DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
5. oktober 1994 *

I de forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93,

angående anmodninger, som Pretura circondariale di Perugia (Italien) (sag C-133/93) og Pretura circondariale di Caserta (Italien) (sag C-300/93 og sag C-362/93) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for de nævnte retter verserende sager,

Antonio Crispoltoni

mod

Fattoria Autonoma Tabacchi,

Giuseppe Natale

mod

Donatab Srl,

* Processprog: italiensk.

og

Antonio Pontillo

mod

Donatab Srl,

at opnå en præjudiciel afgørelse i sag C-133/93 vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1114/88 af 25. april 1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 727/70 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak (EFT L 110, s. 35) samt af de forordninger, der er udstedt til gennemførelse heraf, og i sag C-300/93 og sag C-362/93 vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1738/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse for 1991-høsten af målpriser, interventionspriser og præmier til købere af tobak i blade, afledte interventionspriser for tobak i baller, referencekvaliteter og produktionsområder samt de maksimale garantimængder og om ændring af forordning (EØF) nr. 1331/90 (EFT L 163, s. 13) og forordningerne til gennemførelse heraf,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), og dommerne R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

i sag C-133/93

— Antonio Crispoltoni ved advokaterne Emilio Cappelli og Paolo De Caterini, Rom, samt advokat Fabio Nisi, Perugia

— den italienske regering ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for Udenrigsministeriets servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara

— den hellenske regering ved assisterende juridisk konsulent Vassileios Kontolaimos og fuldmægtig Fotini Dedoussi, Statens Advokatkontor, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved juridiske konsulenter Bernhard Schloh og Tito Gallas, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alexandre Carnelutti, Paris,

i sag C-300/93

— Giuseppe Natale ved advokaterne Emilio Cappelli og Paolo De Caterini

— den hellenske regering ved Vassileios Kontolaimos og fuldmægtig Christina Sitara, Statens Advokatkontor, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved Bernhard Schloh og Tito Gallas, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Eugenio de March, som befuldmægtiget,

og i sag C-362/93

— Antonio Pontillo ved advokaterne Emilio Cappelli og Paolo De Caterini

— Rådet for Den Europæiske Union ved Bernhard Schloh og Tito Gallas, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Eugenio de March, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 24. marts 1994 af Antonio Crispoltoni, Giuseppe Natale og Antonio Pontillo ved advokat Emilio Cappelli, af den hellenske regering ved Vassileios Kontolaimos, som befuldmægtiget, af den italienske regering ved avvocato dello Stato Oscar Fiumara, af Rådet ved Bernhard Schloh og Tito Gallas, som befuldmægtigede, og af Kommissionen ved Eugenio de March, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alexandre Carnelutti,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. maj 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 18. marts 1993, indgået til Domstolen den 31. marts s.å. (sag C-133/93), har Pretura circondariale di Perugia (Italien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1114/88 af 25. april 1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 727/70 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak (EFT L 110, s. 35) og de forordninger, der er udstedt til gennemførelse heraf.

2 Ved kendelser af 28. april 1993 og 14. maj 1993, indgået til Domstolen henholdsvis den 28. maj 1993 (sag C-300/93) og den 22. juli 1993 (sag C-362/93), har Pretura circondariale di Caserta (Italien) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1738/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse for 1991-høsten af målpriser, interventionspriser og præmier til købere af tobak i blade, afledte interventionspriser for tobak i baller, referencekvaliteter og produktionsområder samt de maksimale garantimængder og om ændring af forordning (EØF) nr. 1331/90 (EFT L 163, s. 13) og de forordninger, der er udstedt til gennemførelse heraf.

3 Tvisterne i hovedsagerne drejer sig om tilbagebetaling — efter Kommissionens konstatering af, at den maksimale garantimængde (herefter benævnt »MG«) for tobak i blade af sorten Bright (sag C-133/93) og sorten Burley I (sag C-300/93 og

sag C-362/93) for høsten 1991 var overskredet — af en del af den præmie, der var forudbetalt til sagsøgerne i hovedsagerne i henhold til artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 727/70 af 21. april 1970 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak (EFT 1970 I, s. 186).

