CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER van 15 mei 1997 *

Inleiding

1. In de onderhavige zaak verzoekt het Dioikitiko Protodikeio Athinon (Griekenland) het Hof om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 3477/93 van de Commissie van 17 december 1993 betreffende de in de sector tabak toe te passen landbouwomrekeningskoersen [1] (hierna: „omrekeningsverordening").

Toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht

2. Volgens verordening (EEG) nr. 727/70 van de Raad van 21 april 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector tabak [2] (hierna: „basisverordening"), wordt een premie toegekend aan de personen die rechtstreeks van producenten van de Gemeenschap tabaksbladeren kopen.

3. Verordening (EEG) nr. 1726/70 van de Commissie van 25 augustus 1970 betreffende de wijze van toekenning van de premie voor tabaksbladeren [3] (hierna: „toepassingsverordening"), bevat met name de volgende bepalingen:

„Artikel 6

1. Het recht op de premie ontstaat op het tijdstip dat de tabak (...) de plaats verlaat waar hij onder controle is geplaatst.

Het feit waardoor dit recht op de premie ontstaat, als bedoeld in artikel 6 van verordening (EEG) nr. 1134/68, wordt geacht te hebben plaatsgevonden op dat zelfde tijdstip.

(...)"

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1993, L 317, blz. 30.

2 — PB 1970, L 94, blz. 1, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 860/92 van de Raad van 30 maart 1992 (PB 1992, L 91, blz. 1).

3 — PB 1970, L 191, blz. 1, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 887/85 van de Commissie van 2 april 1985 houdende wijziging van verordening nr. 1726/70 ten aanzien van de controleregeling voor de eerste bewerking en verpakking van tabaksbladeren (PB 1985, L 96, blz. 12).

4. De omrekeningsverordening bevat met name de volgende overwegingen en bepalingen:

„(...) dat dit ontstaansfeit echter niet beantwoordt aan de in artikel 6 van verordening (EEG) nr. 3813/92 vastgestelde criteria, zodat aan het einde van de in verordening (EEG) nr. 3820/92 bedoelde overgangsperiode een ander ontstaansfeit moet worden bepaald; dat derhalve, om te voorkomen dat de markt voor tabak van de oogst 1993 wordt verstoord, voor tabak van de vroegere oogsten, die de controle verlaat op of na 1 juli 1993, die datum als ontstaansfeit voor de premie moet worden aangemerkt (zevende overweging van de considerans);

(...)

Artikel 5

Voor tabak van oogsten vóór de oogst 1993 die op of na 1 juli 1993 de controle verlaat is de landbouwomrekeningskoers voor de in artikel 3 van [de basisverordening] bedoelde premie die welke geldt op 1 juli 1993.

Artikel 6

De volgende bepalingen worden ingetrokken:

— artikel 6, lid 1, tweede alinea, van [de toepassingsverordening],

— (...)

Artikel 7

Deze verordening treedt in werking op de derde dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.* [4]

Zij is van toepassing met ingang van 1 juli 1993."

4 — Gepubliceerd op 18 december 1993.

5. Om de prejudiciële vragen naar behoren te kunnen beantwoorden, dienen nog een aantal andere regels van gemeenschapsrecht te worden onderzocht. Duidelijkheidshalve en voor een beter begrip ervan, zal de tekst van die bepalingen worden aangehaald, wanneer zij verderop in de onderhavige conclusie ter sprake komen.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

6. De vennootschap P. Moskof AE, Stravroupolis, Thessaloniki (hierna: „Moskof"), houdt zich bezig met de eerste bewerking van ruwe tabak. In 1994 heeft Moskof een bedrag ontvangen van 1 793 340 DR aan premies voor tabak van de oogst 1992, die, zoals tijdens de mondelinge behandeling is uiteengezet, vervolgens de plaats waar hij onder controle was geplaatst in juni 1994 heeft verlaten.

7. Het premiebedrag werd berekend op basis van de landbouwomrekeningskoers die voortvloeide uit de toepassing van de (ingetrokken) regel van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening. Krachtens de nieuwe regel van artikel 5 van de omrekeningsverordening, zou het premiebedrag zijn berekend op basis van de landbouwomrekeningskoers die gold op 1 juli 1993, zodat dit bedrag zou zijn teruggebracht tot 564 570 DR.

8. Ethnikos Organismos Kapnou (Nationale Tabaksraad) heeft de terugbetaling gevorderd van het verschil tussen de twee bedragen, ten belope van 1 228 770 DR.

9. Moskof heeft voor het Dioikitiko Protodikeio beroep ingesteld tot nietigverklaring van deze terugvordering, stellende dat de omrekeningsverordening waarop de terugvordering is gebaseerd, onwettig is.

Op 24 mei 1995 heeft het Dioikitiko Protodikeio te Athene het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) [De omrekeningsverordening] is door de Commissie niet aan het comité van beheer voor tabak voorgelegd als ontwerp voor een regeling met terugwerkende kracht:

De vraag rijst of het ontwerp van de bewuste verordening, dat door het comité van beheer voor tabak als ontwerp voor een verordening zonder terugwerkende kracht is goedgekeurd, door de intussen verstreken tijd, meer dan vijf maanden, niet een nieuw ontwerp is geworden voor een verordening met terugwerkende kracht, waardoor het ongeldig wordt, aangezien het niet als ontwerp voor een instrument met terugwerkende kracht aan het ter zake bevoegde comité van beheer voor tabak is voorgelegd, hetgeen in strijd is met artikel 145, derde streepje, tweede volzin, van artikel 145 EG-Verdrag, met

besluit 87/373/EEG van de Raad van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, met artikel 12 van verordening nr. 3813/92 en artikel 17 van [de basisverordening], nu uit die bepalingen volgt dat de naleving van de procedure van het comité van beheer voor de Commissie als voorwaarde geldt voor de uitoefening van haar uitvoerende bevoegdheid.

