FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 15 maj 1997 *

Inledning

1. I detta mål har Dioikitiko Protodikio, Aten, Grekland, ställt ett antal tolkningsfrågor till domstolen om giltigheten av kommissionens förordning (EEG) nr 3477/93 av den 17 december 1993 om de jordbruksomräkningskurser som skall användas i tobakssektorn [1] (nedan kallad omräkningsförordningen).

De relevanta gemenskapsbestämmelserna

2. Enligt rådets förordning (EEG) nr 727/70 av den 21 april 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak [2] (nedan kallad grundförordningen) utges bidrag till alla personer som köper tobak direkt från gemenskapens tobaksodlare.

3. Kommissionens förordning (EEG) nr 1726/70 av den 25 augusti 1970 om förfarandet för beviljande av bidrag för bladtobak [3] (nedan kallad genomförandeförordningen) innehåller bland annat följande bestämmelse:

"*Artikel 6*

1. Rätten till bidrag skall uppkomma så snart tobaken ... lämnar den plats där den har underställts kontroll.

Det förhållande som ligger till grund för rätten till bidraget, enligt innebörden i artikel 6 i förordning (EEG) nr 1134/68, skall anses ha inträtt vid denna tidpunkt.

..."

* Originalspråk: danska.

1 — EGT L 317, s. 30.

2 — EGT L 94, s. 1, senast ändrad genom rådets förordning (EEG) nr 860/92 av den 30 mars 1992 (EGT L 91, s. 1).

3 — EGT L 191, s. 1, som ändrats genom kommissionens förordning (EEG) nr 887/85 av den 2 april 1985 om ändring av förordning (EEG) nr 1726/70 vad gäller kontrollen av den första bearbetningen och iordningställandet av bladtobak (EGT L 96, s. 12).

4. Omräkningsförordningen innehåller bland annat följande överväganden och bestämmelser:

"Denna avgörande faktor uppfyller inte de kriterier som fastställs i artikel 6 i förordning (EEG) nr 3813/92 och bör ändras vid slutet av den övergångsperiod som avses i förordning (EEG) nr 3820/92. För att undvika marknadsstörningar i förhållande till tobak från 1993 års skörd bör den 1 juli 1993 vara det datum som tjänar som den avgörande faktorn för bidrag för tobak från skördar före 1993, som lämnar den plats där de står under kontroll från och med detta datum [sjunde övervägandet].

...

Artikel 5

För tobak från skördar före 1993, som lämnar den plats där de står under kontroll från och med den 1 juli 1993 skall jordbruksomräkningskursen för det bidrag som avses i [grundförordningen] vara den kurs som gäller den 1 juli 1993.

Artikel 6

Följande bestämmelser skall upphöra att gälla:

— Artikel 6.1 andra stycket i [genomförandeförordningen]

...

Artikel 7

Denna förordning träder i kraft den tredje dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. [4]

Den skall tillämpas från och med den 1 juli 1993."

4 — Offentliggörandet ägde rum den 18 december 1993.

5. En lång rad andra gemenskapsbestämmelser måste även gås igenom för att tolkningsfrågorna skall kunna besvaras på ett tillfredsställande sätt. För att denna framställning skall bli överskådlig och begriplig kommer jag i lämplig omfattning att redogöra för dessa bestämmelser i samband med min bedömning.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

6. P. Moskof AE, Stavroupolis, Thessaloniki, (nedan kallat Moskof) driver verksamhet som består i en första beredning av råtobak. År 1994 erhöll Moskof 1 793 340 DR i bidrag för tobak som skördats år 1992, och som därefter, enligt vad som uppgavs vid den muntliga förhandlingen, lämnade kontrollplatsen i juni 1994.

7. Bidraget beräknades på grundval av den jordbruksomräkningskurs som föreskrevs i den upphävda bestämmelsen i artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen. Enligt den nya bestämmelsen artikel 5 i omräkningsförordningen skall bidraget beräknas på grundval av den jordbruksomräkningskurs som var tillämplig den 1 juli 1993, vilket innebär att bidraget i stället endast hade uppgått till 564 570 DR.

8. Genom beslut av Ethnikos Organismos Kapnou (det statliga tobaksorganet) anmodades Moskof att återbetala skillnaden mellan de två beloppen, vilken uppgick till 1 228 770 DR.

9. Moskof har väckt talan vid Dioikitiko Protodikio, Aten, och yrkat att detta beslut skall ogiltigförklaras med motiveringen att omräkningsförordningen, som ligger till grund för beslutet, är ogiltig. Den 24 maj 1995 har Dioikitiko Protodikio, Aten, ställt följande frågor till domstolen:

"1) Kommissionens underlåtenhet att förelägga förvaltningskommittén för råtobak [omräkningsförordningen] som ett förslag till förordning med retroaktiv verkan.