4 Ved forordning nr. 727/70 blev der indført en støtteordning baseret på målpriser og interventionspriser, der skulle fastsættes hvert år af Rådet, for Fællesskabet for det følgende kalenderårs høst af tobak i blade. Tobaksavlerne kunne herefter enten sælge deres produktion til interventionsorganerne, der var forpligtet til at købe til interventionsprisen, eller sælge den på markedet.

5 Med det formål at tilskynde til køb hos tobaksavlerne til en pris, der lå så tæt som muligt op ad målprisen, var det i artikel 3, stk. 1, i denne forordning bestemt, at der på visse betingelser kunne ydes en præmie til fysiske eller juridiske personer, som købte tobak i blade direkte hos Fællesskabets tobaksavlere, og som underkastede det købte produkt en første bearbejdning og behandling. Ordningen om ydelse af præmie blev ved artikel 3, stk. 2, udvidet, således at den også gjaldt for tobaksavlere, der underkastede deres egen tobak i blade en første bearbejdning og behandling.

6 Ved den tidligere nævnte forordning nr. 1114/88 blev der med henblik på at begrænse en stigning i Fællesskabets tobaksproduktion og samtidig hæmme produktionen af sorter, der havde afsætningsvanskeligheder, i artikel 4 i forordning nr. 727/70 indsat et stk. 5, der har følgende ordlyd:

»5. Rådet fastsætter hvert år efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, for hver sort eller gruppe af sorter af tobak produceret i Fællesskabet, for hvilke der fastsættes priser og præmier, en maksimal garantimængde, bl.a. i forhold til markedsvilkårene og de socio-økonomiske og landbrugsmæssige forhold i de

pågældende områder. Den samlede maksimale garantimængde for Fællesskabet fastsættes for høsten i hvert af årene 1988, 1989 og 1990 til 385 000 tons tobak i blade.

Med forbehold af artikel 12a og 13 svarer der til hver overskridelse på 1% af den maksimale garantimængde for en sort eller en gruppe af sorter en nedsættelse på 1% af interventionspriserne og de tilsvarende præmier. Der foretages en justering af målprisen for den pågældende høst, svarende til nedsættelsen af præmien.

De i andet afsnit omhandlede nedsættelser må ikke overstige 5% for 1988-høsten og 15% for høsten i 1989 og 1990.

...«

7 Første afsnit i nævnte stk. 5, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1329/90 af 14. maj 1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 727/70 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak (EFT L 132, s. 25), har følgende ordlyd:

»Rådet fastsætter hvert år efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, for hver sort eller gruppe af sorter af tobak produceret i Fællesskabet, for hvilke der fastsættes priser og præmier, en maksimal garantimængde, bl.a. i forhold til markedsvilkårene og de socio-økonomiske og landbrugsmæssige forhold i de pågældende områder. Rådet fastsætter disse maksimale garantimængder for 1990-høsten på samme tid som for 1989-høsten. Den samlede maksimale garantimængde for Fællesskabet fastsættes i hvert af årene 1988 til 1993 til 385 000 tons tobak i blade.«

8 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30. juni 1992 om den fælles markedsordning for råtobak (EFT L 215, s. 70) er der gjort indgribende ændringer i den hidtil gældende markedsordning, og ordningen om MG er ved denne forordnings artikel 9 blevet afløst af en ordning om forarbejdningskvoter, der (som en overgangsordning for 1993- og 1994-høsten) skal fordeles af medlemsstaterne mellem de virksomheder, som foretager den første forarbejdning, eller såfremt medlemsstaterne råder over de fornødne nøjagtige data, direkte mellem producenterne.

Sag C-133/93

9 Crispoltoni, der er tobaksavler i Lerchi (provinsen Perugia), havde leveret en vis mængde tobak i blade af sorten Bright fra høsten 1991 til Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello (en producentsammenslutning, som Crispoltoni er medlem af, og som tager sig af første forarbejdning og behandling af tobak i blade, herefter benævnt »Fattoria«).

10 Fattoria krævede senere tilbagebetaling af et beløb svarende til nedsættelsen med 15% af de præmier, der var blevet udbetalt til Crispoltoni i henhold til artikel 3 i forordning nr. 727/70, efter at Kommissionen — i forordning (EØF) nr. 2178/92 af 30. juli 1992 om fastsættelse af den faktiske produktion af samt de priser og præmier, der i henhold til ordningen med maksimale garantimængde skal betales for tobak for 1991-høsten (EFT L 217, s. 75) — havde konstateret, at MG for den pågældende sort var overskredet for 1991-høsten.