2) Schending van verordening nr. 3813/92 van de Raad en ontoereikende motivering van verordening nr. 3477/93 van de Commissie:

a) De vraag rijst, of de motivering van [de omrekeningsverordening] juist en toereikend is, nu verzoekster betwijfelt of ‚verstoring van de markt', als bedoeld in de motivering van die verordening, bij één van de criteria van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3813/92 van de Raad kan worden ondergebracht, dan wel of daaraan moet worden verholpen via een handeling van de Raad.

b) De vraag rijst, of de motivering van [de omrekeningsverordening] juist en toereikend is, nu de verordening van de Commissie, waarin niet overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3813/92 als ontstaansfeit voor de landbouwomrekeningskoers de handeling is genomen ‚waardoor het economisch doel van de transactie wordt bereikt' — in casu het verlaten van de controle — niet vermeldt aan de hand van welk van de vier criteria in artikel 6, lid 2, van de verordening van de Raad het in artikel 5 gekozen ontstaansfeit is bepaald.

c) De vraag rijst, of de motivering van [de omrekeningsverordening] juist en toereikend is, nu de noodzaak verstoringen van de markt voor tabak van de oogst 1993 te voorkomen, nergens in de verordening is toegelicht, en daarin evenmin een reden is genoemd waarom een dergelijke terugwerkende regeling nodig werd geacht.

d) De vraag rijst, of de motivering van [de omrekeningsverordening] juist en toereikend is, nu in de achtste overweging van de considerans sprake is van een eensluidend advies van het comité van beheer voor tabak, terwijl de verordening niet als ontwerp voor een regeling met terugwerkende kracht aan dat comité is voorgelegd.

3) Schending van artikel 3, lid 1, tweede alinea, sub iv, van [de basisverordening], zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening nr. 1329/90 van de Raad:

Nu deze bepaling de tabakverkopers de mogelijkheid geeft binnen vier jaar na de oogst de premie te ontvangen, mits de tabak is verwerkt tot tabaksfabrikaten of is uitgevoerd naar derde

landen, rijst de vraag of de bevriezing van de landbouwomrekeningskoers ingevolge [de omrekeningsverordening], niet in strijd is met laatstbedoelde verordening, aangezien de premiegerechtigden ertoe worden genoopt de vierjarige periode die de verordening van de Raad hun toestaat, niet te gebruiken.

4) Schending van artikel 39, lid 1, sub c, EG-Verdrag:

Waar volgens deze verdragsbepaling de stabilisering van de markten het doel is van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, rijst de vraag hoe de terugwerkende ‚bevriezing' van de landbouwomrekeningskoers in [de omrekeningsverordening] van de Commissie zich met die stabilisering van de markten verdraagt, nu zij tot gevolg heeft dat de door de bewerkers geleden schade wordt afgewenteld op de producenten, doordat de bewerkers geen behoorlijke prijzen kunnen bieden voor tabak van de op de vaststelling van de verordening volgende oogst.

5) Schending van het beginsel dat gemeenschapshandelingen geen terugwerkende kracht hebben:

De vraag rijst, of [de omrekeningsverordening], op 18 december 1993 gepubliceerd in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, en ingevolge artikel 7 in werking getreden op de derde dag na de publicatie, dus op 21 december, maar ingevolge de tweede alinea van diezelfde bepaling met ingang van 1 juli 1993 van toepassing geworden, niet in strijd is met het beginsel, dat de gemeenschapshandelingen geen terugwerkende kracht hebben. Verzoekster betwist dat de verordening een hoger algemeen belang dient, aangezien de verstoring van de markt waarvan de verordening gewag maakt, zich niet heeft voorgedaan, en bovendien geen overgangsmaatregelen zijn getroffen ter bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen van de bewerkers, waaronder verzoekster.

6) Schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen:

De vraag rijst, in hoeverre het gewettigd vertrouwen van de bewerkende bedrijven is beschaamd, nu met de regeling van artikel 5 van [de omrekeningsverordening] de regeling van de gemeenschappelijke marktordening voor tabak neergelegd in [de basisverordening en de toepassingsverordening] ingrijpend is gewijzigd, welke regeling meer dan twintig jaar bestaat en op de bestendigheid waarvan iedereen vertrouwde. Een en ander des te meer nu er geen overgangsregeling is getroffen om de overgang van het oude regime van [de basisverordening en de toepassingsverordening] te vergemakkelijken, en volgens verzoekster de Europese teeltcontracten voor de oogst van

1992 reeds waren afgesloten anderhalf jaar vóór de invoering van de regeling van artikel 5 van [de omrekeningsverordening], en de tabak tot 15 mei 1993 was geoogst en onder controle geplaatst.

7) Schending van het beginsel van gelijke behandeling van ondernemingen van de Gemeenschap:

Aangezien de drachme een grotere koersdaling ten opzichte van de ECU ondergaat dan de valuta van de andere Lid-Staten, rijst de vraag in hoeverre de bewuste ‚bevriezing' van de landbouwomrekeningskoers in [de omrekeningsverordening] geen discriminatie ten nadele van de Griekse ondernemers tot gevolg heeft.

8) Misbruik van bevoegdheid:

Gelet op het antwoord van de Commissie op een vraag van de Rekenkamer, dat zij ‚zich ertoe verbindt onverwijld de nodige bepalingen vast te stellen om de uitgaven te beperken die het gevolg zijn van de toepassing van de landbouwwisselkoersen' (Speciaal verslag van de Rekenkamer nr. 8/93, PB 1994, C 65, punt 3.4 en 3.5), rijst de vraag, of de ‚bevriezing' van de landbouwomrekeningskoers in [de omrekeningsverordening] in werkelijkheid niet veeleer een begrotingsmaatregel is dan een maatregel ter vermijding van verstoring van de markt, zoals het in de considerans heet?"

