FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 10. februar 2000 *

1. Med denne anmodning om en præjudiciel afgørelse, som Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien) har indgivet i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF), anmodes Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af visse forordninger, som er vedtaget af Rådet og Kommissionen inden for rammerne af den fælles markedsordning for råtobak.

I — Fællesskabsbestemmelserne

2. For at stabilisere markederne og sikre landbrugsbefolkningen inden for sektoren for råtobak — hvor udbuddet ikke svarer til efterspørgslen [1] — en rimelig levestandard, blev Fællesskabets ordning vedrørende den fælles markedsordning for råtobak ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 [2]. Ændringen bestod i at forenkle mekanismerne for forvaltningen af markedet, sikre en produktionsstyring, hvorved der både tages hensyn til markedsbehovene og budgetkravene, og udbygge kontrolmidlerne, så der skabes sikkerhed for, at forvaltningsmekanismerne fuldt ud bidrager til at nå målene for den fælles markedsordning

Ved forordningen blev den præmieordning til fordel for de traditionelle producenter, hvorefter præmien udbetales af forarbejdningsvirksomheden på tidspunktet for tobakkens levering, opretholdt. For at begrænse tobaksproduktionen i Fællesskabet og samtidig gøre produktionen af tobak med afsætningsvanskeligheder mindre tiltrækkende blev der fastsat en samlet maksimal garantitærskel for Fællesskabet, der opdeles i specifikke garantitærskler for de enkelte sortsgrupper.

Overholdelsen af garantitærsklerne blev sikret gennem indførelse af en kvoteordning. Medlemsstaterne skulle i en overgangsperiode, som skulle slutte i 1994,

* Originalsprog: spansk.

1 — De særlige problemer i denne landbrugssektor, som beskæftiger 200 000 personer i nogle af de økonomisk set mindst udviklede områder i Fællesskabet, er beskrevet i en »Beretning fra Kommissionen til Rådet om den fælles markedsordning for råtobak«, som blev vedtaget den 18.12.1996 (dok. KOM/96/554).

2 — Forordning af 30.6.1992 om den fælles markedsordning for råtobak (EFT L 215, s. 70).

fordele disse kvoter til de virksomheder, som foretog den første forarbejdning. Medlemsstaterne kunne imidlertid fra 1995 eller tidligere — hvis de rådede over de fornødne data — tildele kvoterne direkte til producenterne [3]. Artikel 9 i forordning nr. 2075/92 bestemmer således følgende:

»3. På grundlag af de mængder, der er fastsat... fordeler medlemsstaterne som en overgangsordning for 1993- og 1994-høsten forarbejdningskvoterne mellem de virksomheder, som foretager den første forarbejdning, i forhold til gennemsnittet af de mængder, der er leveret til forarbejdning i de tre år, der går forud for året for den seneste høst, opdelt efter sortsgruppe. Der tages dog ikke hensyn til produktion i 1992 og leverancer fra denne høst. Proceduren for fordeling af forarbejdningskvoter for de følgende høstår berøres ikke af denne fordeling.

...

4. Medlemsstaterne kan dog tildele producenterne kvoterne direkte, hvis de råder over de fornødne nøjagtige data om alle producenters produktion i de tre høstår forud for den sidste høst for de sorter og mængder, der er produceret og leveret til en forarbejdningsvirksomhed.«

3. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3477/92 [4] og nr. 3478/92 [5] indeholdt gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 2075/92. Førstnævnte forordnings artikel 20 bestemmer:

»Medlemsstaterne opretter databaser, der for hver forarbejdningsvirksomhed og hver producent indeholder oplysninger, der kan identificere deres virksomheder eller bedrifter, de på dyrkningsattesterne anførte kvoter eller mængder, der er tildelt dem, og alle andre oplysninger, der er nødvendige for kontrol af kvoteordningen og for tildelingen af kvoter direkte til producenterne fra 1995-høsten« [6].