11 Crispoltoni har for Pretura circondariale di Perugia gjort gældende, at dette tilbagebetalingskrav savner grundlag, og at forordning nr. 1114/88 er ugyldig.

12 Den forelæggende ret bemærker i forelæggelseskendelsen, at selv om ordningen med maksimale garantimængder er begrundet i ønsket om at begrænse de finansielle byrder, som følger af interventionerne på markedet, gennem en begrænsning af tobaksproduktionen, må ordningen antages i sin nuværende udformning at rumme krænkelse af individuelle retspositioner, der juridisk fortjener beskyttelse i medfør af fællesskabsretten, nemlig for de erhvervsdrivende, som ikke er ansvarlige for overskudsproduktionen af tobak. Kun ved en fastsættelse af kvoter for hver enkelt producent er det muligt at ramme alene de producenter, der er ansvarlige for overskudsproduktionen.

13 Det er derfor ifølge den forelæggende ret muligt, at Rådet har gjort sig skyldig i et myndighedsmisbrug i form af magtfordrejning i den forstand, at ordningen om MG ikke er et egnet middel til at realisere det tilsigtede mål.

14 Pretura circondariale di Perugia har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1114/88 og forordningerne til gennemførelse heraf.

Formaliteten

15 Rådet har gjort gældende, at forelæggelseskendelsen overhovedet ikke angiver, hvilket høstår eller hvilken tobakssort der er tale om i hovedsagen, og heller ikke engang oplyser, om tvisten drejer sig om ydelse af præmie eller ej.

16 Ifølge Rådet må dette medføre, at der ikke kan tages stilling til det præjudicielle spørgsmål, for den forelæggende ret har hermed helt undladt at give oplysninger

om de faktiske omstændigheder i den sag, med henblik på hvilken spørgsmålet forelægges. Retten har således tilsidesat sin forpligtelse til at samarbejde med Domstolen, som er en forudsætning for proceduren ifølge traktatens artikel 177.

17 Denne argumentation kan ikke anerkendes.

18 Det bemærkes i den forbindelse, at det af forelæggelseskendelsen klart fremgår, at den forelæggende ret anser det for usikkert, om forordning nr. 1114/88 er gyldig, hvortil kommer, at forelæggelseskendelsen faktisk og retligt indgår i en sammenhæng, der er velkendt fra en tidligere præjudiciel sag (jf. dom af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695), hvor anmodningen om en præjudiciel afgørelse kom fra samme ret og vedrørte samme producent.

19 På baggrund heraf kan det ikke antages, at forelæggelseskendelsen er så summarisk affattet, at de berørte parter og navnlig Rådet ikke har mulighed for at fremføre synspunkter, der er relevante for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål.

20 Det følger af det anførte, at der ikke i den foreliggende sag er noget som helst grundlag for en afvisning af den præjudicielle anmodning, som ville være uforenelig med den vilje til samarbejde, der altid er absolut nødvendig i præjudicielle sager.

Realiteten

21 Crispoltoni har gjort gældende, at forordning nr. 1114/88 (herefter benævnt »forordningen«) er ugyldig, idet den er behæftet med magtfordrejning. Den hellenske

regering har tilsluttet sig dette synspunkt og har i øvrigt anført, at forordningen udgør en tilsidesættelse af lighedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Endelig har den italienske regering anført, at forordningen er i strid med proportionalitetsprincippet.

22 Rådet og Kommissionen har anført, at anbringenderne herom er grundløse.

A — Magtfordrejning

23 Crispoltoni har indledningsvis gjort gældende, at der for så vidt angår magtfordrejning vil kunne være tale om to muligheder, idet der enten forfølges et andet formål end det, som lovligt skulle forfølges af udstederen af den omtvistede retsakt, eller der — som tilfældet er i den foreliggende sag — består en åbenbar uoverensstemmelse mellem det tilsigtede mål og retsakten.

24 Han bemærker i den forbindelse, at hans kritik ikke er rettet mod den målsætning, hvorefter tobaksproduktionen skal begrænses, eller mod den ordning, hvorefter præmierne nedsættes ved overskridelse af MG, men derimod mod ordningens ufuldstændighed som følge af, at den ikke indeholder bestemmelser om fastsættelse af produktionskvoter for de enkelte producenter. En overskridelse af MG har jo ufordelagtige virkninger — en nedsættelse af priserne og præmierne — som rammer alle producenter, herunder de producenter, der ikke har øget deres produktion, og sker på et tidspunkt, hvor de valg, som skal træffes vedrørende produktionen, er blevet truffet.

