FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 10 februari 2000 *

1. Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien) har i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) riktat en begäran om förhandsavgörande till domstolen för att denna skall uttala sig om giltigheten av vissa förordningar som har antagits av rådet och av kommissionen inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (nedan kallad GOM).

I — De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2. I syfte att uppnå stabilitet på marknaderna samt att tillförsäkra jordbruksbefolkningen inom sektorn för råtobak, vilken kännetecknades av att tillgången inte motsvarades av efterfrågan, [1] en skälig levnadsstandard, genomfördes ändringar i gemenskapsbestämmelserna om GOM inom denna sektor genom rådets förordning (EEG) nr 2075/92. [2] Ändringen bestod i att förenkla mekanismerna för marknadsförvaltning, att säkerställa kontrollen av produktionen för att anpassa den till marknadens behov och budgetkraven och i att stärka kontrollmedlen för att säkerställa att förvaltningsmekanismerna uppfyller målen för GOM fullt ut.

I förordningen bibehålls systemet med bidrag till traditionella producenter, vilka utbetalas av beredningsföretaget när tobaken levereras. För att begränsa tobaksproduktionen inom gemenskapen och samtidigt göra produktionen av sorter som är svåra att avsätta mindre attraktiv har en högsta garantitröskel emellertid fastställts för hela gemenskapen och delats upp i särskilda garantitrösklar för varje sortgrupp.

Garantitrösklarnas tillämpning säkerställdes i och med att ett kvotsystem infördes. Under en övergångstid, som gällde fram till slutet av år 1994, skulle medlemsstaterna

* Originalspråk: spanska.

1 — De speciella problemen inom denna jordbrukssektor, där 200 000 personer i några av gemenskapens ekonomiskt minst utvecklade regioner är sysselsatta, behandlades i ett "Meddelande från kommissionen till rådet om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak", som antogs den 18 december 1996 (KOM/96/554).

2 — Förordning 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).

tilldela företag som utför den första beredningen dessa kvoter. Medlemsstaterna skulle emellertid börja tilldela kvoterna direkt till producenterna från och med år 1995, eller tidigare, om de hade tillgång till de nödvändiga uppgifterna.[3] I artikel 9 i i förordning nr 2075/92 föreskrivs således följande:

"3. På grundval av de mängder som fördelas..., skall medlemsstaterna på övergångsbasis för skördeåren 1993 och 1994 fördela beredningskvoterna mellan företag som utför den första beredningen i förhållande till de genomsnittliga mängder som levererats till beredning under de senaste tre åren före föregående års skörd, uppdelade på sortgrupper. 1992 års produktion och leveranserna från denna skörd skall dock inte tas med i beräkningen. Förfarandet för fördelningen av beredningskvoterna för de följande skördeåren skall inte beröras av denna fördelning.

...

4. Medlemsstaterna kan dock tilldela producenterna kvoter direkt, om de har tillgång till de nödvändiga uppgifterna om alla producenternas produktion under de tre skördeåren före den senaste skörden för de sorter och mängder som har producerats och levererats till ett beredningsföretag."

3. I kommissionens förordningar (EEG) nr 3477/92[4] och 3478/92[5] fastställs tillämpningsföreskrifterna för förordning nr 2075/92. I artikel 20 i den förstnämnda av dessa förordningar föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall upprätta en databas där det för varje beredningsföretag, varje producent och producentgrupp finns uppgifter som möjliggör identifiering av deras anläggningar, de kvoter och kvantiteter som står på odlingslicenserna som de tilldelas, samt alla andra uppgifter som är användbara dels för kontroll av kvotsystemet, dels för fördelning av kvoter direkt till producenterna från och med skördeåret 1995."[6]

3 — I åttonde övervägandet i förordning nr 2075/92 föreskrivs följande: "För att säkerställa att garantitrösklarna tillämpas måste ett system med beredningskvoter införas under en begränsad tid. Under en övergångstid åligger det medlemsstaterna att inom de fastställda garantitrösklarna fördela beredningskvoter till de berörda företagen. I detta syfte bör gemenskapsbestämmelser införas som skall säkerställa en rättvis tilldelning på grundval av de mängder som tidigare har bereats, varvid onormala produktionsmängder inte skall tas med i beräkningen. Nödvändiga åtgärder skall vidtas för att möjliggöra en senare fördelning av kvoterna mellan producenterna på tillfredsställande villkor. De medlemsstater som har tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna tilldela producenterna kvoter på grundval av tidigare kvoter bör få göra detta."