3 — Ottende betragtning til forordning nr. 2075/92 lyder således: »for at sikre, at garantitærsklerne overholdes, må der for en begrænset periode indføres en ordning med forarbejdningskvoter. Det påhviler medlemsstaterne midlertidigt at fordele forarbejdningskvoterne mellem virksomhederne inden for de fastlagte garantitærskler. Der bør med henblik herpå indføres EF-bestemmelser, som skal sikre en ligelig fordeling, og som lægger de tidligere forarbejdede mængder til grund, idet der dog ses bort fra anormal produktion. Der vil blive truffet foranstaltninger med henblik på en senere fordeling af kvoterne mellem producenterne på tilfredsstillende vilkår. Medlemsstater, der råder over de fornødne data, kan fordele kvoterne mellem producenterne på grundlag af hidtidige ydelser«.

4 — Forordning af 1.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for råtobak for 1993- og 1994-høsten (EFT L 351, s. 11).

5 — Forordning af 1.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser for præmieordningen for råtobak (EFT L 351, s. 17).

6 — I syttende betragtning til denne forordning anføres følgende: »medlemsstaterne bør allerede nu træffe passende foranstaltninger for at tilvejebringe de midler, der er nødvendige for en tildeling af kvoterne direkte til producenterne fra 1995-høsten«.

4. Rådets forordning (EF) nr. 711/95 [7] bragte overgangsordningen for tildeling af kvoter til forarbejdningsvirksomheder til ophør. Artikel 1, stk. 3, ændrer artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 2075/92, der herefter lyder således:

»På grundlag af de mængder, der er fastsat... fordeler medlemsstaterne produktionskvoterne mellem tobaksavlerne i forhold til gennemsnittet af de mængder, der er leveret til forarbejdning i de tre år, der går forud for året for den seneste høst, opdelt efter sortsgruppe. Der tages dog ikke hensyn til produktionen i 1992 og leverancerne fra denne høst; disse erstattes af produktionen og leverancerne i det år, som ligger fire år forud for det sidste høstår. Proceduren for fordeling af produktionskvoter for de følgende høstår berøres ikke af denne fordeling.«

Artikel 2 i forordningen bestemmer:

»Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende.* Den anvendes fra 1995-høsten...«

Da forordning nr. 711/95 blev offentliggjort den 1. april 1995, trådte den i kraft den 2. april samme år. Kommissionens forslag var blevet offentliggjort i EF-Tidende den 23. februar 1995 [8].

5. Den 4. april 1995 offentliggjorde Kommissionen i EF-Tidende en »Meddelelse til tobaksproducenterne i Fællesskabet« [9], der har følgende ordlyd:

»Tobaksproducenternes opmærksomhed henledes på, at deres ret til at producere tobak, som de modtager EF-præmie for, fortsat vil være undergivet kvoterestriktioner for 1995-høsten.

Kommissionens forslag til Rådet om ændring af grundforordningen i sektoren (forordning (EØF) nr. 2075/92), offentlig-

7 — Forordning af 27.3.1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råtobak (EFT L 73, s. 13).

8 — Forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råtobak (dok. KOM(94) 555 endelig udg., EFT C 46, s. 6).

9 — EFT C 82, s. 3.

gjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* nr. C 46 af 23. februar 1995, s. 6, indeholder bl.a. bestemmelser om, at der tildeles kvoter til producenter, men ikke til virksomheder, der foretager den første forarbejdning (under den nuværende ordning kan medlemsstaterne vælge, om de vil anvende et system med fordeling af kvoter til de virksomheder, der foretager den første forarbejdning, eller til producenterne). For 1995-høsten bliver kvoterne baseret på gennemsnittet af de mængder, der blev leveret til forarbejdning fra 1990-, 1991- og 1993-høsten. Når rådsforordningen er blevet ændret efter høring af Europa-Parlamentet, agter Kommissionen at ændre gennemførelsesbestemmelserne, så der tages hensyn til ændringerne i rådsforordningen. Navnlig vil der blive etableret en overgang fra ordningen med kvoter, der blev tildelt virksomhederne i første forarbejdningsled, til en ordning med kvoter, der fordeles i producentleddet. Afgrøder, der er udlagt med henblik på høst i 1995, vil blive berørt af ændringen.