25 Crispoltoni tilføjer, at de nyligt ændrede regler for tobakssektoren ved nævnte forordning nr. 2075/92 netop indfører kvoter for de enkelte producenter.

26 Også den hellenske regering finder, at de omtvistede bestemmelser er behæftet med mangler, som må anses for magtfordrejning. Den har i den forbindelse gjort gældende, at gennemførelsen af den målsætning, der er fastlagt i forordningen, dvs. en begrænsning af stigningen i tobaksproduktionen og en omlægning heraf til sorter, der ikke er ude for afsætningsvanskeligheder, ikke — som det her er tilfældet — kan ske til skade for den fælles landbrugspolitiks hovedformål, der er angivet i traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), og som er at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer, eller under tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, jf. traktatens artikel 40, stk. 3.

27 Ifølge Domstolens praksis er en retsakt kun behæftet med magtfordrejning, når det på grund af objektive, relevante og samstemmende indicier må antages, at den er truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkrete foreliggende vanskeligheder (jf. bl.a. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 24).

28 Ifølge første betragtning til forordningen har MG-ordningen til formål at begrænse enhver stigning i Fællesskabets tobaksproduktion og hæmme produktionen af sorter, der har afsætningsvanskeligheder. Hertil føjes i anden betragtning, at forordningen tilstræber videreførelse af en politik, der går ud på at omstille produktionen til de mest efterspurgte kvaliteter og dermed at tage hensyn til tobaksproduktionens særlige forhold af socio-økonomisk og regional art.

29 Det er imidlertid ikke blevet gjort gældende, at MG-ordningen tog sigte på andre mål end dem, med henblik på hvilke Rådet havde udarbejdet den, og som angives i præamblen.

30 Vedrørende det af den hellenske regering forfægtede synspunkt, hvorefter forordningen er uforenelig med de i traktatens artikel 39 angivne formål med den fælles landbrugspolitik, må det fastslås, at dette synspunkt savner grundlag.

31 Fællesskabsinstitutionerne har i forbindelse med den fælles landbrugspolitik under hensyn til de opgaver, der er overladt institutionerne ved traktaten, en vidtgående skønsfrihed (jf. eksempelvis dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 32).

32 Ved forfølgelsen af de i traktatens artikel 39 nævnte mål for den fælles landbrugspolitik skal Fællesskabets institutioner sikre en fortsat forening af de eventuelle modsætninger, som kan optræde, når de enkelte mål betragtes isoleret, og i påkommende tilfælde give det ene eller det andet en midlertidig prioritet, når dette er påkrævet på grund af de omstændigheder eller økonomiske forhold, som ligger til grund for institutionernes beslutninger (jf. eksempelvis dom af 24.10.1973, sag 5/73, Balkan, Sml. s. 1091, præmis 24). Ved denne forening må det undgås udelukkende at lægge vægten på et enkelt af disse mål i et sådant omfang, at det bliver umuligt at gennemføre andre mål (jf. navnlig dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80-200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 41).

33 Det fremgår imidlertid af første betragtning til forordningen, at formålet med MG-ordningen i overensstemmelse med et af de i traktatens artikel 39 nævnte mål for den fælles landbrugspolitik var at stabilisere markedet for råtobak, der var præget af overproduktion.

34 Hertil kommer, at en ensidig bestræbelse for at nå det mål at sikre producenterne og de med forarbejdningen beskæftigede en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af deres individuelle indkomster, ville indebære en alvorlig risiko for på

et marked, præget af overproduktion, at umuliggøre gennemførelsen af nævnte mål, dvs. stabiliseringen af det pågældende marked.

35 Hvad Crispoltoni's argumentation angår er udgangspunktet, at magtfordrejning kan bestå i, at en foranstaltning åbenbart ikke er adækvat for at nå det mål, der forfølges, hvilket spørgsmål vil blive undersøgt i det følgende.

