FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT
(andra avdelningen)
den 15 september 1998 *

I mål T-100/94,

Kapniki A. Michailidis AE,

P. Moskof AE Kapna eis Fulla,

M. Vogiatzoglou exagogikos oikos kapnon AE,

Diethnis Kapniki-Georgios Allamanis AE,

Exelka Emporikai kai Viomichanikai Epicheiriseis AE,

bolag bildade enligt grekisk rätt, Tessaloniki (Grekland), företrädda av advokaten Eleni Metaxaki, Aten, delgivningsadress: advokatbyrån Aikaterini Thill-Kamitaki, 4, rue de l'Avenir, Luxemburg,

sökande,

* Rättegångsspråk: grekiska.

med stöd av

Republiken Grekland, företrädd av juridiske rådgivaren Panagiotis Mylonopoulos, utrikesministeriets rättsavdelning för Europeiska gemenskaperna, juristen och särskilde rådgivaren Dimitra Tsangaraki, utrikesministeriet, samt juristen Meletis Tsotsanis, jordbruksministeriet, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av advokaten Eleni Lyratzaki, Aten, delgivningsadress: Greklands ambassad, 117, Val Sainte-Croix, Luxemburg,

intervenient,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Maria Kontou-Durande, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EEG) nr 3477/93 av den 17 december 1993 om de jordbruksomräkningskurser som skall användas i tobakssektorn (EGT L 317, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 54, s. 43),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Kalogeropoulos samt domarna C. W. Bellamy och J. Pirrung,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Tillämpliga bestämmelser i målet

1 Fram till och med 1992 års skörd föreskrevs genom rådets förordning (EEG) nr 727/70 av den 21 april 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (EGT L 94, s. 1, nedan kallad förordning nr 727/70) ett gemensamt system som bland annat skulle garantera att gemenskapens producenter fick avsättning för sina skördar till rimliga priser. Detta system grundades på mål- och interventionspriser som årligen fastställdes av rådet. Det innebar dels att de nationella interventionsorganen var skyldiga att köpa bladtobak till ett minimipris (interventionspriset), dels att bidrag beviljades för att uppmuntra direkta inköp av tobak från gemenskapsproducenterna. Syftet med den sistnämnda åtgärden var att producenterna skulle kunna erhålla ett produktionspris som låg närmare målpriset, vilket var högre än interventionspriset. Bidragen skulle kompensera för skillnaden mellan gällande priser på världsmarknaden och gemenskapens högre målpriser.

2 Enligt artikel 3 i förordning nr 727/70 utbetalades bidragen till de första köparna av bladtobaken, under förutsättning att de hade betalat producenterna åtminstone interventionspriset och att råtobaken hade underställts kontroll. För tillämpningen av denna bestämmelse infördes genom artikel 1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1726/70 av den 25 augusti 1970 om förfarandet för beviljande av bidrag för bladtobak (EGT L 191, s. 1, svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 67, nedan kallad förordning nr 1726/70) ett kontrollsystem för den första bearbetningen och iordningställandet av tobaken, vilket möjliggjorde kontroller i början och slutet av behandlingen. I systemet ingick (artikel 2.1 i förordningen) en "bidragslicens", som var avsedd att styrka att bladtobak som hade skördats inom gemenskapen hade underställts kontroll i den medlemsstat som hade utfärdat licensen.

3 Med hänsyn till att en definitiv rätt till bidraget endast erhölls om den levererade tobaken hade bearbetats, kunde det slutliga bidragsbeloppet beräknas först när tobaken lämnade den plats där den hade varit underställd kontroll. Fram till och med år 1990 kunde tobaken lämna kontrollplatsen när som helst, vilket innebar att flera år kunde förflyta innan detta inträffade.

4 Därefter begränsades genom rådets förordning (EEG) nr 1329/90 av den 14 maj 1990 om ändring av förordning nr 727/70 (EGT L 132, s. 25) den tid under vilken det bearbetande företaget kunde hämta tobaken från kontrollplatsen till fyra år. I artikel 3.1 andra stycket iv i förordning nr 727/70, i dess lydelse enligt förordning nr 1329/90, föreskrevs att bidraget endast skulle beviljas köpare som inom fyra år efter skördeåret styrkte att tobaken hade sålts för att inarbetas i tobaksprodukter eller hade exporterats till tredje land.

5 För att det bearbetande företaget skulle kunna betala minimipriset till producenten vid tobaksinköpet föreskrevs i artikel 7.2 i förordning nr 1726/70 att köparen under vissa villkor kunde erhålla ett förskott på hela bidragsbeloppet när tobaken underställdes kontroll. För en sådan förskottsbetalning av hela bidraget krävdes att det slöts ett "EG-odlingskontrakt", det vill säga ett kontrakt om köp och försäljning mellan det bearbetande företaget och producenten, samt att företaget ställde

en säkerhet som motsvarade 20 procent av bidragsbeloppet. Efter år 1991 skulle kontrakten mellan producenterna och de bearbetande företagen registreras hos de behöriga nationella tillsynsmyndigheterna. I enlighet med då gällande regler beviljades bidrag även till producenter som lät sin bladtobak genomgå en första bearbetning och iordningställande.