4 — Förordning av den 1 december 1992 om tillämpningsföreskrifter för kvotsystemet inom råtobakssektorn för skördeåren 1993 och 1994 (EGT L 351, s. 11).

5 — Förordning av den 1 december 1992 om tillämpningsföreskrifter för bidragssystemet för råtobak (EGT L 351, s. 17; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 51).

6 — I förordningens sjuttonde övervägande uppges att "medlemsstaterna skall genast vidta lämpliga åtgärder för att skaffa sig de instrument som krävs för att fördela kvoter direkt till producenterna från och med skördeåret 1995".

4. Övergångssystemet för tilldelning av kvoter till beredningsföretag upphörde att gälla till följd av rådets förordning (EG) nr 711/95.[7] Genom dess artikel 1.3 ändras artikel 9.3 i förordning nr 2075/92 enligt följande:

"På grundval av de kvantiteter som fastställs... skall medlemsstaterna fördela produktionskvoterna mellan producenterna i proportion till medeltalet av de kvantiteter som levererats för bearbetning under de tre år som föregick året för den senaste skörden, fördelade på sortgrupper. Produktionen under år 1992 och de leveranser som härrör från den skörden skall emellertid inte tas med i beräkningen. De skall ersättas med leveranserna för det fjärde året före året för den senaste skörden. Denna fördelning skall inte på förhand avgöra sätten för fördelning av produktionskvoter för de efterföljande skördarna."

Artikel 2 har följande lydelse:

"Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Den skall tillämpas fr.o.m. skörden 1995..."

Eftersom förordning nr 711/95 offentliggjordes den 1 april 1995 trädde den i kraft den 2 april samma år. Kommissionens förslag hade offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 23 februari 1995.[8]

5. Den 4 april 1995 offentliggjorde kommissionen i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* ett "Meddelande till tobaksproducenter i gemenskapen",[9] som hade följande lydelse:

"Producenter inom tobakssektorn bör observera att deras rätt att producera tobak för vilken de kan få bidrag från gemenskapen kommer att fortsätta vara begränsad i form av kvoter för 1995 års skörd.

I kommissionens förslag till rådet om ändring av grundförordningen för denna sektor (förordning (EEG) nr 2075/92), offentlig-

7 — Förordning av den 27 mars 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 2075/92 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak (EGT L 73, s. 13).

8 — Rådets förslag till förordning (EG) om ändring av förordning (EEG) nr 2075/92 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak — KOM(94) 555 slutlig (EGT C 46, s. 6).

9 — EGT C 82, s. 3.

gjort i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* nr C 46, 23 februari 1995, s. 6, föreskrivs bland annat att kvoter skall fördelas enbart till producenter och inte till första bearbetningsföretag (enligt det nuvarande systemet kan medlemsstaterna välja om de skall genomföra ett system grundat på fördelning av kvoter mellan första bearbetningsföretag eller mellan producenter). För 1995 års skörd skall dessa kvoter bygga på de genomsnittliga kvantiteter som levererats för bearbetning för 1990, 1991 och 1993 års skördar. Så snart rådets förordning ändrats efter samråd med Europaparlamentet, har kommissionen för avsikt att ändra dess tillämpningsföreskrifter för att ta hänsyn till de ändringar som genomförts i rådets förordning. Framför allt kommer det att ske en övergång från ett system med kvoter som fördelats på första bearbetningsföretagsnivå till ett system med kvoter som fördelats på producentnivå. Grödor som satts för skörd år 1995 kommer att påverkas av denna förändring.