36 Herefter ses der ikke at foreligge en magtfordrejning som påstået.

B — Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

37 Crispoltoni og den italienske regering finder, at MG-ordningen i forhold til det mål, der skulle nås, var et uegnet middel, hvilket i øvrigt bekræftes af den ændring, der blev gennemført ved nævnte forordning nr. 2075/92.

38 De har herved gjort gældende, at den ordning, der blev indført ved forordningen, faktisk ikke har givet sikkerhed for, at MG blev overholdt i noget høstår, og at det i øvrigt i ottende betragtning til forordning nr. 2075/92 udtrykkeligt anføres, at man »for at sikre, at garantitærsklerne overholdes« må indføre en ordning med individuelle kvoter.

39 Ifølge den italienske regering har det gennem den omtvistede fællesskabsordning været muligt at gennemføre en udifferentieret, fast nedsættelse af præmien for

samtlige modtagere uden hensyn til den enkeltes — eventuelt udadlelige — adfærd, og således også for de producenter, der ikke har forhøjet produktionen i forhold til tidligere år. En sådan ordning, som medførte en vis ansvarsforflygtigelse hos producenter og forarbejdningsvirksomheder, er i strid med proportionalitetsprincippet.

40 Forud for bedømmelsen af holdbarheden af disse synspunkter må visse i praksis udformede principper omtales.

41 Efter proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, må fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. eksempelvis den ovenfor nævnte dom i sagen Fedesa m.fl., præmis 13).

42 Det bemærkes for så vidt angår den retslige prøvelse af de anførte betingelser, at fællesskabslovgiver på landbrugspolitikkens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som denne er tillagt ved traktatens artikel 40-43. Heraf følger, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (samme dom, præmis 14).

43 Lovligheden af en fællesskabsretsakt kan ikke afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet (dom af 7.2.1973, sag 40/72, Schroeder, Sml. s. 125, præmis 14). Når fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for ordningens vedtagelse (dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88-C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14).

44 I den foreliggende sag fremgår det af en sammenligning af de MG, der blev fastsat for hver tobakssort fra produktionsårene 1989, 1990 og 1991, og de mængder, som faktisk blev produceret af disse sorter, at MG ikke for de fleste omhandlede sorters vedkommende blev overskredet, og at det således i alt fald ikke kan gøres gældende, at den omtvistede ordning har været åbenbart uegnet for at nå det tilsigtede mål.

45 Endelig foreligger der ikke, som påvist af generaladvokaten i punkt 49-52 i forslaget til afgørelse, holdepunkter for at fastslå, at fællesskabslovgiver, da den omtvistede ordning blev indført, har udøvet et åbenbart fejlagtigt skøn med hensyn til denne ordnings virkninger.

46 Som anført af Kommissionen kunne Rådet, da forordningen blev vedtaget, uden at gøre sig skyldig i et åbenbart fejlskøn, gå ud fra, at MG-ordningen var mindre byrdefuld for tobaksproducenterne end en ordning med individuelle kvoter, idet der efter den første ikke var tale om begrænsning af produktionen for de berørte, der jo altid — om end med en pris- eller præmienedsættelse på op til 15% — kunne sælge deres produkter til interventionsorganerne, mens producenterne efter den sidstnævnte ikke opnår nogen støtte til den del af produktionen, der overskrider deres individuelle kvote. Den blotte omstændighed, at ordningen har vist sig ikke at være effektiv nok, udgør ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at den omtvistede forordning er ugyldig.

47 Det må derfor på linje med det af Kommissionen anførte fastslås, at Rådet i det foreliggende tilfælde har handlet ikke blot under overholdelse af proportionalitetsprincippet, idet det ikke har valgt en i forhold til det tilsigtede mål åbenbart uegnet foranstaltning, men at det desuden har henset til nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvist, jf. traktatens artikel 39, stk. 2, litra b).

48 Der ses således ikke at foreligge en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som påstået.

C — Forskelsbehandling

49 Den hellenske regering har på sin side gjort gældende, at den omtvistede ordning udgør en tilsidesættelse af princippet om lighed for loven, jf. traktatens artikel 40, stk. 3, idet ordningen har bevirket, at samtlige producenter og forarbejdningsvirksomheder uden forskel blev berørt af de foranstaltninger, der gik ud på pris- og præmienedsættelse, og således bebyrdede endog dem, som ikke havde øget deres produktion eller forretninger. Sådanne uretfærdige virkninger kunne kun være undgået med en ordning med individuelle kvoter.