Endvidere bedes producenterne bemærke, at Kommissionen i forbindelse med 1995-prispakken foreslog Rådet følgende kvoteopdeling for de forskellige tobakssorter for 1995-høsten

...«

6. For så vidt angår 1995-, 1996- og 1997-høsten fastsættes gennemførelsesbestemmelserne for de kvoter, der er omhandlet i artikel 9 i forordning nr. 2075/92, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1066/95 [10]. Hvad angår fordelingen af produktionskvoterne bestemmer artikel 3:

»...

Medlemsstaterne udleverer producenterne kvoteattesterne senest den 31. januar i året for den pågældende høst.

...

For 1995-høsten bemyndiges medlemsstaterne til at forlænge den i andet afsnit omhandlede frist til den 31. maj.«

Artikel 20 bestemmer:

»Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.«

10 — Forordning af 12.5.1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 for så vidt angår kvoteordningen for råtobak for 1995-, 1996- og 1997-høsten (EFT L 108, s. 5).

Forordningen blev offentliggjort den 13. maj 1995 og trådte altså i kraft den 14. maj samme år.

Forordningen blev offentliggjort den 13. maj 1995 og trådte således i kraft den 14. maj samme år.

7. I Kommissionens forordning (EF) nr. 1067/95 [11] fastlægges det bl.a. nærmere, hvilke oplysninger dyrkningskontrakten skal indeholde, og der fastsættes bestemmelser om ordningen for udbetaling af præmier, kontrol og sanktioner.

8. Endelig fastsatte Rådets forordning (EF) nr. 1550/95 [12] for 1995-høsten præmier og garantitærskler for tobak i blade pr. sortsgruppe. Denne forordning trådte i kraft den 30. juni 1995, dvs. på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Forordningens artikel 2 bestemmer:

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i hovedsagen

»Denne forordning træder i kraft på dagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Den anvendes fra 1995-høsten...«

9. Agricola Tabacchi Bonavicina Snc di Mercati Federica (herefter »ATB«) og 23 andre tobaksproducenter i Veneto-området har for Tribunale amministrativo regionale del Lazio nedlagt påstand om annullation af de beslutninger og foranstaltninger, som er truffet af de kompetente italienske organer med hensyn til fordelingen af den nationale produktionskvote for tobak for 1995-høsten og fastsættelsen af sagsøgernes individuelle kvoter. Til støtte for deres påstand har sagsøgerne gjort gældende, at Rådets forordning nr. 711/95 og Kommissionens forordning nr. 1066/95 og nr. 1067/95 er ugyldige.

11 — Forordning af 12.5.1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 3478/92 om gennemførelsesbestemmelser for præmieordningen for råtobak (EFT L 108, s. 11)

12 — Forordning af 29.6.1995 om fastsættelse for 1995-høsten af præmier og garantitærskler for tobak i blade pr. sortsgruppe (EFT L 148, s. 39).

10. Den forelæggende ret henviser til, at tobakken sås i februar, og at de første planteskud udplantes på marken i slutningen af april. Forordning nr. 711/95 trådte i kraft i april 1995, men gennemførelsesbestemmelserne til forordningen, som er indeholdt i Kommissionens forordning nr. 1066/95 og nr. 1067/95, blev først kendt på datoen for offentliggørelsen i EF-Tidende, nemlig den 13. maj 1995. Endelig blev de samlede garantitærskler for hver sortsgruppe — som er nødvendige for den endelige fastsættelse af den enkelte produktionskvote — for 1995-høsten først fastsat med vedtagelsen af Rådets forordning nr. 1550/95, dvs. den 29. juni 1995. Tobaksproducenterne var således nødt til at basere den af dem planlagte produktionsmængde på produktionstallene for de forrige år (hovedsagelig 1993- og 1994-høsten) og modtog ikke de første pålidelige indikationer herom før under selve høsten og først de endelige indikationer efter høstens afslutning.