Algemene opmerkingen

10. Eerst zal ik het hebben over de vraag of de omrekeningsverordening Moskof schade veroorzaakt, dan wel of deze verordening de eerste bewerkers bevoordeelt in de landen waarvan de valuta tijdens de betrokken periode een stijgende omrekeningskoers hebben gekend.

11. Volgens artikel 3 van de basisverordening wordt een premie toegekend aan de personen die rechtstreeks van producenten van de Gemeenschap tabaksbladeren kopen. De premie wordt uitgedrukt in rekeneenheden en betaald nadat hij in nationale valuta is omgerekend.

12. Ter verzekering dat de premie slechts wordt betaald wanneer aan de voorwaarden van de basisverordening is voldaan, onderwerpen de autoriteiten van het betrokken land de tabak aan controles inzake de soort, de kwaliteit, de hoeveelheid, en een aantal andere kenmerken. Een eerste controle vindt plaats bij de levering van de ruwe tabak aan

de eerste bewerker. Een tweede controle vindt plaats wanneer de tabak die de eerste bewerking heeft ondergaan en is geconditioneerd, de onderneming van de eerste bewerker verlaat (dit wil zeggen „de plaats waar de tabak onder controle was geplaatst").

13. Artikel 4, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1134/68 van de Raad [5] bepaalt, dat de omrekening in nationale valuta van in rekeneenheden uitgedrukte bedragen, in het kader van de bepalingen betreffende het gemeenschappelijke landbouwbeleid, geschiedt op basis van de verhouding tussen de rekeneenheid en de nationale valuta die gold op het tijdstip van totstandkoming van de transactie. Uit artikel 6 volgt, dat het tijdstip van totstandkoming van de transactie de datum is van het ontstaansfeit van de schuldvordering.

14. Artikel 6, lid 1, eerste alinea, van de toepassingsverordening bepaalt, dat het recht op de premie ontstaat op het tijdstip dat de tabak de plaats verlaat waar hij onder controle is geplaatst. Hieruit volgt, dat de in rekeneenheden uitgedrukte premie in nationale valuta moet worden omgezet op basis van de omrekeningskoers die geld op het tijdstip dat de tabak de plaats verlaat waar hij onder controle is geplaatst, wat overigens uitdrukkelijk is voorzien in artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening.

15. De toepassingsverordening is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1075/78 van de Commissie [6], waardoor het mogelijk is geworden voor de eerste bewerkers om een voorschot te ontvangen op het totaalbedrag van de premie op het tijdstip dat de tabak onder controle wordt geplaatst. Wanneer de tabak in een later stadium de plaats verlaat waar hij onder controle is geplaatst, werd het bedrag van de aan de onderneming verschuldigde premie definitief berekend op basis van de op dat tijdstip geldende koers, zulks overeenkomstig artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening.

16. In landen waarvan de valuta in waarde is gedaald, waar de omrekeningskoers mettertijd is gestegen, is een steeds groter verschil ontstaan tussen het voorschot op de premie en het definitieve premiebedrag. Het verschil werd aan de eerste bewerkers betaald op het tijdstip dat de tabak de plaats verliet waar hij onder controle was geplaatst, doch daartegenover stond voor deze handelaars geen enkel monetair risico, aangezien zij een voorschot hadden ontvangen op het totaalbedrag van de premie op het tijdstip dat de tabak onder controle werd geplaatst. [7]

17. Verordening (EEG) nr. 1676/85 van de Raad [8] bepaalde, dat verordening nr. 1134/68 werd ingetrokken, en dus ook artikel 4, lid 2, daarvan, bepalende dat de omrekening in

5 — Verordening van 30 juli 1968 houdende vaststelling van de regels voor de toepassing van verordening (EEG) nr. 653/68 betreffende de voorwaarden voor wijziging van de waarde van de voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid gebruikte rekeneenheid (PB 1968, L 188, blz. 1).

6 — Verordening van 23 mei 1978, tot wijziging van verordening nr. 1726/70 (PB 1978, L 136, blz. 5).

7 — De Rekenkamer heeft deze kwestie onderzocht in punt 3.4 van haar speciaal verslag nr. 8/93 van 21 december 1993 (PB 1994, C 65, blz. 1), en is tot de conclusie gekomen, dat dit „tot ongerechtvaardigde uitgaven leidde".

8 — Verordening van 11 juni 1985 inzake de waarde van de rekeneenheid en de omrekeningskoersen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden toegepast (PB 1985, L 164, blz. 1).

nationale valuta van de in rekeneenheden uitgedrukte bedragen geschiedt op basis van de omrekeningskoers die gold op het tijdstip van totstandkoming van de transactie (het ontstaansfeit van de schuldvordering). Artikel 5, lid 1, sub c, van verordening nr. 1676/85, beschouwd in samenhang met artikel 4, bepaalt in de plaats daarvan, dat de omrekening gebeurt op basis van de omrekeningskoers die geldt op het ogenblik van de handeling waardoor het economische doel van de transactie wordt bereikt.