Är detta förslag till förordning — som godkändes av förvaltningskommittén för råtobak som en rättsakt utan retroaktiv verkan — på grund av den period på över fem månader som har gått mellan tidpunkten för förslagets godkännande och dess antagande och publicering, ett nytt förslag till en förordning med retroaktiv verkan som medför att förordningen är ogiltig, då förslaget inte förelades den behöriga förvaltningskommittén för råtobak som ett förslag till en förordning med retroaktiv verkan, vilket strider mot artikel 145 tredje strecksatsen andra meningen i fördraget

om Europeiska unionen, rådets beslut av den 13 juli 1987 (87/373/EEG) 'om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter', artikel 12 i förordning nr 3813/92 och artikel 17 i [grundförordningen], eftersom det enligt dessa bestämmelser uppställs som krav för att kommissionen skall kunna utöva sina genomförandebefogenheter att förfarandet för förvaltningskommittén för råtobak har följts?

2) Åsidosättande av rådets förordning nr 3813/92 och otillräcklig motivering av kommissionens förordning nr 3477/93

a) Är motiveringen till [omräkningsförordningen] korrekt och tillräcklig mot bakgrund av att sökanden betvivlar att de marknadsstörningar som nämns i övervägandena till den omtvistade kommissionsförordningen omfattas av några av de kriterier som avses i artikel 6.2 i rådets förordning nr 3813/92? Var det nödvändigt att rådet antog bestämmelser för att motverka dessa störningar?

b) Är motiveringen till [omräkningsförordningen] korrekt och tillräcklig mot bakgrund av dels att den avgörande faktorn vid beräkningen av jordbruksomräkningskursen enligt artikel 6.1 i rådets förordning nr 3813/92 inte är den faktor varigenom det ekonomiska målet för transaktionen uppnås — nämligen i förevarande fall när råtobaken lämnar den plats där den har stått under kontroll — dels att kommissionens omtvistade förordning inte anger på grundval av vilken av de fyra kriterierna i artikel 6.2 i rådets ovannämnda förordning som det genom artikel 5 i [omräkningsförordningen] har införts en annan tidpunkt som är avgörande för beräkningen av jordbruksomräkningskursen?

c) Är motiveringen till [omräkningsförordningen] korrekt och tillräcklig mot bakgrund av att det inte nämns i själva förordningen att det var nödvändigt att undgå marknadsstörningar som framkallades av tobak från 1993 års skörd och inte heller varför det ansågs vara nödvändigt att anta en bestämmelse med retroaktiv verkan?

d) Är motiveringen till [omräkningsförordningen] korrekt och tillräcklig mot bakgrund av att det anges i åttonde övervägandet i förordningen att den överensstämmer med uttalandet från förvaltningskommittén för råtobak, trots att förslaget till förordning inte förelades förvaltningskommittén som ett förslag till förordning med retroaktiv verkan?

3) Åsidosättande av artikel 3.1 andra stycket iv, i [grundförordningen], i dess ändrade lydelse enligt artikel 1 i rådets förordning nr 1329/90

Mot bakgrund av att tobaksköparna enligt denna bestämmelse har möjlighet att få bidraget utbetalt inom fyra år efter skördeåret under förutsättning att tobaken har inarbetats i tobaksvaror eller

exporterats till tredje land, är det då inte fråga om ett åsidosättande av rådets nämnda förordning med beaktande av att den frysning av jordbruksomräkningskursen som genomfördes genom [omräkningsförordningen] medför att bidragsmottagarna anser sig tvungna att inte utnyttja den fyraårsfrist som de har enligt rådets nämnda förordning?

4) Åsidosättande av artikel 39.1 c i EG-fördraget

Mot bakgrund av att den gemensamma jordbrukspolitiken enligt denna fördragsbestämmelse har till syfte att stabilisera marknaderna, är den frysning av jordbruksomräkningskursen som ägde rum med retroaktiv verkan genom [omräkningsförordningen] då förenlig med syftet att stabilisera marknaderna, med hänsyn till att den medför att beredningsföretagets förlust övervältras på odlarna, eftersom beredningsföretagen inte kommer att kunna betala tillfredsställande priser för tobaken från den skörd som följde på förordningens antagande?

5) Åsidosättande av förbudet mot att föreskriva gemenskapsbestämmelser med retroaktiv verkan

Strider [omräkningsförordningen], som publicerades i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 18 december 1993, och som enligt artikel 7 trädde i kraft den tredje dagen efter det att den hade offentliggjorts, det vill säga den 21 december 1993, men som enligt artikel 7.2 skall tillämpas från och med den 1 juli 1993, mot förbudet mot gemenskapsbestämmelser med retroaktiv verkan, mot bakgrund av att sökanden i förevarande fall har bestritt att förordningens syfte har ett allmänintresse av högre rang, då de i förordningen omhandlade marknadsstörningarna aldrig inträffade, och då det dessutom inte har införts några övergångsbestämmelser för att skydda beredningsföretagens, bland annat sökandens, berättigade förväntningar?

6) Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

I vilken omfattning föreligger det i förhållande till beredningsföretagen ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, mot bakgrund av att artikel 5 i [omräkningsförordningen] medförde en betydande ändring av reglerna om den gemensamma organisationen av marknaden för tobak, som infördes genom [grundförordningen] och [genomförandeförordningen], som hade varit i kraft i över 20 år, och som hade medfört en förväntan om att reglerna var särskilt stabila på grund av att inga övergångsåtgärder vidtogs för att underlätta övergången från de gamla reglerna enligt [grundförordningen] och [genomförandeförordningen] till de ändrade reglerna, samt

med hänsyn till att de europeiska odlingsavtalen för 1992 års skörd enligt sökanden ingicks arton månader före antagandet av artikel 5 i [omräkningsförordningen] och att tobaken skördades och stod under kontroll fram till den 15 maj 1993?

att begränsa utgifterna till följd av jordbruksomräkningskurserna' (se punkt 3.4 och 3.5 i revisionsrättens särskilda rapport nr 8/93, EGT C 65, 1994)?"