Heraf slutter den forelæggende ret, at de sagsøgende tobaksproducenter ikke var i stand til at tilpasse produktionen for 1995-høsten til de kriterier, som var fastsat i Rådets forordning nr. 711/95 og Kommissionens forordning nr. 1066/95 og nr. 1067/95 (herefter »de anfægtede forordninger«), fordi den nye EF-ordning blev indført på et tidspunkt, da producenterne allerede skulle have foretaget deres planlægning, og udplantningen på marken allerede var afsluttet.

Tribunale amministrativo regionale tilføjer, at sagsøgerne ikke kritiserer de nye gennemførelsesbestemmelser vedrørende garantitærskler, men forsinkelsen med vedtagelsen af EF-ordningen, som de først blev bekendt med på et tidspunkt, da tobaksproduktionen for 1995 allerede var ved at være afsluttet. Den tidligere ordning med forarbejdningskvoter blev nemlig for 1995 erstattet med produktionskvoter, hvorved producenterne blev påført et uopretteligt tab, som svarede til forskellen mellem forarbejdnings- og produktionskvoterne.

Den omstændighed, at der ikke blev vedtaget nogen overgangsbestemmelser med henblik på at sikre den fornødne tilpasning, eller at man ikke udsatte anvendelsen af de nye regler om de såkaldte garantitærskler — som skulle overholdes ved fastsættelsen af produktionskvoter — til det efterfølgende produktionsår (dvs. til 1996), må efter sagsøgernes opfattelse anses for en tilsidesættelse dels af de grundlæggende principper, som den fælles markedsordning for tobak er baseret på, dels af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet

a) det mål, der tilstræbes med indførelsen af en produktionskvote, ikke kan opfyldes med udstedelsen af forordninger, der offentliggøres på et tidspunkt, da producenterne allerede har truffet deres beslutninger og gennemført disse

b) princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kræver, at de foran-

staltninger, som træffes til begrænsning af produktionen, vedtages og bekendtgøres i tilstrækkelig god tid i forvejen til, at de ikke indvirker skadeligt på producenternes investeringer.

11. Tribunale amministrativo regionale del Lazio har som følge af det anførte besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 711/95 af 27. marts 1995 og artikel 20 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1066/95 af 12. maj 1995 samt artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1067/95 af 12. maj 1995 i strid med de principper, som ligger til grund for den fælles markedsordning for tobak, samt med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi der ved disse bestemmelser blev indført nye regler om præmieordningen for fremstilling af tobak på et tidspunkt, da beplantningen allerede var sket, og producenterne havde foretaget deres investeringer efter et skøn udøvet på grundlag af de fællesskabsbestemmelser, som gjaldt på tidspunktet for såningen og udplantningen på marken?«

III — Indlæg i den præjudicielle sag

12. Der er inden for den i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen fastsatte frist indgivet skriftlige indlæg af ATB, af den italienske regering og af Rådet og Kommissionen.

Under retsmødet den 20. januar 2000 blev der afgivet mundtlige indlæg af repræsentanter for ATB, den italienske regering, Rådet og Kommissionen.

IV — Stillingtagen til det præjudicielle spørgsmål

13. Det er ikke første gang, at Domstolen anmodes om at kende fællesskabsbestemmelserne vedrørende den fælles markedsordning for råtobak ugyldige som følge af fællesskabslovgivers forsinkede vedtagelse af disse [13]. Efter min opfattelse indeholder retspraksis de nødvendige oplysninger med henblik på afgørelsen af nærværende sag.

14. ATB har anført, at anvendelsen på 1995-høsten af de anfægtede forordninger,

13 — Jf. dom af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695 (herefter »Crispoltoni I-dommen«), af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, af 26.3.1998, sag C-324/96, Petridi, Sml. I, s. 1333, og af 17.9.1998, sag C-372/96, Pontillo, Sml. I, s. 5091.

som blev vedtaget midt under høsten, udgjorde en tilsidesættelse dels af producenternes berettigede forventning om, at de ville modtage rettidig meddelelse om foranstaltninger, som kunne påvirke deres investeringer, dels af de principper, som den fælles markedsordning er baseret på, navnlig princippet om, at de oplysninger, som er nødvendige for at kunne planlægge produktionen, skal være tilgængelige i god tid forinden, under hensyntagen til tidsplanen for udplantningen. Den italienske regering er i hovedtrækkene enig med ATB.