18. De premieregeling strekt ertoe de producenten een billijke vergoeding voor hun producten te verzekeren. Dit economisch doel wordt vanuit dit oogpunt verwezenlijkt wanneer de eerste bewerkers aan de producenten de voor tabak vastgestelde minimumprijs betalen. Gelet op de nieuwe regel van artikel 5, lid 1, sub c, van verordening nr. 1676/85, in samenhang met artikel 4, zou de ECU, die in 1979 in het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de plaats is gekomen van de rekeneenheid, dus in nationale valuta moeten worden omgerekend op het tijdstip dat de producent, tegen betaling, de ruwe tabak levert aan de eerste bewerker. De bepaling van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening is evenwel niet in overeenstemming gebracht met de nieuwe regel van verordening nr. 1676/85 [9], zodat de premie verder van ECU in nationale valuta werd omgezet op basis van de koers die gold op het tijdstip dat de tabak de plaats verliet waar hij onder controle was geplaatst.

19. Artikel 3 van de basisverordening is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1329/90 van de Raad [10], zodat de betaling van de premie afhankelijk is gesteld van de voorwaarde, dat de eerste bewerkers, vóór het verstrijken van hun termijn van vier jaar volgend op het oogstjaar het bewijs moeten leveren, dat de tabak is verkocht om te worden verwerkt tot tabaksfabrikaten of naar derde landen te worden uitgevoerd, dan wel zich ertoe moeten verbinden, vóór het verstrijken van die termijn de tabak zelf te verwerken tot tabaksfabrikaten of uit te voeren naar derde landen.

20. Verordening (EG) nr. 3813/92 van de Raad [11], die in werking is getreden op 1 januari 1993, heeft weliswaar verordening nr. 1676/85 volledig ingetrokken, doch in artikel 6, lid 1, de regel overgenomen, dat de omrekening van de ECU in nationale valuta dient te geschieden op basis van de omrekeningskoers die van kracht was op de datum van de handeling waardoor het economisch doel van de transactie wordt bereikt. Artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3813/92 maakt het voor de Commissie in bepaalde omstandigheden mogelijk, specifieke regels vast te stellen betreffende de toe te passen omrekeningskoers. Artikel 11, lid 2, van dezelfde verordening voorziet bovendien in de mogelijkheid voor de Commissie om

9 — De Commissie heeft laten weten, dat zij zich had gebaseerd op artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1676/85. Naar luid van deze bepaling kan een ander ontstaansfeit dan het in lid 1 bedoelde in aanmerking worden genomen indien het tijdstip waarop het economische doel wordt bereikt: a) niet kan worden vastgesteld, of b) niet in aanmerking kan worden genomen om redenen die eigen zijn aan de sector of aan het bedrag. Artikel 5, lid 3, bepaalt, dat de ontstaansfeiten worden bepaald onder de procedure van artikel 12, onverminderd de reeds volgens deze procedure vastgestelde specifieke voorschriften.

10 — Verordening van 14 mei 1990, tot wijziging van verordening nr. 727/70 (PB 1990, L 132, blz. 25).

11 — Verordening van 28 december 1992 betreffende de rekeneenheid en de omrekeningskoersen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden toegepast (PB 1992, L 387, blz. 1).

maatregelen vast te stellen die afwijken van verordening nr. 3813/92 in geval van uitzonderlijke monetaire praktijken die de toepassing van de besluiten inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid in gevaar kunnen brengen.

21. De dag zelf dat de Raad verordening nr. 3813/92 heeft vastgesteld, heeft de Commissie krachtens artikel 11, lid 2, daarvan, verordening (EEG) nr. 3820/92 [12] vastgesteld, waarvan artikel 1 bepaalt, dat tot het einde van het verkoopseizoen 1992/1993 de bepalingen die een verwijzing naar voormelde verordening nr. 1676/85 bevatten, zoals eventueel gewijzigd, worden geacht een overeenkomstige verwijzing naar de nieuwe verordening nr. 3813/92 van de Raad te bevatten. Met deze regel heeft de Commissie, ter vergemakkelijking van de overgang naar de nieuwe agromonetaire regeling, de toepassingsbepalingen van de oude regeling in stand gelaten, daaronder begrepen, wat de sector tabak betreft, artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening, tot het einde van het verkoopseizoen 1992/1993, dit wil zeggen tot 1 juli 1993.

22. Bij verordening (EEG) nr. 1068/93 [13], heeft de Commissie regels vastgesteld voor de toepassing van verordening nr. 3813/92, die gelden voor alle landbouwsectoren, waaronder de sector tabak. Artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93 bepaalt, dat het ontstaansfeit voor de landbouwomrekeningskoers de eerste handeling is die wordt verricht na de datum van overname van de producten door de betrokken handelaar. Bij toepassing van deze regeling op de sector tabak, vloeit daaruit voort, dat de premie van ECU in nationale valuta moet worden omgerekend op het tijdstip dat de ruwe tabak wordt geleverd aan de handelaars die de eerste bewerking zullen verrichten. Deze bepaling is dus in overeenstemming met de fundamentele regel van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3813/92 van de Raad, dat de omrekening dient te geschieden op basis van de omrekeningskoers die van kracht is op het tijdstip waarop het economisch doel van de transactie wordt bereikt (zie punt 18, supra).

23. De regel van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93 gold niet alleen voor de nog komende oogstjaren, doch ook voor tabak van vroegere oogstjaren, die de plaats waar hij onder controle was geplaatst, nog niet had verlaten. In de praktijk betekent dit de tabak die tijdens de periode 1989-1992 werd geleverd aan de eerste bewerkers. De toepassing van de omrekeningskoers van het tijdstip waarop de tabak onder controle werd geplaatst (1989, 1990, 1991 of 1992), en niet die van het (recentere) tijdstip waarop de tabak de plaats heeft verlaten waar hij onder controle is geplaatst, is blijkbaar zeer nadelig geweest voor de eerste bewerkers in de landen waarvan de valuta een waardedaling heeft gekend, waar de omrekeningskoers mettertijd is gestegen en waar de eerste bewerkers de tabak soms sedert vier jaar in voorraad hadden gehouden om aldus eventueel te kunnen profiteren van de voortdurende stijging van de omrekeningskoers.