6 Enligt det kontrollsystem som infördes genom förordning nr 1726/70 skulle bidragsbeloppet utbetalas i nationell valuta och beräknas i enlighet med den omräkningskurs som gällde då tobaken lämnade kontrollplatsen.

7 I artikel 6.1 första och andra styckena i förordning nr 1726/70, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1353/75 av den 28 maj 1975 (EGT L 138, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 6, s. 85) och kommissionens förordning (EEG) nr 887/85 av den 2 april 1985 (EGT L 96, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 159), föreskrevs nämligen följande:

"Rätten till [bidraget] skall uppkomma så snart tobaken ... lämnar den plats där den har varit underställd kontroll.

Det förhållande som ligger till grund för rätten till bidraget ... skall anses ha inträtt vid denna tidpunkt."

8 Enligt artikel 7.1 i samma förordning skulle bidragsbeloppet (uttryckt i ecu) utbetalas i den medlemsstat som hade utfärdat bidragslicensen så snart en rätt till bidrag uppkom.

9 Tillämpningen av dessa olika bestämmelser ledde till att om den nationella valutan hade minskat i värde mellan den tidpunkt då förskottet på bidraget utbetalades och den tidpunkt då bidraget skulle utbetalas, det vill säga när tobaken lämnade kontrollplatsen, erhöll det bearbetande företaget en kompletterande betalning när tobaken lämnade kontrollplatsen som motsvarade skillnaden mellan bidragsbeloppet omräknat till nationell valuta enligt gällande kurs vid förskottsbetalningen av bidraget och samma belopp omräknat enligt gällande kurs vid den tidpunkt då tobaken lämnade kontrollplatsen.

10 I dom av den 20 november 1997 i mål C-244/95, Moskof (REG 1997, s. I-6441, punkterna 53 och 93) konstaterade domstolen att denna avvikelse mellan den tidpunkt då det bearbetande företaget rent faktiskt erhöll förskottet på hela bidraget och den tidpunkt då rätten till bidraget uppkom medförde att de bearbetande företagen i medlemsstater med svag valuta valde att låta tobaken lämna kontrollplatsen så sent som möjligt för att så långt det var möjligt kunna spekulera i en värdeminskning av den nationella valutan för att på så sätt kunna höja det kompletterande bidraget. Domstolen framhöll (punkt 53 i domen) att även efter år 1990, då det infördes en fyraårsgräns, hade detta mellanrum mellan den tidpunkt då förskottet på bidraget utbetalades och den tidpunkt då tobaken lämnade kontrollplatsen medfört kostnader som särskilt i punkt 3.4 i revisionsrättens särskilda rapport nr 8/93 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (EGT C 65, 1994, s. 1) hade ansetts vara oacceptabla.

11 Förordning nr 727/70 ersattes med rådets förordning (EEG) nr 2075/92 av den 30 juni 1992 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (EGT L 215, s. 70, svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 217, nedan kallad förordning nr 2075/92). Systemet med målpriser har övergivits och bidraget är för närvarande avsett för producenten, även om det fortfarande passerar via företaget som utför den första bearbetningen.

12 I artikel 6.1 första strecksatsen i förordning nr 2075/92 föreskrivs att det företag som utför den första bearbetningen utöver uppköpspriset skall betala tobaksproducenten ett belopp som är lika med bidragsbeloppet vid leveransen av tobaken. Enligt artikel 6.2 skall det behöriga organet återbetala detta belopp till det företag

som utför den första bearbetningen mot uppvisande av styrkande handlingar. Således har det tidsmellanrum i fråga om bidragen som var kännetecknande för det tidigare systemet avskaffats.

13 Enligt artikel 28 i förordning nr 2075/92 upphörde förordning nr 727/70 emellertid att gälla först från och med 1993 års skörd, vilket innebar att den fortfarande var tillämplig på tidigare tobaksskördar som berördes av artikel 3.1 och 3.2 i denna förordning ända — med hänsyn till den fyraåriga "regleringsperioden" — fram till och med år 1997, när den ursprungliga gemensamma organisationen av marknaderna definitivt upphörde. För dessa skördar från åren före år 1993 hade därför de bearbetande företagen fortfarande rätt till ett förskott på bidraget när tobaken underställdes kontroll och det definitiva bidraget utbetalades först när tobaken lämnade kontrollplatsen efter bearbetningen. I princip skulle därför även valutaföljderna av detta tidsmellanrum bestå.

14 Kommissionen antog därför förordning (EG) nr 3477/93 av den 17 december 1993 om de jordbruksomräkningskurser som skall användas i tobakssektorn (EGT L 317, s. 30, svensk specialutgåva, område 3, volym 54, s. 43, nedan kallad den ifrågasatta förordningen eller förordning nr 3477/93).

