsforordningen er dateret den 17. december 1993 og er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 18. december 1993. Efter artikel 7 træder omregningsforordningen i kraft dagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, men anvendes fra den 1. juli 1993. Efter min opfattelse har omregningsforordningen således tilbagevirkende gyldighed.

39. Det fremgår af Domstolens praksis [16], at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt. Disse betingelser er efter min opfattelse opfyldt, fordi omregningsforordningen virker til fordel for forarbejdningsvirksomhederne i lande med svage valutaer, jf. ovenfor i pkt. 28, og fordi disse som nævnt ovenfor i pkt. 37 under alle omstændigheder ikke havde nogen berettiget forventning.

40. Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at beslutninger, der har tilbagevirkende gyldighed, i deres betragtninger skal begrunde, hvorfor den tilbagevirkende gyldighed er fundet berettiget. Formålet med den begrundelse, der kræves i henhold til EF-traktatens artikel 190, er efter Domstolens praksis, at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, og for at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret [17].

41. Eftersom omregningsforordningen som nævnt ovenfor i pkt. 28 virker til fordel for de berørte personer, er der hverken behov for en begrundelse for, at disse personer kan forsvare deres rettigheder, eller for, at Domstolen kan beskytte deres rettigheder.

16 — Dom af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695, præmis 17, samt af 1.4.1993, forenede sager C-260/91 og C-261/91, Diversinte og Iberlacta, Sml. I, s. 1885, præmis 9.

17 — Ovennævnte dom, præmis 10 og 11.

42. Såfremt omregningsforordningens artikel 7 havde bestemt, at omregningsforordningen først skulle anvendes efter offentliggørelsen og ikke fra den 1. juli 1993, ville artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1068/93 have fundet anvendelse på tobak, der forlod kontrolstedet i perioden fra den 1. juli 1993 til offentliggørelsen af omregningsforordningen. Dette er efter min opfattelse tilstrækkelig begrundelse for den tilbagevirkende gyldighed. Selv om denne begrundelse ikke fremgår af betragtningerne i præamblen til omregningsforordningen, er det muligt for Domstolen at erkende begrundelsen og derved udøve sin prøvelsesret.

Krænkelse af ligebehandlingsprincippet

43. Moskof og den græske regering har anført, at omregningsforordningens artikel 5 rammer forarbejdningsvirksomheder i lande med svage valutaer og derfor krænker ligebehandlingsprincippet.

44. Jeg skal hertil bemærke, at muligheden for at få udbetalt forskud på hele præmiebeløbet indebærer, at forarbejdningsvirksomhederne ikke har nogen valutakursrisiko. Forarbejdningsvirksomhederne har derimod efter det tidligere system haft en risikofri chance for på Fællesskabets bekostning at spekulere i stigende inflation. Det har således været velbegrundet, at Kommissionen har grebet ind heroverfor, jf. den i note 6 nævnte udtalelse fra Revisionsretten, der har opgjort omkostningerne ved denne spekulation til ca. 50 mio. ECU om året.

Krænkelse af traktatens artikel 39, stk. 1, litra c)

45. Efter denne bestemmelse har den fælles landbrugspolitik bl.a. til formål at stabilisere markederne. Moskof og den græske regering har anført, at fastlåsning af omregningskursen den 1. juli 1993 indebærer en krænkelse af dette formål.

46. Dette anbringende er efter min opfattelse åbenbart grundløst. Fastlåsningen af omregningskursen må alt andet lige fremme mere stabile markedsforhold end den tidligere ordning, hvor skiftende omregningskurser og spekulation var afgørende for markedsdeltagernes dispositioner.

Forholdet til grundforordningens artikel 3, stk. 1, andet afsnit, nr. iv)

47. Efter denne bestemmelse ydes præmie kun til købere, som inden fire år efter det år, hvor høsten har fundet sted, fører bevis for, at tobakken er solgt for at blive indarbejdet i tobaksvarer eller eksporteret til tredjelande, eller som forpligter sig til efter at have underkastet tobakken forarbejdning inden

udløbet af en periode på fire år at indarbejde tobakken i tobaksvarer eller eksportere den til tredjelande.

48. Moskof og den græske regering har anført, at fastlåsning af omregningskursen den 1. juli 1993 indebærer en krænkelse af retten til selv at vælge det tidspunkt inden for 4 års-perioden, hvor tobakken skal forlade kontrollen, og dermed det tidspunkt, der er afgørende for omregningskursen.

49. Jeg skal bemærke, at fastlåsning af omregningskursen den 1. juli 1993 ikke berører retten til at vælge, på hvilket tidspunkt inden for 4 års-perioden tobakken skal forlade kontrollen. Efter min opfattelse er der derfor ikke sket nogen krænkelse af den nævnte bestemmelse i grundforordningen.

Begrundelse og magtfordrejning

50. I syvende betragtning i præamblen til omregningsforordningen anføres det som begrundelse, at den udløsende begivenhed i gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, ikke svarer til kriterierne i artikel 6 i forordning nr. 3813/92. Som jeg har anført ovenfor, er gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, baseret på forordning nr. 1134/68, artiklerne 4, stk. 2, og 6, hvorefter omregning skal ske efter den omregningskurs, der gælder på tidspunktet for forretningens gennemførelse. Dette grundlæggende princip blev ændret ved forordning nr. 1676/85, artikel 5, der i stedet indførte den regel, at omregning skal ske på det tidspunkt, hvor målet med den pågældende forretning nås. Denne regel blev videreført i forordning nr. 3813/92, artikel 6, stk. 1. På denne baggrund må det således konstateres, at den anførte begrundelse i syvende betragtning i præamblen til omregningsforordningen er korrekt og tilstrækkelig som begrundelse for indførelse af nye regler om landbrugsomregningskursen.