Producenter bör dessutom obeservera att kommissionen i samband med 1995 års prispaket har föreslagit rådet följande fördelning av kvoter för de olika grupperna av tobakssorter för 1995 års skörd:

...”

6. Tillämpningsföreskrifterna för de kvoter som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 2075/92 fastställs för 1995, 1996 och 1997 års skördar i kommissionens förordning (EG) nr 1066/95.[10] Vad beträffar fördelningen av produktionskvoter föreskrivs i artikel 3 i den sistnämnda förordningen följande:

”...

Medlemsstaterna skall överlämna kvotintygen till producenterna senast den 31 januari skördeåret.

...

För 1995 års skörd bemyndigas medlemsstaterna att förlänga den tidsfrist som avses i andra stycket till den 31 maj.”

Artikel 20 i denna förordning har följande lydelse:

”Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i

10 — Förordning av den 12 maj 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2075/92 angående kvotsystemet inom sektorn för råtobak för 1995, 1996 och 1997 års skördar (EGT L 108, s. 5).

Europeiska gemenskapernas officiella tidning."

Denna förordning offentliggjordes den 13 maj 1995, varför den trädde i kraft den 14 maj samma år.

Denna förordning offentliggjordes den 13 maj 1995, varför den trädde i kraft den 14 maj samma år.

7. I kommissionens förordning (EG) nr 1067/95 [11] finns närmare bestämmelser om bland annat de uppgifter som odlingskontraktet skall innehålla och om systemen för utbetalning av bidrag, kontroller och sanktioner.

8. I rådets förordning (EG) nr 1550/95 [12] fastställs slutligen bidrag och garantitrösklar för bladtobak per sortgrupp för skördeåret 1995. Denna förordning trädde i kraft den 30 juni 1995, samma dag som den offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning.*

I artikel 2 i denna förordning fastställs följande:

"Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning.*

Den är tillämplig från och med skördeåret 1995..."

II — Bakgrund och förfarandet vid den nationella domstolen

9. Bolaget Agricola Tabbacchi Bonavicina snc di Mercati Federica (nedan kallat ATB) och 23 andra tobaksproducenter i Venetoregionen har yrkat att Tribunale amministrativo regionale del Lazio skall ogiltigförklara de rättsakter och bestämmelser som har antagits av de behöriga italienska organen för att fördela den nationella produktionskvoten för tobak för skördeåret 1995 och tilldela sökandena deras individuella kvoter. Till stöd för sin talan har de berörda producenterna hävdat att rådets förordning nr 711/95 och kommissionens förordningar nr 1066/95 och 1067/95 (nedan kallade de ifrågasatta förordningarna) är ogiltiga.

11 — Förordning av den 12 maj 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 3478/92 om tillämpningsföreskrifter för bidragssystemet för råtobak (EGT L 108, s. 11).

12 — Förordning av den 29 juni 1995 om fastställande av bidrag och garantitrösklar för 1995 års skörd av bladtobak för varje sortgrupp av tobak (EGT L 148, s. 39).

10. Den nationella domstolen har erinrat om att tobak sås i februari och att de unga plantorna planteras ut på fälten i slutet av april. Förordning nr 711/95 trädde emellertid i kraft i april 1995. Tillämpningsföreskrifterna i kommissionens förordningar nr 1066/95 och 1067/95 blev kända först genom att de offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 13 maj 1995. Först genom rådets förordning nr 1550/95 av den 29 juni 1995 fastställdes slutligen de totala garantitrösklarna — vilka är oundgängliga för att slutgiltigt fastställa varje enskild produktionskvot — för de enskilda tobakssorterna för 1995 års skörd. Tobaksodlarna var således tvungna att fatta sina beslut om produktionen på grundval av tidigare uppgifter (huvudsakligen 1993 och 1994 års skördar) och erhöll de första tillförlitliga uppgifterna först under skörden och de slutgiltiga rent av efter att skörden hade slutförts.