15 Genom denna förordning valdes principen med fasta datum för omräkning till nationell valuta av olika stöd och bidrag som föreskrivs i den nya gemensamma organisationen av marknaden.

16 För att undvika störningar på marknaden valdes den 1 juli 1993 som det datum som tjänar som den avgörande faktorn för bidrag för tobak från skördar före år 1993 (sjunde övervägandet).

17 Därför föreskrivs följande i 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 artikel 3 i förordning (EEG) nr 727/70 vara den kurs som gäller den 1 juli 1993."

18 Enligt artikel 6 första strecksatsen upphävs artikel 6.1 andra strecksatsen i förordning nr 1726/70.

19 Enligt artikel 7 andra stycket är förordningen tillämplig från och med den 1 juli 1993.

20 Den ifrågasatta förordningen antogs med stöd av rådets förordning (EEG) nr 3813/92 av den 28 september 1992 om den beräkningsenhet och de omräkningskurser som skall tillämpas inom den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 387, s. 1, svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 182, nedan kallad förordning nr 3813/92), vilken ändrade den tidigare agromonetära ordningen inför genomförandet av den inre marknaden den 1 januari 1993.

21 I artikel 6.1 i förordning nr 3813/92 upprepas den redan i den föregående agromonetära ordningen erkända principen att den jordbruksomräkningskurs som är tillämplig på ett särskilt pris eller belopp är den som gäller när den avgörande faktorn inträder, det vill säga "den faktor varigenom det ekonomiska målet för transaktionen uppnås". Enligt artikel 6.2 får emellertid kommissionen fastställa en särskild avgörande faktor för jordbruksomräkningskursen, som skiljer sig från den avgörande faktorn enligt artikel 6.1.

22 I artikel 13.1 i förordning nr 3813/92 anges att om övergångsåtgärder visar sig nödvändiga skall kommissionen besluta om sådana åtgärder, vilka skall vara tillämpliga under den tid som absolut krävs för att underlätta införandet av den nya ordningen.

23 Enligt artikel 23 i kommissionens förordning (EEG) nr 1068/93 av den 30 april 1993 om närmare föreskrifter för fastställande och tillämpning av jordbruksomräkningskurserna (EGT L 108, s. 106; svensk specialutgåva, område 3, volym 49, s. 144) skall bestämmelserna om avgörande faktorer för jordbruksomräkningskurserna (artikel 9—12) tillämpas från och med den 1 juli 1993 för produkter eller belopp för vilka det inte fastställs något regleringsår. Såsom domstolen konstaterade i domen i det ovannämnda målet Moskof (punkt 18) är detta fallet med råtobak.

24 Under dessa omständigheter, och såsom domstolen konstaterade i den sistnämnda domen (punkterna 71 och 78), framstår artikel 5 i den ifrågasatta förordningen i detta fall som en övergångsbestämmelse, vars syfte är att undvika den motstridighet som skulle bli resultatet om den gamla och den nya agromonetära ordningen tillämpades samtidigt, och som därvid skulle ha bestått i att tobak från skördar före år 1993 förmodligen hade fått lämna kontrollplatsen senare än tobak från 1993 års skörd och senare skördar.

Den ifrågasatta förordningens verkningar för sökandena

25 Sökandena har klandrat kommissionen för att den genom den ifrågasatta förordningen "fryste" den avgörande faktorn för jordbruksomräkningen till det fasta datumet den 1 juli 1993 och för att den har övergivit det tidigare systemet med varierande avgörande faktorer, enligt vilket rätten till utbetalning av bidraget kunde utnyttjas av de tobaksbearbetande företagen när som helst under den fyraåriga regleringsperioden. Vid inköpet av råtobaken betalade dessa företag producenterna ett högre pris som redan inkluderade det bidrag som de skulle erhålla senare, när tobaken lämnar kontrollplatsen. Enligt det nya systemet kommer de inte längre att kunna täcka det högre inköpspriset, eftersom de inte längre erhåller ett

bidrag enligt den jordbruksomräkningskurs som gällde när tobaken lämnade kontrollplatsen. På grund av den grekiska valutans fortlöpande värdeminskning i förhållande till ecun, orsakar "frysningen" av jordbruksomräkningskursen sökandena avsevärd skada.

Förfarandet

26 Sökandena har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 mars 1994, väckt denna talan.

27 Genom beslut av den 6 oktober 1994 tillät ordföranden på första avdelningen i utökad sammansättning Republiken Grekland att intervenera i målet, till stöd för sökandena.

28 Genom beslut av den 4 juli 1995 ställde första avdelningen i utökad sammansättning flera frågor till sökandena om talans upptagande till sakprövning, vilka besvarades inom utsatt tid.

29 Genom förstainstansrättens beslut av den 19 september 1995 förordnades referenten att tjänstgöra på andra avdelningen i utökad sammansättningen och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.

30 Genom beslut av den 9 januari 1996 vilandeförklarade förstainstansrätten (andra avdelningen i utökad sammansättning) förfarandet i mål T-100/94 i avvaktan på att domstolen avgjorde mål C-244/95, Moskof, som föranleddes av en begäran om förhandsavgörande från en grekisk domstol och som avsåg giltigheten av förordning nr 3477/93.