15. Det fremgår af disse argumenter, at sagsøgerne i hovedsagen ikke kritiserer den nye ordning, som er indført ved de anfægtede forordninger, men den omstændighed, at de blev vedtaget for sent til, at de pågældende erhvervsdrivende kunne tage højde herfor i relation til 1995-høsten.

16. Det skal først og fremmest understreges, at når de gældende regler inden for rammerne af en fælles markedsordning pålægger Fællesskabets institutioner for hver høst at fastsætte vigtige detaljer, som f.eks. produktionskvoter, tilsiger de grundlæggende principper om god forvaltningsskik, at disse detaljer vedtages og meddeles de berørte i tilstrækkelig god tid i forvejen til, at de kan tage hensyn hertil, når de træffer deres beslutninger vedrørende den årlige produktion. I sådanne tilfælde må enhver forsinkelse i fællesskabsinstitutionernes lovgivning — for at bruge generaladvokat Mischo's ord — anses for »yderst kritisabel« [14].

17. I nærværende sag havde det været ønskværdigt, om de anfægtede forordninger var blevet vedtaget, inden dyrkningen blev indledt i begyndelsen af februar [15]. Af grunde, som forekommer meget lidt troværdige, skete dette ikke [16].

18. Af de grunde, som anføres i det følgende, deler jeg imidlertid ikke det af ATB og den italienske regering forfægtede synspunkt, hvorefter denne forsinkelse skulle have udgjort en tilsidesættelse af de erhvervsdrivendes berettigede forventning eller af de principper, som den fælles markedsordning er baseret på.

19. Det skal først og fremmest bemærkes, at Domstolen har fastslået, at selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende ikke have nogen berettiget forventning 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 for-

14 — Se forslag til afgørelse i Pontillo-sagen, anført i fodnote 13 ovenfor, punkt 21.

15 — Det er i denne henseende tilstrækkeligt at erindre, at medlemsstaterne i henhold til artikel 3, andet led, i forordning nr. 1066/95 skal udlevere kvoteattesterne til producenterne senest den 31. januar i året for den pågældende høst.

16 — Som svar på mit spørgsmål herom forklarede Kommissionens repræsentant under retsmødet, at forsinkelsen skyldtes problemer med oversættelsen (nærmere bestemt til finsk, som blev nyt officielt sprog i Fællesskabet fra januar 1995).

mål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation. De erhvervsdrivende kan derfor ikke påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som er resultatet af indførelsen af den fælles markedsordning, og som de har haft fordel af på et givet tidspunkt [17].

20. Ganske vist fastslog Domstolen i Crispoltoni I-dommen [18], som ATB og den italienske regering har henvist til, at Rådets forordning nr. 1114/88 og nr. 2268/88 var ugyldige, for så vidt de fastsatte en maksimal garantimængde for tobak af sorten Bright høstet i 1988, for selv om det ganske vist var forudseligt for de erhvervsdrivende, at der ville blive truffet foranstaltninger med det formål at begrænse enhver forøgelse af tobaksproduktionen i Fællesskabet og at hæmme produktionen af sorter, der har afsætningsvanskeligheder, så kunne de erhvervsdrivende forvente, at eventuelle foranstaltninger, der havde indvirkning på deres investeringer, ville blive meddelt dem rettidigt.

21. Crispoltoni I-dommen vedrørte imidlertid anvendelsen af ordningen med maksimale garantimængder, som var ukendt for de pågældende erhvervsdrivende, der hverken havde kendskab til arten af de nye foranstaltninger i Fællesskabets markedsordning for tobak eller til deres ikrafttrædelsesdato.