Av detta har den nationella domstolen dragit slutsatsen att tobaksodlarna inte kunde anpassa produktionen för 1995 års skörd efter de kriterier som fastslogs i rådets förordning nr 711/95 och kommissionens förordningar nr 1066/95 och 1067/95 (nedan kallade de ifrågasatta förordningarna), eftersom de nya gemenskapsrättsliga bestämmelserna antogs först efter den tidpunkt då producenterna var tvungna att fatta sina affärsmässiga beslut och plantera tobaken.

Tribunale amministrativo regionale har tillagt att sökandena inte har ifrågasatt det nya systemet för tillämpning av garantitrösklarna utan den bristande skyndsamheten i antagandet av bestämmelserna, vilka de fick kännedom om då tobaksproduktionen för 1995 års skörd redan befann sig i slutskedet. Enligt den nationella domstolen förändrade 1995 års produktionskvoter faktiskt det tidigare systemet med beredningskvoter så, att producenterna gjorde en definitiv förlust som motsvarade skillnaden mellan beredningS- och produktionskvoterna.

Den omständigheten att övergångsbestämmelser om anpassning inte infördes, eller att verkningarna av det nya så kallade garantitröskelsystemet, vilket baseras på produktionskvoter, inte sköts upp till följande skörd (det vill säga 1996 års skörd), utgör enligt sökandena ett tydligt åsidosättande av de grundläggande principerna för den gemensamma organisationen av marknaden för tobak samt av principen om skydd för berättigade förväntningar av följande skäl:

a) Det avsedda syftet med inrättandet av produktionskvoter tycks inte kunna uppnås genom förordningar som offentliggörs då näringsidkarna redan har fattat och genomfört sina affärsmässiga beslut,

b) det följer av principen om skydd för berättigade förväntningar att produk-

tionsbegränsande åtgärder måste antas och offentliggöras i så god tid att de inte får negativa följder för producenternas investeringar.

11. Med hänsyn till ovanstående överväganden har Tribunale amministrativo regionale del Lazio vilandeförklarat målet och ställt följande fråga till EG-domstolen:

"Skall artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 711/95 av den 27 mars 1995 och artikel 20 i kommissionens förordning (EG) nr 1066/95 av den 12 maj 1995 samt artikel 2 i kommissionens förordning (EG) nr 1067/95 av den 12 maj 1995 anses åsidosätta principerna för den gemensamma organisationen av marknaden för tobak samt principen om skydd för berättigade förväntningar, genom att införa ett nytt förfarande för reglering av systemet med produktionsbidrag för tobak när planteringen redan har genomförts och producenterna har investerat enligt rimliga bedömningar grundade på den gemenskapsreglering som gällde då sådden och utplanteringen på fälten utfördes?"

III — Yttranden i förfarandet för förhandsavgörande

12. Skriftliga yttranden i detta förfarande har inom den frist som fastställs i artikel 20 i EG-stadgan för domstolen inkommit från ATB, den italienska regeringen, rådet samt kommissionen.

ATB:s ombud, den italienska regeringen, rådet och kommissionen avgav muntliga yttranden vid sammanträdet den 20 januari 2000.

IV — Analys av tolkningsfrågan

13. Detta är inte första gången som domstolen anmodas att fastställa att gemenskapsrättsliga bestämmelser om GOM för råtobak är ogiltiga, på grund av att gemenskapslagstiftaren har antagit dem alltför sent. [13] Enligt min mening innehåller rättspraxis de upplysningar som är nödvändiga för att tillhandahålla en lösning i förevarande mål.

14. ATB anser att det faktum att de ifrågasatta förordningarna som har antagits mitt

13 — Se dom av den 11 juli 1991 i mål C-368/89, Crispoltoni (REG 1991, s. I-3696), av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni II (REG 1994, s. I-4863), av den 26 mars 1998 i mål C-324/96, Petridi (REG 1998, s. I-1333) och av den 17 september 1998 i mål C-372/96, Pontillo (REG 1998, s. I-5091).

under odlingssäsongen har tillämpats på 1995 års skörd står i strid med producenternas berättigade förväntningar på att de i god tid skall underrättas om åtgärder som kan inverka på deras investeringar. Dessutom har dessa förordningar åsidosatt de grundläggande principerna för GOM och särskilt den princip enligt vilken det med hänsyn till planteringens tidsplan är nödvändigt att i god tid känna till de uppgifter som erfordras för att kunna fatta beslut om produktionen. Den italienska regeringen är huvudsakligen av samma uppfattning som ATB.