31 I domen i det ovannämnda målet Moskof fastslog domstolen att det vid prövningen av de olika grunder som den nationella domstolen hade framfört genom sina tolkningsfrågor inte hade framkommit några omständigheter som kunde påverka giltigheten av artikel 5 i förordning nr 3477/93.

32 På begäran av förstainstansrätten inkom parterna mellan den 5 och den 16 februari 1998 med yttranden över vilka eventuella följder den domen har för förevarande tvist.

33 Kommissionen framhöll att förevarande talan inte kan upptas till sakprövning och anförde därvid att domstolen i domen i målet Moskof i huvudsak hade tagit ställning till samtliga grunder som även sökandena har anfört för att få den ifrågasatta förordningen ogiltigförklarad. Svaranden drog av detta slutsatsen att talan i alla händelser skall ogillas, eftersom det inte finns fog för den.

34 Republiken Grekland ansåg också att domstolen redan hade besvarat de rättsfrågor som hade uppkommit vid förstainstansrätten. Den överlät åt förstainstansrätten att bedöma hur förfarandet skulle avslutas.

35 Sökandena kritiserade utifrån olika aspekter domstolens fastställande av de faktiska omständigheterna och dess rättsliga bedömning i domen i målet Moskof.

36 Genom förstainstansrättens beslut av den 9 juni 1998, fattat i enlighet med artiklarna 14 och 51 i rättegångsreglerna, tilldelades målet andra avdelningen, sammansatt av tre domare.

Parternas yrkanden

37 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara artiklarna 5, 6 första strecksatsen och 7 andra stycket i den ifrågasatta förordningen, samt

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Intervenienten har yrkat att förstainstansrätten skall

— bifalla talan om ogiltigförklaring, samt

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan eller i andra hand ogilla den, samt

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argumentation

40 Kommissionen har gjort gällande att talan skall avvisas, eftersom villkoren i artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget inte är uppfyllda. Den menar att det redan vid en genomläsning av bestämmelserna framgår att den ifrågasatta förordningen på ett allmänt sätt reglerar tillämpningen av jordbruksomräkningskurserna inom tobakssektorn och att den riktar sig till alla fysiska och juridiska personer som saluför denna produkt. Även om det antas att den ifrågasatta förordningen motsvarar ett beslut riktat till tobakshandlarna, skulle ett sådant beslut inte kunna beröra sökandena personligen.

41 I den utsträckning som sökandena anser sig personligen berörda på grund av

— slutandet av "EG-odlingskontrakt" med producenterna för 1989 års, 1990 års, 1991 års och 1992 års tobaksskördar,

— att denna tobak inte hade lämnat kontrollplatsen den 1 juli 1993,

— att dessa kontrakt redan hade registrerats hos de behöriga nationella myndigheterna, och

— den redan genomförda förskottsutbetalningen av bidraget,

har kommissionen framhållit att den inte känner till dessa kontrakt och inte heller behöver känna till dem för att administrera den gemensamma organisationen av marknaden.

42 Kommissionen har tillagt att den aldrig har bett medlemsstaterna att meddela den detta slags personliga uppgifter. Det är genom kontroller av kvalitet och sorter som den får kännedom om de totala kvantiteter tobak som importeras och exporteras, inte genom en kontroll av de producenter som levererar tobaken eller av de bearbetande företag som mottar den.

43 Kommissionen har påpekat att sökandena själva har bekräftat att deras ekonomiska verksamhet motsvarar mindre än 40 procent av den grekiska tobaksmarknaden. Detta betyder att den ifrågasatta förordningen berör en mycket större krets av grekiska företag, till vilken även samtliga italienska tobakshandlare skall räknas, om det stämmer att bolag som saluför tobak i medlemsstater med stabil valuta inte berörs lika mycket av den ifrågasatta förordningen. För övrigt är Grekland, även om det är det främsta tobaksproducerande landet i gemenskapen, inte den enda producenten och inte det enda land som har inflation och följaktligen kraftiga valutasvängningar.

44 Kommissionen har slutligen konstaterat att även om det antas att kretsen av bearbetande företag som berörs av den ifrågasatta förordningen var slutgiltigt avgränsad när den ifrågasatta rättsakten antogs, skulle det röra sig om praktiskt taget alla tobaksbearbetande företag i gemenskapen som kunde ha slutit EG-odlingkontrakt. Den omständigheten att antalet aktörer är begränsat är således inte tillräckligt för att särskilja dem. I annat fall skulle man kunna hävda att varje åtgärd av detta slag på ett obestämt sätt berör en given krets, större eller mindre, av aktörer. För att dra det hela till sin spets skulle man härav kunna sluta sig till att praktiskt taget alla förordningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken personligen berör de berörda jordbrukarna, vilka hela tiden är kända av administrationen, antingen på grund av att de finns med i register eller på grund av de faktiskt har begärt att få ta del av olika mekanismer i denna politik. Denna möjlighet till särskiljning, som inte är utesluten för någon, motsvarar inte alls det intresse som är ett krav enligt artikel 173 i fördraget.