50 Ifølge Domstolens praksis er forbuddet mod forskelsbehandling ifølge traktatens artikel 40, stk. 3, blot en konkretisering af den almindelige lighedsgrundsætning, der hører til fællesskabsrettens grundlæggende principper (jf. eksempelvis den ovenfor nævnte dom i sagen Wuidart m.fl., præmis 13).

51 Der foreligger forskelsbehandling, ikke blot når ensartede situationer behandles forskelligt, men også når forskellige situationer behandles ens, og denne forskels-

behandling ikke er objektivt begrundet (dom af 13.12.1984, sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28).

52 Det er imidlertid i Domstolens tidligere praksis fastslået, at forbuddet mod forskelsbehandling ikke er til hinder for fællesskabsbestemmelser, ved hvilke der er indført en ordning med garantitærskler for hele det fælles marked, der fører til nedsættelse af produktionsstøtten for de pågældende erhvervsdrivende i samtlige medlemsstater, selv om overskridelsen af disse tærskler ikke skyldtes en forøgelse af produktionen i samtlige disse stater. Domstolen har fastslået, at inden for rammerne af en fælles markedsordning, som ikke er baseret på nationale kvoter, skal alle producenterne i Fællesskabet, uanset i hvilken medlemsstat de er hjemmehørende, solidarisk og ligeligt bære konsekvenserne af de beslutninger, som fællesskabsinstitutionerne skal træffe inden for rammerne af deres kompetence for at imødegå risikoen for, at der på markedet opstår en uligevægt mellem produktionen og afsætningsmulighederne (dom af 24.1.1991, sag C-27/90, SITPA, Sml. I, s. 133, præmis 20).

53 Det anførte må også gælde for en ordning som den i nærværende sag omhandlede.

54 Herefter skal også anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 40, stk. 3, forkastes.

D — Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

55 Den hellenske regering har anført, at de omtvistede bestemmelser også udgør en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

56 Herved bemærkes for det første, at anvendelsen af nye bestemmelser ikke kan have til formål eller til følge, at det grundlæggende mål for den fælles landbrugspolitik, som går ud på at sikre producenterne en rimelig levestandard, antastes.

57 Det bemærkes dernæst, at selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. navnlig den ovennævnte sag Delacre m.fl. mod Kommissionen, præmis 33).

58 Det følger heraf, at de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som for disse virksomheder er resultatet af indførelsen af den fælles markedsordning, og som de har haft fordel af på et givet tidspunkt (samme dom, præmis 34).

59 En eventuel indtægtsnedgang for dem kan altså ikke være en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

60 Den hellenske regering gør endvidere gældende, at nævnte princip tilsidesættes, idet undladelsen af at fastsætte individuelle kvoter har hindret tobaksproducenterne i at planlægge deres produktion.

61 Den i sagen omtvistede ordning, der kendetegnes ved en på forhånd af producenterne kendt fastsættelse af MG for en given sort af en garanteret støtte til hele deres produktion og ved fastsættelsen af et loft, når det gælder pris- og præmienedsættelsen, opfylder de krav, der følger af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

62 Der ses følgelig ikke at foreligge en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

63 Af alle de anførte grunde må svaret til den nationale ret gå ud på, at undersøgelsen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan anfægte gyldigheden af forordning nr. 1114/88, eller følgelig af forordningerne til gennemførelse heraf.

Sag C-300/93 og sag C-362/93

64 Natale (sag C-300/93) og Pontillo (sag C-362/93) driver begge en landbrugsbedrift i provinsen Caserta. De havde solgt deres 1991-produktion af tobak af sorten Burley I til tobaksforarbejdningsvirksomheden Donatab Srl, Caserta (herefter benævnt »Donatab«), der efter ansøgning til Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo — Settore tabacco (interventionsorganet i den omhandlede sektor, herefter benævnt »AIMA«) — mod sikkerhedsstillelse fik udbetalt den i artikel 3 i forordning nr. 727/70 omhandlede præmie.

65 Efter at det var konstateret, at den MG for høståret 1991, der i nævnte forordning nr. 2178/92 var fastsat for tobakssorten Burley I, var overskredet, måtte Donatab

tilbagebetale de beløb, som fulgte af nedsættelsen af præmiens størrelse. Selskabet ville derefter hos Natale og Pontillo tilbagesøge et beløb svarende til det beløb, hvormed præmien var blevet nedsat.