22. Baggrunden for vedtagelsen af de i nærværende sag anfægtede forordninger var derimod en anden. De erhvervsdrivende vidste nemlig, at den nye ordning for fordeling af kvoter netop ville blive anvendt i 1995. Dette var blevet meddelt i forordning nr. 2075/92, som fastsatte en overgangsordning, i henhold til hvilken medlemsstaterne for 1993- og 1994-høsten kunne fortsætte med at fordele kvoterne mellem forarbejdningsvirksomhederne [19]. Faktisk var det kun Italien og Portugal, som udnyttede denne overgangsperiode, idet de øvrige medlemsstater, som producerer råtobak, fra 1993 indførte direkte tildeling af kvoterne til producenterne. Sagsøgerne i hovedsagen kunne derfor ikke på nogen måde være uvidende om, at produktionskvoteordningen ville blive anvendt i Italien fra høståret 1995.

23. Det skal i øvrigt understreges, at forordning nr. 711/95 blev vedtaget den 1. april 1995 (og forslaget til forordning blev offentliggjort den 23.2.1995), dvs. inden udplantningen af de unge tobaksplanter, som i Italien finder sted i slutningen af april. Det er denne operation, som medfører de største udgifter i tobaksproduktionen, og det er derfor på dette tidspunkt, at dyrkerne skal træffe afgørelse om, hvor stort et areal der skal dyrkes [20]. På dette afgørende stadium i produktionen havde de italienske producenter altså fuldt kendskab til ikrafttrædelsen af den nye ordning.

17 — Pontillo-dommen, jf. ovenfor i fodnote 13, præmis 22 og 23.

18 — Jf. ovenfor i fodnote 13.

19 — Jf. for så vidt angår den midlertidige karakter af ordningen med forarbejdningskvoter dom af 12.9.1996, forenede sager C-254/94, C-255/94 og C-269/94, Fattoria autonoma tabacchi, Sml. I, s. 4235, præmis 36-38 og 44.

20 — Jf. Crispoltoni I-dommen, anført i fodnote 13 ovenfor, præmis 14.

24. Den grundlæggende uenighed mellem procesdeltagerne vedrører bestemmelserne om metoden for beregningen af produktionskvoterne i Kommissionens forordning nr. 1066/95. ATB og den italienske regering har anført, at i henhold til artikel 13 i forordning nr. 3477/92 gjaldt de samme bestemmelser for metoden for beregningen af produktionskvoterne som for metoden for beregningen af forarbejdningskvoter. På grund af forsinkelsen med vedtagelsen af de anfægtede forordninger blev sagsøgerne nødt til selv at beregne deres kvoter på grundlag af den metode, som var blevet anvendt ved fastsættelsen af forarbejdningskvoterne i de tidligere høstår. Ved Kommissionens forordning nr. 1066/95 blev beregningsmetoden imidlertid ændret, hvilket producenterne ikke havde nogen mulighed for at forudse. Kommissionen har derimod bestridt, at forordning nr. 1066/95 skulle have ændret den hidtil anvendte metode.

25. Efter min opfattelse blev hovedelementerne i metoden for beregningen af kvoterne ikke ændret ved de anfægtede forordninger.

26. Som allerede nævnt skulle forarbejdningskvoterne ifølge artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 2075/92 beregnes i forhold til gennemsnittet af de mængder, der var leveret til forarbejdning i de tre år, der gik forud for året for den seneste høst, opdelt efter sortsgruppe, dog undtaget 1992-høsten. Den samme ordning blev anvendt til fastsættelse af produktionskvoterne i de medlemsstater, som besluttede ikke at anvende overgangsordningen med forarbejdningskvoter.

27. I overensstemmelse med Kommissionens forslag blev denne metode ikke ændret ved Rådets forordning nr. 711/95, idet det blot var alle henvisninger til forarbejdningskvoter, som blev fjernet.