45 Sökandena, med stöd av den grekiska regeringen, har däremot under åberopande av domstolens rättspraxis (bland annat dom av den 13 maj 1971 i de förenade målen 41/70, 42/70, 43/70 och 44/70, International Fruit Company m. fl. mot

kommissionen, REG 1971, s. 411, av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 207, av den 11 juli 1985 i de förenade målen 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 och 10/84, Salerno m. fl. mot kommissionen och rådet, REG 1985, s. 2523, av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen, REG 1990, s. I-2477, av den 6 november 1990 i mål C-354/87, Weddel mot kommissionen, REG 1990, s. I-3847, av den 16 maj 1991 i mål C-358/89, Extramet Industrie mot rådet, REG 1991, s. I-2501, och av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853) gjort gällande att den ifrågasatta rättsakten endast är en förordning till formen och att den i själva verket är ett beslut som berör dem direkt och personligen. Direkt, eftersom de ifrågasatta bestämmelserna är tillämpliga på medlemsstaterna som inte har något utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av det slutliga bidragsbelopp som skall utbetalas till de bearbetande företagen med stöd av artikel 7 i förordning nr 1726/70, och personligen, eftersom dessa retroaktiva bestämmelser är tillämpliga på en mycket bestämd krets av företag och därför är en uppsättning enskilda beslut.

46 På den sistnämnda punkten har sökandena och intervenienten framhållit att artikel 5 i den ifrågasatta förordningen berör endast de bearbetande företag vars tobak från 1989 års, 1990 års, 1991 års och 1992 års skördar inte hade lämnat kontrollplatsen den 1 juli 1993. Dessa personer utgör därför en begränsad krets som slutgiltigt har fastställts och som inte kan utvidgas efter antagandet av förordningen i fråga. Dessutom var de kända av kommissionen när förordningen antogs. Dessa personer hade nämligen, i enlighet med förordning nr 1726/70, bidragslicenser, vilka hade utfärdats när tobaken underställdes kontroll och vilka innehöll detaljerade uppgifter om tobakskvantiteterna, skördeåret och namnen på de bearbetande företagen. Genom dessa bidragslicenser och de EG-odlingskontrakt som slutits med producenterna och registrerats hade kommissionen i fråga om samtliga skördar före år 1993 exakt kännedom om de tobakskvantiteter som hade underställts kontroll och vilka personer som hade ställt dem under kontroll, de tobakskvantiteter som hade lämnat kontrollplatsen samt de tobakskvantiteter som fortfarande omfattades av ett kontrollsystem när den ifrågasatta förordningen antogs.

47 Sökandena och intervenienten har härav dragit slutsatsen att den rättsliga ställningen för de personer som den ifrågasatta förordningen är riktad till påverkas på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra företag som bearbetar tobak från skördar före 1993 års skörd. Kommissionen har haft kännedom om dessa särskilda omständigheter — det vill säga de berörda företa-

gens begränsade antal, storlek och identitet — eller har i alla fall kunnat känna till dem. Kommissionen underrättades nämligen regelbundet av samtliga medlemsstater om alla förfaranden för underställande av kontroll och för att tobaken från skördar före år 1993 skulle lämna kontrollplatsen. Dessutom hade den utbetalat förskott till sökandena på bidragen för tobaken i fråga.

48 Med hänvisning till kommissionens svar i revisionsrättens särskilda rapport nr 8/93 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (nämnd ovan i punkt 10), har sökandena konstaterat att kommissionen själv har bekräftat att den har förbättrat sin kännedom om marknaden, genom att understryka att antalet aktörer i denna sektor är begränsat (punkt 7.3). Slutligen har de anfört att Grekland är den främsta tobaksproducenten i gemenskapen och att den grekiska valutan kännetecknas av särskilt stora avvikelser i förhållande till ecun. Därför har kommissionen, när den antog den ifrågasatta förordningen, huvudsakligen träffat grekiska bearbetande företag, vilka följaktligen är tillräckligt särskiljda. Den gemensamma organisationen av marknaden för tobak syftar inte enbart till att understödja producenterna, utan det fördelaktiga system som har införts skall utsträckas till att även omfatta handlarna, vilka har en viktig roll i det införda systemet. Det är nämligen endast på grund av bidragen, som ingår i EG-odlingskontrakten, som de bearbetande företagen kan saluföra den tobak som har framställts i gemenskapen. Efter "frysningen" av jordbruksomräkningskursen, i enlighet med den ifrågasatta förordningen, kan sökandena inte längre genomföra de odlingskontrakt som har slutits utan att lida mycket allvarlig skada som överstiger varje handelsrisk.