Allmänna anmärkningar

7) Åsidosättande av principen om likabehandling av gemenskapens aktörer

Utgör den nämnda bestämmelsen i [omräkningsförordningen] om frysning av jordbruksomräkningskursen inte en diskriminering till skada för de grekiska aktörerna, mot bakgrund av att drakman har en större svängningsmarginal i förhållande till den europeiska beräkningsenheten än övriga medlemsstaters valutor?

10. Jag skall först göra några anmärkningar om huruvida omräkningsförordningen är till skada för Moskof eller om den i själva verket gynnar beredningsföretag i länder vars valuta har haft en stigande omräkningskurs under den aktuella perioden.

8) Maktmissbruk

Utgör bestämmelsen i [omräkningsförordningen] om frysning av jordbruksomräkningskursen inte rent faktiskt en offentligrättslig bestämmelse och hade den inte, som angavs i övervägandena, till syfte att undgå marknadsstörningar, mot bakgrund av kommissionens svar på en fråga från revisionsrätten, enligt vilket kommissionen åtog sig att 'anta de bestämmelser som är nödvändiga för

11. Enligt artikel 3 i grundförordningen utges bidrag till personer som köper tobak direkt från gemenskapens tobaksodlare. Bidraget är fastslaget i beräkningsenheter och utbetalas efter omräkning till den aktuella nationella valutan.

12. För att förvissa sig om att bidraget endast utbetalas då villkoren i grundförordningen är uppfyllda kontrollerar myndigheterna i den aktuella staten sorten, kvaliteten, mängden samt en rad andra förhållanden. Tobaken underkastas denna kontroll när den i obehandlad form levereras till beredningsföretaget. Det genomförs ännu en kontroll

när tobaken efter beredning och behandling lämnar beredningsföretaget (= kontrollplatsen).

13. I artikel 4.2 i rådets förordning (EEG) nr 1134/68 [5] föreskrivs att omräkning av beloppet i beräkningsenheter till nationell valuta inom ramarna för den gemensamma jordbrukspolitiken sker med tillämpning av omräkningskursen vid tidpunkten för transaktionens genomförande. Med transaktionens genomförande avses enligt artikel 6 den tidpunkt då den aktuella fordran uppkom.

14. Enligt artikel 6.1 första stycket i genomförandeförordningen uppkommer rätten till bidrag så snart tobaken lämnar den plats där den har underställts kontroll. Detta medför att bidraget skall omräknas från beräkningsenheten till nationell valuta enligt omräkningskursen vid den tidpunkt då tobaken lämnar kontrollplatsen, vilket också uttryckligen framgår av artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen.

15. Genom kommissionens förordning (EEG) nr 1075/78 [6] ändrades genomförandeförordningen på så sätt att beredningsföretagen fick möjlighet att erhålla förskott på hela bidraget när tobaken underkastades kontroll. När tobaken vid en senare tidpunkt lämnade kontrollplatsen fastställdes i enlighet med artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen bidraget slutligt på grundval av kursen vid denna tidpunkt.

16. I länder med svag valuta där omräkningskursen steg med tiden uppstod en differens mellan förskottet och det slutliga bidraget. Differensen utbetalades till beredningsföretagen när tobaken lämnade kontrollplatsen men medförde inte någon valutakursrisk för beredningsföretagen, som ju hade fått förskott på hela bidragsbeloppet då tobaken underkastades kontroll. [7]

17. Genom rådets förordning (EEG) nr 1676/85 [8] upphävdes förordning nr 1134/68 och därmed artikel 4.2 i den förordningen, enligt vilken artikel omräkning av

5 — Av den 30 juli 1968 om fastställande av tillämpningsbestämmelser för förordning (EEG) nr 653/68 om villkoren för ändring av värdet på den beräkningsenhet som används inom den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 188, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

6 — Av den 23 maj 1978 om ändring av förordning (EEG) nr 1726/70 om förfarandet för beviljande av bidrag för bladtobak (EGT L 136, s. 5).

7 — Revisionsrätten har påtalat detta förhållande i punkt 3.4 i sin särskilda rapport nr 8/93 av den 21 december 1993, EGT C 65, 1994, s. 1, och anfört att det "medförde oacceptabla kostnader".

8 — Av den 11 juni 1985 om beräkningsenhetens värde och de omräkningskurser som skall användas i den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 164, s. 1).

bidraget i beräkningsenheter till nationell valuta skulle ske med tillämpning av omräkningskursen vid tidpunkten för transaktionens genomförande (fordrans uppkomst). I artikel 5.1 c jämförd med artikel 4 i förordning nr 1676/85 fastställs i stället att omräkningen skall ske med tillämpning av omräkningskursen vid den tidpunkt då det ekonomiska målet för den aktuella transaktionen uppnås.