28. For så vidt angår den praktiske anvendelse af beregningsmetoden kan det på grundlag af en sammenligning af bestemmelserne i forordning nr. 3477/92 og bestemmelserne i forordning nr. 1066/95 konkluderes, at de ændringer, som blev indført, ikke berørte de grundlæggende bestemmelser i forordning nr. 711/95. Formålet med ændringerne er nemlig dels at tilpasse reglerne for anvendelsen af denne beregningsmetode til den endelige produktionskvoteordning, dels at præcisere visse bestemmelser i forordning nr. 3477/92 [21].

21 — Således indeholder forordning nr. 1066/95 f.eks. nærmere bestemmelser om metoden for beregningen af produktionskvoterne for nye producenter (artikel 5, stk. 2). Det bestemmes naturligt nok, at den mængde, som medlemsstaten efter ansøgning herom fra producenten fastlægger, i tilfælde af at hans produktion i et år, der indgår i hans referenceperiode, var unormalt lav på grund af usædvanlige forhold, ikke kan være større end de mængder, der er anført i de kvoteattester eller dyrkningsattester, der blev tildelt producenten for den pågældende høst (artikel 8, stk. 4). Der opstilles forskellige kriterier, som medlemsstaterne kan anvende ved tildeling af supplerende mængder, i tilfælde af at den garantitærskel, der er fastsat for en sortsgruppe, er større end den garantitærskel, der gælder for den foregående høst (artikel 9, stk. 1), og der åbnes mulighed for, at producenterne med tilladelse fra den pågældende medlemsstat indbyrdes kan udveksle deres produktionskvoter for en sortsgruppe med produktionskvoter for en anden sortsgruppe (artikel 14).

29. Efter min opfattelse kan sagsøgerne i hovedsagen derfor heller ikke med rette påstå, at de ikke havde kendskab til den metode, der skulle anvendes ved beregningen af deres kvoter.

30. På grundlag af netop dette forhold har Rådet og Kommissionen stillet spørgsmålstegn ved, om sagsøgerne i hovedsagen overhovedet har lidt et tab [22].

31. Jeg mener, at Domstolen hverken i forelæggelseskendelsen eller de skriftlige indlæg eller under retsmødet har fået præcise oplysninger vedrørende karakteren og omfanget af det tab, som der henvises til. Under alle omstændigheder bør det erindres, at den nye ordning, som Kommissionen med rette har fremhævet, er til fordel for producenterne, idet de efter ordningen med forarbejdningskvoter kunne blive udsat for, at kvoterne blev nedsat i forhold til de nedsættelser, der blev foretaget af forarbejdningsvirksomhedernes kvoter af grunde, som kun vedrørte de sidstnævnte selv.

32. Hvad endelig angår forordning nr. 1067/95, som indeholder gennemførelsesbestemmelserne for præmieordningen, skal det påpeges, at den forelæggende ret ganske vist har ladet denne indgå i det præjudicielle spørgsmål, men at procesdeltagerne hverken i deres skriftlige indlæg eller under retsmødet har henvist til betingelserne for udbetaling af præmierne. Sagsøgerne i hovedsagen har koncentreret deres kritik om metoden for beregningen af produktionskvoterne, men som anført forekommer denne kritik ikke særlig overbevisende.

33. Selv om de ændringer, som blev indført ved forordning nr. 1067/95, skulle have medført en nedsættelse af de præmier, der blev udbetalt til sagsøgerne, hvilket de ikke har gjort gældende, er det under alle omstændigheder tilstrækkeligt at bemærke, at Fællesskabets institutioner inden for rammerne af deres skøn på et område som de fælles markedsordninger — som nævnt ovenfor i punkt 19 — kan tilpasse den bestående situation efter ændringer i den økonomiske situation. Som Domstolen fastslog i Pontillo-dommen [23], er dette tilfældet med fastsættelsen af præmier, som kan nedsættes fra år til år.

34. Efter min opfattelse er der derfor ingen grund til at erklære de tre anfægtede forordninger ugyldige.

22 — Rådets repræsentant bemærkede under retsmødet, at de eneste producenter af råtobak i Italien og Portugal, som har anlagt sag med påstand om, at de anfægtede forordninger tilsidesætter deres berettigede forventning, er de 24 sagsøgere i hovedsagen, som sammen kun repræsenterer knap 20% af produktionen i Veneto-området.