12 — Verordening van 28 december 1992 houdende overgangsmaatregelen voor de toepassing van de bij verordening nr. 3813/92 van de Raad vastgestelde agromonetaire maatregelen (PB 1992, L 387, blz. 22).

13 — Verordening van 30 april 1993 houdende nadere voorschriften voor de vaststelling en de toepassing van de omrekeningskoersen in de landbouwsector (PB 1993, L 108, blz. 106).

24. Nadat de basisverordening intussen, in 1993, was ingetrokken en in de plaats daarvan een nieuwe marktordening [14] was gekomen, inhoudende dat de premie rechtstreeks aan de producenten werd betaald, heeft de Commissie op 17 december 1993 de omrekeningsverordening vastgesteld, die er met name toe strekt de omrekening te regelen in het kader van de nieuwe marktordening. In dit verband bepaalt artikel 1 van de verordening, dat de premie of het voorschot op de premie van ECU in nationale valuta wordt omgerekend op basis van de omrekeningskoers die geldt op 1 augustus van het oogstjaar voor leveringen tot en met 31 december van dat jaar, en voor latere leveringen die welke geldt op 1 januari van het volgende jaar. Artikel 1 van de omrekeningsverordening, die uitsluitend geldt voor de landbouwomrekeningskoersen voor tabak, wijkt derhalve af van de voor alle landbouwsectoren geldende regel van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93, inhoudende dat de omrekening dient te geschieden op basis van de koers van de datum van overname van de producten door het betrokken bedrijf.

25. Hoewel artikel 1 van de omrekeningsverordening afwijkt van de algemene regel van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93, is duidelijk dat deze bepaling de omrekeningskoers verbindt aan het tijdstip waarop de tabak wordt geleverd aan de eerste bewerkers. De toepassing van artikel 1 van de omrekeningsverordening op tabak die aan de eerste bewerkers is geleverd tijdens de periode 1989-1992, zou dus dezelfde negatieve gevolgen hebben gehad voor deze bewerkers in de landen met een in waarde verminderde valuta, waar de omrekeningskoersen mettertijd zijn gestegen, als de toepassing van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93 (zie in dit verband punt 23, supra). De strekking van artikel 1 blijft dus uitdrukkelijk beperkt tot de premies en premiebedragen als bedoeld in verordening nr. 2075/92.

26. Artikel 5 van de omrekeningsverordening bepaalt, in de plaats daarvan, voor tabak van oogsten vóór die van 1993, die vanaf 1 juli 1993 de controle verlaten, dat de landbouwomrekeningskoers voor de in de basisverordening bedoelde premie die is welke geldt op 1 juli 1993. Deze regel houdt in, dat de premie voor tabak die aan de eerste bewerkers is geleverd tijdens de periode 1989-1992, en die de plaats waar hij onder controle is geplaatst, nog niet heeft verlaten, van ECU naar nationale valuta wordt omgerekend op basis van de koers van 1 juli 1993. Aldus wordt, ten gunste van de eerste bewerkers in de landen waarvan de valuta een waardevermindering heeft gekend, afgeweken van de regel van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93, inhoudende dat de omrekening dient te geschieden op basis van de koers van het tijdstip van levering van de tabak aan de eerste bewerkers.

27. In 1994 heeft Moskof 1 793 340 DR ontvangen aan premies voor tabak van de oogst van 1992. Dit bedrag is onjuist berekend, met toepassing van de regel van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening, op basis van de omrekeningskoers die gold in juni 1994 toen de tabak de plaats verliet waar hij onder controle was

14 — Verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad van 30 juni 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB 1992, L 215, blz. 70).

geplaatst. EOK heeft de terugbetaling gevraagd van 1 228 770 DR, op grond dat de omrekening had moeten gebeuren volgens de regel van artikel 5 van de omrekeningsverordening, dit wil zeggen op basis van de omrekeningskoers van 1 juli 1993, in welk geval het premiebedrag 564 570 DR zou hebben bedragen. Indien artikel 5 van de omrekeningsverordening ongeldig zou worden verklaard, zou de omrekening integendeel moeten geschieden volgens de regel van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93, dit wil zeggen op basis van de omrekeningskoers die gold op het tijdstip dat de tabak aan Moskof werd geleverd, in 1992. Indien, zoals in de loop van de procedure is gesteld, de omrekeningskoers op dat tijdstip nog ongunstiger was dan die welke gold op 1 juli 1993, had EOK van Moskof de terugbetaling moeten vorderen van een nog hoger bedrag dan 1 228 770 DR.

28. Vastgesteld moet dus worden, dat artikel 5 van de omrekeningsverordening geen schade veroorzaakt aan de eerste bewerkers in de landen waarvan de valuta een waardevermindering heeft gekend, doch voor hen integendeel voordelig is.

29. Moskof formuleert bezwaren tegen de geldigheid van zowel artikel 5 van de omrekeningsverordening als van de verordening in haar geheel beschouwd, en dus eveneens tegen de geldigheid van artikel 6 daarvan, waarbij artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening is ingetrokken. Zou de omrekeningsverordening, en dus artikel 6 daarvan, in haar geheel ongeldig worden verklaard, dan is artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening niet langer formeel ingetrokken.