18. Bidragssystemet har till syfte att garantera odlarna ett rimligt pris för deras produkter. Det ekonomiska målet uppnås därför i det ögonblick då beredningsföretagen betalar odlaren ett närmare fastslaget minimipris för tobaken. Mot bakgrund av den nya regeln i artikel 5.1 c jämförd med artikel 4 i förordning nr 1676/85 skall ecun, som år 1979 ersatte beräkningsenheterna i den gemensamma jordbrukspolitiken, således omräknas till nationell valuta vid den tidpunkt då odlaren mot betalning av köpesumman levererar den obehandlade tobaken till beredningsföretaget. Artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen ändrades dock inte i överensstämmelse med den nya regeln i förordning nr 1676/85, [9] varför bidraget även fortsättningsvis omräknades från ecu till nationell valuta med tillämpning av kursen vid den tidpunkt då tobaken lämnade kontrollplatsen.

19. Genom rådets förordning (EEG) nr 1329/90 [10] ändrades artikel 3 i grundförordningen på så sätt att det för utbetalning av bidraget ställdes som villkor att beredningsföretaget inom fyra år efter utgången av det år då skörden ägde rum måste bevisa att tobaken har sålts för att inarbetas i tobaksvaror eller exporterats till tredje land, eller åta sig att inom fyra år själv inarbeta tobaken i tobaksvaror eller exportera den till tredje land.

20. Genom rådets förordning (EEG) nr 3813/92, [11] som trädde i kraft den 1 januari 1993, upphävdes visserligen förordning nr 1676/85, men i artikel 6.1 i den nya förordningen behölls regeln om att omräkning från ecu till nationell valuta skall ske med tillämpning av omräkningskursen vid den tidpunkt då det ekonomiska målet för den aktuella transaktionen uppnås. Genom artikel 6.2 i förordning nr 3813/92 ges kommissionen inom vissa ramar möjlighet att föreskriva närmare regler om vilken omräkningskurs som skall användas. Genom artikel 11.2 i samma förordning ges kommissionen vidare möjlighet att avvika från

9 — Kommissionen har uppgett att den har baserat sig på artikel 5.2 i förordning nr 1676/85. Enligt denna bestämmelse kan en annan avgörande faktor än de som nämns i punkt 1 tillämpas om tidpunkten då det ekonomiska målet uppnås a) inte kan fastslås eller b) inte kan beaktas till följd av särskilda förhållanden i den aktuella sektorn eller för det aktuella beloppet. Enligt artikel 5.3 fastslås de avgörande faktorerna enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 12 med förbehåll för de särskilda bestämmelser som redan har antagits enligt detta förfarande.

10 — Av den 14 maj 1990 om ändring av förordning (EEG) nr 727/70 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (EGT L 132, s. 25).

11 — Av den 28 december 1992 om den beräkningsenhet och de omräkningskurser som skall tillämpas inom den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 387, s. 1).

förordning nr 3813/92 om exceptionella monetära förfaringssätt uppkommer som kan äventyra genomförandet av rättsakterna angående den gemensamma jordbrukspolitiken.

21. Samma dag som rådet antog förordning nr 3813/92 antog kommissionen, med stöd av artikel 11.2 i denna förordning, förordning (EEG) nr 3820/92 [12]. I artikel 1 i förordning (EEG) nr 3820/92 föreskrivs att till och med utgången av regleringsåret 1992/93 skall de bestämmelser som hänvisar till rådets upphävda förordning nr 1676/85, med eventuella ändringar, tillämpas som om de hänvisar till rådets nya förordning nr 3813/92. Kommissionen bibehöll därvid, för att underlätta övergången till den nya agromonetära ordningen, genomförandebestämmelser till den gamla agromonetära ordningen, inbegripet, vad beträffar tobakssektorn, bestämmelsen i artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen, fram till utgången av regleringsåret 1992/93, det vill säga fram till den 1 juli 1993.

22. Genom kommissionens förordning (EEG) nr 1068/93 [13] infördes genomförandebestämmelser till förordning nr 3813/92 som gäller alla jordbrukssektorer, även tobakssektorn. Enligt artikel 10.2 i förordning nr 1068/93 är den avgörande faktorn för jordbruksomräkningskurserna den tidpunkt då den berörda aktören övertar produkterna. Inom tobakssektorn innebär denna regel att bidraget skall omräknas från ecu till nationell valuta vid den tidpunkt då tobaken levereras till beredningsföretaget i obearbetat skick. Denna regel motsvarar således den grundläggande regeln i artikel 6.1 i rådets förordning nr 3813/92, enligt vilken omräkning skall ske med tillämpning av omräkningskursen vid den tidpunkt då det ekonomiska målet för den aktuella transaktionen uppnås (se ovan punkt 18).

23. Regeln i artikel 10.2 i förordning nr 1068/93 kommer då inte bara att gälla framtida skördeår utan även tobak från tidigare skördeår som ännu inte har lämnat kontrollplatsen. I praktiken avses tobak som har levererats till beredningsföretagen under åren 1989—1992. Användandet av omräkningskursen vid den tidpunkt då tobaken underkastades kontroll (år 1989, år 1990, år 1991 eller år 1992) i stället för som hittills vid den senare tidpunkten då tobaken lämnar kontrollplatsen verkar ha varit högst ofördelaktigt för beredningsföretag i länder med svag valuta där omräkningskursen har stigit med tiden och där beredningsföretagen hade låtit tobaken ligga på lager i upp till fyra år för att därigenom eventuellt dra fördel av en fortsatt stigande omräkningskurs.