66 Natale og Pontillo mente, at nedsættelsen af præmien var ulovlig som følge af ugyldigheden af forordningerne om fastsættelse af priser, præmier og MG for 1991-høsten, og anlagde derfor ved Pretura circondariale di Caserta sag mod Donatab med påstand om, at det fastslås, at der ikke i forbindelse med deres forretninger med Donatab skulle ske overvæltning på dem af denne nedsættelse.

67 Pretura circondariale di Caserta har i forelæggelseskendelsen anført, at forordning nr. 1738/91 — om fastsættelse for 1991-høsten af MG, priser og præmier for tobakssorter eller sortsgrupper af tobak — blev offentliggjort den 26. juni 1991, dvs. for sorten Burley I efter såning af tobakken i særlige udsåningsbede, der var sket i februar 1991, og efter udplantning af de unge planter på friland, som skulle ske i april 1991. Da forordningen blev offentliggjort, var de kontrakter med forarbejdningsindustrien, der var en forudsætning for ydelse af præmie, allerede afsluttet og registreret hos AIMA.

68 Fastsættelsen af MG for 1991-høsten for sorten Burley I fik således tilbagevirkende gyldighed, idet den vedrørte en produktion, som var igangsat ved dispositioner, der ikke kunne ændres.

69 Den forelæggende ret tilføjer, at det i øvrigt af artikel 4, stk. 5, første afsnit, i forordning nr. 727/70, som affattet ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1251/89 af 3. maj 1989 (EFT L 129, s. 16), fremgår, at Rådet hvert år for høsten i det følgende år skal fastsætte garantimængderne for hver tobakssort eller tobakssortsgruppe i fællesskabsproduktionen.

70 På baggrund heraf har Pretura circondariale di Caserta besluttet at udsætte sagen i de to nævnte sager og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1738/91.

71 Det vil som svar på den forelæggende rets argumenter, som fremhævet af Rådet og Kommissionen, være tilstrækkeligt at anføre, at MG for 1991-høsten af sorten Burley I allerede var blevet fastsat i bilag V til Rådets forordning (EØF) nr. 1331/90 af 14. maj 1990 om fastsættelse for 1990-høsten af målpriser, interventionspriser og præmier til købere af tobak i blade, afledte interventionspriser for tobak i baller, referencekvaliteter og produktionsområder samt de maksimale garantimængder og om ændring af forordning (EØF) nr. 1252/89 (EFT L 132, s. 28).

72 Ganske vist har bilag V til forordning nr. 1738/91 i henhold til denne forordnings artikel 4 afløst bilag V til forordning nr. 1331/90, men der er ikke herved sket nogen ændring af MG for 1991-høsten af sorten Burley I.

73 Sidstnævnte forordning blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* den 23.5.1990, dvs. i god tid før de pågældende tobaksavlere skulle disponere med henblik på 1991-høsten.

74 Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan følgelig ikke lægges til grund.

75 Det må derfor fastslås, at undersøgelsen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan anfægte gyldigheden af forordning nr. 1738/91 eller følgelig af forordningerne til gennemførelse heraf.

Sagens omkostninger

76 De udgifter, der er afholdt af den hellenske og den italienske regering, samt af Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for de nationale retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Perugia (sag C-133/93) ved kendelse af 18. marts 1993, og af Pretura circondariale di Caserta (sag C-300/93 og sag C-362/93) ved kendelser af henholdsvis 28. april og 14. maj 1993, for ret:

1) **Undersøgelsen af det i sag C-133/93 forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 1114/88 af 25. april 1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 727/70 om oprettelse af en fælles markedsordning for råtobak eller følgelig gyldigheden af forordningerne til gennemførelse heraf.**

2) **Undersøgelsen af det i sag C-300/93 og sag C-362/93 forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af Rådets forordning (EØF)**

nr. 1738/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse for 1991-høsten af målpriser, interventionspriser og præmier til købere af tobak i blade, afledte interventionspriser for tobak i baller, referencekvaliteter og produktionsområder samt de maksimale garantimængder og om ændring af forordning (EØF) nr. 1331/90 eller følgelig gyldigheden af forordningerne til gennemførelse heraf.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 1994.

R. Grass
Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida
Formand for Femte Afdeling