15. Det framgår av dessa argument att sökandena vid den nationella domstolen inte har ifrågasatt det nya systemet som har fastställts genom de ifrågasatta förordningarna utan det förhållandet att dessa antogs för sent för att de berörda aktörerna skulle kunna beakta dem för 1995 års skörd.

16. Framför allt skulle jag vilja påpeka att det när gemenskapens institutioner enligt de tillämpliga bestämmelserna för en GOM är skyldiga att inför varje skördeår fatta beslut om vissa viktiga uppgifter, till exempel produktionskvoterna, enligt de grundläggande principerna om god förvaltningssed krävs att dessa beslut fattas och meddelas de berörda personerna i god tid, så att de kan beakta dem i samband med att de fattar sina beslut om årsproduktionen. I sådana fall skall varje försening i gemenskapsinstitutionernas lagstiftningsförfarande anses vara "synnerligen klandervärt", för att citera generaladvokaten Mischo. [14]

17. I detta mål skulle det varit önskvärt att de ifrågasatta förordningarna hade antagits före odlingssäsongen, vilken inleds i början av februari. [15] Så skedde emellertid inte, och detta av skäl som är föga övertygande. [16]

18. Emellertid är jag av nedan angivna skäl inte av samma uppfattning som ATB och den italienska regeringen, vilka anser att denna försening utgjorde ett åsidosättande av aktörernas berättigade förväntningar eller av de grundläggande principerna för GOM.

19. Det kan omgående erinras om att domstolen har fastställt att, även om principen om skydd för berättigade förväntningar utgör en av gemenskapens grundläggande principer, de ekonomiska aktörerna ändå inte med fog kan förvänta sig att rådande förhållanden skall bestå när dessa kan ändras av gemenskapsinstitutionerna inom deras utrymme för skönsmässig bedömning. Detta gäller särskilt inom ett sådant område som den gemensamma

14 — Se förslag till avgörande i målet Pontillo (ovan fotnot 13), punkt 21.

15 — I detta avseende räcker det med att erinra om att medlemsstaterna i enlighet med artikel 3.2 i förordning nr 1066/95 skall överlämna kvotintygen till producenterna senast den 31 januari skördeåret.

16 — Under sammanträdet och i svaret till den fråga som jag ställde till kommissionens företrädare har denne förklarat att förseningen berodde på översättningsproblem (närmare bestämt till finska, som sedan januari 1995 är ett nytt officiellt språk inom Europeiska gemenskaperna).

organisationen av marknaden, där målsättningen förutsätter en ständig anpassning i takt med att de ekonomiska förhållandena förändras. Av detta följer att de ekonomiska aktörerna inte kan göra gällande en etablerad rättighet att få behålla en fördel som för dessa aktörer är resultatet av införandet av en gemensam organisation av marknaden och som de har åtnjutit vid en viss tidpunkt. [17]

20. Det är riktigt att domstolen i den av ATB och den italienska regeringen åberopade domen i målet Crispoltoni I [18] fastställde att rådets förordningar nr 1114/88 och 2268/88 var ogiltiga — i den mån det i dessa föreskrevs en garanterad maximikvantitet för den tobak av tobakssorten Bright som skördades år 1988 — på grund av att de berörda ekonomiska aktörerna hade rätt att förvänta sig att de i god tid skulle underrättas om eventuella åtgärder som skulle kunna återverka på deras investeringar, även om de borde ha kunnat förutse åtgärder som syftade till att begränsa ökningen av tobaksproduktionen inom gemenskapen och till att minska produktionen av de sorter som är svåra att avsätta.