30. Zoals gezegd, is de regel van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening in strijd met verordeningen nrs. 1676/85 en 3813/92 van de Raad, die allebei bepalen dat de omrekeningskoers moet worden toegepast die van toepassing is op het tijdstip van de handeling waardoor het economisch doel van de transactie wordt bereikt. De Commissie heeft evenwel artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening in stand gelaten en, zoals gezegd, heeft zij zich daarvoor gebaseerd op artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1676/85. Deze verordening, en dus ook artikel 5, lid 2, daarvan, is ingetrokken bij verordening nr. 3813/92, in werking getreden op 1 januari 1993. Ter vergemakkelijking van de overgang van de oude agromonetaire regeling naar de nieuwe, heeft de Commissie, via verordening nr. 3820/92, die is vastgesteld op basis van verordening nr. 3813/92 en meer in het bijzonder van artikel 11, lid 2, daarvan, de gevolgen van de toepassingsverordening laten voortduren gedurende een bijkomende periode van 1 januari tot 1 juli 1993, op welke datum verordening nr. 1068/93 in werking is getreden. [15]

31. Sedert 1 juli 1993 bestaat er dus geen rechtsgrondslag meer voor een verdere toepassing van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening. Wegens de onverenigbaarheid daarvan met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3813/92, is in de plaats van

15 — Wat tabak betreft.

deze bepaling van de toepassingsverordening dus de nieuwe regel gekomen van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93, zulks vanaf de inwerkingtreding van deze verordening op 1 juli 1993. Mijns inziens kan dus geen beroep worden gedaan op artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening, in de plaats van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93, ook niet indien de omrekeningsverordening in haar geheel, dus met inbegrip van de intrekkingsbepaling van artikel 6, nietig werd verklaard.

32. Een specifieke ongeldigverklaring van de intrekkingsbepaling van artikel 6 van de omrekeningsverordening, in samenhang met de handhaving van de andere bepalingen van deze verordening, zou evenmin de mogelijkheid meebrengen om een beroep te doen op artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening. In een dergelijk geval zou de toepassing van deze bepaling onmogelijk worden wegens artikel 5 van de omrekeningsverordening, met name gelet op de onverenigbaarheid ervan met de basisregel van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3813/92 van de Raad.

33. De conclusie dient dus te luiden, dat artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening hoe dan ook niet kan worden ingeroepen, zodat de intrekking van deze bepaling bij artikel 6 van de omrekeningsverordening een louter formeel karakter heeft.

De vraag van het gewettigd vertrouwen

34. Artikel 5 van de omrekeningsverordening brengt mee, dat de gevolgen van de overgang naar de nieuwe agromonetaire regeling niet gelden voor reeds geoogste tabak. Mijns inziens vormt dit artikel 5 geen schending van het gewettigd vertrouwen van de eerste bewerkers, en betekent het integendeel, dat met dit gewettigd vertrouwen wel degelijk rekening is gehouden. Hoewel artikel 5 voor de eerste bewerkers iets minder gunstig is dan het geval zou zijn geweest bij voortgezette toepassing van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening, is deze bepaling aanzienlijk gunstiger dan de nieuwe regeling van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93.

35. Zoals gezegd, is artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening in strijd met het fundamenteel beginsel dat is ingevoerd bij verordening nr. 1676/85 en in stand gelaten bij verordening nr. 3813/92, inhoudende dat de omrekening dient te geschieden op basis van de koers die geldt op het tijdstip van de handeling waardoor het economisch doel van de transactie wordt bereikt. De eerste bewerkers konden zich er dus vanaf 1985 rekenschap van geven, dat artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening in strijd was met een verordening van de Raad. Deze handelaars konden eveneens vaststellen, dat verordening nr. 1134/68, waaraan artikel 6, lid 1, tweede alinea van de toepassingsverordening refereert, is ingetrokken bij verordening nr. 1676/85.

36. Bovendien konden de eerste bewerkers evenmin een gewettigd vertrouwen koesteren betreffende een bepaalde omrekeningskoers of bedrag, nu de omrekeningskoers slechts bekend was op het tijdstip dat de tabak de plaats verliet waar hij onder controle was geplaatst, en het premiebedrag afhankelijk was van de concrete omrekeningskoers van het ogenblik. In feite gaat het dus om speculatie over het voortduren van de inflatie.

37. Gelet op een en ander, zie ik niet in in welk opzicht het gewettigd vertrouwen zou kunnen zijn geschonden.

De vraag van de terugwerkende kracht

38. De omrekeningsverordening dateert van 17 december 1993, en is in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* gepubliceerd op 18 december 1993. Overeenkomstig artikel 7 daarvan, is deze verordening in werking getreden de derde dag na die van de publicatie ervan in het *Publikatieblad*, doch zij is van toepassing met ingang van 1 juli 1993. Mijns inziens heeft de omrekeningsverordening dus terugwerkende kracht.

39. Volgens de rechtspraak van het Hof [16] kan, ofschoon het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen verzet dat een gemeenschapshandeling reeds vóór haar bekendmaking van kracht is, bij wijze van uitzondering hiervan worden uitgeweken, indien dit voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het gewettigd vertrouwen van de belanghebbenden naar behoren in acht wordt genomen. Volgens mij is aan deze voorwaarden voldaan, nu de omrekeningsverordening de eerste bewerkers begunstigt in de landen waar de valuta in waarde is gedaald (zie punt 28, supra) en waar, zoals gezegd in punt 37, deze handelaars geen enkel gewettigd vertrouwen geldend konden maken.

40. Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof, dat in de considerans van handelingen met terugwerkende kracht moet worden aangeduid, waarom de beoogde terugwerkende kracht gerechtvaardigd is. Volgens de rechtspraak van het Hof heeft de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering tot doel, dat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen teneinde hun rechten te kunnen verdedigen, en dat het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. [17]

41. Nu zoals hierboven in punt 28 gezegd, de omrekeningsrichtlijn gunstig is voor de betrokkenen, is een motivering niet nodig om hun de gelegenheid te geven hun rechten te verdedigen, of om het Hof in staat te stellen deze rechten te beschermen.