12 — Av den 28 december 1992 om övergångsåtgärder för tillämpningen av den agromonetära ordningen i rådets förordning (EEG) nr 3813/92 (EGT L 387, s. 22).

13 — Av den 30 april 1993 om närmare föreskrifter för fastställande och tillämpning av jordbruksomräkningskurserna inom jordbrukssektorn (EGT L 108, s. 106).

24. Sedan grundförordningen under mellantiden upphävdes med verkan från år 1993 och ersattes av en ny marknadsordning, [14] enligt vilken bidrag utbetalas direkt till odlarna, antog kommissionen den 17 december 1993 omräkningsförordningen, som bland annat tog sikte på att reglera omräkningen enligt den nya marknadsordningen. I artikel 1 i förordningen fastställs i detta sammanhang att bidragsbeloppet och förskottet på bidrag omräknas från ecu till nationell valuta enligt den kurs som gäller den 1 augusti skördeåret för leveranser till och med den 31 december det året och enligt den kurs som gäller den 1 januari påföljande år för leveranser som inträffar senare. Artikel 1 i omräkningsförordningen, som enbart avser jordbruksomräkningskurserna för tobak, skiljer sig därvid från den för alla jordbruksektorer gällande regeln i artikel 10.2 i förordning nr 1068/93, enligt vilken omräkning skall ske enligt kursen vid den tidpunkt då den aktuella aktören övertar produkterna.

25. Även om artikel 1 i omräkningsförordningen skiljer sig från den allmänna regeln i artikel 10.2 i förordning nr 1068/93, skall omräkningskursen enligt artikel 1 helt klart fastställas vid den tidpunkt då tobaken levereras till beredningsföretaget. Att tillämpa artikel 1 i omräkningsförordningen på tobak som har levererats till beredningsföretagen under åren 1989—1992 skulle således ha inneburit samma negativa konsekvenser för beredningsföretag i länder med svag valuta där omräkningskursen har stigit med tiden som att tillämpa regeln i artikel 10.2 i förordning nr 1068/93 (se i detta hänseende ovan punkt 23). Artikel 1 avser således uttryckligen endast bidrag och bidragsbelopp som nämns i förordning nr 2075/92.

26. I artikel 5 i omräkningsförordningen fastställs i stället att för tobak från skördar före år 1993 som lämnar kontrollplatsen från och med den 1 juli 1993 skall jordbruksomräkningskursen för det bidrag som avses i grundförordningen vara den kurs som gäller den 1 juli 1993. Denna regel innebär att bidraget för tobak som levererades till beredningsföretagen under åren 1989—1992 och som ännu inte har lämnat kontrollplatsen skall omräknas från ecu till nationell valuta enligt kursen per den 1 juli 1993. Därvid görs det undantag, till fördel för beredningsföretag i länder med svag valuta, från regeln i artikel 10.2 i förordning nr 1068/93, enligt vilken omräkningen skulle ha gjorts enligt kursen vid den tidpunkt då tobaken levererades till beredningsföretaget.

27. År 1994 erhöll Moskof 1 793 340 DR i bidrag för tobak skördat år 1992. Detta belopp har felaktigt beräknats med stöd av artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen på grundval av omräkningskursen i juni 1994, vilket var den tidpunkt då tobaken lämnade kontrollplatsen. Ethnikos Organismos Kapnou har krävt återbetalning

14 — Rådets förordning (EEG) nr 2075/92 av den 30 juni 1992 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (EGT L 215, s. 70).

av 1 228 770 DR, med motiveringen att omräkningen borde ha gjorts med stöd av artikel 5 i omräkningsförordningen, det vill säga på grundval av omräkningskursen per den 1 juli 1993. Bidragsbeloppet skulle då ha uppgått till 564 570 DR. Om artikel 5 i omräkningsförordningen ogiltigförklaras, skall omräkningen i stället ske enligt artikel 10.2 i förordning nr 1068/93, det vill säga på grundval av omräkningskursen vid den tidpunkt då tobaken levererades till Moskof, alltså år 1992. Om omräkningskursen, i enlighet med vad som har uppgetts under förfarandet, vid denna tidpunkt var ännu sämre än omräkningskursen per den 1 juli 1993, skulle Ethnikos Organismos Kapnou ha krävt återbetalning av Moskof på ett större belopp än 1 228 770 DR.

28. Det kan följaktligen konstateras att artikel 5 i omräkningsförordningen snarare gynnar än missgynnar beredningsföretag i länder med svag valuta.

29. Moskof har inte bara ifrågasatt giltigheten av artikel 5 i omräkningsförordningen utan även giltigheten av hela omräkningsförordningen och därmed dess artikel 6, varigenom artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen upphävs. Om hela omräkningsförordningen, och därmed artikel 6, ogiltigförklaras, kommer artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen inte längre att vara formellt upphävd.