21. Emellertid gällde domen i målet Crispoltoni I tillämpningen av systemet med garanterade maximikvantiteter, vilket de berörda ekonomiska aktörerna inte hade kännedom om, vare sig det gällde vilken typ av nya organisationsåtgärder beträffande marknaden för tobak inom gemenskapen det var fråga om eller när de trädde i kraft.

22. De omtvistade förordningarna har däremot antagits i ett annat sammanhang. Aktörerna visste nämligen att det nya systemet för tilldelning av kvoter skulle tillämpas just år 1995. Detta hade tillkännagivits i förordning nr 2075/92, där det fastställdes en övergångsperiod under vilken medlemsstaterna kunde fortsätta att tilldela beredningsföretagen kvoter under skördeåren 1993 och 1994. [19] Det var faktiskt endast Italien och Portugal som utnyttjade denna övergångsperiod. De övriga medlemsstaterna som producerar råtobak började tilldela producenterna kvoter direkt redan år 1993. Sökandena vid den nationella domstolen kunde alltså inte alls vara okunniga om att systemet med produktionskvoter skulle börja tillämpas i Italien under skördeåret 1995.

23. Det skall dessutom påpekas att förordning nr 711/95 antogs den 1 april 1995 (och förslaget till förordning offentliggjordes den 23 februari 1995), det vill säga före utplanteringen av de unga tobaksplantorna, vilken i Italien sker i slutet av april. Det är denna åtgärd som medför de största utgifterna vid tobaksodling och det är således vid denna tidpunkt som odlarna måste bestämma hur stora ytor de skall odla upp. [20] Under detta viktiga skede av odlingen hade de italienska producenterna alltså redan fullständig kännedom om att det nya systemet hade trätt i kraft.

17 — Domen i målet Pontillo (ovan fotnot 13), punkterna 22 och 23.

18 — Domen i fotnot 13 ovan.

19 — Se dom av den 12 september 1996 i de förenade målen C-254/94, C-255/94 och C-269/94, Fattoria autonoma tabacchi m.fl. (REG 1996, s. I-4235), punkterna 36 till 38 och 44, beträffande övergångskaraktären hos systemet med beredningskvoter.

20 — Se domen i målet Crispoltoni I (ovan fotnot 13), punkt 14.

24. Den huvudsakliga motsättningen mellan dem som har intervenerat under förfarandet rör bestämmelserna om metoden för beräkning av produktionskvoter i kommissionens förordning nr 1066/95. ATB och den italienska regeringen har gjort gällande att enligt artikel 13 i förordning nr 3477/92 gällde samma bestämmelser för metoden för beräkning av produktionskvoter som för metoden för beräkning av beredningskvoter. Det förhållandet att de ifrågasatta förordningarnas antogs så sent medförde att sökandena tvingades att själva beräkna sina kvoter på grundval av den metod som hade tillämpats för att fastställa beredningskvoterna under tidigare skördar. Emellertid ändrades beräkningsmetoden genom kommissionens förordning nr 1066/95, vilket producenterna inte alls kunde förutse. Kommissionen har å sin sida bestritt att den tidigare tillämpade metoden ändrades genom förordning nr 1066/95.

25. Enligt min mening innebar de ifrågasatta förordningarna ingen förändring av de viktigaste momenten i metoden för beräkning av kvoter.

26. Som jag redan har påpekat föreskrevs i artikel 9.3 i förordning nr 2075/92 att beredningskvoterna skulle beräknas i förhållande till de genomsnittliga mängder som levererats till beredning under de senaste tre åren före föregående års skörd, uppdelade på sortgrupper, dock med undantag för skördeåret 1992. Samma system tillämpades för att fastställa produktionskvoterna i de medlemsstater som beslutade att inte dra fördel av övergångssystemet med beredningskvoter.

27. I enlighet med kommissionens förslag bibehölls denna metod i oförändrat skick i rådets förordning nr 711/95. Den enda förändring som gjordes var att alla hänvisningar till beredningskvoter togs bort.