23 — Jf. ovenfor i fodnote 13, præmis 28.

35. Til sidst skal jeg kort behandle spørgsmålet om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1550/95, hvorved præmierne og garantitærsklerne for tobak i blade pr. sortsgruppe blev fastsat for 1995-høsten. Både ATB og den italienske regering har bestridt gyldigheden af denne forordning under henvisning til de samme grunde, som de påberåber sig til støtte for ugyldighedspåstanden vedrørende de anfægtede forordninger.

36. Kommissionen har anført, at Domstolen ikke bør undersøge gyldigheden af denne forordning, for så vidt som den ikke er omfattet af den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål.

37. Jeg skal i den forbindelse bemærke, at selv om Tribunale amministrativo regionale ganske vist ikke nævner forordning nr. 1550/95 i selve det præjudicielle spørgsmål, så gør den det dog i forelæggelseskendelsen, hvori det med rette anføres, at fastsættelsen af de samlede garantitærskler for hver sortsgruppe tobak, som blev foretaget ved denne forordning, var nødvendig for den endelige fastsættelse af de individuelle produktionskvoter. Jeg mener derfor, at det vil være hensigtsmæssigt at undersøge gyldigheden af forordning nr. 1550/95, således at der kan gives den forelæggende ret et nyttigt svar.

38. Det vil efter min opfattelse være tilstrækkeligt at bemærke, at de garantitærskler for 1995, som blev fastsat ved forordning nr. 1550/95, *svarer til* dem, Kommissionen selv havde fastsat i sin meddelelse til tobaksproducenterne i Fællesskabet, som blev offentliggjort i EF-Tidende den 4. april 1995 [24]. Jeg kan derfor konstatere, at de sagsøgende producenter også med hensyn til garantitærsklerne rådede over tilstrækkelige oplysninger til at kunne træffe de nødvendige beslutninger vedrørende produktionen.

39. På baggrund af det anførte mener jeg ikke, at hverken de anfægtede forordninger eller forordning nr. 1550/95 tilsidesatte den berettigede forventning hos de producenter af råtobak, som er sagsøgere i hovedsagen. Jeg mener heller ikke, at de grundlæggende principper, som den fælles markedsordning er baseret på, blev tilsidesat, eftersom de omtvistede bestemmelser er forenelige med de principper, som er fastslået i Rådets forordning nr. 2075/92, og eftersom de erhvervsdrivende havde kendskab til både den nye kvoteordning og den beregningsmetode, som ville blive anvendt, og endda til de garantitærskler, der var fastsat for 1995-høsten, inden de anfægtede forordninger blev vedtaget.

24 — For Italien nærmere bestemt 48 000 tons for »Flue cured«, 46 500 for »Light air-cured«, 17 400 for »Dark air-cured«, 6 900 for »Fire cured« og 14 000 for »Sun cured«. Under retsmødet anførte Kommissionens repræsentant uimodsagt af repræsentanten for Den Italienske Republik, at Kommissionen den 24.4.1995 tilstillede medlemsstaterne en skrivelse, hvori den anmodede dem om straks at udstede dyrkningsattesterne på grundlag af disse garantitærskler.

V — Forslag til afgørelse

40. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen, at det af Tribunale amministrativo regionale del Lazio stillede spørgsmål besvares således:

»Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af:

— Rådets forordning (EF) nr. 711/95 af 27. marts 1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råtobak

— Kommissionens forordning (EF) nr. 1066/95 af 12. maj 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 for så vidt angår kvoteordningen for råtobak for 1995-, 1996- og 1997-høsten

— Kommissionens forordning (EF) nr. 1067/95 af 12. maj 1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 3478/92 om gennemførelsesbestemmelser for præmieordningen for råtobak, og

— Rådets forordning (EF) nr. 1550/95 af 29. juni 1995 om fastsættelse for 1995-høsten af præmier og garantitærskler for tobak i blade pr. sortsgruppe.«