30. Som anförts strider emellertid artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen mot rådets förordning nr 1676/85 och mot rådets förordning nr 3813/92, i vilka det föreskrivs att man skall använda den omräkningskurs som gäller vid den tidpunkt då det ekonomiska målet för den aktuella transaktionen uppnås. Kommissionen behöll emellertid artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen och stödde sig som anfört på artikel 5.2 i förordning nr 1676/85. Denna förordning, och därmed artikel 5.2, upphävdes genom förordning nr 3813/92, som trädde i kraft den 1 januari 1993. För att underlätta övergången från den gamla agromonetära ordningen till den nya behöll kommissionen genom förordning nr 3820/92, som antogs med stöd av förordning nr 3813/92 och då särskilt dess artikel 11.2, verkningarna av genomförandeförordningen under ytterligare en period, nämligen från den 1 januari 1993 till den 1 juli 1993, då förordning nr 1068/93 trädde i kraft. [15]

31. Sedan den 1 juli 1993 finns det således i motsats till tidigare inga skäl för att behålla artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen. Eftersom artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen strider mot artikel 6.1 i rådets förordning nr 3813/92, har

15 — Vad gäller tobak.

den således ersatts med den nya regeln i artikel 10.2 i förordning nr 1068/93 med verkan från när förordning nr 1068/93 trädde i kraft den 1 juli 1993. Enligt min uppfattning kan artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen därför inte tillämpas i stället för artikel 10.2 i förordning nr 1068/93, även om hela omräkningsförordningen, och därmed upphävandebestämmelsen i artikel 6, ogiltigförklaras.

32. Det är inte heller möjligt att tillämpa artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen om man enbart ogiltigförklarar upphävandebestämmelsen i artikel 6 i omräkningsförordningen och behåller de övriga bestämmelserna i denna förordning. I denna situation kommer nämligen artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen, i och med att den strider mot den grundläggande regeln i artikel 6.1 i rådets förordning nr 3813/92, att få lämna plats åt artikel 5 i omräkningsförordningen.

33. Som kommer att framgå nedan kan artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen under alla omständigheter inte åberopas och upphävandet av denna genom artikel 6 i omräkningsförordningen är således endast av formell karaktär.

Berättigad förväntning?

34. Genom artikel 5 i omräkningsförordningen undantas i realiteten redan skördad tobak från verkningarna av övergången från den gamla till den nya agromonetära ordningen. Enligt min uppfattning medför artikel 5 i omräkningsförordningen således inte att beredningsföretagens förväntningar åsidosätts utan tvärtom att de beaktas. Även om artikel 5 inte är lika fördelaktig för beredningsföretagen som artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen skulle ha varit om den även i fortsättningen hade varit tillämplig, är den dock betydligt mera förmånlig än den nya ordningen i artikel 10.2 i förordning nr 1068/93.

35. Artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen strider som nämnts mot den grundläggande princip som infördes genom förordning nr 1676/85 och som behölls genom förordning nr 3813/92. Enligt denna princip skall omräkning ske på grundval av kursen vid den tidpunkt då de ekonomiska målen för den aktuella transaktionen uppnås. Beredningsföretagen har således sedan år 1985 kunnat känna till att artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen stred mot en rådsförordning. Beredningsföretagen har till och med kunnat konstatera att förordning nr 1134/68, till vilken det hänvisas i artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen, upphävdes genom förordning nr 1676/85.

36. Beredningsföretagen har i övrigt inte heller kunnat ha en berättigad förväntning om en bestämd omräkningskurs eller ett bestämt belopp, eftersom omräkningskursen ju inte fastställs förrän tobaken har lämnat kontrollplatsen och eftersom beloppets storlek beror på vilken högre eller lägre omräkningskurs som tillfälligtvis gällde vid denna tidpunkt. Det är således i själva verket fråga om spekulation i fortsatt inflation.

37. Mot denna bakgrund har jag svårt att se att principen om berättigade förväntningar har åsidosatts.

Retroaktiv verkan

38. Omräkningsförordningen är daterad den 17 december 1993 och offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 18 december 1993. Enligt artikel 7 träder omräkningsförordningen i kraft den tredje dagen efter offentliggörandet i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, men den skall tillämpas från och med den 1 juli 1993. Enligt min uppfattning har omräkningsförordningen således retroaktiv verkan.

39. Det framgår av domstolens praxis [16] att rättssäkerhetsprincipen i allmänhet hindrar att en gemenskapsrättsakt börjar gälla vid en tidpunkt som ligger före aktens offentliggörande och att det endast undantagsvis kan förhålla sig på annat sätt när det eftersträvade målet kräver detta och när de berörda personernas berättigade förväntningar vederbörligen respekteras. Dessa villkor är enligt min uppfattning uppfyllda, eftersom omräkningsförordningen gynnar beredningsföretag i länder med svag valuta (se ovan punkt 28) och eftersom dessa företag som nämnts ovan i punkt 37 under alla omständigheter inte hade någon berättigad förväntning.