28. Beträffande de praktiska åtgärderna för beräkningsmetodens tillämpning gör jämförelsen mellan bestämmelserna i förordning nr 3477/92 och i förordning nr 1066/95 det möjligt att dra den slutsatsen att förändringarna inte har påverkat de grundläggande bestämmelserna i förordning nr 711/95. Ändringarna syftar dels till att anpassa tillämpningsåtgärderna till det slutgiltiga systemet med produktionskvoter, dels till att precisera vissa av bestämmelserna i förordning nr 3477/92. [21]

21 — I förordning nr 1066/95 preciseras sålunda till exempel metoden för beräkning av produktionskvoter för nya producenter (artikel 5.2). Helt logiskt föreskrivs att de kvantiteter som medlemsstaten skall fastställa på begäran av producenten när dennes produktion på grund av exceptionella omständigheter har varit onormalt låg vid en skörd som ingår i hans referensperiod, inte får vara högre än de kvantiteter som står på de kvotintyg eller odlingslicenser som tilldelats producenten för skörden i fråga (artikel 8.4). Det anges olika kriterier som medlemsstaterna kan använda för att fördela tilläggskvantiteter när den garantitröskel som har fastställts för en sortgrupp är högre än den garantitröskel som gäller för föregående skörd (artikel 9.1). För producenterna införs även en möjlighet att med tillstånd från den berörda medlemsstaten inom sig utbyta produktionskvoter för en sortgrupp mot produktionskvoter för en annan sortgrupp (artikel 14).

29. Följaktligen har sökandena vid den nationella domstolen enligt min mening inte heller någon grund för att hävda att de var okunniga om den metod som skulle tillämpas för att beräkna deras kvoter.

30. Denna sistnämnda fråga har föranlett rådet och kommissionen att ifrågasätta det faktum att sökandena vid den nationella domstolen över huvud taget skulle ha lidit skada. [22]

31. Jag anser att domstolen varken genom begäran om förhandsavgörande, de skriftliga yttrandena eller sammanträdet har försetts med detaljerade upplysningar om den åberopade skadans art och omfattning. I alla händelser tycks det mig lämpligt att, som kommissionen med rätta har påpekat, erinra om att det nya systemet är till fördel för producenterna, eftersom tobaksodlarna i systemet med beredningskvoter kunde drabbas av kvotminskningar som stod i proportion till dem som drabbade beredningsföretagen, av skäl som endast rörde dessa företag.

32. Beträffande förordning nr 1067/95, där tillämpningsföreskrifterna för bidragssystemet fastställs, skall jag slutligen påpeka att de som har intervenerat under förfarandet varken i sina skriftliga yttranden eller under sammanträdet har hänvisat till villkoren för utbetalning av bidrag, trots att den nationella domstolen tar upp detta i sin fråga. Sökandena vid den nationella domstolen har i själva verket inriktat sin kritik mot metoden för beräkning av produktionskvoter. Som jag nyss har påpekat är denna kritik inte övertygande.

33. Även om det antas att de ändringar som skedde genom förordning nr 1067/95 medförde en minskning av de bidrag som utbetalades till sökandena, vilket de inte har påstått, räcker det att erinra om — som jag har påpekat i punkt 19 i detta förslag till avgörande — att gemenskapsinstitutionerna inom det utrymme för skönsmässig bedömning som de förfogar över får ändra rådande förhållanden i takt med att de ekonomiska förhållandena förändras, särskilt inom ett sådant område som den gemensamma organisationen av marknaden. Som domstolen har förklarat i sin dom i målet Pontillo [23] är detta fallet vid fastställande av bidrag, som kan sänkas från ett år till ett annat.

34. Enligt min mening saknas det således anledning att ogiltigförklara någon av de tre ifrågasatta förordningarna.

22 — Under sammanträdet har rådets företrädare betonat att de 24 sökandena vid den nationella domstolen som totalt står för knappt 20 procent av produktionen i Venetoregionen är de enda producenterna av råtobak i Italien och Portugal som har väckt talan under åberopande av att deras berättigade förväntningar har åsidosatts genom de ifrågasatta förordningarna.