51. I syvende betragtning i præamblen til omregningsforordningen anføres det, at den 1. juli 1993 bør vælges som dato for den udløsende begivenhed for præmien for tobak, der er af høst fra før 1993-høsten, og som forlader kontrollen efter denne dato, for at undgå markedsforvridninger i forhold til tobakken af 1993-høsten.

52. Omregningsforordningens artikel 5 finder efter sin ordlyd anvendelse på tobak, der er af høst fra før 1993-høsten, og som forlader kontrolstedet den 1. juli 1993 eller derefter. Denne dato er velvalgt, idet gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, andet afsnit, netop fortrænges af forordning nr. 1068/93 den 1. juli 1993. At den 1. juli 1993 herefter også vælges som dato for omregningskursen, er efter min opfattelse følgerigtigt.

Komitéproceduren

53. Forvaltningskomitéen for Tobak godkendte den 11. juni 1993 mod Grækenlands og Italiens stemmer udkast til omregningsforordningen. Kommissionen kunne umiddelbart herefter have udstedt omregningsforordningen og offentliggjort den i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* inden den 1. juli 1993, fra hvilken dato den angiver at skulle anvendes. Omregningsforordningen blev imidlertid først udstedt den 17. december 1993 og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 18. december 1993.

54. Kommissionen har oplyst, at et medlem af Kommissionen anmodede om yderligere undersøgelser, hvorefter landbrugskommissæren bad den kompetente tjeneste om at forsøge at finde en løsning, der var mere acceptabel for Grækenland og Italien. Den 10. september 1993 blev Forvaltningskomitéen for Tobak herefter forelagt et udkast, hvorefter gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 1, blev opretholdt indtil den 1. juli 1994 for så vidt angår tobak fra 1992-høsten. Den græske delegation kunne imidlertid ikke acceptere den foreslåede udløbsdato. På et nyt møde den 13. oktober 1993 meddelte den græske delegation, at den ikke kunne tage stilling til det nye udkast, og Kommissionen trak herefter det nye udkast tilbage. Kommissionen besluttede derefter at udstede omregningsforordningen i den form, der havde opnået den fornødne tilslutning i Forvaltningskomitéen for Tobak den 11. juni 1993.

55. Jeg skal bemærke, at de under sagen fremlagte referater fra møderne i Forvaltningskomitéen for Tobak i perioden 11. juni 1993 til 3. december 1993 ikke indeholder oplysning om, at Kommissionen har tilbagekaldt det udkast, der blev godkendt den 11. juni 1993 eller på anden vis har givet afkald på at udstede omregningsforordningen i form af dette udkast.

56. At Kommissionen gør et yderligere forsøg på at opnå tilslutning fra Grækenland og Italien ved at foreslå ændringer i det godkendte udkast bør efter min opfattelse ikke i sig selv medføre, at Kommissionen afskærer sig fra at udstede omregningsforordningen i form af det godkendte udkast.

57. Teksten til de enkelte artikler i omregningsforordningen svarer fuldt ud til det udkast, der blev godkendt af Forvaltningskomitéen for Tobak den 11. juni 1993. I syvende betragtning i præamblen har Kommissionen imidlertid efterfølgende indsat de to begrundelser, der er gennemgået ovenfor [18]. Disse begrundelser træder i stedet for et udsagn i det godkendte udkast, der blot siger, at den 1. juli 1993 bør fastsættes som udløsende begivenhed for omregningskursen for tobak fra før 1993-høsten, der forlader kontrolstedet efter denne dato.

18 — Disse begrundelser var indarbejdet i det udkast, som blev forelagt Forvaltningskomitéen for Tobak den 10.9.1993.

58. Det anførte udsagn er efter min opfattelse ikke en begrundelse, men blot en gentagelse af indholdet af omregningsforordningens artikel 5, og der er derfor ikke lidt noget begrundelsesmæssigt tab ved at udelade dette udsagn. Ændringen må anses for at være af redaktionel karakter.

59. På denne baggrund giver det forhold, at Forvaltningskomitéen for Tobak ikke blev forelagt den ændrede formulering af syvende betragtning i præamblen til omregningsforordningen, efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt grundlag for at erklære omregningsforordningen ugyldig.

60. Forsinkelsen i udstedelsen af omregningsforordningen har som nævnt medført tilbagevirkende gyldighed, idet omregningsforordningen angiver at skulle anvendes fra den 1. juli 1993. Forvaltningskomitéen er ikke blevet forelagt udkastet til omregningsforordningen på ny for at kunne tage stilling til den tilbagevirkende gyldighed.

61. Efter min opfattelse er den tilbagevirkende gyldighed af rent formel karakter og som fremhævet ovenfor i pkt. 28 til fordel for forarbejdningsvirksomheder i lande med svage valutaer. På denne baggrund giver det forhold, at Forvaltningskomitéen for Tobak ikke på ny blev forelagt udkastet til omregningsforordningen, efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt grundlag for at erklære omregningsforordningen ugyldig.

Forslag til afgørelse

62. På denne baggrund skal jeg foreslå Domstolen at besvare de spørgsmål, som Diikitiko Protodikio har forelagt, således:

Gennemgangen i lyset af forelæggelsesdommen og det, der i øvrigt er fremkommet under sagen, af Kommissionens forordning (EF) nr. 3477/93 af 17. december 1993 om landbrugsomregningskurserne for tobak har intet frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.