16 — Arresten van 11 juli 1991 (zaak C-368/89, Crispoltoni, Jurispr. 1991, blz. I-3695, r. o. 17), en 1 april 1993 (gevoegde zaken C-260/91 en C-261/91, Diversinte en Iberlacta, Jurispr. 1993, blz. I-1885, r. o. 9).

17 — Arrest Diversinte en Iberlacta, reeds aangehaald in voetnoot 16, r. o. 10 en 11.

42. Indien artikel 7 van de omrekeningsverordening had bepaald dat deze verordening van toepassing was met ingang van de dag van publicatie en niet met ingang van 1 juli 1993, dan zou artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1068/93 van toepassing zijn geweest op tabak die de plaats waar hij onder controle is geplaatst, heeft verlaten tijdens de periode van 1 juli 1993 tot de datum van publicatie van de omrekeningsverordening. Dit is mijns inziens een toereikende motivering voor de terugwerkende kracht. Zelfs indien deze motivering niet uitdrukkelijk blijkt uit de overwegingen van de considerans van de omrekeningsverordening, is het voor het Hof mogelijk om het bestaan van die beweegredenen vast te stellen en aldus zijn controle uit te oefenen.

De vraag van de schending van het gelijkheidsbeginsel

43. Moskof en de Griekse regering voeren aan, dat artikel 5 van de omrekeningsverordening nadelig is voor de eerste bewerkers in de landen met een in waarde gedaalde valuta, wat een schending vormt van het gelijkheidsbeginsel.

44. Ik wijs er in dit verband op, dat de mogelijkheid om een voorschot te ontvangen op het totaalbedrag van de premie, inhoudt dat de eerste bewerkers geen enkel monetair risico lopen. Daarentegen hebben zij, dank zij het voordien bestaande systeem, de gelegenheid gehad om zonder risico, op kosten van de Gemeenschap te speculeren op de toenemende inflatie. De tussenkomst van de Commissie ten aanzien van deze situatie was dus rechtmatig, wat overigens blijkt uit de in voetnoot 7 aangehaalde opmerking van de Rekenkamer, die tot de conclusie is gekomen dat de door deze speculatie veroorzaakte kosten ongeveer 50 miljoen ECU per jaar bedragen.

De vraag betreffende de schending van artikel 39, lid 1, sub c, van het Verdrag

45. Volgens deze bepaling heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid met name ten doel de markten te stabiliseren. Moskof en de Griekse regering voeren onder meer aan dat de bevriezing van de omrekeningskoers op 1 juli 1993 in strijd is met dit doel.

46. Mijns inziens is dit middel kennelijk ongegrond. De bevriezing van de omrekeningskoers is integendeel veel geschikter om de markten te stabiliseren dan de voordien bestaande regeling, waarvan de wisselende koersen en het speculatief karakter de handelwijze van de marktdeelnemers beïnvloedden.

De vraag betreffende het verband met artikel 3, lid 1, tweede alinea, sub iv, van verordening nr. 727/70

47. Hierin is bepaald, dat de premie slechts wordt toegekend aan kopers die binnen vier jaar na het oogstjaar het bewijs leveren, dat de tabak is verkocht om te worden verwerkt tot tabaksfabrikaten of naar derde landen te worden uitgevoerd, of zich ertoe verbinden, na de tabak de eerste verwerking en verpakking te hebben doen ondergaan, vóór het

verstrijken van diezelfde periode, de tabak te verwerken tot tabaksfabrikaten of uit te voeren naar derde landen.

48. Moskof en de Griekse regering voeren aan, dat de bevriezing van de omrekeningskoers op 1 juli 1993 in strijd is met het recht om binnen de vastgestelde termijn van vier jaar zelf het tijdstip te kiezen waarop de tabak de plaats waar hij onder controle is geplaatst, verlaat, en dus eveneens het tijdstip dat beslissend is voor de berekening van de omrekeningskoers.

49. Mijns inziens is de bevriezing van de omrekeningskoers op 1 juli 1993 geen aantasting van het recht om binnen de vastgestelde termijn van vier jaar, het tijdstip te kiezen waarop de tabak de plaats verlaat waar hij onder controle is geplaatst. Ik ben derhalve van mening dat er geen sprake is van een schending van de betrokken bepaling van de basisverordening.

De vraag betreffende de motivering en het misbruik van bevoegdheid

50. In de zevende overweging van de considerans van de omrekeningsverordening is, bij wege van motivering, uiteengezet, dat het ontstaansfeit als bedoeld in artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening niet beantwoordt aan de in artikel 6 van verordening nr. 3813/92 vastgestelde criteria. Zoals hierboven reeds gezegd, is artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening gebaseerd op de artikelen 4, lid 2, en 6 van verordening nr. 1134/68, bepalende dat de omrekening dient te geschieden op basis van de omrekeningskoers die geldt op het tijdstip van totstandkoming van de transactie. Dit fundamenteel beginsel is gewijzigd bij artikel 5 van verordening nr. 1676/85, dat in de plaats daarvan de regel heeft vastgesteld, dat de omrekening plaats dient te vinden op het tijdstip van de handeling waardoor het economisch doel van de transactie wordt bereikt. Deze regel is overgenomen in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3813/92. Gelet op deze omstandigheid, moet dus worden vastgesteld, dat de toelichting in de zevende overweging van de considerans van de omrekeningsverordening, een correcte en toereikende motivering is met betrekking tot de invoering van nieuwe regels betreffende de landbouwomrekeningskoersen.

51. De zevende overweging van de considerans van de omrekeningsverordening bepaalt, dat ter voorkoming van verstoringen van de markt voor tabak van de oogst 1993, moet worden uitgegaan van 1 juli 1993 als ontstaansfeit voor de premie voor tabak van de oogsten van vóór 1993, die vanaf deze datum de controle verlaten.