23 — Se ovan fotnot 13, punkt 28.

35. Slutligen skulle jag kortfattat vilja beröra giltigheten av rådets förordning nr 1550/95, där bidrag och garantitrösklar för 1995 års skörd av bladtobak har fastställts för varje sortgrupp av tobak. Både ATB och den italienska regeringen har ifrågasatt denna förordnings giltighet, åberopande samma skäl som beträffande de ifrågasatta förordningarna.

36. Kommissionen har hävdat att domstolen inte skall undersöka giltigheten av denna förordning, eftersom den inte är föremål för den nationella domstolens fråga.

37. I detta avseende finns det anledning att säga att Tribunale amministrativo regionale visserligen inte har omnämnt förordning nr 1550/95 i sin fråga, men att den i stället har gjort detta i beslutet om hänskjutande, där den med rätta har påpekat att det för att slutgiltigt kunna fastställa varje enskild produktionskvot är nödvändigt att fastställa de totala garantitrösklarna för varje tobakssort, vilket säkerställs genom denna förordning. Därför tycks det mig riktigt att pröva huruvida förordning nr 1550/95 är giltig för att ge den nationella domstolen ett användbart svar.

38. Enligt min mening räcker det med att påpeka att 1995 års garantitrösklar, vilka fastställs i förordning nr 1550/95, är *identiska* med de garantitrösklar som kommissionen hade tillkännagivit i sitt meddelande till tobaksproducenterna i gemenskapen, som offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 4 april 1995.[24] Följaktligen vill jag påpeka att de producenter som utgör de sökande i målet vid den nationella domstolen var tillräckligt informerade — även i fråga om garantitrösklarna — för att kunna fatta sina beslut om produktionen.

39. Av de skäl som angivits ovan anser jag inte att de berättigade förväntningarna hos de producenter av råtobak som är sökande i målet vid den nationella domstolen har åsidosatts, vare sig genom de ifrågasatta förordningarna eller genom förordning nr 1550/95. Jag anser inte heller att de grundläggande principerna för GOM har åsidosatts, dels eftersom de omtvistade bestämmelserna är förenliga med de principer som fastställs i rådets förordning nr 2075/92, dels eftersom de ekonomiska aktörerna — innan de ifrågasatta förordningarna antogs — kände till det nya kvotsystemet, vilken beräkningsmetod som skulle tillämpas och till och med de garantitrösklar som hade fastställts för 1995 års skörd.

24 — För Italien är det närmare bestämt fråga om 48 000 ton för sorten "Flue cured", 46 500 ton för sorten "Light air-cured", 17 400 ton för sorten "Dark air-cured", 6 900 ton för sorten "Fire cured" och 14 000 ton för sorten "Sun cured". Under sammanträdet har kommissionens företrädare utan några invändningar från Republiken Italien hävdat att kommissionen den 24 april 1995 skickade en skrivelse till alla medlemsstaterna för att uppmana dessa att omedelbart utfärda odlingslicenser på grundval av dessa garantitrösklar.

V — Förslag till avgörande

40. I enlighet med ovanstående överväganden, föreslår jag att domstolen skall besvara den fråga som Tribunale amministrativo regionale del Lazio har ställt på följande sätt:

Det har vid prövningen av den fråga som har ställts inte framkommit någon omständighet som skulle kunna påverka giltigheten av:

— rådets förordning nr (EG) 711/95 av den 27 mars 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 2075/92 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak,

— kommissionens förordning (EG) nr 1066/95 av den 12 maj 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2075/92 angående kvotsystemet inom sektorn för råtobak för 1995, 1996 och 1997 års skördar,

— kommissionens förordning (EG) nr 1067/95 av den 12 maj 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 3478/92 om tillämpningsföreskrifter för bidragssystemet för råtobak,

— rådets förordning (EG) nr 1550/95 av den 29 juni 1995 om fastställande av bidrag och garantitrösklar för 1995 års skörd av bladtobak för varje sortgrupp av tobak.