40. Det framgår vidare av domstolens praxis att det i övervägandena till beslut med retroaktiv verkan skall motiveras varför beslutet har retroaktiv verkan. Syftet med denna motivering som krävs enligt artikel 190 i EG-fördraget är enligt domstolens rättspraxis att berörda personer skall kunna få vetskap om skälet till det beslut som har fattats, för att de skall kunna försvara sina rättigheter och för att domstolen skall kunna utöva sin domstolskontroll. [17]

41. Eftersom omräkningsförordningen som nämnts ovan i punkt 28 gynnar de berörda personerna, är en motivering varken nödvändig för att dessa personer skall kunna försvara sina rättigheter eller för att domstolen skall kunna skydda deras rättigheter.

16 — Dom av den 11 juli 1991 i mål C-368/89, Crispoltoni (Rec. 1991, s. I-3695), punkt 17, och av den 1 april 1993 i de förenade målen C-260/91 och C-261/91, Diversinte och Iberlacta (Rec. 1993, s. I-1885), punkt 9.

17 — Den ovan i fotnot 16 nämnda domen i de förenade målen Diversinte och Iberlacta, punkterna 10 och 11.

42. Om det hade angetts i artikel 7 i omräkningsförordningen att den inte skulle tillämpas förrän efter offentliggörandet och inte från och med den 1 juli 1993, skulle artikel 10.2 i förordning nr 1068/93 ha varit tillämplig på tobak som lämnade kontrollplatsen under perioden från och med den 1 juli 1993 fram till omräkningsförordningens offentliggörande. Detta är enligt min uppfattning tillräckliga skäl för den retroaktiva verkan. Även om denna motivering inte framgår av övervägandena i ingressen till omräkningsförordningen, kan domstolen godta motiveringen och därmed utöva sin domstolskontroll.

Åsidosättande av likabehandlingsprincipen

43. Moskof och den grekiska regeringen har gjort gällande att artikel 5 i omräkningsförordningen skadar beredningsföretag i länder med svag valuta, vilket innebär att likabehandlingsprincipen åsidosätts.

44. Jag skall i detta avseende påpeka att möjligheten att få förskott på hela bidragsbeloppet innebär att beredningsföretagen inte tar någon valutakursrisk. Beredningsföretagen har däremot enligt det tidigare systemet haft en riskfri möjlighet att på gemenskapens bekostnad spekulera i stigande inflation. Det var således motiverat att kommissionen ingrep i detta hänseende (se det ovan i fotnot 6 nämnda uttalandet från revisionsrätten, enligt vilket kostnaderna för denna spekulation har uppskattats till cirka 50 miljoner ecu om året).

Åsidosättande av artikel 39.1 c i fördraget

45. Enligt denna bestämmelse har den gemensamma jordbrukspolitiken bland annat till syfte att stabilisera marknaderna. Moskof och den grekiska regeringen har gjort gällande att en frysning av omräkningskursen per den 1 juli 1993 innebär ett åsidosättande av detta syfte.

46. Detta påstående är enligt min mening uppenbart ogrundat. Frysningen av omräkningskursen innebär snarare att marknaden stabiliseras i högre utsträckning än i den tidigare ordningen, i vilken skiftande omräkningskurser och spekulation var avgörande för marknadsaktörernas ageranden.

Förhållandet till artikel 3.1 andra stycket iv i grundförordningen

47. Enligt denna bestämmelse beviljas bidrag endast till köpare som inom fyra år efter utgången av det år då skörden ägde rum bevisar att tobaken har sålts för att inarbetas i tobaksvaror eller har exporterats till tredje land, eller som åtar sig att, efter att ha under-

kastat tobaken en första beredning, inom fyra år själva inarbeta tobaken i tobaksvaror eller exportera den till tredje land.

48. Moskof och den grekiska regeringen har gjort gällande att en frysning av omräkningskursen per den 1 juli 1993 innebär en kränkning av rätten att själv få välja den tidpunkt under fyraårsperioden då tobaken skall lämna kontrollplatsen och därmed den tidpunkt som är avgörande för omräkningskursen.

49. Enligt min mening berör inte en frysning av omräkningskursen per den 1 juli 1993 rätten att välja vid vilken tidpunkt under fyraårsperioden tobaken skall lämna kontrollplatsen. Enligt min uppfattning har den nämnda bestämmelsen i grundförordningen inte åsidosatts på något sätt.

Motivering och maktmissbruk

50. I sjunde övervägandet i ingressen till omräkningsförordningen anges som motivering att den avgörande faktorn i artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen inte uppfyller kriterierna i artikel 6 i förordning nr 3813/92. Som jag redan har nämnt är artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen baserad på artiklarna 4.2 och 6 i förordning nr 1134/68. Enligt dessa bestämmelser skall omräkning ske enligt den omräkningskurs som gäller vid tidpunkten för transaktionens genomförande. Denna grundläggande princip ändrades genom artikel 5 i förordning nr 1676/85, genom vilken man i stället införde regeln att omräkning skall ske vid den tidpunkt då målet för den aktuella transaktionen uppnås. Denna regel behölls i artikel 6.1 i förordning nr 3813/92. Mot denna bakgrund skall det således konstateras att den i sjunde övervägandet i ingressen till omräkningsförordningen angivna motiveringen är korrekt och tillräcklig som motivering för att införa nya regler om jordbruksomräkningskursen.