Förstainstansrättens bedömning

49 Enligt artikel 113 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten, då den fattar ett beslut i enlighet med bestämmelserna i artikel 114.3 och 114.4, när som helst på eget initiativ pröva om talan skall avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas. Som ett sådant rättegångshinder skall enligt fast rättspraxis villkoren för talans upptagande till sakprövning enligt artikel 173 i

fördraget räknas (domstolens dom av den 23 januari 1997 i mål C-246/95, Coen, REG 1997, s. I-403, punkt 21, och förstainstansrättens beslut av den 24 mars 1998 i mål T-181/97, Meyer m. fl. mot EG-domstolen, REGP 1998, s. II-481, punkt 10 och följande punkter).

50 I detta fall anser förstainstansrätten att den genom handlingarna i målet har tillräckligt underlag för att bedöma huruvida förevarande talan kan upptas till sakprövning enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget utan att inleda något muntligt förfarande.

51 Enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget har enskilda rätt att ifrågasätta alla beslut som, trots att de har fattats under förespegling av en förordning, berör dem direkt och personligen. Syftet med denna bestämmelse är bland annat att undvika att gemenskapsinstitutionerna endast genom att välja formen av en förordning kan utesluta att en enskild väcker talan mot ett beslut som berör honom direkt och personligen, och att därmed klargöra att valet av form inte kan ändra en rättsakts beskaffenhet (se domstolens dom av den 17 juni 1980 i de förenade målen 789/79 och 790/79, Calpak och Società Emiliana Lavorazione Frutta mot kommissionen, REG 1980, s. 1949, punkt 7, och förstainstansrättens beslut av den 28 oktober 1993 i mål T-476/93, FRSEA och FNSEA mot rådet, REG 1993, s. II-1187, punkt 19).

52 Kriteriet för att skilja mellan en förordning och ett beslut måste sökas i den ifrågavarande rättsaktens allmänna giltighet (se domstolens dom av den 6 oktober 1982 i mål 307/81, Alusuisse Italia mot rådet och kommissionen, REG 1982, s. 3463, punkt 8; svensk specialutgåva, volym 6).

53 I detta fall bör därför beskaffenheten av de omtvistade bestämmelserna i den ifrågasatta förordningen bedömas och i synnerhet de rättsverkningar som de är tänkta att ha eller faktiskt har.

54 Genom dessa bestämmelser regleras en bestämd produkt — tobak från skördar före år 1993 som inte hade lämnat kontrollplatsen före den 1 juli 1993 — och

fastställs omräkningskursen mellan ecun och de olika nationella valutorna, som gäller för det bidrag som beviljas för denna produkt. I samband med detta upphävs olika bestämmelser i det tidigare systemet. De omtvistade bestämmelserna är formulerade i allmänna och abstrakta ordalag, innehåller inte sökandenas namn och riktar sig inte till bestämda ekonomiska aktörer såsom sökandebolagen.

55 Den ifrågasatta förordningen förefaller därför vara en åtgärd med allmän giltighet i den mening som avses i artikel 189 i fördraget. Den är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för allmänt och abstrakt angivna personkategorier (se i detta hänseende förstainstansrättens beslut av den 19 juni 1995 i mål T-107/94, Kik mot rådet och kommissionen, REG 1995, s. II-1717, punkt 35, och däri angiven rättspraxis), det vill säga alla ekonomiska aktörer som är verksamma i tobakssektorn och som inom gemenskapen har underställt tobak från skördar före år 1993 kontroll och vars tobak ännu inte hade lämnat kontrollplatsen den 1 juli 1993.

56 Under vissa omständigheter kan dock till och med en normativ rättsakt som är tillämplig på flertalet berörda ekonomiska aktörer beröra vissa av dem personligen, under förutsättning att de kränks av rättsakten i fråga på grund av vissa särskilda egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av faktiska omständigheter som skiljer dem i förhållande till alla andra personer (domen i det ovannämnda målet Codorniu mot rådet, punkterna 19 och 20).

57 Det skall därför undersökas om sökandena särskiljs genom de ifrågasatta bestämmelserna i förordningen.

58 Sökandena, med stöd av intervenienten, har gjort gällande att de tillhör en begränsad krets av företag som slutgiltigt hade fastställts vid den avgörande tidpunkten, det vill säga den 1 juli 1993, och vars identitet, antal och storlek kommissionen hade kännedom om, vilket innebär att de omtvistade bestämmelserna i själva verket är en uppsättning enskilda beslut som kommissionen har fattat med avseende

på endast dessa företag. Det skall härvid påpekas att möjligheten att med större eller mindre säkerhet fastställa hur många eller till och med vilka rättssubjekt som en rättsakt vid en viss tidpunkt är tillämplig på inte är tillräcklig för att ifrågasätta den allmänna giltigheten, och därmed den normativa beskaffenheten av denna rättsakt, och innebär inte att dessa rättssubjekt skall anses personligen berörda av rättsakten, så länge som denna tillämpning sker på grundval av en objektiv rättslig eller faktisk situation som anges i rättsakten och som överensstämmer med dess syfte (domstolens dom av den 11 juli 1968 i mål 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet, REG 1968, s. 595, 605 och 606, svensk specialutgåva, volym 1, s. 351, av den 16 april 1970 i mål 64/69, Compagnie française commerciale et financière mot kommissionen, REG 1970, s. 221, punkt 11, av den 5 maj 1977 i mål 101/76, Koninklijke Scholten Honig mot rådet och kommissionen, REG 1977, s. 797, punkt 23, domstolens beslut av den 24 maj 1993 i mål C-131/92, Arnaud m. fl. mot rådet, REG 1993, s. I-2573, punkt 13, av den 12 juli 1993 i mål C-168/93, Gibraltar och Gibraltar Development mot rådet, REG 1993, s. I-4009, punkt 12, och av den 18 december 1997 i mål C-409/96 P, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, REG 1997, s. I-7531, punkt 37).