52. Uit de tekst van artikel 5 van de omrekeningsverordening volgt, dat deze verordening van toepassing is op tabak van de oogsten vóór de oogst 1993 die vanaf 1 juli 1993 de controle verlaat. Deze datum is goed gekozen, nu artikel 6, lid 1, tweede alinea, van de toepassingsverordening precies op 1 juli 1993 is vervangen door verordening nr. 1068/93. Dat 1 juli 1993 eveneens is gekozen als beslissende datum voor de omrekeningskoers, is volgens mij logisch.

De vraag betreffende de procedure van het comité van beheer

53. Op 11 juni 1993 heeft het comité van beheer, met uitzondering van Griekenland en Italië, een ontwerp van omrekeningsverordening goedgekeurd. De Commissie had dit ontwerp daarop onmiddellijk kunnen vaststellen en publiceren in het *Publikatieblad* vóór 1 juli 1993, de datum die voor de toepassing ervan was vastgesteld. Deze verordening is evenwel slechts vastgesteld op 17 december 1993, en in het *Publikatieblad* gepubliceerd op 18 december 1993.

54. De Commissie heeft erop gewezen, dat een van haar leden om een bijkomend onderzoek heeft verzocht, waarop het inzake landbouw bevoegde lid van de Commissie de bevoegde dienst heeft gevraagd een oplossing uit te werken die meer aanvaardbaar was voor Griekenland en Italië. Op 10 september 1993 is aan het comité van beheer voor tabak een voorstel voorgelegd, inhoudende dat artikel 6, lid 1, van de toepassingsverordening voor tabak van de oogst van 1992 in stand zou worden gelaten tot 1 juli 1994. De Griekse delegatie kon evenwel met de voorgestelde uiterste datum niet instemmen. Tijdens een nieuwe bijeenkomst op 13 oktober 1993 heeft deze delegatie laten weten, dat zij over het nieuwe voorstel geen standpunt kon innemen, waarop de Commissie dit voorstel heeft ingetrokken. Daarop heeft de Commissie besloten de omrekeningsverordening vast te stellen in de op 11 juni 1993 aan het comité van beheer voor tabak voorgelegde versie.

55. Ik wijs erop, dat in de notulen van de vergaderingen van het comité van beheer voor tabak voor de periode van 11 juni tot 3 december 1993, die in het kader van de onderhavige procedure zijn overgelegd, nergens is vermeld, dat de Commissie het op 11 juni 1993 goedgekeurde ontwerp zou hebben ingetrokken, of anderszins zou hebben afgezien van de vaststelling van de omrekeningsverordening in de versie van dit ontwerp.

56. Dat de Commissie een nieuw voorstel indient, waarin wijzigingen aan een reeds goedgekeurd ontwerp worden gesuggereerd, met de bedoeling de instemming te verkrijgen van Griekenland en Italië, houdt volgens mij op zich niet in, dat zij afziet van de vaststelling van de omrekeningsverordening in de versie van het goedgekeurde ontwerp.

57. De tekst van de verschillende artikelen van de omrekeningsverordening komt volledig overeen met die van het op 11 juni 1993 door het comité van beheer voor tabak goedgekeurde ontwerp. In de zevende overweging van de considerans heeft de Commissie evenwel achteraf de hierboven reeds besproken twee beweegredenen toegevoegd. [18] Deze beweegredenen zijn in de plaats gekomen van een verklaring die voorkwam in het goedgekeurde ontwerp, inhoudende dat moest worden uitgegaan van 1 juli 1993 als ontstaansfeit voor de omrekeningskoers voor tabak van de oogsten vóór 1993, die na die datum de plaats verlaat waar hij onder controle is geplaatst.

18 — Deze beweegredenen zijn ingelast in het ontwerp dat op 10 september 1993 aan het comité van beheer voor tabak is voorgelegd.

58. Deze verklaring was mijns inziens geen motivering, maar een loutere herhaling van de inhoud van artikel 5 van de omrekeningsverordening, zodat de weglating daarvan geenszins een schending vormt van de motiveringsplicht. De aangebrachte wijziging is dus louter van redactionele aard.

59. Ik ben derhalve van mening, dat de omstandigheid dat de Commissie de nieuwe tekst van de zevende overweging van de considerans van de omrekeningsverordening niet aan het comité van beheer voor tabak heeft voorgelegd, geen voldoende grondslag oplevert voor de nietigverklaring van deze verordening.

60. De vertraging bij de vaststelling van de omrekeningsverordening heeft dus, zoals reeds gezegd, tot gevolg gehad dat deze verordening terugwerkende kracht kreeg, nu daarin is bepaald dat zij van toepassing is met ingang van 1 juli 1993. Het ontwerp van omrekeningsverordening is niet opnieuw voorgelegd aan het comité van beheer, om dit de gelegenheid te geven zich over de terugwerkende kracht uit te spreken.

61. Mijns inziens heeft de terugwerkende kracht een louter formeel karakter, en zoals hierboven in punt 28 uiteengezet, brengt die terugwerkende kracht voordelen mee voor de eerste bewerkers in de landen waarvan de valuta in waarde is gedaald. Bijgevolg vormt de omstandigheid dat het ontwerp van omrekeningsverordening niet opnieuw aan het comité van beheer voor tabak is voorgelegd, mijns inziens geen voldoende grondslag voor de nietigverklaring van deze verordening.

Conclusie

62. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging de vragen van het Dioikitiko Protodikeio Athinon te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek in het licht van de verwijzingsbeschikking en de andere elementen van het dossier, van verordening (EEG) nr. 3477/93 van de Commissie van 17 december 1993 betreffende de in de sector tabak toe te passen landbouwomrekeningskoersen, is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan zouden kunnen aantasten."