51. I sjunde övervägandet i ingressen till omräkningsförordningen anges att den 1 juli 1993 bör vara den dag som tjänar som den avgörande faktorn för bidrag för tobak från skördar före år 1993 som lämnar den plats där de står under kontroll från och med denna dag, för att undvika marknadsstörningar i förhållande till tobak från 1993 års skörd.

52. Artikel 5 i omräkningsförordningen är enligt dess ordalydelse tillämplig på tobak från skördar före år 1993 som lämnar den plats där de står under kontroll från och med den 1 juli 1993. Detta datum är väl valt, eftersom artikel 6.1 andra stycket i genomförandeförordningen nämligen har ersatts av förordning nr 1068/93 den 1 juli 1993. Att den 1 juli 1993 även har valts som avgörande dag för omräkningskursen är enligt min mening logiskt.

Kommittéförfarandet

53. Förvaltningskommittén för råtobak godkände den 11 juni 1993 förslaget till omräkningsförordning. Grekland och Italien röstade dock emot förslaget. Kommissionen kunde omedelbart därefter ha antagit omräkningsförordningen och offentliggjort den i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* före den 1 juli 1993, den dag från vilken den skulle tillämpas. Omräkningsförordningen antogs emellertid först den 17 december 1993 och offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 18 december 1993.

54. Kommissionen har uppgett att en kommissionsledamot begärde att ytterligare undersökningar skulle genomföras, varpå jordbrukskommissionären bad den behöriga avdelningen att försöka finna en lösning som kunde godtas av Grekland och Italien. Den 10 september 1993 förelades förvaltningskommittén för råtobak ett förslag enligt vilket artikel 6.1 i genomförandeförordningen skulle behållas fram till den 1 juli 1994 vad gäller tobak från 1992 års skörd. Den grekiska delegationen kunde emellertid inte godta det föreslagna utgångsdatumet. Vid ett nytt möte den 13 oktober 1993 meddelade den grekiska delegationen att den inte kunde ta ställning till det nya förslaget, och kommissionen drog då tillbaka förslaget. Kommissionen beslutade därefter att anta omräkningsförordningen i den form som den underställts förvaltningskommittén för råtobak den 11 juni 1993.

55. Jag vill påpeka att de i målet uppvisade protokollen från mötena i förvaltningskommittén för råtobak under perioden 11 juni—3 december 1993 inte innehåller någon uppgift som tyder på att kommissionen återkallade det förslag som godkändes den 11 juni 1993 eller att den på annat sätt avstod från att anta omräkningsförordningen i enlighet med detta förslag.

56. Att kommissionen genom att föreslå ändringar i det godkända förslaget ytterligare en gång försökte få även Grekland och Italien att tillstyrka förslaget innebär enligt min mening inte i sig att kommissionen har avstått från att anta omräkningsförordningen i form av det godkända förslaget.

57. De enskilda artiklarna i omräkningsförordningen har exakt samma ordalydelse som i det förslag som godkändes av förvaltningskommittén för råtobak den 11 juni 1993. I sjunde övervägandet i ingressen har kommissionen emellertid i efterhand infört de två motiveringar som har gåtts igenom ovan. [18] Dessa motiveringar ersätter ett uttalande i det godkända förslaget, i vilket det endast angavs att den 1 juli 1993 bör fastställas som den avgörande faktorn för omräkningskursen för tobak från skördar före år 1993 som lämnar den plats där de står under kontroll från och med detta datum.

18 — Dessa skäl var inarbetade i det förslag som förelades förvaltningskommittén för råtobak den 10 september 1993.

58. Detta uttalande utgör enligt min uppfattning inte en motivering utan endast en upprepning av innehållet i artikel 5 i omräkningsförordningen, vilket innebär att motiveringsskyldigheten inte åsidosätts om detta uttalande tas bort. Ändringen får anses vara av redaktionell karaktär.

59. Mot denna bakgrund är det förhållandet att förvaltningskommittén för råtobak inte förelades den ändrade formuleringen av sjunde övervägandet i ingressen till omräkningsförordningen enligt min uppfattning inte ett tillräckligt skäl för att omräkningsförordningen skall ogiltigförklaras.

60. Förseningen med att anta omräkningsförordningen har som nämnts medfört att den har fått retroaktiv verkan, eftersom det anges i omräkningsförordningen att den skulle tillämpas från och med den 1 juli 1993. Förvaltningskommittén har inte förelagts förslaget till omräkningsförordningen på nytt för att kunna ta ställning till förordningens retroaktiva verkan.

61. Enligt min uppfattning är förordningens retroaktiva verkan av rent formell karaktär och är som påpekats ovan i punkt 28 till fördel för beredningsföretag i länder med svag valuta. Mot denna bakgrund är det förhållandet att förvaltningskommittén för råtobak inte på nytt förelades förslaget till omräkningsförordning enligt min mening inte ett tillräckligt skäl för att ogiltigförklara omräkningsförordningen.

Förslag till avgörande

62. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen skall besvara de frågor som har ställts av Dioikitiko Protodikio enligt följande:

Vid genomgången, mot bakgrund av beslutet om hänskjutande och vad som övrigt har framkommit i målet, av kommissionens förordning (EG) nr 3477/93 av den 17 december 1993 om de jordbruksomräkningskurser som skall användas i tobakssektorn har ingenting framkommit som ger anledning att betvivla förordningens giltighet.