59 I detta fall har det inte visats att fastställandet i de ifrågasatta bestämmelserna av omräkningskursen mellan ecun och den nationella valutan särskilt avser sökandebolagen. Det förefaller tvärtom som om de berörda ekonomiska aktörerna utgör en ganska heterogen grupp, vilken, i enlighet med artikel 3 i förordning nr 727/70, består av dels tobaksuppköpare, det vill säga bolag, dels producenter som har underställt sin egen tobak kontroll. Vidare framgår det av revisionsrättens särskilda rapport nr 8/93, som sökandena har nämnt, att dessa två kategorier av aktörer är etablerade i sju bladtobaksproducerande medlemsstater i gemenskapen, nämligen Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien, Grekland och Portugal. Följaktligen finns det sju olika förhållanden mellan ecun och nationell valuta.

60 Vidare finns det anledning att påpeka att de ifrågasatta bestämmelserna innehåller övergångsregler som är avsedda att underlätta övergången från den gamla till den nya allmänna agromonetära ordningen och att det inte råder någon tvekan om att dessa två ordningar är normativa. Även om de berör en begränsad krets av ekonomiska aktörer förlorar de således inte sin normativa beskaffenhet. I detta hänseende har domstolen i beslutet i det ovannämnda målet Arnaud m. fl. mot rådet (punkterna 4, 13, 15 och 16) fastslagit att en bestämmelse i vilken det föreskrivs en

övergångsåtgärd medför rättsverkningar för allmänt och abstrakt angivna personkategorier, trots att bestämmelsen berör en sluten krets av ekonomiska aktörer — nämligen alla som bedrivit en bestämd ekonomisk verksamhet under en viss tid och som är införda i ett gemenskapsregister.

61 Sökandena har gjort gällande att de grekiska tobaksproducenterna särskilt berörs av de ifrågasatta bestämmelserna. Det skall härvid medges att aktörer som är etablerade i ett land med "flytande valuta", såsom Grekland och Italien vid den aktuella tidpunkten, kan stöta på hinder, medan aktörer som är etablerade i ett land med "stark valuta" till och med kan dra nytta av denna omständighet om omräkningskursen den 1 juli 1993 är fördelaktigare för dem än den kurs som gäller vid en senare tidpunkt då deras tobak faktiskt lämnar kontrollplatsen. Den omständigheten att de ifrågasatta bestämmelserna kan få olika faktiska verkningar för de olika rättssubjekt som de är tillämpliga på hindrar dock inte i sig att de har karaktären av en förordning, när denna situation är objektivt bestämd (domen i det ovannämnda målet Koninklijke Scholten Honig mot rådet och kommissionen, punkt 24, och beslutet i det ovannämnda målet Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, punkt 37).

62 Eftersom de ifrågasatta bestämmelserna i detta fall rör olika personkategorier och olika fall av valutaomräkning kan det inte heller vara fråga om en uppsättning enskilda beslut i den mening som avses i domarna i de ovannämnda målen International Fruit Company m. fl. mot kommissionen (punkt 21) och Weddel mot kommissionen (punkt 23) som sökandena har åberopat. Det skall noteras att dessa domar avsåg särskilda fall av enskilda ansökningar om importlicenser och att de ifrågasatta förordningarna i målen hade antagits som svar på dessa ansökningar. I förevarande fall har kommissionen inte erhållit någon begäran från sökandena som har föranlett antagandet av de omtvistade övergångsreglerna. Följaktligen är de två ovannämnda domarna inte relevanta i detta mål.

63 Detsamma gäller för domen i det ovannämnda målet Salerno m. fl. mot kommissionen och rådet, eftersom detta var ett personalmål som avsåg en förordning som hade antagits för att anställa 56 personer vilkas identitet definitivt var fastställd när förordningen antogs.

64 Vad beträffar domen i det ovannämnda målet Sofrimport mot kommissionen skall det påpekas att i det målet kunde den talan som en importör hade väckt i anledning av en förordning som förbjöd utfärdandet av importlicenser upptas till sakprövning enbart på grund av att sökanden befann sig i en situation som även omfattades av en annan förordning, i vilken det just föreskrevs att kommissionen skulle beakta denna situation (punkt 11—13 i domen). I förevarande fall innehåller de relevanta gemenskapsbestämmelserna inte någon särskild bestämmelse som skulle ha medfört att kommissionen, när den antog de ifrågasatta bestämmelserna, var skyldig att beakta vilka verkningar dessa bestämmelser skulle få för sökandenas situation.

65 Den omständigheten att sökandena eventuellt lider skada i samband med fullgörandet av vissa EG-odlingskontrakt avseende tobak från skördar som omfattas av den ifrågasatta förordningen är inte av sådant slag att sökandena särskiljs i den mening som avses i domen i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki m. fl. mot kommissionen. I motsats till det beslut som prövades i den domen, vilket var ett tillstånd till att införa en åtgärd för att skydda handeln som förhindrade fullgörandet av importavtal som sökanden hade slutit innan åtgärden beslutades (punkt 19), förhindrar inte den ifrågasatta förordningen fullgörandet av odlingskontrakten i fråga, även om den kan försvåra sökandenas ekonomiska situation.

66 Sökandena har även åberopat domen i det ovannämnda målet Codorniu mot rådet. I den domen fastslog domstolen i och för sig att en normativ bestämmelse kan beröra vissa ekonomiska aktörer personligen om den innebär en kränkning av särskilda rättigheter som dessa har (se domstolens beslut av den 23 november 1995 i mål C-10/95 P, Asocarne mot rådet, REG 1995, s. I-4149, punkt 43, och förstainstansrättens dom av den 10 juli 1996 i mål T-482/93, Weber mot kommissionen, REG 1996, s. II-609, punkt 67). I förevarande fall hade sökandena emellertid inte

förvärvat någon rätt till tillämpning av en bestämd omräkningskurs innan den ifrågasatta förordningen antogs. Omräkningskursen var enbart knuten till drakmans utveckling och var därför beroende av marknadskrafterna och eventuella åtgärder som de behöriga grekiska myndigheterna vidtog.

67 Den omständigheten att sökandena har bidragslicenser, att de har slutit registrerade EG-odlingskontrakt och att kommissionen redan har utbetalat förskott till dem på bidragen särskiljer dem därför inte heller. Dessa tre omständigheter, som inte alls ger några faktiska valutarättigheter, ingår i den normala affärsverksamheten i varje företag som saluför tobak enligt systemet med en gemensam organisation av marknaden.

68 Slutligen kan sökandena inte med framgång åberopa domen i det ovannämnda målet Extramet Industrie mot rådet. Talan i det målet, som avsåg en förordning om införande av antidumpningstullar, kunde nämligen upptas till sakprövning, eftersom sökanden hade påvisat förekomsten av flera omständigheter som på grund av sökandens mycket speciella ekonomiska ställning och konkurrenssituation motsvarade en särskild situation (punkt 17 i domen). Några liknande särskilda omständigheter föreligger inte i detta fall.

69 Såsom domstolen fastslog i domen i det ovannämnda målet Moskof (punkt 68—70) innebär inte heller artikel 5 i förordning nr 3477/93, genom vilken den möjlighet som de tobaksbearbetande företagen hade att välja när den avgörande faktorn för jordbruksomräkningskursen skulle förverkligas upphävdes, något åsidosättande av berättigade förväntningar, eftersom dessa bearbetande företag inte kan göra gällande att de har förvärvat någon rätt att få behålla en fördel som den införda gemensamma organisationen av marknaden medför för dem och som de har utnyttjat vid en viss tidpunkt. Följaktligen kan sökandena varken åberopa berättigade förväntningar eller förvärvade rättigheter, vilkas åsidosättande genom den ifrågasatta förordningen skulle kunna särskilja dem i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

70 Av vad som har anförts ovan följer att sökandena inte är personligen berörda av artiklarna 5, 6 första strecksatsen och 7 andra stycket i förordning nr 3477/93.

71 Talan skall därför avvisas utan att det är nödvändigt att ta ställning till frågan huruvida sökandena är direkt berörda av dessa bestämmelser.

72 Det kan även tilläggas att sökandena, trots förevarande beslut om avvisning, hade möjlighet att ifrågasätta lagenligheten av artikel 5 i förordning nr 3477/93. Såsom framgår av domen i det ovannämnda målet Moskof bestred nämligen en av dem vid den behöriga nationella domstolen ett beslut av det nationella interventionsorganet, vilket hade fattats med stöd av nämnda bestämmelse och som gick denne sökande emot, vilket föranledde den nationella domstolen att enligt artikel 177 i fördraget begära att EG-domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande angående giltigheten av förordning nr 3477/93 utifrån elva olika aspekter (se ovan punkt 30—35).

Rättegångskostnader

73 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandena skall förpliktas att solidariskt ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall svarandens yrkande bifallas.

74 I enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall intervenienten Republiken Grekland bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen)

följande beslut:

1) Talan avvisas.

2) Sökandena skall solidariskt ersätta kommissionens rättegångskostnad. Intervenienten skall bära sin rättegångskostnad.

Luxemburg den 15 september 1998

H. Jung

Justitiesekreterare

A. Kalogeropoulos

Ordförande